

**UN BALANCE DE LA  
PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA EN LA  
AUDITORÍA GENERAL  
DE LA NACIÓN DE  
ARGENTINA  
(2002-2018)**

por Marcos Mendiburu,  
Joaquín Caprarulo y  
Renzo Lavin

**4 DE NOVIEMBRE DE 2019**

**UN BALANCE DE LA PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA EN LA AUDITORÍA GENERAL  
DE LA NACIÓN DE ARGENTINA**

---

**( 2002 - 2018 )**

---

por Marcos Mendiburu, Joaquín  
Caprarulo y Renzo Lavin

---

**4 DE NOVIEMBRE DE 2019**

---

## RESUMEN

---

La participación ciudadana en el control o la fiscalización pública no es una cuestión reciente. Diversas resoluciones de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) desde fines del siglo pasado han reconocido el valor agregado de la participación ciudadana para la fiscalización estatal. Por otra parte, varias entidades de fiscalización superior de la región han venido promoviendo prácticas de participación ciudadana desde inicios de este siglo.

El presente informe examina la implementación de la política de participación ciudadana en el trabajo de la Auditoría General de la Nación (AGN) de Argentina. El informe analiza más específicamente los factores que contribuyeron a ello; su evolución en el tiempo; los actores de la sociedad civil involucrados y las diversas prácticas de participación adoptadas.

Un balance de dicha política identifica importantes avances y áreas de oportunidad de mejora a futuro. Los datos cuantitativos relevados sobre la planificación participativa de la AGN evidencian una creciente participación ciudadana durante los últimos años en relación con el número de propuestas presentadas por la sociedad civil y el número de organizaciones civiles participantes. A la planificación participativa anual se suman de manera incipiente otras prácticas de participación ciudadana y la presencia de la AGN en otros espacios de participación ciudadana como la Alianza para el Gobierno Abierto. No obstante, la participación ciudadana promovida desde la AGN se centra en un número limitado de auditorías cada año.

A futuro, la AGN debería procurar nuevos espacios y mecanismos para integrar la participación de la sociedad civil a todas las etapas del ciclo de auditoría, especialmente durante la ejecución y durante el seguimiento de los hallazgos y las recomendaciones de sus informes de auditoría. Por otra parte, se requiere definir de manera clara y consistente los parámetros de clasificación de los datos sobre la participación ciudadana, incluyendo las categorías y los valores con los que se construyen las bases de datos y publicar un glosario.

El éxito y la continuidad de una política pública de estas características residen, entre otras, en su capacidad de expandir y diversificar su alcance a nuevas organizaciones de la sociedad civil y agendas temáticas, mientras se afianza la calidad de la participación y los vínculos ya construidos entre la AGN y la ciudadanía, adaptando la política de participación de forma flexible a nuevas modalidades y herramientas de participación.

Por otra parte, la política de participación ciudadana se debería plasmar en una estrategia y en un plan de acción que procure medir- a partir de indicadores específicos - no solo los insumos y los procesos de la participación, pero también los resultados y el impacto de dicha participación en relación con los objetivos del Plan Estratégico Institucional de la AGN. Por último, es fundamental la divulgación pro-activa y de manera accesible de los datos sobre participación ciudadana a través de series de tiempo, y que ello vaya acompañado de un proceso de reflexión y aprendizaje continuo a partir del diálogo de la AGN con la sociedad civil.



<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>06</b>	<b>2</b>	<b>ANTECEDENTES</b>	<b>06</b>
----------	---------------------	-----------	----------	---------------------	-----------

<b>3</b>	<b>CONTEXTO</b>	<b>07</b>	<b>4</b>	<b>PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA AGN</b>	<b>08</b>
----------	-----------------	-----------	----------	---	-----------

- 4.1. La Planificación Participativa: participación en la programación anual de auditorías de la AGN
- 4.2. Talleres de participación ciudadana en el ciclo de auditoría
  - 4.2.1. Talleres de planificación
  - 4.2.2. Talleres intermedios
  - 4.2.3. Talleres de presentación de informes de auditoría

<b>5</b>	<b>MÉTRICAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA AGN</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>UNA MIRADA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL</b>	<b>17</b>
----------	--	-----------	----------	---	-----------

5.1 Datos sobre el Programa de Planificación Participativa (PPP)

5.2 Una aproximación al alcance de la participación ciudadana en el proceso auditor de la AGN a partir de los talleres e informes de auditoría de gestión

<b>7</b>	<b>UN BALANCE DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA AGN</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>OPORTUNIDADES DE MEJORA</b>	<b>20</b>
----------	---	-----------	----------	--------------------------------	-----------

<b>9</b>	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>22</b>	<b>10</b>	<b>ANEXOS</b>	<b>23</b>
----------	---------------------	-----------	-----------	---------------	-----------

I: Talleres de participación ciudadana realizados por la AGN entre el 2013 y 2018

II: Propuestas para una mejor publicación de datos sobre la participación ciudadana en el ciclo de auditorías de la AGN

# 1. INTRODUCCIÓN

La Auditoría General de la Nación (AGN), según se establece en el art. 85 de la Constitución Nacional, es un organismo especializado que asiste técnicamente al Congreso de la Nación en el ejercicio del control externo y es responsable de fiscalizar los recursos públicos y contribuir a la rendición de cuentas. Es un órgano colegiado integrado por siete auditores generales que ejerce el control posterior. Además de auditar los estados contables financieros del Estado, la AGN realiza auditorías financieras, de legalidad y de gestión que incluyen hallazgos y recomendaciones. Su ámbito de competencia incluye a la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos y fondos fiduciarios.

El programa de trabajo de la AGN se rige por un plan de acción anual (PAA) que es propuesto por el Colegio de Auditores y acordado con la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (CPMRC) y la Comisión de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras del Poder Legislativo. Dicho plan de acción anual consiste en una muestra de organismos y programas sujetos a auditoría conforme a criterios de "materialidad", es decir, la importancia en función del contexto y la magnitud del impacto; y del riesgo (puntos críticos existentes). Asimismo, la AGN considera las obligaciones legales, los compromisos contraídos y los requerimientos de Congreso Nacional, y los insumos de la planificación participativa del año previo.

En su Plan Estratégico Institucional (PEI) para el período 2018-2022, la AGN identificó siete objetivos estratégicos que, a su vez, han sido desagregados en un conjunto de objetivos específicos e indicadores.<sup>1</sup> El objetivo estratégico #5 del PEI de la AGN consiste en "fortalecer las relaciones con otras partes interesadas externas", y más específicamente en "fortalecer el relacionamiento con la sociedad y propiciar su participación en la rendición de cuentas" así como también el vínculo con el Congreso Nacional, otros organismos de control (incluyendo a la Sindicatura General de la Nación), y las instituciones académicas y profesionales. Asimismo, dicho objetivo #5 destaca el uso de las nuevas tecnologías en el marco del concepto de gobierno abierto. Por otra parte, el PEI incluye como indicador para medirlo "el grado de satisfacción de las OSCs, cantidad de talleres y/o encuentros, auditorías realizadas, cantidad de participantes, etc."

6 El presente informe examinará la implementación de la política de participación ciudadana en el trabajo de la AGN. El informe analizará más específicamente los factores que contribuyeron a ello; su evolución en el tiempo; los actores de la sociedad civil involucrados; y las diversas prácticas de participación adoptadas. Posteriormente, se profundizará a partir del análisis cuantitativo en relación con el número de organizaciones de la sociedad civil (OSCs), sus propuestas y temas planteados, así como auditorías realizadas en el marco del programa de planificación participativa. Ello se complementará con un análisis cualitativo sobre el tipo de vinculación (o grado de participación de las OSCs) a partir de las diversas fases del ciclo de auditoría. Finalmente, el informe plantea un conjunto de recomendaciones para perfeccionar los esfuerzos actuales de la AGN en la materia. El análisis se basó en una revisión de documentos e información de la AGN así como de entrevistas con informantes claves, y de la propia experiencia de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) en dicho proceso.<sup>2</sup> Este documento procura ser una contribución a la existencia limitada de estudios de investigación o de análisis en revistas especializadas sobre fiscalización en torno a esta experiencia, pese a que los comienzos de la política de participación en la AGN se remontan temporalmente a inicios del presente siglo.

## 2. ANTECEDENTES

Los orígenes de la política sobre participación ciudadana de la AGN se remontan al 2002, cuando un grupo de organizaciones civiles que venían trabajando con personas con discapacidad estableció contacto con la AGN. Habiendo tomado conocimiento de una auditoría integral sobre el sistema ferroviario proyectada en el programa de acción anual de la AGN, la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), el departamento sobre discapacidad de la Central del Trabajo Argentina (CTA) y el Foro permanente para la promoción y la defensa de los derechos de las personas con discapacidad (Foro PRO) se acercaron a la AGN para solicitar la incorporación de la temática sobre la accesibilidad de personas con discapacidad en el transporte público. Dicho pedido fue canalizado al interior de la AGN y el área de medio ambiente de la institución - más abierta a la interlocución con las organizaciones de la sociedad civil - expresó su predisposición para auditar esta cuestión, en tanto que el área de transporte en la AGN fue responsable de la auditoría integral.

1 Ver AGN, Plan Estratégico Institucional 2018-2022 <https://www.agn.gov.ar/sites/default/files/PEI%202018-2022.pdf>

2 ACIJ es una organización no gubernamental que a través de su programa de Fortalecimiento de Instituciones Democráticas ha venido trabajando la temática en torno a los mecanismos de control público en Argentina. ACIJ no sólo ha sido participante del proceso de planificación participativa de la AGN, presentando propuestas, sino también brindando apoyo a la AGN y colaborando en la promoción e implementación de buenas prácticas a través de su difusión y capacitación.

Este contacto entre la AGN y las tres organizaciones civiles no sólo resultó en una ampliación del objeto de la auditoría sino también en la participación de personas con discapacidad en tareas de campo conjuntamente con el equipo de auditoría de la AGN para la recolección de datos, enriqueciendo así el ejercicio de auditoría. Dicha participación permitió detectar ciertas cuestiones que podrían haber pasado desapercibidas para el equipo de auditores, como por ejemplo que los autobuses urbanos contaban con las rampas para personas con discapacidad, aunque no se habilitaban en horarios de mayor circulación de pasajeros. De esta manera, el informe de auditoría de la AGN reflejó los hallazgos de incumplimiento con la Ley 22.431 por parte de las concesionarias del servicio público de pasajeros y efectuó recomendaciones conducentes a corregir dicha situación.

La repercusión generada en torno a esta primera experiencia llevó a que otras organizaciones civiles que trabajan temáticas de medio ambiente, de gobernabilidad y de defensa del consumidor se acercaran con pedidos a la AGN, planteándose algunos desafíos y cierto desorden. En primer lugar, varios de dichos pedidos llegaban de manera extemporánea por no adecuarse a los plazos de la programación de auditorías de la AGN. Por otra parte, se establecían contactos con funcionarios específicos de la AGN de manera informal; por lo cual se tramitaban de diferente manera al interior de la institución. Además, algunos pedidos se vinculaban con cuestiones que estaban fuera de la competencia de la AGN. Con el fin de alinear los insumos y propuestas de las OSCs sobre objetos o áreas de auditoría con el calendario para la preparación del programa de acción anual de la AGN, y procurando regularizar el proceso, la AGN convocó a un grupo de OSCs a una audiencia pública en 2004. De este modo se procuró encauzar de manera más oportuna las propuestas al interior de la institución al tiempo que asistir a las diversas áreas para poder facilitar su tratamiento. Ello constituyó el punto de partida de la implementación de la práctica sobre planificación participativa.

### 3. CONTEXTO

Diversos factores explican este primer ejercicio de la AGN por vincularse con grupos de la sociedad civil. En primer lugar, la apertura de la AGN a la sociedad respondió a la coyuntura nacional. La grave crisis institucional que atravesó Argentina hacia fines del 2001, y especialmente el fuerte cuestionamiento de la población sobre el conjunto de las instituciones públicas, impactaban sobre la labor de la AGN. Ante este panorama de desconfianza a las instituciones, la AGN decidió impulsar una política de apertura y acercamiento a la sociedad adoptando medidas en materia de transparencia como la divulgación de los informes, y brindar respuesta a las demandas ciudadanas, procurando un mayor arraigo en la sociedad. Es decir, la entidad fiscalizadora procuró ser más sensible a las inquietudes de los beneficiarios últimos de control – la ciudadanía – bajo el supuesto de que ello redundaría en una mayor relevancia institucional y en un mayor impacto de la labor de la institución.<sup>3</sup>

Además del contexto nacional, otro factor determinante fue el liderazgo ejercido por Leandro Despouy, que fue presidente de la AGN (2002 – 2015). Abogado especialista en derechos humanos, político y diplomático, Despouy se desempeñó como relator especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre los derechos humanos y personas con discapacidad (1984-1993) y no fue casual que dicho primer contacto de la AGN fuera con organizaciones que venían trabajando la temática de personas con discapacidad. De hecho, en su libro “La Argentina Auditada”, Leandro Despouy reconoció la importancia de la apertura de la AGN bajo su liderazgo al afirmar que la “Transparencia y participación fueron los engranajes más positivos y dinámicos en la construcción de un nuevo perfil no sólo de la AGN sino del control público”,<sup>4</sup>

En cuanto al contexto internacional, si bien la Declaración de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) de Lima de 1995 reconoció a la participación ciudadana en el control fiscal “como una fuente de información calificada sobre áreas críticas de la administración pública”,<sup>5</sup> y la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1997 incluía un reconocimiento al papel de la sociedad civil para prevenir la corrupción en su art. 3 punto 11, las principales Declaraciones de principios de OLACEFS que abordan la temática de participación ciudadana (Declaración de Asunción de 2009<sup>6</sup>, Declaración de Santiago de

3 Ver ACIJ, “La Planificación Participativa en la Auditoría General de la Nación de Argentina”, Buenas Prácticas de TPA en las EFS de América Latina, ACIJ, Buenos Aires, 2011, pág. 3. <https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2011/11/planificacic3b3n-participativa-en-la-agn2.pdf>

4 Ver Leandro Despouy, *La Argentina Auditada*, Edición Sudamericana, Buenos Aires, 2014. <https://www.megustaleer.com.ar/libros/la-argentina-auditada/MAR-008835/fragmento>

5 Ver Marta Acosta Zúñiga, La participación ciudadana en el control fiscal: Aportes de la OLACEFS, pág. 58, Revista OLACEFS, Año 6 No 14, Edición conmemorativa, diciembre 2013 <http://www.olacefs.com/p7605/>

6 OLACEFS, Declaración de Asunción “Principios sobre Rendición de Cuentas”, disponible en: <http://www.olacefs.com/declaracion-de-asuncion-principios-sobre-rendicion-de-cuentas/>

Chile de 2013<sup>7</sup> y Declaración de Punta Cana de 2016<sup>8</sup>) y los estándares internacionales de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés)<sup>9</sup> fueron posteriores. Por otra parte, algunas EFS de la región habían comenzado a implementar canales de atención al ciudadano o mecanismos de recepción de denuncias, y unos pocos a promover la auditoría social, pero no se registraban prácticas similares a la planificación participativa en la programación anual de auditorías. Por ende, se puede concluir que los factores de carácter internacional no jugaron un papel decisivo en el origen de la política de participación ciudadana de la AGN, aunque posteriormente sirvieron como una vidriera que permitió visibilizarla y valorizarla internamente.

## 4. PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA AGN

La AGN ha desplegado un conjunto de prácticas de participación ciudadana a nivel operativo<sup>10</sup> a lo largo del ciclo de auditoría y en su programación anual. Las principales herramientas implementadas en estas prácticas consisten en una serie de talleres o reuniones.

### 4.1. La Planificación Participativa: Participación en la programación anual de auditorías de la AGN

La planificación participativa es un mecanismo de participación ciudadana no vinculante a través del cual la AGN recaba propuestas de auditoría de organizaciones de la sociedad civil para analizar su eventual incorporación al plan operativo anual (POA) del siguiente año. El objetivo de la planificación participativa es enriquecer la formulación del POA de la AGN a partir de propuestas basadas en la experiencia y/o conocimientos de las OSCs, demostrando así sensibilidad de la AGN hacia temas de relevancia pública.

Con posterioridad a la experiencia con OSCs en torno a la auditoría sobre accesibilidad del transporte público por usuarios con discapacidad, y como consecuencia de la incidencia por parte de un grupo de OSCs, la AGN comenzó a trabajar en un proyecto de reglamento sobre la planificación (anual) participativa. Sin embargo, esta práctica recién sería reglamentada varios años después mediante la Disposición No. 98 del 2014<sup>11</sup>, que formalizó un procedimiento interno que ya se implementaba de manera piloto a partir del 2011, permitiendo un período de prueba y aprendizaje.

Conforme a la Disposición No. 98/14, la planificación participativa comprende dos momentos específicos: (i) la convocatoria a comienzos del año para recabar propuestas por parte de la sociedad civil sobre agencias y programas susceptibles de ser incorporados en el POA de la AGN del siguiente año; y (ii) la reunión de devolución que se realiza hacia finales de cada año. Esta reunión de devolución opera de cierto modo como una instancia de rendición de cuentas de la AGN en torno a los pedidos o propuestas planteadas por las OSCs durante la convocatoria a inicios de año, pues la AGN procura fundamentar sus decisiones sobre cómo se consideraron los aportes de las OSCs para la programación del año siguiente.<sup>12</sup>

Originariamente, la planificación participativa incluía una convocatoria a una reunión presencial para la presentación de propuestas por OSCs. En dicha reunión se preveía que cada OSC presentara su propuesta a la AGN, resultando en una jornada extensa en la que, en ocasiones, resultaba insuficiente un solo día para lograr escuchar a todas las presentes. Por ende, se eliminó esta reunión presencial grupal como parte de la convocatoria anual a la planificación participativa. En la actualidad, la AGN utiliza un formulario en línea a través del sitio web institucional para la presentación de propuestas.

7 OLACEFS, Declaración de Santiago sobre Gobernanza, Lucha contra la Corrupción y Confianza Pública”, disponible en: <http://www.olacefs.com/p3558/>

8 OLACEFS, Declaración de Punta Cana “Sobre la Promoción de la Participación Ciudadana en el Seguimiento y la Fiscalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, disponible en: <http://www.olacefs.com/declaracion-de-punta-cana-sobre-la-promocion-de-la-participacion-ciudadana-en-el-seguimiento-y-la-fiscalizacion-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-agenda-2030/>

9 Las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) “fijan los requisitos fundamentales para el correcto funcionamiento y la administración profesional de las EFS y los principios fundamentales en la fiscalización de las entidades públicas”. Estos estándares se encuentran reflejados en las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), particularmente en #12, 20 y 21. Más información disponible en: <http://www.intosai.org/en/issai-executive-summaries.html>

10 Ver la distinción entre vinculación de EFS con otras partes interesadas en torno a la *planificación estratégica* y/o la *planificación operativa* de la institución. La vinculación en la planificación estratégica implica el involucramiento en la definición de la visión, misión, objetivos y prioridades de la institución, vinculadas al mediano y largo plazo, en tanto que la vinculación en la planificación operativa se relaciona con las auditorías. IDI, INTOSAI Development Initiative Guidance on Supreme Audit Institutions Engagement with Stakeholders, <http://www.idi.no/en/idi-library/global-public-goods/sais-engaging-with-stakeholders>

11 Ver AGN, Procedimiento de Planificación Participativa y Anexos (Formulario de Propuestas y Curso grama), Disposición 98/ 2014

12 Ver AGN, Informe del Programa de Planificación Participativa 2019, presentado en la reunión pública del 20 de diciembre de 2018. <https://www.agn.gov.ar/sites/default/files/INFORME%20PPP%202019%20-%20REUNI%C3%93N%20OSC.pdf>



La viabilidad de las propuestas presentadas por sociedad civil para su incorporación en el POA de la institución depende de varios factores: (a) si corresponde a las competencias de la AGN; (b) de los recursos y capacidades necesarias para su ejecución; y (c) de la existencia de auditorías recientes vinculadas a la temática. De hecho, en su devolución por escrito a cada organización civil, la AGN aclara si la temática propuesta ya estaba incluida en su POA, o si se habían realizado auditorías sobre dicha temática en el pasado reciente.

Al interior de la institución, la planificación participativa involucra a determinadas áreas o unidades, incluyendo a la oficina de la Presidencia, la Secretaría Ejecutiva, la Prosecretaría Institucional –a la cual reporta el Departamento de Relaciones Institucionales, que comprende el equipo responsable de participación ciudadana<sup>13</sup>, y la Gerencia de Planificación y Proyectos Especiales, a través del Departamento de Planificación Operativa. Esta gerencia es responsable de realizar un primer análisis de factibilidad y pertinencia, y luego remitir las propuestas a las gerencias sustantivas de la AGN para su consideración técnica, quienes deben expedirse antes del 15 de mayo de cada año. Posteriormente, la Gerencia de Planificación y Proyectos Especiales es responsable de elaborar un informe del programa de planificación participativa que constituye información adicional al momento de elaborar el programa de acción anual para su presentación y aprobación por el Colegio de Auditores. [Ver organigrama de AGN]

La disposición 98 del 2014, que reglamentó la planificación participativa en la AGN, previó una instancia de interacción denominada **taller de trabajo** (art. 4) [Ver tabla a continuación]. El taller de trabajo consiste en una instancia durante la cual se cita a determinadas organizaciones civiles que hayan presentado una propuesta, la cual requiere aclaraciones o despejar inquietudes. En dicha reunión se procura trabajar sobre la propuesta correspondiente, refinándola más.

**Tabla: Planificación Participativa Anual**

INSTANCIA	FECHA	PROPÓSITO	PARTICIPANTES
Convocatoria y recepción de propuestas	15 de febrero al 15 de marzo <sup>14</sup>	Recibir propuestas de auditoría por parte de las OSCs para ser incluidas en el plan anual	OSC
Taller de Trabajo	Antes del 31 de mayo (Disposición 98 del 2014 – art. 4)	Dialogar sobre una propuesta de auditoría específica que requiere aclaración para ser considerada en la próxima planificación anual de la AGN	I. Departamento de Planificación Operativa; II. Área de Participación Ciudadana; y III. OSC específica
Encuentro Anual	Durante noviembre (Disposición 98 del 2014 – art. 7)	Informar públicamente a las OSCs sobre el conjunto de las propuestas recibidas y aquellas priorizadas para el POA de la AGN del próximo año	I. Presidente de la AGN II. Secretaría Ejecutiva, III. Área de Participación Ciudadana; IV. Gerencia de Planificación y Proyectos Especiales; V. Grupo de OSCs

#### 4.2. Talleres de participación ciudadana en el ciclo de auditoría

Considerando las cuatro fases del ciclo de auditoría identificadas en el Anexo al Informe sobre la Revisión Global de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) del 2017 elaborado por IDI de INTOSAI<sup>15</sup>, la AGN ha implementado talleres correspondientes a tres de las cuatro fases como se refleja en la tabla a continuación. No obstante, la AGN carece de prácticas sobre participación ciudadana en el seguimiento a los hallazgos y las recomendaciones de los informes de auditoría.

<sup>13</sup> Durante la publicación de este informe, la Auditoría General de la Nación reestructuró parte de su organigrama y a partir del 1° de noviembre de 2019 el Área de Participación Ciudadana dejó de depender de la Prosecretaría Institucional y fue puesta bajo la órbita de la Secretaría Legal e Institucional (SLI)

<sup>14</sup> La disposición 98/2014 indica que dicha convocatoria será antes del 1 de abril.

<sup>15</sup> La INTOSAI, en su Encuesta Global a las EFS miembros de 2017, identifica cuatro fases en el ciclo de auditoría para promover la participación ciudadana en su pregunta #100. Ver INTOSAI, Annex Volume. Global SAI Stocktaking Report 2017, pág. 57. <http://www.idi.no/en/idi-library/global-sai-stock-taking-reports-and-research/2017-global-sai-stocktaking>.

**Tabla: Fases del ciclo de auditoría y herramientas de participación ciudadana de la AGN**

FASE DEL CICLO DE AUDITORÍA	HERRAMIENTA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
1. Planificación/ Diseño de la auditoría	Taller de planificación de una auditoría o taller temático
2. Ejecución o implementación de la auditoría	Taller Intermedio (sobre una auditoría en curso)
3. Difusión de Informe de auditoría	Reunión de Presentación de Informe de auditoría
4. Seguimiento a hallazgos y recomendaciones de auditoría <sup>16</sup>	No posee

Para complementar la planificación participativa, la AGN ha venido experimentado otra práctica más recientemente. Luego que el POA es aprobado por el Colegio de Auditores de la AGN, el Área de Participación Ciudadana de la institución lo revisa para identificar oportunidades adicionales de vinculación con la sociedad civil. Esta revisión va más allá de las auditorías identificadas a partir de la planificación participativa para abarcar la lista completa de auditorías priorizadas en cada año en el POA de la AGN.<sup>17</sup> Conforme a la lista total de informes de auditoría en curso o próximos a iniciar durante el año - y aunque éstos no hayan resultado de propuestas provenientes de la planificación participativa, pero planean abordar temáticas relevantes para la sociedad -, el área de participación ciudadana procede a contactar a la gerencia o jefe de departamento responsable de la auditoría en cuestión, y explora su interés para realizar una reunión e intercambiar información con OSCs.

#### 4.2.1. Talleres de planificación

A partir de 2014, la AGN decidió promover otra instancia de interacción que se denominó **taller temático** (previamente denominado taller de planificación de auditoría). A diferencia de la denominada 'planificación participativa' que consiste en receptar propuestas sobre el objeto de auditorías para su consideración en la programación anual (POA) de auditorías de la AGN, esta nueva instancia procura escuchar en más detalle a determinadas OSCs que realizaron propuestas que fueron incorporadas a la planificación anual de la institución. Es decir, el foco y la convocatoria en el taller temático difieren de los de la planificación participativa anual. En el taller temático participa el equipo técnico de la AGN responsable de ejecutar una auditoría específica y las OSCs que trabajan la temática correspondiente. Este intercambio brinda al equipo de auditoría un panorama general antes de iniciar el trabajo de campo - que no se obtendría de otra manera-, en el cual las OSCs pueden acercar documentación valiosa, informes propios, o bien plantear reclamos o denuncias (si bien luego el equipo debe constatar que dicha información resulte veraz). Si bien algunos funcionarios de la AGN temieron que esta nueva modalidad de interacción pudiera constituir una carga adicional de trabajo, luego se reconoció que el impacto era el opuesto, ya que restaba horas de preparación para la auditoría correspondiente. Durante 2018 se realizaron talleres temáticos, por ejemplo, para la planificación de las auditorías de electrificación del tren Roca o de telecomunicaciones satelitales. Y a comienzos del 2019 se organizó un taller para la planificación de una auditoría sobre la reglamentación y control de los beneficios otorgados a los usuarios electro-dependientes por cuestiones de salud conforme a la Ley 27.351.<sup>18</sup>

#### 4.2.2. Talleres intermedios

Asimismo, desde ese mismo año, la AGN organiza los llamados **talleres intermedios** durante la fase de ejecución de una auditoría. En ocasiones, los equipos de ciertas auditorías solicitan al Área de Participación Ciudadana que se convoque a las OSCs y expertos de la temática que se esté auditando para recabar información adicional y ampliatoria del trabajo de campo o ahondar en cuestiones planteadas durante el taller temático realizado al inicio del proceso de la auditoría. En 2018 no se realizaron talleres intermedios. De hecho, la organización de este tipo de talleres por parte de la AGN es aún muy esporádico en su vinculación con la sociedad.

<sup>16</sup> En su marco analítico sobre vinculación ciudadana en el ciclo de auditoría de una EFS, la Guía de la EFS de Reino Unido (NAO) y el Subcomité de Capacitación de INTOSAI incluye no solo la difusión de los hallazgos de auditoría, sino también el seguimiento de las recomendaciones del informe correspondiente y la evaluación de su impacto. Ver gráfico 18, pág. 85.

<sup>17</sup> Ver AGN, Plan Operativo Anual 2019 <https://www.agn.gov.ar/sites/default/files/files/PAA/Programa%20de%20Accion%20Anual%202019.pdf>  
La AGN no publica datos sobre esta nueva práctica a la fecha.

<sup>18</sup> Ver AGN, "Se realizó un taller para analizar la problemática con electro dependientes", 28 de febrero de 2019 <https://www.agn.gov.ar/actualidad/la-agn-realizo-un-taller-para-analizar-la-problematica-de-los-electrodependientes>

### 4.2.3. Talleres de presentación de informes de auditoría

Finalmente, la AGN organiza una reunión de difusión del informe de auditoría en torno a ciertos informes aprobados por el Colegio de Auditores. Aunque la AGN no reporta datos al respecto, esta actividad se encuentra en sintonía con el indicador del Índice de Disponibilidad de Información a la Ciudadanía sobre la Gestión Institucional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (IDIGI-EFS) del 2017<sup>19</sup>, pues la pregunta #55 indaga sobre el porcentaje de auditorías realizadas durante el año que conllevan una convocatoria a audiencias públicas con los entes auditados, ciudadanía y otras partes interesadas. Es decir, este indicador procura evaluar hasta qué punto se socializan los informes de auditorías. Si bien se trata de un mecanismo de carácter unidireccional que consiste en divulgar el producto final y es un espacio abierto al público general, éste constituye una oportunidad adicional de interacción de la AGN con la sociedad civil. Durante el 2018, se realizaron dos reuniones de difusión de informes de auditoría derivados del proceso de planificación participativa.<sup>20</sup>

Si bien INTOSAI, a través de su encuesta global a Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) miembros realizada en 2017, recolectó información sobre la participación ciudadana en una cuarta fase del ciclo de auditoría (sobre el seguimiento a las recomendaciones y hallazgos en informes de auditoría), la AGN carece de prácticas de participación en esta etapa.

## 5. MÉTRICAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA AGN

En este apartado se analizará, a partir de una serie de datos, la evolución de la política de participación ciudadana de la AGN, sobre todo en lo referido al mecanismo de Planificación Participativa (PPP) desde 2010 al 2018 y los talleres entre los años 2013 y 2018.

Para llevar adelante este trabajo se consideraron diversas fuentes: un conjunto de bases de datos provistas por el Área de Participación Ciudadana y, por otra parte, la información publicada en la página web sobre participación ciudadana de la AGN<sup>21</sup> y en sus memorias anuales disponibles en línea.

Antes de proceder al análisis propiamente dicho, resultan necesarias algunas observaciones metodológicas sobre la calidad y cantidad de la información disponible. Uno de los principales desafíos encontrados a la hora de analizar los datos se deriva del limitado nivel de sistematización de la información, así como la dispersión con la que es presentada. Con ello se hace referencia, en primer lugar, a que la información no se encuentra ordenada y categorizada de manera uniforme, de forma tal que permita identificar adecuadamente los datos. La información es disponibilizada bajo categorías diferentes según la base de datos de que se trate.<sup>22</sup>

En particular, la forma en que se encuentra organizada la información varía sustancialmente entre los períodos 2010-2015 y 2016-2018. Esta diferencia impacta particularmente en los datos que fueron utilizados para construir las estadísticas sobre cantidad de propuestas, las propuestas por OSC y la evolución en la aceptación de las propuestas. Los cambios en la forma que se encuentra sistematizada la información exigieron que para este trabajo se tuviera que interpretar y reconstruir parte de la información de forma tal que fuera interoperable.<sup>23</sup>

En segundo lugar, se observan inconsistencias en torno a ciertos datos sobre un mismo año o categoría si se coteja la información de la sección sobre participación ciudadana del sitio web de la AGN, la sección correspondiente en la memoria anual de la AGN o las bases de datos provistas directamente por la AGN para este trabajo, lo cual dificulta una adecuada verificación de la información.

19 Ver OLACEFS, Índice de Disponibilidad de Información a la Ciudadanía sobre la Gestión Institucional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (IDIGI-EFS), Comisión sobre Buena Gobernanza, 2017. <http://www.olacefs.com/buena-gobernanza-ctpbg/>

20 Para la presentación del informe sobre el Programa de Chagas el 28 de junio de 2018, ver nota "A 10 años de la sanción, siguen sin reglamentar la Ley para combatir al Chagas", El Auditor.Info, 3 julio de 2018 [https://elauditor.info/informes-de-auditoria/a-diez-anos-de-la-sancion--siguen-sin-reglamentar-la-ley-para-combatir-al-chagas\\_a5b3bcd1ef531797ef8eef844](https://elauditor.info/informes-de-auditoria/a-diez-anos-de-la-sancion--siguen-sin-reglamentar-la-ley-para-combatir-al-chagas_a5b3bcd1ef531797ef8eef844)

21 Ver AGN, Respuestas a Temas Propuestos <https://www.agn.gov.ar/participacion-ciudadana>

22 Por ejemplo, el sitio web de la AGN, en su sección sobre "Participación Ciudadana - Respuestas a temas propuestos" identifica los resultados de la instancia de planificación participativa según "propuestas", "proyectos contemplados" y "proyectos incorporados"; mientras que en las bases de datos provistas por el organismo, las propuestas recibidas por parte de la sociedad civil se clasifican en "contemplados", "no considerados" y "fuera de jurisdicción". Por otra parte, la AGN acaba de relanzar su sitio web institucional en octubre de 2019 dificultando la búsqueda de cierta información. Asimismo, existe una variación significativa en cuanto al grado de desagregación de la información entre las tres fuentes de información consultadas (página web sobre participación ciudadana de la AGN, memoria anual de la AGN y la base de datos provista por la AGN)

23 Hecha esta aclaración, es de suma importancia destacar que la falta de uniformidad en la presentación de los datos hecha por la AGN puede haber derivado en imprecisiones que los autores de este trabajo han intentado reducir a su mínima expresión.

En respuesta a ello se decidió priorizar la información provista directamente por la institución a los autores de este trabajo debido a que dicha base de datos abarca desde el 2010 a la fecha y posee un mayor nivel de desagregación de los datos.<sup>24</sup>

### 5.1 Datos sobre el Programa de Planificación Participativa (PPP)

Esta sección presenta un análisis de los datos sobre planificación participativa compartidos por la AGN que abarcan el período 2010-2018, en tanto que los datos sobre talleres corresponden a un periodo más reciente (2013-2018).

Un primer dato relevante es el relativo a la **cantidad de propuestas** de auditorías efectuadas por la sociedad civil. Una mirada general permitiría concluir que la participación se ha incrementado. La mayor cantidad de propuestas se registran durante los últimos dos años (2017 y 2018), en tanto que el año en el que menor cantidad de propuestas se recibieron fue 2012. Durante el período 2010 – 2015 es donde se observa un grado mayor de fluctuación en el número de propuestas presentadas por OSCs. Entre 2010-2018 el promedio anual de propuestas presentadas fue de 28 [Ver tabla a continuación].

<b>AÑO</b>	<b>TOTAL DE PROPUESTAS RECIBIDAS</b>
2010	34
2011	19
2012	10
2013	28
2014	21
2015	26
2016	28
2017	38
2018	48
<b>TOTAL</b>	<b>252</b>

Dado que una OSC puede presentar más de una propuesta por convocatoria, este dato requiere ser complementado con el de la **cantidad de organizaciones participantes** por año para entender de manera más acabada los niveles de participación. Es decir, puede haber años que cuenten con menor cantidad de propuestas, pero en los que hayan estado involucradas más organizaciones. Aquí también se evidencia una fluctuación significativa entre 2010 y 2015, pero luego un ascenso relativamente sostenido entre 2016-2018. La mayor cantidad de OSCs participantes se registra en 2018, que coincide con el año que registró la mayor cantidad de propuestas (20 OSCs realizaron 48 propuestas de auditorías). El caso más llamativo ocurrió durante 2011, en el que participaron solo 2 OSCs que presentaron un total de 19 propuestas (es decir un promedio de 9 propuestas por OSC). El número promedio de OSCs participantes entre 2010 y 2018 por año ronda 10 organizaciones [Ver tabla a continuación].<sup>25</sup>

<b>Año</b>	<b>Total propuestas recibidas</b>	<b>cantidad de osc participantes</b>
2010	34	10
2011	19	2
2012	10	7
2013	28	8
2014	21	9
2015	26	10

<sup>24</sup> La base de datos compartida por la AGN es más amplia pues los datos de la sección sobre Respuestas a Temáticas Propuestas en el sitio web de la AGN están disponibles a partir del 2015 y la sección sobre participación ciudadana en la Memoria Anual de la AGN solo está disponible a partir del 2014.

<sup>25</sup> Cabe señalar que la AGN brinda una lista más amplia de organizaciones civiles con las que ha venido interactuando a través de sus diversas actividades – más allá del PPP – en su página web. <https://www.agn.gov.ar/participacion-ciudadana>

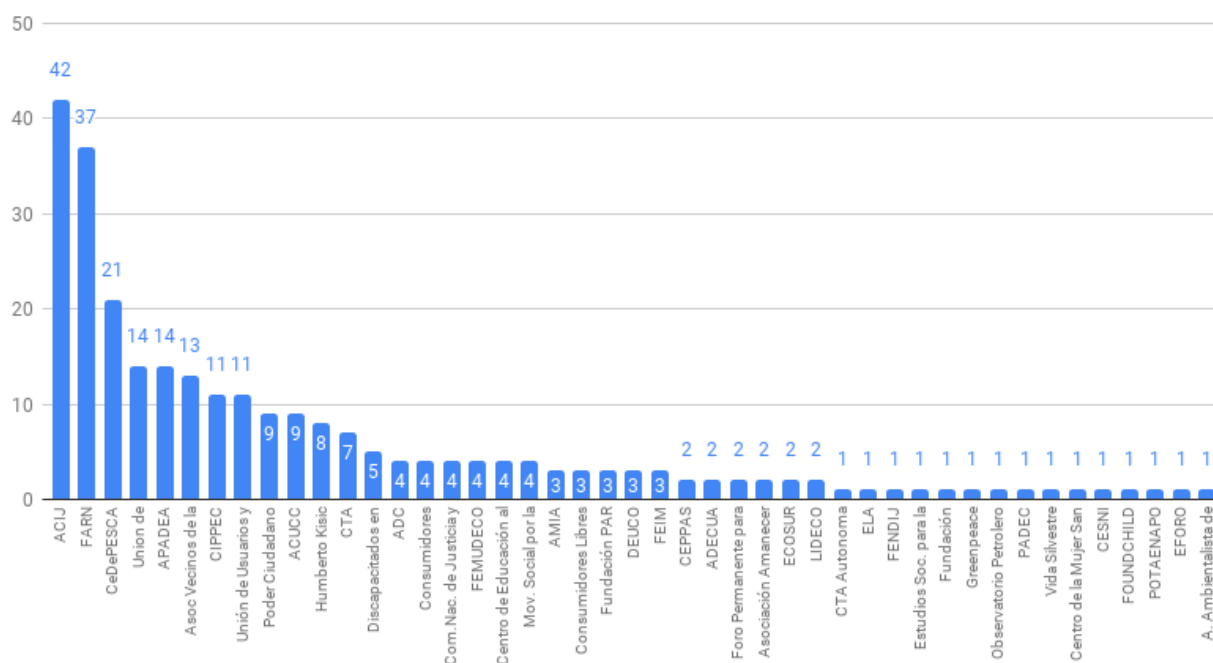
2016	28	16
2017	38	13
2018	48	20
<b>TOTAL</b>	<b>183</b>	<b>95</b>

Entre 2010 y 2018 participaron del Programa de Planificación Participativa **un total de 45** organizaciones de la sociedad civil diferentes, a través de 95 participaciones registradas.

En cuanto a las **organizaciones de la sociedad civil con los mayores niveles de participación** en este período, es decir, con la mayor cantidad de propuestas presentadas, se encuentran la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) (42); la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) (37); el Centro Desarrollo y Pesca Sustentable (CeDePesca) (21); la Unión de Consumidores Argentinos (14); la Asociación Argentina de Padres de Autistas (14); la Asociación Vecinos de la Boca (13); el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, y la Unión de Usuarios y Consumidores (11 cada una) [Ver gráfico a continuación].

Por otra parte, cabe destacar la diversidad en cuanto al tipo organizaciones de la sociedad civil que han participado. El espectro abarca desde organizaciones de derechos humanos, de personas con discapacidad, medioambientales, de consumidores, enfocadas en temáticas institucionales, asociaciones de vecinos, universidades, mutuales o centrales sindicales.

### Cantidad de propuestas presentadas por actor de soc. civil 2010-2018



En cuanto a la **perspectiva temática de las propuestas**, esta información no se encuentra disponible para todos los años, sino que solo para el período 2016-2018.<sup>26</sup> A partir de la información sobre el objeto de las propuestas, se buscó agruparlas bajo algunos títulos temáticos tratando de respetar su objetivo, antes que por el área o programa de gobierno sobre el que se solicitaba realizar la auditoría.<sup>27</sup>

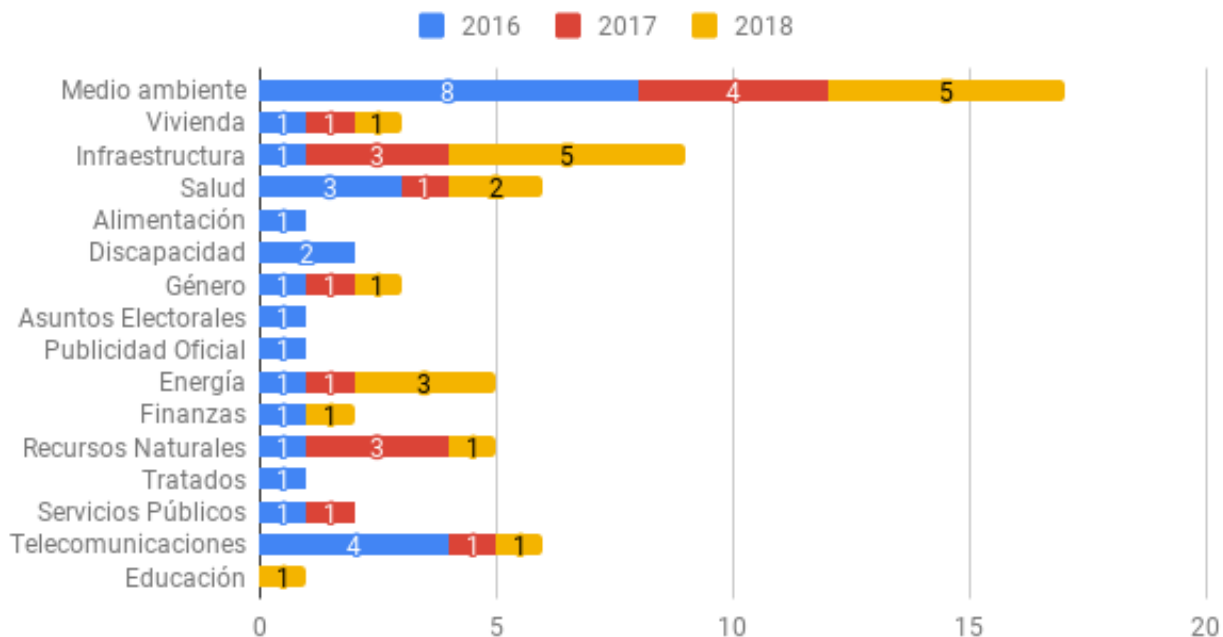
De este análisis, se observa que las propuestas de la sociedad civil vinculadas al medio ambiente son las que han generado mayor interés (17). Reconociendo la muestra limitada de datos para los tres años consecutivos, se evidencia que las principales temáticas de las de OSCs durante los tres años son medio ambiente (17), vivienda (3), infraestructura (9), salud (6), género (3), energía (5).

<sup>26</sup> Una aclaración importante al respecto es que la información provista por la AGN en cuanto a las temáticas de las propuestas no abarca a la totalidad de aquellas que fueron presentadas por la sociedad civil para los años 2017 y 2018, lo que si ocurre para el 2016. Así, para 2017 contamos para este trabajo con información sobre 16 propuestas, contra las 38 que fueron recibidas y en 2018 sobre 21 contra 48 iniciativas de la sociedad civil.

<sup>27</sup> Por ejemplo, bajo la etiqueta temática "Medio Ambiente" fueron clasificadas tanto una propuesta de auditoría que tenía como objeto la Estrategia Nacional del Cambio Climático dependiente del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable; como el Programa Marco para la Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata - Variabilidad y Cambio Climático, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

recursos naturales (5) y telecomunicaciones (6) [Ver gráfico a continuación].

## Principales temáticas de la propuestas 2016, 2017 y 2018



Otro aspecto analizado es la cantidad de propuestas realizadas por la sociedad civil que fueron efectivamente incorporadas al Plan Operativo Anual de la AGN. Según los datos provistos por la institución, las propuestas fueron clasificadas en “propuestas aceptadas”, “propuestas no consideradas” y “propuestas fuera de jurisdicción”.

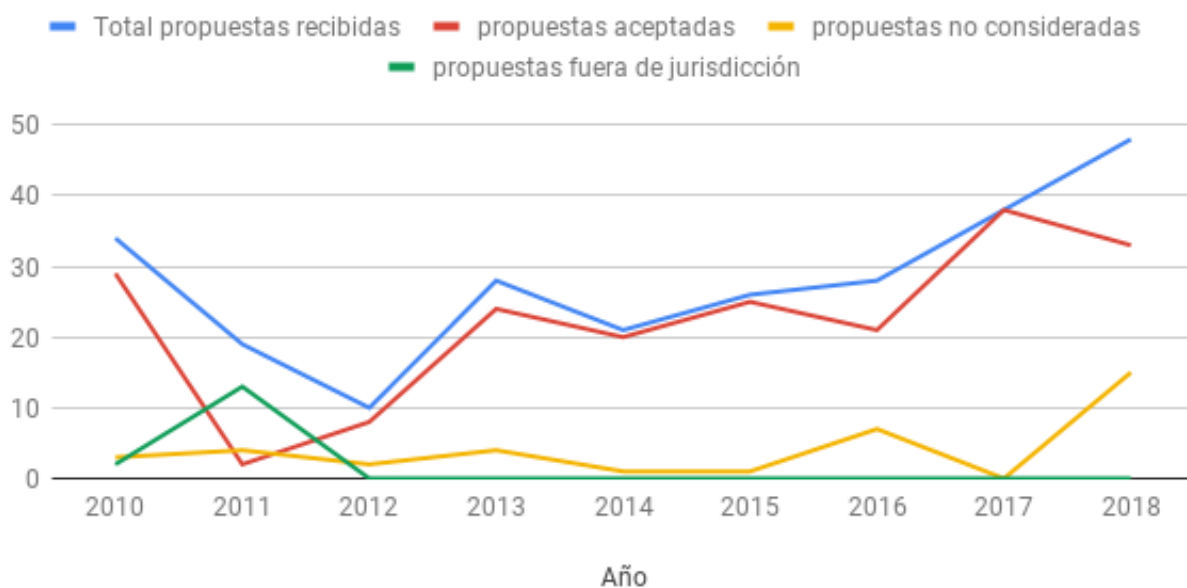
### 14

De la misma forma que ya fue aclarado en la introducción de esta sección, es necesario destacar que la forma en que fueron clasificados y sistematizados los datos relativos a esta información cambian sustancialmente entre el período 2010-2015 y el período 2016-2018. Durante los últimos tres años la AGN abandonó la clasificación sobre la recepción de propuestas mencionada en el párrafo precedentemente y ya no explicita cuáles fueron rechazadas o se encontraban fuera de jurisdicción. Si bien entre 2016, 2017 y 2018 también hay cambios de uno a otro sobre la forma en que se categoriza la información, en todos los casos las tablas de datos provistas por la AGN organizan las propuestas recibidas según si tratan sobre temas que ya fueron parte de auditorías en ejercicios previos de la AGN o si serán contempladas para alguno de los períodos siguientes o subsiguientes. Como podrá verse en el próximo cuadro, esto reduce drásticamente la cantidad de propuestas rechazadas, ya que la institución intenta vincular todas las propuestas que recibe con auditorías ya realizadas, ya planificadas o próximas a iniciarse, o bien en ejecución. Por la escasa información provista al respecto, ha sido imposible en el marco de este trabajo revisar la adecuación de las categorías en las que se ha clasificado la información con respecto a lo que efectivamente sucede con las propuestas presentadas por la sociedad civil.

Hechas las precedentes aclaraciones, podemos concluir de la información analizada que los primeros años, del 2010 al 2012, son los años en los que se observa mayor divergencia entre las categorías, con alta cantidad de propuestas presentadas, pero también con una mayor cantidad de propuestas fuera de jurisdicción y no consideradas [Ver gráfico a continuación].

Al margen de la explicación referida anteriormente sobre la disposición de la información, el Área de Planificación Participativa también ha mencionado sobre este fenómeno que la realización de los talleres o encuentros de trabajo para mejorar las propuestas de la sociedad civil, en consonancia con las funciones y el mandato de la AGN, habría generado una reducción de las propuestas rechazadas.

## Evolución de propuestas de planificación participativa 2010-2018



Como dato adicional, en el sitio de la AGN, en la sección sobre “Participación Ciudadana. Respuestas a Temas Propuestos”<sup>28</sup> comenzó a publicarse el número de gerencias de la institución involucradas en el análisis y/o respuesta a las propuestas presentadas. Si bien la información no está desagregada, puede observarse que en 2017 por ejemplo, se involucraron diversas gerencias en temas de gestión, sector financiero y entes reguladores. Esto constituye una muestra de cómo la participación de la sociedad civil ha permeado al interior de la institución y sus distintas gerencias.

15

### 5.2 Una aproximación al alcance de la participación ciudadana en el proceso auditor de la AGN a partir de los talleres e informes de auditoría de gestión.

Para tener una mejor comprensión del alcance de la participación ciudadana en el proceso auditor de la AGN, se requeriría examinar el número de auditorías que han contado con alguna práctica de participación ciudadana en un año específico sobre el número total de auditorías de la AGN para el año respectivo. La posibilidad de realizar este análisis se encuentra limitada por la calidad de los datos disponibles en el presente.

Dados los desafíos vinculados a los datos disponibles, una aproximación posible para examinar el alcance de la participación ciudadana en el proceso auditor es la relación entre el número de talleres temáticos (o de planificación de una auditoría específica) e intermedios que organiza la AGN sobre el número de auditorías de gestión realizadas por año.<sup>29</sup> El recorte sobre el tipo de auditorías no es aleatorio, ya que los talleres con sociedad civil se hacen exclusivamente para este tipo de auditorías de gestión y no para las que tienen por objeto evaluar estados financieros, contables o la cuenta de inversión.

Estos talleres son una de las pocas instancias en la que los equipos técnicos que llevan adelante las auditorías se nutren de las miradas y experiencia de la sociedad civil en alguna temática particular. Por otra parte, para dicho análisis se considera el número total de las auditorías de gestión (también conocidas como de “desempeño”) ya que son en las que generalmente se promueven las diferentes instancias de participación ciudadana.

Para poder llevar a cabo este análisis se utilizó, por un lado, la información de las distintas memorias anuales de la AGN para conocer

<sup>28</sup> Disponible en: <https://www.agn.gov.ar/participacion-ciudadana>

<sup>29</sup> Aquí no se contabilizan los datos correspondientes al programa de planificación participativa pues como se indicó, la AGN ha comenzado a vincular las propuestas presentadas por las OSCs con auditorías realizadas en el pasado reciente, auditorías planificadas o en curso, dificultando la posibilidad de trazar las propuestas presentadas y las efectivamente aceptadas. Además, la AGN publica de forma amplia el número de proyectos de auditoría que pueden derivar o estar vinculados a cada propuesta del PPP, lo que complejiza aún más su trazabilidad. El principal problema es que no se conocen los criterios mediante los cuales se vincula una propuesta enviada por la sociedad civil con una auditoría ya realizada o un proyecto de auditoría ya aprobado por el Colegio de Auditores. Por ello, en este apartado del informe el análisis sobre los alcances de la participación ciudadana se concentra en la cantidad de talleres realizados con la sociedad civil antes que en las propuestas recibidas.

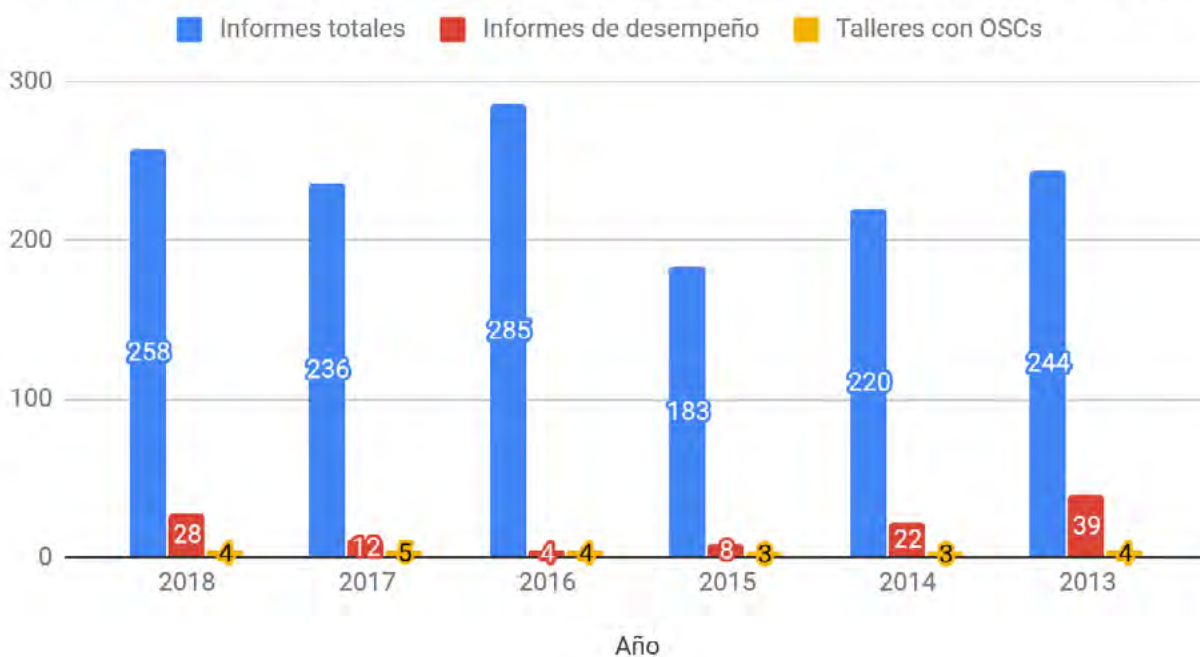
la cantidad de informes de auditoría que fueron aprobados por año.<sup>30</sup> Por otro lado, para los datos sobre la cantidad de auditorías de gestión se utilizó el buscador de informes de auditoría aprobados del sitio de la AGN, que permite identificar y filtrar aquellos correspondientes a este tipo de auditorías. Finalmente, se consideró el número de talleres temáticos e intermedios realizados con las OSCs por año que surge de los datos provistos por el Área de Participación Ciudadana de la AGN [Ver tabla en Anexo 1].

En este cuadro que se exhibe a continuación está ordenada la información a partir de la cantidad total por año (tomando el período 2013 a 2018) de informes de auditorías aprobados por el Colegio de Auditores, de informes de gestión realizados y de talleres organizados con OSCs.

<b>Año</b>	<b>Informes totales</b>	<b>Informes de gestión</b>	<b>Talleres con OSCs</b>
2018	258	28	4
2017	236	12	5
2016	285	4	4
2015	183	8	3
2014	220	22	3
2013	244	39	4
<b>Totales</b>	<b>1426</b>	<b>113</b>	<b>23</b>

El gráfico que se muestra a continuación exhibe con mayor claridad las diferencias año a año en cuanto a la cantidad de informes de auditoría totales, de informes de auditoría de gestión y de talleres (temáticos e intermedios) con OSCs. La cantidad de espacios de participación ciudadana mediante la organización de talleres temáticos y/o intermedios ha variado muy poco a lo largo del tiempo. Un caso llamativo es el año 2016, en el que se aprobó la misma cantidad de informes de gestión que número de talleres con OSCs.<sup>31</sup>

## Talleres con OSCs, y auditorías de gestión sobre total por año



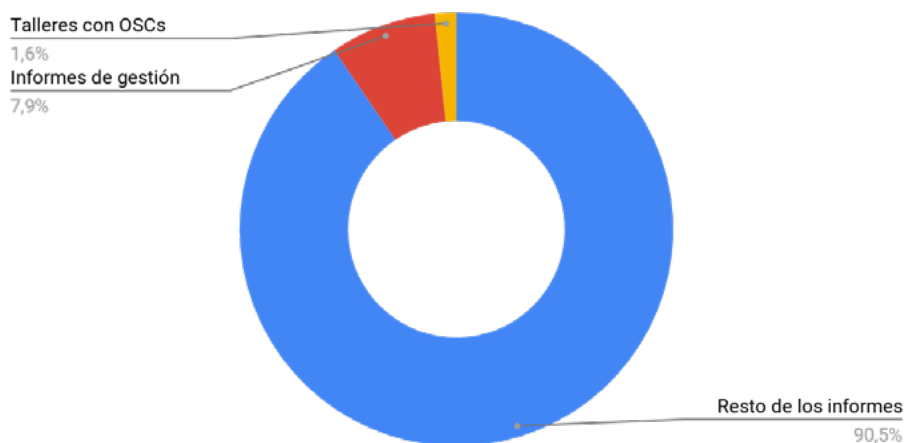
30 Otra fuente de información para ello podría haber sido la cantidad de auditorías previstas al comienzo de cada año en los Planes Operativos Anuales, pero esta información no se encuentra sistematizada de la misma manera que ocurre con los informes de auditoría aprobados por el Colegio de Auditores durante cada año. El acceso al contenido de los Planes Operativos Anuales es muy limitado. No en todos los años se puede consultar el detalle de las auditorías previstas ni la cantidad. En ningún caso la información se encuentra agregada estadísticamente (total de auditorías y totales por tipo), sino que además muchas veces el formato de los documentos no permite reutilizar la información.

31 Sin embargo, cabe destacar que los talleres con OSCs realizados ese año (sobre telefonía móvil, género, agroquímicos y áreas protegidas) no coinciden con ninguno de los informes de gestión aprobados por el Colegio de Auditores en 2016 según lo que indica el buscador de informes del sitio de la AGN. De todas maneras, a la fecha de elaboración de este informe, al ampliar la búsqueda más allá del filtro de "informes de gestión" que permite el buscador web, se encuentran informes de ese año aprobados relativos a dos de las temáticas sobre las que fueron realizados los talleres (áreas protegidas y agroquímicos). Esto podría significar que la manera en la que son clasificados los informes en el buscador del sitio de la AGN contenga errores u omisiones.



Como resultado, se advierte que los talleres con OSCs representaron un 1,6% del total de informes de auditorías aprobados en dicho período. Por su parte, los informes de gestión identificados representaron un 7,9% de todo el trabajo de la AGN. A esto se puede agregar que los talleres de participación (23) representaron sobre el total de informes de gestión (113) un 20,35%, un porcentaje mas alto que el observado con respecto a la totalidad de los informes aprobados por el Colegio de Auditores en dicho periodo. De cualquier manera, y pese a las limitaciones del análisis debido a los datos disponibles, ello refleja un largo camino por recorrer para que la participación ciudadana encuentre un mayor arraigo en el proceso auditor de la AGN.

### Proporción de talleres y auditorías de gestión en el período 2013-2018



## 6. UNA MIRADA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

17

El análisis de datos sobre la participación ciudadana en el ámbito de la Auditoría General de la Nación se complementó con una serie de entrevistas con referentes de organizaciones de la sociedad civil que han realizado propuestas a través del Programa de Planificación Participativa y asistido a los talleres organizados por la institución a partir de una lista compartida por el Área de Participación Ciudadana de la AGN. Vale destacar que en particular las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas para esta sección han tenido experiencia de primera mano con las prácticas de participación ciudadana por al menos una década.

En primer lugar, cabe destacar que las/os entrevistadas/os subrayaron el valor agregado de la interacción con la AGN, resultando útil para ciertas demandas de la sociedad civil. En este sentido, una entrevistada manifestó que *“La AGN llega a lugares donde nuestra organización no logra acceder, o se debe acudir a la justicia.”* En tanto que otro entrevistado destacó como valiosa dicha interacción con la AGN no sólo por el acceso a la información, sino también por su capacidad de análisis - principalmente en torno al uso de los recursos financieros.

No obstante, también se reconocieron ciertas limitaciones de la AGN, en particular sobre los tiempos del proceso auditor, que muchas veces no coincide con los tiempos de las OSCs. Más aún, se señaló que *“La auditoría tiene un espacio temporal”* que resultaría en una foto del pasado que no siempre resulta útil para abordar problemáticas presentes. En el caso de un informe de auditoría de interés para una de las organizaciones entrevistadas, la auditoría había examinado el período correspondiente a un determinado programa durante la administración anterior, lo que llevó al entrevistado a concluir que se trató de *“un análisis interesante pero anecdótico de lo que no había hecho la gestión de gobierno previa, pero que no necesariamente servía para incidencia sobre la nueva gestión”*.

El balance general, coincidente entre las/os entrevistadas/os, es que la política de participación ciudadana de la AGN es positiva. Sin embargo, también enumeraron un conjunto de elementos para fortalecer a futuro como, por ejemplo, la diversidad del perfil de los participantes, el diseño de los talleres, el desarrollo de vínculos sostenidos en el tiempo y el aprovechamiento de estos espacios de participación ciudadana para una mayor articulación entre las OSCs.

En lo concerniente al perfil de los participantes, se subrayó que la mayoría de las organizaciones participantes a la fecha se sitúan en la ciudad de Buenos Aires, y que sería importante promover una federalización de estos espacios de participación ciudadana dado que el universo de las auditorías de la AGN posee alcance nacional. Sobre este punto también se resaltó la necesidad de involucrar a las comunidades afectadas, las que muchas veces por encontrarse lejos de la ciudad de Buenos Aires carecen de los medios para involucrarse en el trabajo

de la AGN. Los datos sobre el programa de planificación participativa en la sección anterior del documento corroboran dicha apreciación.

En cuanto a los talleres intermedios, las personas entrevistadas coincidieron en la importancia de esta instancia, pero expresaron la necesidad de incorporar mejoras. En primer lugar, las organizaciones manifestaron pocas posibilidades de interactuar con los equipos técnicos de la AGN. En segundo lugar, según sus propias experiencias, los talleres estaban orientados a recolectar información o comentarios útiles de la sociedad civil sobre el objeto de la auditoría en torno a la que versaba el taller, pero no se contemplaba un diálogo bidireccional más fluido con los equipos técnicos, ni referencias al desarrollo o progreso de su propio trabajo de auditoría. En otras palabras, este enfoque de la AGN reflejaría una concepción de la participación centrada en la consulta y recolección de insumos o aportes ciudadanos, en vez de una concepción de la participación orientada a la coproducción del control público (que incluya el control estatal y el control social).

Los entrevistados destacaron que estos espacios de participación ciudadana podrían servir para un diálogo horizontal entre OSCs si fueran más abiertos. Dado que el encuentro inicial grupal del programa de planificación participativa fue reemplazado por una convocatoria en línea a presentar propuestas escritas, uno de los entrevistados planteó la inquietud sobre *“cómo decide la AGN qué auditar cuando, por ejemplo, se presentan tres propuestas diferentes y la AGN no tiene capacidad para auditar las tres.”* Y concluyó que un espacio colectivo permitiría que las OSCs consensuen previamente los problemas más relevantes sobre los que se presentarían propuestas. La necesidad de espacios de articulación entre OSCs que trabajan diversas temáticas e interactúan con la AGN fue respaldada por otras entrevistadas. Al respecto, otra de ellas señaló que *“cuando uno trabaja en la defensa de derechos, los temas son transversales, por ej., los temas medioambientales afectan a las personas con discapacidad y a los consumidores”,* de allí, la necesidad de procurar una articulación entre OSCs. Y otra más subrayó este punto mediante un ejemplo: *“Por ejemplo, si existe un hallazgo o recomendación sobre género en un informe de auditoría sobre trabajo; quizás mi organización no se entere si no es invitada.”*

En sintonía con las observaciones previas, pero reflexionando de manera más amplia sobre el programa de participación ciudadana en la AGN, una entrevistada propuso que *“Abran todo lo que están haciendo así vemos donde podemos contribuir”.* Al respecto, las/os entrevistadas/os coincidieron en que los espacios de participación están circunscriptos y acotados por decisión de la AGN.<sup>32</sup> Conforme a la bibliografía sobre participación ciudadana, se trataría de espacios donde la institución pública establece las reglas de juego y el alcance de la participación (denominados *“invited spaces for public participation”*), que reflejan un abordaje más tradicional en materia de participación ciudadana. La excepción a ello es la participación de la AGN en el espacio nacional en torno a la Alianza para el Gobierno Abierto. La participación de la AGN en el plan de acción nacional de Argentina<sup>33</sup> en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) constituye un espacio más horizontal de interacción entre instituciones públicas y la sociedad civil, orientado hacia la co-creación, y donde las reglas de juego para dicho espacio son construidas conjuntamente.

Otro de los puntos destacados por las organizaciones entrevistadas se vincula con la necesidad de participar en todo el ciclo de auditoría, incluido el seguimiento sobre las recomendaciones realizadas por la AGN. Las organizaciones resaltan que, a pesar de conocer las limitaciones institucionales de la AGN para realizar el seguimiento de recomendaciones hasta que sea realizada una nueva auditoría sobre el mismo tema o programa, es importante encontrar la manera en que la institución pueda facilitar este trabajo colaborativamente con la sociedad civil, por ejemplo, mediante la generación de un tablero de control publicando la base de datos de todas las recomendaciones de informes de auditoría por institución.

## 7. UN BALANCE DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA AGN

El trabajo sobre participación ciudadana en la AGN fue avanzando de manera gradual, en sintonía con el modo de operar de la institución y de su diseño orgánico, encabezado por un cuerpo colegiado del que participan representantes de diversos sectores políticos.

Aunque se viene trabajando sobre la temática desde el 2002, el Área de Participación Ciudadana<sup>34</sup> se estableció en 2013 y reporta al De-

32 Los autores de este documento experimentaron dichas limitaciones durante el transcurso de la investigación al solicitar entrevistas en persona con un par de funcionarios de la AGN para cotejar información, no habiendo sido posible a la fecha. Los autores se comunicaron el Área de Participación Ciudadana para agendar entrevistas con un funcionario del Departamento de Planeación y otro funcionario de una Gerencia sectorial de la AGN, para lo cual se solicitó enviar una nota al respecto. ACIJ procedió a enviar dicha nota dos veces y la respuesta de la AGN requería que se enviara el cuestionario para ser respondido por escrito. Posteriormente se solicitaba que los autores informaran en donde se publicaría esta investigación. Ello demandó más de dos meses y no se ha logrado materializar dicha entrevista.

33 Ver <https://www.agn.gov.ar/page/alianza-para-el-gobierno-abierto> La AGN participó en el III Plan de Acción Nacional de la Alianza para el Gobierno Abierto (2017-2019) y participo con una propuesta de compromiso para el IV Plan (2019-2021), disponible en <https://trello.com/b/4kMQboRX/compromisos-participacion-c3%B3n-ciudadana>

34 Además del trabajo sobre planificación participativa, el Área es responsable de la iniciativa Aula desde 2016 que cuenta con recursos específicos

partamento de Relaciones Institucionales, del que depende presupuestariamente.<sup>35</sup> Pese a la rotación de parte del equipo inicial, éste se mantuvo a cargo de una funcionaria involucrada desde sus inicios, lo que facilitó la continuidad de los esfuerzos en la materia.

La visibilidad internacional que fue adquiriendo la participación ciudadana en los foros de INTOSAI y OLACEFS - y más recientemente, en el marco de OGP - contribuyó a posicionar y cimentar el trabajo realizado, porque la agenda internacional en torno a participación ciudadana inspira a la vez que brinda respaldo al trabajo realizado. Cabe mencionar aquí que la AGN se sumó como miembro de la Comisión de Participación Ciudadana de la OLACEFS en 2017.

Pese al trabajo sostenido sobre participación ciudadana en casi dos décadas, en ocasiones se percibió cierta resistencia - principalmente entre los rangos medios del personal - en torno a esta agenda al interior de la institución, bajo el supuesto que podría afectar la independencia de la AGN. Es decir, se temía que el diálogo entre la AGN y la sociedad civil generara que esta última le "marcara la cancha" y así verse afectada la calidad técnica de sus productos. Por otra parte, algunos funcionarios/os provenían del antiguo Tribunal de Cuentas, el cual se caracterizaba por una cultura organizacional menos proclive a la apertura a la sociedad. Además, se sumaba el temor a que se compartiera información sensible de las investigaciones de auditoría. Sin embargo, como afirmó un entrevistado, esto se explicaría en parte pues "hay una distancia desde el desconocimiento", reconociendo que la información e insumos aportados por la sociedad civil son una más pero no la única fuente de información, y que ella debe ser corroborada al igual que las otras evidencias. Más aún, los espacios de diálogo generados a partir del trabajo en torno a la participación ciudadana permitieron a las/os funcionarias/os de la AGN observar de primera mano el desconocimiento de la población sobre el papel de la institución y comenzar a valorar dichos intercambios con la sociedad, aprovechándolos como una oportunidad para concientizar al respecto.

A pesar de la resistencia por parte de algunos mandos medios de la institución - la cual ha ido menguando con el tiempo -, el compromiso de las máximas autoridades de la AGN con la participación ciudadana se ha mantenido constante en el tiempo, y fue ratificado por su actual presidente. El Dr. Oscar Lamberto, que es contador público y se desempeñó previamente como diputado nacional y presidente de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, fue designado presidente de la AGN a partir de agosto de 2016. Luego de asumir su cargo, el Dr. Lamberto convocó a reuniones con cada una de las gerencias y subrayó la importancia de la participación ciudadana en sus labores. A pesar de dicho impulso inicial, el carácter colegiado de la AGN ha puesto algunos límites a una expansión más dinámica de la participación ciudadana en la institución.

Por último cabe destacar, aunque incipiente, una buena práctica reciente que consiste en reportar sobre las acciones en torno a participación ciudadana en informes de auditoría específicos. La AGN ha comenzado a incorporar una breve sección en el anexo de algunos informes de auditoría<sup>36</sup> con una descripción de las actividades sobre participación ciudadana en el marco de una auditoría particular. Ello permite visibilizar la contribución de la sociedad al proceso de auditoría al verse reflejada en el informe final.

Según la Encuesta de Presupuesto Abierto del 2017 del *International Budget Partnership* (IBP)<sup>37</sup>, en su sección sobre participación pública en el proceso de presupuesto, y más específicamente en relación a los tres indicadores sobre participación pública en la Entidades Fiscalizadoras Superiores, Argentina aparece ubicada en el tercer lugar de los 17 países evaluados de la región.

Según dicha encuesta, la AGN registró el valor más alto en la implementación de dos de las tres prácticas examinadas, pues poseía un mecanismo para recibir propuestas del público para ser consideradas en su programación anual de auditorías y también brindaba una respuesta o devolución sobre el tratamiento de dichas propuestas. Sin embargo, la encuesta en cuestión señaló que la AGN carecía de un mecanismo para que la ciudadanía participe en investigaciones de auditoría.

---

y apunta a concientizar a estudiantes del 4to y 5to año del colegio secundario sobre el papel de la AGN y el sistema de control. Se espera que en un futuro dichos estudiantes pueden ejecutar veedurías estudiantiles en sus ámbitos escolares sobre una cuestión cercana a ellos. La AGN ha mantenido contacto con la ONG Conciencia acerca de esta iniciativa Aula AGN.

35 Dicha área consiste de un equipo mínimo de dos funcionarias, que estaba inicialmente compuesta por una licenciada en relaciones internacionales con experiencia con el canal de denuncias por discriminación del INADI y un ex oficial de programa de la ONG Poder Ciudadano. Con la partida de este último se sumó otra profesional y una persona con tareas administrativas en el área. Tal como fue explicado anteriormente, a partir del 1º de noviembre de 2019 el Área de Participación Ciudadana dejó de depender de la Prosecretaría Institucional y fue puesta bajo la órbita de la Secretaría Legal e Institucional (SLI).

36 Ver, AGN Ver Informe de Auditoría de Gestión Ambiental realizado en la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable., Resolución No. 19, 2017 <https://www.agn.gov.ar/informes/informe-de-auditoria-de-control-de-gestion-ambiental-realizado-en-la-secretaria-de-ambiente-y-desarrollo-sustentable> ; y AGN, Informe de Auditoría de Gestión Ambiental al Instituto Nacional Contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) Resolución 164, 2018, págs. 100-102 <https://www.agn.gov.ar/informes/auditoria-de-gestion-ambiental-sobre-la-proteccion-y-promocion-de-los-derechos-colectivos-historicamente-vulnerados>

37 Ver International Budget Partnership (IBP) Open Budget Survey 2017 <http://survey.internationalbudget.org/#rankings>

## 8. OPORTUNIDADES DE MEJORA

A la luz de las buenas prácticas recomendadas por la INTOSAI y la OLACEFS así como implementadas por las EFS de la región, a continuación se efectúan una serie de recomendaciones para perfeccionar la política de participación ciudadana en la AGN.

**1. Reglamentación de prácticas adicionales sobre participación ciudadana.** La disposición vigente sobre planificación participativa de la AGN no reglamenta los talleres temáticos ni los talleres intermedios que son las instancias de interacción entre las OSCs y los equipos técnicos de la AGN.

**2. Promoción de la participación ciudadana en las áreas estratégicas de la AGN.** A la fecha, la AGN ha desplegado una batería de talleres en sus acciones operativas. En lo posible, esta institución debería considerar la promoción de la participación ciudadana no sólo en la planificación operativa sino también en la planificación estratégica; por ejemplo, a través de consultas y solicitud de insumos para la formulación del plan estratégico de la institución y/o la formulación de una estrategia de participación ciudadana. Un ejemplo de ello es la experiencia de la Contraloría General de la República de Chile<sup>38</sup>, que ha establecido un Consejo Asesor de Sociedad Civil (COSOC).

**3. Promoción de la participación ciudadana a lo largo del ciclo de auditoría.** En la actualidad, la participación ciudadana en la AGN se materializa principalmente en dos momentos claros: la fase de planificación y la fase de difusión de informes de auditoría. Al respecto, la Encuesta de Presupuesto Abierto del 2017 realizada por la *International Budget Partnership* recomendó que la AGN adoptase mecanismos de participación de la sociedad en las investigaciones de auditoría.<sup>39</sup> Si bien la AGN posee alguna experiencia positiva en la materia, por ejemplo con el involucramiento de las personas con discapacidad en trabajo de campo con el equipo auditor para la recolección de datos sobre accesibilidad en el transporte público de colectivos, ello ocurrió en 2003 y no se ha repetido sostenidamente. Por otra parte, los talleres intermedios son esporádicos. Además, la AGN no posee prácticas y herramientas de participación ciudadana durante la última fase, correspondiente al seguimiento de recomendaciones de informes de auditoría. Por ello, la AGN debería considerar prácticas en torno al ciclo de auditoría en su conjunto, incluyendo la fase de ejecución de auditorías y la fase de seguimiento a hallazgos y recomendaciones y el uso de dichos informes y su impacto.<sup>40</sup>

**4. Implementación de prácticas de participación de mayor intensidad.** Si se consideran los diversos estadios de vinculación ciudadana (*citizen engagement*) conforme al marco analítico propuesto en el Informe sobre Prácticas de Vinculación entre EFS y Otras Partes Interesadas (2014)<sup>41</sup> que comprende el acceso a la información, la consulta, y la participación -en donde esta última conlleva el involucramiento en la toma de decisiones conjunta -, gran parte de las prácticas adoptadas por la AGN correspondería a la categoría sobre consulta (la cual abarcaría la recepción de insumos, denuncias y/o retroalimentación o *feedback*).<sup>42</sup> Es necesario entonces que la AGN incluya instancias de participación ciudadana en las que existe una deliberación conjunta y en la que la mirada de estos actores pueda incidir de forma efectiva en el trabajo de la institución.

**5. Elaboración de una estrategia y un plan de trabajo anual sobre participación ciudadana.** Actualmente, la AGN carece de una estrategia explícita y pública sobre participación ciudadana con objetivos, resultados esperados y supuestos subyacentes (que explique qué cambio y la trayectoria de cómo se lograría), así como un plan anual con metas e indicadores específicos. Dicha hoja de ruta es fundamental para planear el trabajo sobre participación ciudadana a futuro, en sintonía con la recomendación del Manual sobre buenas prácticas de acercamiento a la ciudadanía publicado por la Comisión de Participación Ciudadana de la OLACEFS<sup>43</sup>.

38 Ver Contraloría General de Chile, Consejo de Asociaciones de Sociedad Civil, <https://www.contraloria.cl/web/cgr/sobre-cosoc>

39 Ver IBP, Encuesta de Presupuesto Abierto, 2017, disponible en <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=ar>

40 Ver IBP, Strengthening Budget Oversight <https://www.internationalbudget.org/international-advocacy/strengthening-budget-oversight/>

41 Ver *Supreme Audit Institutions and Stakeholder Engagement Practices*, Effective Institutions Platform, September 2014, pág. 32, disponible en [https://www.effectiveinstitutions.org/media/Stocktake\\_Report\\_on\\_Supreme\\_Audit\\_Institutions\\_and\\_Citizen\\_Engagement\\_.pdf](https://www.effectiveinstitutions.org/media/Stocktake_Report_on_Supreme_Audit_Institutions_and_Citizen_Engagement_.pdf)

42 Con los constantes avances tecnológicos y la consiguiente posibilidad de brindar *feedback* de manera más frecuente y fácil, un grupo de estudiosos propusieron una tipología sobre *feedback* en torno a cuatro categorías: (a) realizar *sugerencias*; (b), presentar *reclamos*; (c) efectuar *monitoreo* (o verificación) y (d) evaluar el grado de *satisfacción*. En este sentido, las prácticas de la AGN corresponderían a la primera y segunda categoría. La participación social en el seguimiento a las recomendaciones de informes de auditoría sería un ejemplo de la tercera categoría de *feedback*. Ver Bjorn Soren Gigler, Samantha Custer, Savita Bailur, Elizabeth Dodds y Saher Asad with Elena Gagieva, *Closing the Feedback Loop. Can Technology Amplify Citizen Voices?*, World Bank 2014. Disponible en <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.472.6020&rep=rep1&type=pdf>

43 Ver OLACEFS, Manual sobre buenas prácticas de acercamiento a la ciudadanía, Comisión Técnica de Participación Ciudadana, 2012, disponible en <http://www.olacefs.com/manual-buenas-practicas-ctpc/>

En la medida de lo posible, la estrategia y/o plan de trabajo deberían ser consultados, o mejor aún cocreados con sociedad civil. La experiencia brasileña reciente es ilustrativa de ello, ya que el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil ha adoptado un documento marco para el relacionamiento con la sociedad que ha sido sometido a la consulta pública.<sup>44</sup>

**6. Fortalecimiento del sistema de monitoreo, medición y reporte sobre el trabajo en torno a participación ciudadana.** Los esfuerzos sobre el monitoreo, la medición de los resultados y el impacto de la participación ciudadana en la AGN y su reporte son limitados. En primer lugar, se debería revisar la clase/tipo de dato generado y su sistematización en el tiempo (ver Anexo 2 para recomendaciones específicas al respecto). Además, la AGN debería publicar series de datos sobre las múltiples herramientas utilizadas en las diversas fases del ciclo de auditoría en el tiempo y no limitarse a la convocatoria anual de propuestas. Por otra parte, debería medir no solo los insumos de la participación (por ej. el número de OSCs participantes, número de propuestas), sino también los resultados y el impacto, considerando para ello algunos indicadores recomendados por la Comisión de Participación Ciudadana de la OLACEFS<sup>45</sup> y ser incorporados al sistema interno de monitoreo y evaluación de la institución. Para ello, entre otras cuestiones, es preciso establecer un procedimiento para recabar información sobre el uso otorgado a los informes de auditoría por parte de las OSCs luego de haber sido publicados<sup>46</sup> –por ejemplo, saber si un informe fue utilizado por una OSC para recurrir a la justicia, como ocurrió con el informe sobre las obligaciones contractuales de mantenimiento y seguridad de los servicios de Trenes de Buenos Aires (TBA) y su uso por los familiares de las víctimas en el accidente en la Estación de Once.<sup>47</sup>

Dado que la participación no es un fin en sí mismo, es importante capturar los *resultados* (qué se logró mediante la participación)<sup>48</sup> y el *impacto* (qué cambio se registró a partir de dicho resultado). Conforme subrayó el informe sobre “Uso e Impacto de Informes de Auditorías” publicado por la EFS de Reino Unido y el Subcomité de Capacitación de INTOSAI (2010), “los informes de auditoría [tampoco] deben ser percibidos como un fin en sí mismo”.<sup>49</sup> En consecuencia, dicha publicación enfatizó la importancia de que las EFS den seguimiento a la implementación de las recomendaciones de auditoría y corroboren que las acciones correctivas han sido realizadas, así como el uso de los informes por otras partes interesadas – incluida la sociedad civil – y su impacto. La calidad de redacción de las recomendaciones, su seguimiento<sup>50</sup> y el uso del informe permiten comprender – aunque no sea necesariamente atribuible, pero sí contribuya – el impacto de la labor fiscalizadora, que es considerada fundamental para entender no solo el desempeño de la EFS, sino su aporte al sistema más amplio de rendición de cuentas en el país.

A su vez, el monitoreo y evaluación sobre la política de participación ciudadana contribuiría a un proceso más sistemático de aprendizaje organizacional y de mejora continua – el cual ya se ha evidenciado de manera informal en el trabajo en la materia –, al tiempo que permitiría comprender el beneficio mutuo de esta interacción y si la participación contribuye al logro de los objetivos en el Plan Estratégico Institucional (por ej. fortalecer la oportunidad del control; fortalecer el seguimiento y verificación del cumplimiento de las recomendaciones; realizar auditorías de calidad) y de las OSCs respectivamente, pues la participación debe ser redituable para ambas partes.

**7. Promoción de una participación más inclusiva.** Un análisis sobre la planificación participativa en 2011<sup>51</sup> resaltó entre los aspectos para fortalecer “el nivel de inclusión de las prácticas y herramientas utilizadas”. La convocatoria anual a la planificación participativa suele estar orientada al grupo de OSCs que han establecido un vínculo con la institución de forma permanente. Por otra parte, los talleres o encuentros sobre participación ciudadana de la AGN suelen ser realizados en la sede de la AGN, contribuyendo a la participación de OSCs situadas en la capital federal. Por ello, convendría una difusión más amplia y activa de la convocatoria –aprovechando

44 Ver Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, “O TCU e o Controle Social”, diciembre de 2018, disponible en <https://www.linkedin.com/pulse/o-tcu-e-control-social-renato-braga/>; y ver Carlos Renato Araujo Braga, “Obtención de Insumos para Elaborar un Marco para la Participación Ciudadana en el Control Externo en Brasil”, Revista OLACEFS, México, Año 11, No. 24, diciembre de 2018, págs. 22-27 [http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2018/12/Revista-24-OLACEFS\\_2.pdf](http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2018/12/Revista-24-OLACEFS_2.pdf)

45 Ver OLACEFS, Indicadores para la medición del impacto de la participación ciudadana en las EFS de la OLACEFS, 2015. <http://www.olacefs.com/indicadores-para-la-medicion-del-impacto-de-la-participacion-ciudadana-en-las-efs-de-la-olacefs/>

46 Ver UK National Audit Office, How to Increase the Use and Impact of Audit Reports. A Guide for Supreme Audit Institutions, INTOSAI Capacity Building, 2010. <https://www.eurosai.org/handle/404?exporturi=export/sites/eurosai/content/documents/INTOSAI-CBC-How-to-Increase-the-Use-Impact-of-Audit-Reports-A-Guide-for-SAIs-Oct-2010.pdf>

47 Marcos Mendiburu, Accountability for Safe Train Service in Argentina, September 2016 <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/ibp-audit-case-study-argentina-transportation-2016.pdf>

48 En su informe de gestión anual institucional, la AGN ha reportado sobre el número de informes que forman parte de causas judiciales por delitos contra el Estado, además de datos sobre el número de informes con hallazgos sobre incumplimiento de autoridad y violación de los deberes de funcionario público; sobre abuso de autoridad, sobre administración fraudulenta y sobre estafa.

49 Ibid, pág. 4

50 Las recomendaciones deben basarse en los hallazgos y ser medibles, oportunas (con plazos determinados), e implementables (donde los beneficios superen a los costos). Y se identifique al responsable de su ejecución. Ver US GAO, “Getting results. Writing effective recommendations”, April 2018

51 Ver ACIJ, “La Planificación Participativa en la Auditoría General de la Nación de Argentina”, Buenas Prácticas de TPA en las EFS de América Latina, ACIJ, Buenos Aires, 2011, pág. 3. <https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2011/11/planificac3b3n-participativa-en-la-agn2.pdf>

espacios existentes como, por ejemplo, la Alianza para el Gobierno Abierto y facilitar la participación remota - que permita fomentar la diversidad temática y geográfica de las OSCs participantes, incorporando a organizaciones civiles del interior de país y, en consecuencia, fomentar un mayor grado de inclusión del proceso. Por otra parte, para promover una participación ciudadana amplia y sustantiva es importante considerar las barreras, capacidades y los incentivos para la participación de los diversos grupos de la sociedad.

## 9. CONCLUSIONES

En conclusión, el balance sobre la implementación de la política sobre participación ciudadana en la AGN ha sido positivo. La AGN ha expandido su capital social, se ha mostrado más sensible o permeable a las demandas sociales, siendo más receptiva a temáticas de relevancia pública. Sobre esto último, y conforme al análisis sobre planificación participativa realizado por ACIJ en 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 la AGN ha logrado fomentar una práctica exitosa de participación en un contexto políticamente difícil y ha salido airosa y fortalecida".<sup>52</sup> Por otra parte, en este informe se identifican un conjunto de áreas de oportunidad para fortalecer la participación ciudadana en la AGN, en sintonía con las transformaciones en materia de participación ciudadana y las nuevas modalidades de vinculación de la ciudadanía con las instituciones públicas.

La creciente demanda de la sociedad por mejores servicios públicos, por el uso eficiente de los recursos y por resultados generados por el control acentuará la relevancia de la participación ciudadana en la AGN en el futuro.

# Anexo I

Talleres de participación ciudadana realizados por la AGN entre el 2013 y 2018

Año	Taller
2013 <sup>53</sup>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Taller de trabajo sobre Transporte</li><li>• Taller de trabajo sobre Grupos Vulnerables</li><li>• Taller de trabajo de Pueblos originarios</li><li>• Taller de trabajo de Medio Ambiente</li><li>• Encuentro anual con las OSCs</li></ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"><li>• Taller de trabajo sobre Agroquímicos y Bosques Nativos</li><li>• Taller de trabajo sobre Comunicaciones (atención al usuario, portabilidad numérica, modalidades de contratación, calidad de servicio)</li><li>• Taller de trabajo sobre Pueblos Indígenas</li><li>• Encuentro anual con las OSC</li></ul>
2015	<ul style="list-style-type: none"><li>• Taller de trabajo sobre la Implementación de la Ley de Glaciares</li><li>• Taller de trabajo sobre auditorías de gestión sobre la temática ambiental</li><li>• Taller de trabajo de Telefonía celular (tasación en el servicio de telefonía móvil)</li><li>• Encuentro anual con las OSCs</li></ul>
2016	<ul style="list-style-type: none"><li>• Taller intermedio sobre los Controles realizados sobre la tasación por segundo en servicios móviles telefonía celular, con la participación de especialistas en el tema.</li><li>• Taller temático de trabajo sobre Género</li><li>• Taller de presentación de informe de agroquímicos</li><li>• Taller temático de trabajo sobre Áreas Protegidas</li><li>• Encuentro anual con las OSCs</li></ul>
2017	<ul style="list-style-type: none"><li>• Taller de presentación de informe sobre telefonía celular</li><li>• Taller temático de trabajo de telefonía celular</li><li>• Taller temático de trabajo sobre Minería</li><li>• Taller temático de trabajo sobre INADI</li><li>• Taller de presentación de informe sobre glaciares</li><li>• Encuentro anual con las OSCs</li></ul>
2018	<ul style="list-style-type: none"><li>• Taller de planificación de auditoría de electrificación del tren Roca</li><li>• Taller de planificación de auditoría de telecomunicaciones satelitales</li><li>• Taller sobre gestión de ACUMAR en la implementación del Plan Sanitario de Emergencia</li><li>• Taller de presentación de auditoría sobre Chagas</li></ul>

23

## Anexo II

Propuestas para una mejor publicación de datos sobre la participación ciudadana en el ciclo de auditorías de la AGN

En primer lugar, una política de apertura de datos debe estar precedida por una buena gestión de la información. Para ello es necesario construir una serie de parámetros que permitan que año a año la información sobre el programa de participación ciudadana sea almacenada de manera consistente. Para cumplir con este objetivo es necesario definir una estrategia o protocolo que contemple, entre otros:

- Adoptar un procedimiento para recolección de datos a través de criterios predefinidos en el que se establezca en qué momentos y cómo recopilar los resultados de las iniciativas de participación ciudadana.
- Determinar tipos de valores, términos y cualquier forma en la que se vaya a clasificar la información. Estas clasificaciones tienen que tener una definición clara y precisa que pueda ser comprendida por cualquier persona que intente utilizar los datos. A dichos efectos, se recomienda también la publicación de un glosario o guía de datos que permita entender de qué manera se lleva adelante la clasificación de la información. Ello es crucial debido a las diferentes categorías y maneras de clasificar la gestión de las propuestas recibidas en el programa de planificación participativa.

<sup>53</sup> Estos talleres se denominaron talleres de planificación de auditoría a partir del 2016.

●. Acordar la manera en la que serán construidas las bases de datos. Ello significa definir los campos y columnas que tendrá la base de datos en las que concentrará toda la información sobre el programa de participación ciudadana. Cada campo o agrupamiento de datos debe ser claro y tener un sentido en el contexto de la base para poder ser reutilizado con facilidad.

■. Publicar la información en formatos abiertos. Ello significa que toda la información esté disponible en formatos reutilizables.

●. Establecer un proceso de control de calidad de los datos divulgados. Como ocurrió a la hora de llevar adelante esta investigación, la inconsistencia observada entre diversas fuentes de datos sobre participación ciudadana de la AGN obliga a un constante proceso de validación de la información que dificulta el análisis de la política de participación ciudadana.

En segundo lugar, la información debe ser fácilmente accesible. Para ello, además de las visualizaciones de datos que se encuentran actualmente en su sitio (principalmente a través de gráficos), es importante generar las condiciones para que esta información pueda ser comprendida y analizada por cualquiera. Existen prácticas en diferentes instituciones públicas en las que los datos son publicados junto a documentos o piezas explicativas sobre la manera de utilizar esa información.

Además, se estima pertinente realizar algunas apreciaciones sobre la información que resultaría útil para la sociedad civil que publique el Área de Participación Ciudadana de la AGN. Se enumeran a continuación algunas ideas:

Publicar de manera oportuna y completa la serie anual de datos relativa al programa de planificación participativa, incluyendo el nombre de las organizaciones de sociedad civil participantes; con su correspondiente número de propuestas presentadas, y la temática e institución pública incluida en cada propuesta de auditoría; así como también la respectiva respuesta de la AGN (si la propuesta fue aceptada o rechazada, y los motivos de su rechazo);

Explicitar la vinculación entre el número de propuestas y el número de proyectos generados por OSC participante para su posterior trazabilidad;

Publicar el número de informe de auditoría en caso que la respuesta de la AGN indique que se ha realizado una auditoría reciente sobre dicha propuesta;

Incorporar con posterioridad el número de informe de auditoría – una vez aprobado – al número de la propuesta presentada por la sociedad civil para identificarlo de manera clara y fácil;

Publicar las series de datos sobre los talleres temáticos y talleres intermedios realizados por año, cantidad y tipo de participantes, los informes de auditoría a los que ha contribuido cada taller según su identificación, tipo de auditoría y área a cargo (información que hoy se publica de manera parcial en las Memorias Anuales de la AGN pero no en la sección web sobre participación ciudadana). Ello se debería complementar con un enlace a las minutas de dichos talleres que refleje los aportes de los participantes de sociedad civil y los resultados de la reunión;

Publicar el listado completo de organizaciones de la sociedad civil y distintos actores involucrados en todas las etapas de participación ciudadana, identificando las instancias y los años en los que participaron, incluyendo las propuestas (según título y cantidad) de auditoría presentadas por año y temáticas.





