



ESPECIALIZACIÓN en
AUDITORÍA INTERNA
GUBERNAMENTAL

(DECRETO 72/2018)

ESPECIALIZACIÓN EN AUDITORÍA INTERNA GUBERNAMENTAL

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS UNIVERSIDAD
NACIONAL DE LA PLATA

TRABAJO INTEGRADOR FINAL (TIF)

Participación Ciudadana: Buenas Prácticas en Auditoría de Programas Sociales

AUTOR: NADELA, JUAN MANUEL

DIRECTORA: CDORA. VICTORIA, SILVIA LILIANA

NOVIEMBRE DE 2021

Página 1





1. RESUMEN

El presente trabajo integrador final (TIF), tiene como principal objetivo, brindar una exposición de buenas prácticas en auditoría interna gubernamental de Programas Sociales y analizar el valor que agrega la participación ciudadana en la eficiencia y transparencia de los Programas.

Se toma como punto de partida la integridad y transparencia en la Gestión Pública dado que son los principales principios que se fortalecerán con la participación ciudadana en la auditoría. Para ellos se incluyen definiciones y una descripción de la normativa vigente, con la cual se busca garantizar el acceso de la ciudadanía a información clara, precisa y oportuna.

Asimismo, la participación ciudadana refuerza la democracia y da legitimidad a la rendición de cuentas creando un vínculo entre los ciudadanos y los funcionarios, asesores y demás responsables de llevar adelante las políticas públicas.

También, es una buena estrategia para combatir la corrupción y el abuso de poder. La corrupción es una enfermedad que afecta directamente los intereses y los derechos de todos los ciudadanos en beneficio de unas pocas personas que se aprovechan de su posición de poder para obtener beneficios para sí mismos, familiares y/o amigos. No es nada nuevo, existe desde el inicio de los tiempos y, lamentablemente, sobran los ejemplos. En mayor o menor medida puede estar presente en cualquier gobierno del país que sea.

Si bien hasta la fecha no es común en nuestro país que la auditoría de los Programas Sociales cuente con participación ciudadana, la participación e involucramiento de los ciudadanos en las políticas públicas es una tendencia a nivel global. Se puede ver por ejemplo con los denominados presupuestos participativos que se implementan en algunas ciudades de la Provincia de Buenos Aires, en Rosario y en Córdoba.

En la medida que la comunidad no se sienta marginada frente a las decisiones de los gobiernos, mediante su involucramiento en los temas de interés público se puede lograr una sinergia que nos conduzca a mejores resultados de las políticas públicas y a una mayor transparencia en la gestión de los fondos públicos destinados a los beneficiarios de los diferentes Programas Sociales.

Ahora bien, la ciudadanía por sí sola no posee la organización, la capacidad y los recursos para lograr una participación efectiva. Por ello se precisó analizar diferentes formas en las que se podría lograr dicha participación y el valor que agregaría a la auditoría de los Programas Sociales. Para reforzar esta idea, además, se identifican riesgos durante



diferentes etapas de los Programas, y se plantea en qué forma la comunidad podría participar y agregar valor en el control de los mismos.

Finalmente, no se identificó normativa específica sobre la participación ciudadana en la auditoría interna gubernamental, lo que refuerza la aseveración de que se trata de una práctica incipiente que tiene mucho camino por recorrer. Sobre este punto es importante trabajar sobre la aprobación e implementación de normativa, manuales de procedimientos y capacitaciones tanto para los ciudadanos que vayan a participar de las auditorías como para los integrantes de los equipos de auditoría de forma que se fomente y regule la aplicación de las auditorías sociales.

PALABRAS CLAVE:

Keywords: Public Administration, Public Sector Audits, Auditing Community Participation.

Palabras Clave: Administración Pública, Auditorías del Sector Público, Participación Ciudadana en la Auditoría.



2. ÍNDICE

1.	RESUMEN	2
3.	INTRODUCCIÓN	5
4.	PLANTEAMIENTO DEL TEMA/PROBLEMA	7
5.	OBJETIVOS	10
6.	MARCO TEÓRICO	11
6.1	Políticas Públicas	11
6.2	Políticas Sociales	12
6.3	Programa Social	13
6.4	Auditoría de Programas Sociales	13
6.5	Participación Ciudadana: Auditoría o Contraloría Social	15
6.6	Normativa Vigente en Argentina	15
7.	DESARROLLO	18
7.1	Integridad y Transparencia en la Gestión Pública	18
7.2	Importancia de la participación ciudadana	20
7.3	Oportunidad en la Participación Ciudadana	21
7.4	Evolución de la Participación Ciudadana	22
7.5	Participación Ciudadana en la lucha contra la Corrupción	25
7.6	Auditoría con Participación Ciudadana	25
7.7	El Proceso de Auditoría con Participación Ciudadana	28
	28
	28
7.8	¿Qué podría salir mal? – Análisis de Riesgos	29
7.9	El caso de Poder Ciudadano y su aporte	31
7.10	¿Cómo lograr una participación ciudadana efectiva en la auditoría de los Programas Sociales?	34
8.	CONCLUSIONES	36
9.	BIBLIOGRAFÍA	39



3. INTRODUCCIÓN

La selección del tema se encuentra directamente relacionada con un interés personal en el rol social del Estado, y el derecho de los ciudadanos al acceso a la información y a controlar su accionar y exigir la rendición de cuentas. Sobre este punto se analiza, específicamente, a la auditoría o contraloría social como mecanismo de control ciudadano para transparentar la gestión de la administración pública mediante su articulación con las auditorías internas gubernamentales.

La participación ciudadana en la gestión pública está cobrando cada vez mayor relevancia en el mundo, impulsada por organizaciones como la OCDE y presiones de organizaciones civiles, y el público en general.

Si bien se mencionan algunos antecedentes a modo de ejemplo, el espacio temporal del trabajo se ubica en el presente, analizando cuál es el estado de aplicación y de madurez de las auditorías de Programas Sociales con participación ciudadana al momento de la realización del presente trabajo y arribando a recomendaciones para aplicar a futuro.

En la medida que el diseño y formulación, la planificación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de la gestión de políticas públicas cuente con participación ciudadana se lograrán mejoras en la calidad de las políticas públicas.

El valor agregado que proporciona una participación temprana de la ciudadanía aportando diferentes perspectivas, conocimientos y experiencias a las políticas públicas, es invaluable.

Partiendo del concepto genérico de participación ciudadana, el presente trabajo se enfoca específicamente en analizar las mejores prácticas para poner en uso esta herramienta en la auditoría interna gubernamental de Programas Sociales con el fin de agregar valor en la eficiencia y transparencia de dichos Programas.

Se trata de una práctica que aún no se encuentra extendida y consolidada en nuestro país, ni tampoco en la región.

Por este motivo, presentó un desafío, toda vez que no existe normativa/regulación específica en la materia, y si bien el material sobre participación social en general es amplio, sobre la auditoría con participación ciudadana y más específicamente de Programas Sociales es bastante acotado.

Es por eso que el presente trabajo cobra una mayor relevancia con el objetivo de brindar un aporte de utilidad que motive a los encargados de los programas sociales y a los



responsables de auditarlos a considerar como una buena práctica de auditoría, la inclusión de la participación ciudadana en busca del alcance de los objetivos de los Programas con una mayor eficiencia y brindando a los interesados la posibilidad de ser escuchados abriendo las puertas a una multiplicidad de voces que contribuye a la mejora continua, al incremento de la integridad, la transparencia y la democracia en la gestión de políticas públicas.

En el marco teórico se incluyen los conceptos básicos que deben ser internalizados para alcanzar un entendimiento adecuado de la temática que la sitúe al alcance de cualquier persona. Para ello es necesario saber, ¿qué son las políticas públicas?; ¿qué son las políticas sociales?; ¿qué es un Programa Social?; ¿en qué consiste una auditoría de Programas Sociales?; ¿qué se entiende por participación ciudadana a través de una auditoría o contraloría social?; y ¿cuál es la normativa vigente en Argentina?

Para el desarrollo se toma como punto de partida la integridad y transparencia en la gestión pública y la normativa vigente en Argentina para luego continuar con el análisis específico de la participación ciudadana, su importancia, la oportunidad de su aplicación, cómo incluirla en la auditoría de Programas Sociales, cómo puede contribuir a mitigar riesgos comunes que se identifican en distintas etapas de los Programas Sociales, etc.

Asimismo, se plantea el rol fundamental que la participación ciudadana puede jugar en la lucha contra la corrupción.

Por otro lado, se expone el caso de la ONG Poder Ciudadano y su aporte. Se trata de una organización sin fines de lucro (ONG), fundada en 1989, cuya misión es la de promover la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública para fortalecer las instituciones de la democracia a través de la acción colectiva (Ladisa, 2005). Dicha ONG promueve la visión de construir una red de personas e instituciones comprometidas con los asuntos públicos a escala local, nacional e internacional en pos de sociedades democráticas e inclusivas.

Finalmente, se aborda la pregunta ¿Cómo lograr una participación ciudadana efectiva en la auditoría de los Programas Sociales?, dando respuesta a la misma con los conocimientos adquiridos a lo largo del desarrollo del trabajo y plasmados en los diferentes apartados.



4. PLANTEAMIENTO DEL TEMA/PROBLEMA

El objeto del presente Trabajo Integrador Final (TIF), es exponer los aportes de la participación ciudadana en la auditoría interna gubernamental de programas sociales, en tanto contribuye a la transparencia de la gestión de la administración pública, incrementando además la confianza en las instituciones, en la democracia y en la rendición de cuentas.

Se analizan cuáles son las mejores prácticas de auditoría interna de Programas Sociales con participación ciudadana, a través de la auditoría social, con el fin de contribuir al alcance de los objetivos de los programas con eficacia, eficiencia y economía.

La selección del tema se encuentra directamente relacionada con un interés personal en el rol social del Estado, y el derecho de los ciudadanos al acceso a la información y a controlar su accionar y exigir la rendición de cuentas. Sobre este punto se analizará, específicamente, a la auditoría o contraloría social como mecanismo de control ciudadano para transparentar la gestión de la administración pública mediante su articulación con las auditorías internas gubernamentales.

He sumado a mi experiencia profesional, la realización de un trabajo especial de auditoría Programas Sociales impulsados desde la Administración Pública Nacional, cuya ejecución era responsabilidad de las Administraciones Jurisdiccionales.

Me impactó como la falta de un adecuado monitoreo y seguimiento de los fondos que eran transferidos a las Provincias, había propiciado un incumplimiento de las responsabilidades de algunas de éstas, encontrándose fondos inmovilizados, que habían ido perdiendo su poder adquisitivo por el paso del tiempo en un contexto inflacionario. De esta manera los objetivos de los Programas, no solo no se alcanzaron en tiempo y forma, sino que ya eran de imposible cumplimiento con los fondos con que se contaba. Esta situación me afectó no solo a nivel profesional, sino también desde mi percepción como ciudadano con conciencia social, sabiendo que esos fondos no llegaron a los beneficiarios de los programas por la desidia de los responsables de llevar adelante la



ejecución de los mismos y la ausencia de un seguimiento por parte de los responsables del Programa a nivel nacional.

De allí, que considero que estoy ante una buena oportunidad para analizar y exponer a través de mi Trabajo Integrador Final, buenas prácticas de auditoría de Programas Sociales con participación ciudadana que sirvan para mitigar los riesgos que llevan a este tipo de situaciones que podrían ser prevenidas mediante la implementación de controles adecuados, que incluyan necesariamente un monitoreo y seguimiento de la ejecución y rendición de cuentas, en los que los ciudadanos pueden contribuir dando mayor transparencia a la gestión.

El control de los Programas Sociales reviste una significativa importancia asociada tanto con la cantidad de recursos que se asignan a los mismos, como en la importancia de los fines que se persiguen.

Tal como expusiera anteriormente, he comprobado en base a mi experiencia, las graves debilidades en el Control Interno imperante en los programas sociales que audité, en ejercicio de mi función como auditor de la Unidad de Auditoría del Ministerio de Educación de la Nación.

Los funcionarios públicos, en su conjunto, que tienen por finalidad perseguir el bien común son responsables de prestar especial atención al buen funcionamiento de los Programas Sociales, el alcance de sus objetivos y la rendición de cuentas correspondiente.

En lo que respecta a nuestro rol como auditores gubernamentales, tenemos la responsabilidad y la oportunidad de, a través de nuestros informes de auditoría y/o asesoramiento profesional atinente a nuestra competencia, de brindar a los funcionarios competentes, nuestras observaciones y hallazgos con las recomendaciones a implementar para mitigar los riesgos a los que se enfrentan los programas en sus diferentes etapas. De esta forma podemos contribuir a un adecuado funcionamiento de los mismos.



Por otro lado, teniendo en cuenta el impacto que tienen los programas para la ciudadanía, y el derecho de esta al acceso a la información pública, se nos presenta la posibilidad de articular nuestra labor con la participación ciudadana a través de lo que se conoce como “Auditoría Social” o “Contraloría Social”.

Sobre este último punto se va a focalizar mi trabajo. La Auditoría Social, en la medida que se implemente de manera adecuada, se vuelve una aliada de gran valor agregado para nuestro trabajo de auditoría. En primer lugar, contaríamos con la óptica de quienes están más cerca de los problemas que se busca resolver mediante la implementación de los programas, y de los resultados que se van consiguiendo, y, en segundo lugar, lograríamos mediante esta participación de los ciudadanos, dotar a los Programas Sociales de una mayor transparencia, principalmente en cuanto a su implementación y rendición de cuentas. Asimismo, podríamos incrementar la confianza de la ciudadanía en las instituciones y en la democracia.

Dado que no existe mucho material sobre la temática de nuestro país, la bibliografía local será complementada con bibliografía de países con mayor experiencia, donde la Auditoría Social se encuentra más avanzada. Se tendrá en cuenta la aplicabilidad de la misma a las particularidades de nuestra normativa vigente en la materia.

Finalmente, con mi trabajo integrador final, pretendo, mediante un enfoque original, conformar un documento que sirva de herramienta para quienes deben llevar adelante este tipo de auditorías, brindando una exposición de buenas prácticas en auditoría interna gubernamental de Programas Sociales con participación ciudadana, como herramienta para lograr una mayor eficiencia y transparencia a los Programas Sociales.



5. OBJETIVOS

Objetivo general:

- Brindar una exposición de buenas prácticas en auditoría interna gubernamental de Programas Sociales y analizar el valor que agrega la participación ciudadana en la eficiencia y transparencia de los programas.

Objetivos específicos:

- Identificar y evaluar para las diferentes etapas de los Programas Sociales, los riesgos que se enfrentan y los principales controles a implementar.
- Evaluar la contribución de la participación ciudadana en las diferentes etapas del programa, desde las buenas prácticas y como herramientas que contribuyan al fortalecimiento de control interno.
- Identificar el impacto de la participación ciudadana en la transparencia de los programas y el fortalecimiento de la confianza en las instituciones, en la democracia y en la rendición de cuentas.
- Determinar los puntos críticos a tener en cuenta a la hora de planificar una auditoría de Programas Sociales.



6. MARCO TEÓRICO

El presente trabajo tiene por objetivo brindar una exposición y análisis de buenas prácticas en auditoría interna gubernamental de Programas Sociales con participación ciudadana.

Los Programas Sociales cuentan con variables tan complejas, desde la etapa de su diseño y planificación hasta su implementación y posterior seguimiento y monitoreo, que se vuelve una necesidad fundamental para el alcance de sus objetivos, contar con un adecuado sistema de control interno que debe ser evaluado periódicamente por la auditoría interna de cada organismo. Y ésta auditoría puede implementar la participación ciudadana a través de auditorías o contralorías sociales como una buena práctica de auditoría para agregar valor a su labor, contribuyendo, a su vez, a un incremento en la transparencia de los programas.

Es importante, para un entendimiento acabado del trabajo, abordar los siguientes conceptos generales:

6.1 Políticas Públicas

Las políticas públicas pueden entenderse como acciones de gobierno materializadas en instrumentos de gestión puestos en acción. Es decir, pautas generales de decisión y acción encaminadas a responder problemas actuales o potenciales de la agenda social política (Krieger, 2005). De acuerdo a lo planteado por Alexis Poet (Poet, El Control Público de Programas Sociales, 2016), las políticas públicas juegan un papel fundamental no solo en la construcción del andamiaje que sostiene el rumbo de una nación, sino del rumbo que los hacedores de políticas imprimen en la vida política, económica y social de un país. De este modo, puede entenderse que la construcción de la “cosa pública” requiere de un sistema herramental que contiene la formulación de políticas públicas en el marco de una planificación nacional. Para llevar adelante estas pautas con éxito, “(...) es necesario que los sistemas de formulación de política cuenten con capacidades de prever, identificar y definir problemas y para establecer consensos que permitan gestar e implementar políticas (...)” (Poet, 2006, pág. 8) que cumplan con los objetivos planteados.



6.2 Políticas Sociales

En una perspectiva de derechos, la política social se define como el conjunto de objetivos, regulaciones, sistemas y entidades por medio de las cuales el Estado se dirige a crear oportunidades y fortalecer instrumentos en términos de la equidad y la integración social. La política social, por tanto, debe expresar el contenido específico de los servicios, prestaciones y protecciones sociales; la financiación para garantizar el acceso de quienes carecen de recursos; el aseguramiento de individuos, familias y grupos contra determinados riesgos; y la protección a quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad específicas (Delgado Gutiérrez, 2002).

El contenido de la política social es el conjunto de transferencias en la forma de recursos financieros, medidas reguladoras, distributivas y redistributivas de servicios en las áreas de salud, educación, seguridad social, vivienda, protección laboral y asistencia a las familias. Por ello, las políticas públicas sociales, se ubican crecientemente en función de derechos, adscripciones legales y políticas de acción positiva, respecto de ciertas categorías de individuos (Rosanvallon, 1995), y/o grupos poblacionales que, por diversas condiciones económicas, sociales y políticas, se encuentran expuestas a riesgos y contingencias y, por lo tanto, sujetos de regulación pública, transferencias o servicios (Delgado Gutiérrez, 2002).

Algunos autores relacionan la política social directamente con el “estado de bienestar”. En este sentido, según Repetto (2010, pág. 54) “El término política social no es una expresión técnica con significado exacto (...), se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos”.

Las sociedades que presentan mayores desigualdades son las que requieren de una mayor intervención del Estado en busca de una mayor equidad. Las políticas sociales con las que se busca este objetivo se promueven, principalmente, a través de los Programas Sociales.



El ideal a perseguir, en mi opinión, sería que se vayan implementando planes económicos integrales, sólidos, efectivos, de mediano y largo plazo que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos, contribuyendo a una mayor equidad. De esta forma se iría minimizando la necesidad de muchos Programas Sociales, avanzando hacia una etapa de madurez más avanzada del Estado.

6.3 Programa Social

Un programa social puede ser definido como una iniciativa destinada a mejorar las condiciones de vida de una población. Se entiende que un programa de este tipo está orientado a la totalidad de la sociedad o, al menos, a un sector importante que tiene ciertas necesidades aún no satisfechas. La mayoría de los programas sociales son desarrollados por el Estado, que tiene la responsabilidad de atender las necesidades de todas las personas. Un gobierno, de este modo, puede poner en marcha planes que busquen garantizar el acceso a la educación, campañas de prevención para cuidar la salud o iniciativas para combatir la desnutrición infantil, entre otros. En este caso, hay muchos y variados programas sociales que, en estos momentos, están vigentes en las ciudades de todo el mundo. Así, por ejemplo, se han impulsado desde los relativos a la vivienda, para que cualquier ciudadano pueda tener una digna, hasta los que se refieren a la educación. (Pérez Porto, 2015)

Donde existe una necesidad básica insatisfecha, que el estado quiere cubrir con sus políticas públicas, existe la posibilidad de diseñar e implementar un Programa Social que ayude a revertir o mejorar esa situación.

6.4 Auditoría de Programas Sociales

Las auditorías internas de Programas Sociales más efectivas se enmarcan dentro de lo que conocemos como “auditorías de gestión”. La Auditoría General de la Nación (AGN) identifica este tipo de estudio o fiscalización sobre planes, programas, proyectos y operaciones, con el propósito de informar sobre la capacidad que tienen los gestores de dichos programas de alcanzar los objetivos previstos. En ese sentido, incorpora las



dimensiones de análisis del desempeño para realizar el análisis encomendado en la auditoría de gestión. Estas dimensiones son identificadas con las usualmente llamadas tres “E” del desempeño; estas son: Economía, Eficiencia y Eficacia. En el caso puntual de la AGN, adicionalmente 76 EL CONTROL PÚBLICO DE PROGRAMAS SOCIALES presenta la idea de fidelidad. Este último concepto se relaciona con un planteo de apego a las normas, característico de la cultura organizacional de la entidad. Es decir, pone en valor la atención que debe dispensarse a la responsabilidad y apego a las normas con los que actúa quien oficia de gestor de la implementación de la política (Poet, 2016).

De esta manera, la Auditoría General de la Nación (1993) define la auditoría de gestión de la siguiente forma:

Es el examen de planes, programas, proyectos y operaciones de una organización o entidad pública, a fin de medir e informar sobre el logro de los objetivos previstos, la utilización de los recursos públicos en forma económica y eficiente, y la fidelidad con que los responsables cumplen con las normas jurídicas involucradas en cada caso. (AGN, "s.f.", pág. 9).

Por su parte, la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), de acuerdo con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) define la auditoría de gestión o rendimiento incorporando, no solo las tres “E” sino, además, la idea de independencia del examen, propia de las auditorías externas. Sin embargo, el aporte cualitativamente más importante, incluido en la ISSAI 3000 del 2004, es el de identificar el propósito por el cual se realizan las auditorías de gestión; esto es, el de propiciar llevar adelante mejoras en la gestión, (Poet, 2016).

Por otro lado, se llevan adelante “Auditorías de Cumplimiento”, las cuales se enfocan en determinar si un asunto en particular cumple con las regulaciones o propiedades identificadas como criterios (Ley N° 24.156, 1992).



6.5 Participación Ciudadana: Auditoría o Contraloría Social

La auditoría o contraloría social, es el ejercicio de la participación ciudadana, en políticas públicas como una intervención ordenada de personas y organizaciones para cooperar con las acciones que lleva a cabo un gobierno. Así, la participación se vuelve un proceso transformador que brinda al sistema democrático otro dinamismo y que, al mismo tiempo, requiere canales de comunicación permanentes entre gobernantes y gobernados. Tanto la oferta de espacios de participación por parte del gobierno, como su demanda desde la sociedad civil, pueden manifestarse en varios momentos de una política pública: en su fase de diseño, de decisión, de implementación y / o de monitoreo y control (Lissidini, 2008).

Con la misma se busca que la ejecución de los Programas sea eficiente y transparente, facilitando que los beneficios lleguen a las personas para quienes están destinados, con la calidad, frecuencia y oportunidad necesaria, respetando los valores y la cultura de los ciudadanos. De esta manera se optimiza el uso de los recursos del Estado.

Además, permite evaluar el desempeño de las autoridades y funcionarios, la forma en que responden a las demandas de la ciudadanía, evitando pérdida de recursos públicos y previniendo la corrupción.

6.6 Normativa Vigente en Argentina

Para el presente trabajo resulta necesario tener en cuenta la siguiente normativa vigente en nuestro país:

- (Ley N° 24.156, 1992) - De Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Mediante la misma, se ha dado forma a nuestro Sistema de Control Interno quedando conformado por la Sindicatura General de la Nación, órgano normativo, de supervisión y coordinación, y por las unidades de auditoría interna creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependan del Poder Ejecutivo Nacional. Estas unidades dependen,



jerárquicamente, de la autoridad superior de cada organismo y actúan coordinadas técnicamente por la Sindicatura General.

- (Resolución SIGEN N°152/2002) - Por medio de la misma se aprobaron las “Normas de Auditoría Interna Gubernamental, las que serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional”.
- Manual de Control Interno Gubernamental (SIGEN, 2010). El “Manual de Control Interno Gubernamental” está concebido como una guía para ser aplicada tanto por los funcionarios de la Sindicatura General de la Nación como por los integrantes de las unidades de auditoría interna de las jurisdicciones y entidades dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, con el fin de:
 - Examinar y evaluar el sistema de control interno con el fin de determinar la eficiencia y eficacia de las operaciones, la confiabilidad de la información financiera y el cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas.
 - Convertir a la auditoría interna en una herramienta para coadyuvar al logro de los objetivos institucionales, mediante la evaluación de los mecanismos de identificación, medición y prevención de riesgos, incorporados a los distintos procesos de un ente.
- (Resolución SIGEN N°172/2014) - Por medio de la misma se aprobaron las “Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional”.
- Herramientas de Auditoría de Programas Sociales (SIGEN, 2017) - Documento que compila el producto de “Jornadas Técnicas de la Red Federal de Control Público”, organizadas por la Sindicatura General de la Nación, y demás información y experiencias recogidas y ha sido elaborado con la contribución de las Unidades de Auditoría Interna y de las Sindicaturas Jurisdiccionales destacadas ante los Ministerios de Desarrollo Social, de Trabajo, Empleo y



ESPECIALIZACIÓN en AUDITORÍA INTERNA GUBERNAMENTAL

(DECRETO 72/2018)

Seguridad Social, de Educación, de Salud y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Ha sido concebido como una fuente de consulta para ser empleada por la Sindicatura General de la Nación, las Unidades de Auditoría Interna y los Organismos de Control Locales que integran la Red Federal de Control Público al momento de ejecutar una auditoría.



7. DESARROLLO

7.1 Integridad y Transparencia en la Gestión Pública

El principio de transparencia en la gestión pública es uno de los pilares sobre los que se asienta la democracia. Se refiere al deber de los poderes públicos de exponer al análisis de la ciudadanía la información de su gestión, el uso de recursos, los criterios con que toma decisiones y la conducta de sus funcionarios.

El ejercicio de la función pública demanda una actuación eficaz e íntegra que se refleje en un buen gobierno y una buena administración, de forma que el bienestar general resulte privilegiado.

La Administración Pública debe asegurar que las aspiraciones de los ciudadanos se hagan realidad, adoptando decisiones que valoren todos los intereses involucrados, de manera abierta y participativa. Para que esto sea posible, son los agentes y funcionarios públicos quienes primero deben incorporar las normas éticas que se encuentran obligados a respetar y comprometerse con su cumplimiento.

En ese sentido, las disposiciones sobre conflictos de intereses son fundamentales para preservar la imparcialidad de quienes ejercen funciones públicas y evitar que actúen en su beneficio particular (Ministerio de Salud, s.f.).

La integridad es uno de los pilares fundamentales de las estructuras políticas, económicas y sociales y, por lo tanto, es esencial para el bienestar económico y social, así como para la prosperidad de los individuos y de las sociedades en su conjunto. La integridad pública se refiere a la alineación consistente con, y el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público (OCDE, s.f.).

Sobre este punto, la normativa con la que contamos en nuestro país es amplia.

Por medio del Decreto 41/1999 se aprobó el Código de Ética de la Función Pública con el objeto de combatir la corrupción y *promover acciones tendientes a incrementar el grado de transparencia en la Administración Pública Nacional*.

La Ley N° 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública establece un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso



o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados y todas las magistradas, funcionarios y funcionarias y empleados y empleadas del Estado.

Asimismo, el ESTADO NACIONAL asumió compromisos internacionales en materia de integridad, transparencia y lucha contra la corrupción por medio de la CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN, aprobada por la Ley N° 24.759, y de la CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN, aprobada por la Ley N° 26.097.

Los instrumentos internacionales citados ut supra tienden a la homogeneización normativa y de políticas públicas en pos de la **prevención, persecución y sanción de los hechos de corrupción**, fomentando la cooperación entre los Estados Parte a través del intercambio de información y de experiencias sobre esta problemática.

Mediante el Decreto N° 258/19 se aprobó el “PLAN NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (2019 - 2023)” como acción positiva y coordinada en miras de operativizar los compromisos internacionales asumidos.

La OFICINA ANTICORRUPCIÓN fue creada por la Ley N° 25.233, modificatoria de la Ley de Ministerios (texto ordenado por Decreto N° 438 del 12 de marzo de 1992) y sus modificatorias con el objeto de **elaborar y coordinar programas de lucha contra la corrupción en el sector público nacional**, y es la autoridad de aplicación de la Ley N° 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública.

La AGENCIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA fue creada por la Ley N° 27.275, la que tiene por objeto **garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública**.

El Decreto N° 50/19 se incluyó entre los objetivos de la SECRETARÍA DE GESTIÓN Y EMPLEO PÚBLICO de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, el de asistir al Jefe de Gabinete de Ministros en el **diseño, desarrollo e implementación de políticas públicas que fortalezcan la integridad en la función pública y prevengan la corrupción**, en coordinación con los organismos del ESTADO NACIONAL con competencias en la materia.

Mediante la Decisión Administrativa 592/2021, la Jefatura de Gabinete de Ministros creó la Mesa Nacional de Integridad y Transparencia, la cual estará en la órbita de la Secretaría de Gestión y Empleo Público (JGM), compuesta por los titulares de ese organismo, de la Oficina Anticorrupción, la Sindicatura General de la Nación y la Agencia de Acceso a la



Información Pública. Se trata de un ámbito de articulación institucional para *coordinar estrategias de asistencia, seguimiento y evaluación de políticas públicas de integridad y transparencia en el sector público nacional*. El trabajo colaborativo y mancomunado entre distintos organismos es fundamental para garantizar la dimensión ética de una función pública democrática, inclusiva y federal (Decisión Administrativa 592/2021, 2021).

7.2 Importancia de la participación ciudadana

En primer lugar, es importante diferenciar el enfoque que se trata en el presente trabajo del que toman algunos autores desde una postura neoliberal, quienes conciben la participación ciudadana como un instrumento o mecanismo que permite la eficientización de la acción del gobierno, es decir, la mejora administrativa y procedimental de la política pública, o bien como un instrumento que permite la tercerización de la política social, o sea la ejecución de la misma por parte de entes privados, y, ultimadamente, la desresponsabilización del estado en relación a los derechos de ciudadanía, en especial de los derechos sociales. El discurso de la participación puede leerse desde esta concepción neoliberal que ha ganado terreno en los últimos años gracias a algunas de las políticas públicas fomentadas por el Banco Mundial y al avance del discurso contemporáneo del tercer sector, el voluntariado y la responsabilidad social de las empresas (Olvera, 2007).

En contraposición y en línea con el presente, participación debe ser vista como una nueva forma de concebir la política misma, como una práctica que permite a los ciudadanos intervenir e involucrarse activamente en los asuntos de interés público a través de la creación de espacios públicos donde no solo se debaten, sino que se deciden y controlan las políticas públicas y las acciones de gobierno que se canalizan a través de los Programas Sociales. Este tipo de participación se encuentra inspirada en la democracia deliberativa y en la propia democracia participativa y no se debe confundir con las formas de democracia directa (referéndum, plebiscito, iniciativa popular, consulta pública), las cuales tienen un carácter excepcional pudiendo ser utilizadas solo en condiciones políticas muy específicas.

El concepto de participación, en línea con lo precedentemente descrito, puede ser definido como la intervención organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, que se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas, esto es, en interfaces socioestatales (Isunza Vera, 2006) que pueden o no estar definidas por la ley y que permiten el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de políticas públicas, control de la gestión gubernamental y/o evaluación de las políticas públicas a través de diversas formas de contraloría ciudadana.



A primera vista, la inclusión de la participación ciudadana en la auditoría parece dificultoso, complejo y hasta confuso. De por sí, los organismos públicos ya tienen que cumplir con un sinnúmero de regulaciones y la burocracia actúa como una barrera para la participación de los ciudadanos.

A pesar de ello, cada vez es más común que los actores políticos y sociales reclamen la necesidad de la participación.

Si bien inicialmente surge el interrogante, de si esta participación no va a entorpecer y encarecer la gestión, agregando tiempo y recursos al proceso de auditoría de manera ineficiente, en la medida que la comunidad no se sienta marginada frente a las decisiones de los gobernantes, como resultado de su involucramiento en los temas de interés público se puede lograr una sinergia que nos conduzca a mejores resultados de las políticas públicas y a una mayor transparencia en la gestión de los fondos públicos destinados a los beneficiarios de los diferentes Programas Sociales.

Desde antes de la rendición de cuentas de los Programas Sociales, en su planificación y ejecución se debería asegurar el involucramiento de los ciudadanos de forma que se facilite una participación genuina de estos, tomando nota de los problemas y puntos de vista que aporten. El valor agregado de esta sociedad entre el sector público y los ciudadanos agregará valor a la gestión confluyendo en mejores resultados, Programas más eficaces y eficientes y con un elevado nivel de transparencia en la gestión.

Por último, el sector público cada vez se debe tomar con mayor seriedad la rendición de cuentas, contando las mismas con auditorías financieras confiables que le otorguen transparencia.

7.3 Oportunidad en la Participación Ciudadana

Es muy importante que la participación ciudadana sea temprana. La auditoría social constituye un proceso donde la autoridad competente toma la decisión y posee la voluntad política de involucrar la voz de otros actores que pueden estar interesados y/o afectados por la política pública de que se trate. Que sea temprana apunta a que se aplique desde el inicio, en este caso en la etapa de diseño del Programa Social. No solo en los Programas Sociales, sino también en cualquier gestión que implique compras y contrataciones la relevancia de las etapas iniciales de diseño y planificación detentan una importancia indiscutible hacia el alcance de los objetivos de manera eficiente, minimizando los desvíos que se puedan presentar ante cualquier eventualidad.

En materia de gobernabilidad, transparencia, fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho esta participación temprana es fundamental porque fortalece la



governabilidad de las políticas públicas y, por lo tanto, el estado de derecho de la Nación. Una vez que los actores que se encuentran interesados y/o afectados por las políticas públicas que se buscan abordar por el Programa Social, van a estar participando desde el inicio. De esta manera, se logra que cuando este se implemente tenga que enfrentar menos conflicto y oposición, precisamente porque ya tiene implícita la voz de los interesados y los posibles conflictos, críticas, problemas ya han sido anticipados. Las políticas públicas se ajustarán mucho mejor a la realidad y a las necesidades de la población objetivo.

La participación va a dar legitimidad a las políticas públicas que van a contar con su apoyo. Se logrará que los ciudadanos confíen y legitimen este proceso, sabiendo que fue transparente y participativo.

Quienes participan también podrán convertirse en voceros y defensores de la política pública por haber participado en su diseño, discutido sobre sus complejidades, analizado las ventajas y desventajas de las distintas alternativas.

Otra ventaja es que, ante un cambio de autoridades, deshacer el diseño de estas políticas públicas va a ser mucho más complicado porque incorporó la voz de la sociedad. De esta forma se puede avanzar hacia políticas de Estado sostenibles en el tiempo, en lugar de las políticas que van variando con cada cambio de gobierno, fortaleciendo de esta manera la gobernabilidad y el Estado de Derecho.

Finalmente, los participantes tendrán la posibilidad de adquirir nuevos conocimientos y habilidades capacitándose en los asuntos de interés público, formando ciudadanos que aptos para comprender y participar activamente en los asuntos públicos a través, en este caso, del control de los Programas Sociales.

7.4 Evolución de la Participación Ciudadana

El concepto en sí de la participación ciudadana, no es nuevo. La noción de participación fue también incluida en el discurso innovador de algunas agencias multilaterales de desarrollo, especialmente el Banco Mundial, el cual, insatisfecho con los pobres resultados de los proyectos de desarrollo pactados con los gobiernos de diversas partes del mundo, empezó a preocuparse por la creación de métodos que abrieron la puerta a algún tipo de control ciudadano sobre el ejercicio de la política pública. Ya desde fines de los años ochenta, el Banco Mundial desarrolló experimentos tendientes a crear grupos independientes del gobierno para asesorar o monitorear los grandes proyectos financiados por el propio Banco. Después de la caída del Muro de Berlín en 1989, el Banco Mundial abrió sus horizontes conceptuales y, reconociendo la insuficiencia de la planificación



tradicional, incorporó de una manera cada vez más decidida al factor social en el proceso de las políticas públicas.

Los conceptos de sociedad civil y de participación ciudadana se adoptaron durante esta fase inicial en la cual se trataba de localizar a los sujetos sociales que podrían tener la capacidad de acompañar constructivamente el desarrollo de los proyectos. La sociedad civil era aquí concebida como grupos de ciudadanos dotados de capacidades técnicas, autonomía del gobierno y algún grado de representatividad de sectores de la sociedad, de tal forma que pudiesen ejercer un contrapeso a gobiernos faltos de supervisión y carentes de presión social significativa. La participación, en consecuencia, era la acción de esos grupos tendiente a la colaboración y al control “amistoso” de la acción gubernamental. Esta colaboración se hacía desde la posición del “partner”, es decir, de “socio” de la acción, de tal manera que esta forma de participación era pensada como complementaria al proceso de las políticas públicas y por tanto como una acción no conflictiva.

Simultáneamente se desarrollaban en los países centrales nuevas escuelas de pensamiento en relación a la reforma y modernización de la administración pública. El desarrollo de la llamada “New Public Management” o “Nueva Gestión Pública” implicó modificar el punto de vista de las políticas públicas y partir de una concepción de los ciudadanos como “clientes” a quienes el sector público debía satisfacer con su oferta de servicios. Desde esta perspectiva, los clientes podían agruparse en comités de consumidores con potencial de supervisar la calidad de los servicios. Por otra parte, en algunos países de América Latina se desarrolló un proyecto tecnocrático de Reforma del Estado en base a procesos de descentralización del poder y una reingeniería del propio aparato gubernamental (Olvera, 2007).

A la fecha de presentación del presente trabajo no ha sido posible identificar legislación ni ningún tipo de normativa vigente en materia de Participación Ciudadana en Auditoría de ningún tipo. De hecho, se observa una carencia de legislación relevante en materia de participación ciudadana en general. Tal como se menciona precedentemente, resultan interesante los presupuestos participativos que se instrumentan, por ejemplo, en algunas ciudades de la Provincia de Buenos Aires, en Rosario y en Córdoba.

En nuestro país, a nivel nacional, tenemos algunos ejemplos recientes en los que se promueve la participación ciudadana, entre los que se destacan:

En el corriente año se puso en marcha la Mesa de Participación Ciudadana de la Comisión de Gobierno Abierto e Innovación del CoFeFuP (Consejo Federal de la Función Pública de la República Argentina). La Comisión de Gobierno Abierto e Innovación del CoFeFuP promueve el intercambio de experiencias y buenas prácticas de gestión; la concreción de



acuerdos y compromisos de largo, mediano y corto plazo; el sostenimiento de relaciones colaborativas con el gobierno nacional y con las provincias y la articulación permanente con las demás comisiones del COFEFUP. Sustenta su accionar sobre dos temas centrales: transparencia y participación y colaboración e innovación pública a los que aborda transversalmente desde diferentes ópticas que incluyen información pública federal, fortalecimiento institucional, buenas prácticas de gestión y articulación institucional estratégica.

Por otro lado, La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, presentó “PARTicipamos” - Programa Nacional de Derecho a la Participación Ciudadana de Niñas, Niños y Adolescentes. La iniciativa construirá un espacio federal de promoción del derecho de las chicas y los chicos a participar, para que puedan incidir efectivamente en las políticas públicas de las que son protagonistas y transformar sus realidades y la de su comunidad.

Por su parte, la Subsecretaría de Asuntos Parlamentarios brindó la primera capacitación en Participación Ciudadana, componente del Programa de Gobernanza y Calidad Parlamentaria. Se trata del primer curso de este ciclo de formación y tiene como objetivo proporcionar a los órganos legislativos locales herramientas que fomenten la participación de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de normas y políticas públicas.

En la misma línea, El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, a través de la Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación, presentó el mecanismo de participación ciudadana e institucional que se implementará a través del Gabinete Nacional de Cambio Climático. Dicho mecanismo fue diseñado con el objetivo de incluir las sugerencias, comentarios y visiones de la sociedad civil en la política climática de la Argentina. Es abierto para todas las organizaciones, federaciones, sindicatos, universidades y académicos y académicas, grupos temáticos, y todas aquellas organizaciones de jóvenes que deseen brindar sus aportes al diseño de la política climática nacional, coordinada a través del Gabinete.

Al analizar cómo se encuentran otros países de Latinoamérica, por ejemplo, en el caso de México, tampoco existe una amplia normativa en materia de participación ciudadana en los Programas Sociales, encontrándose así, acotada por motivos legales, institucionales y culturales. La participación en estos programas está definida, en un campo, por la Ley de Desarrollo Social, que contempla la formación de un consejo consultivo en esta materia, dotado de capacidades de análisis y evaluación de la política social. En otro campo, debe considerarse la participación de los propios beneficiarios en el control de la política social.



Este modelo de participación, definido en las reglas de operación de los programas de política social, es extraordinariamente débil, pues se limita a la atención de quejas telefónicas o por escrito, y a la constitución de comités de usuarios que en realidad se abocan a resolver problemas técnicos y no a proteger derechos. La participación en el campo de la política social está acotada por la ausencia de derechos sociales propiamente dichos (Olvera, 2007).

7.5 Participación Ciudadana en la lucha contra la Corrupción

La participación ciudadana se sitúa en el desenvolvimiento de la gobernanza, la cual genera un entorno de viabilidad para el involucramiento de distintos actores en la solución de problemas públicos y en la toma de decisiones que tienen repercusión en las instituciones y sus políticas públicas. Tal es el caso de la corrupción, la cual es un foco de atención para los distintos poderes y órdenes de gobierno ya que se ha convertido en uno de los problemas públicos más difíciles de explicar y de atender debido al nivel de complejidad que implica este comportamiento a lo largo de la sociedad y de las estructuras gubernamentales (Pérez, 2019).

De esta forma, la participación ciudadana en la auditoría de los Programas Sociales, puede actuar como una buena opción para combatir la corrupción y el abuso de poder actuando como un contrapeso o barrera en el control del accionar de los funcionarios públicos.

La corrupción es una enfermedad que afecta directamente los intereses y los derechos de todos los ciudadanos en beneficio de unas pocas personas que se aprovechan de su posición de poder para obtener beneficios para sí mismos, familiares y/o amigos. No es nada nuevo, existe desde el inicio de los tiempos y, lamentablemente, sobran los ejemplos. En mayor o menor medida puede estar presente en cualquier gobierno del país que sea. Ahora bien, ¿por qué en algunos países la corrupción es mayor?, al respecto, los mejores resultados en la lucha contra la corrupción se encuentran en aquellos países donde la condena social es más fuerte y las penas previstas por las leyes y dictadas por la justicia más severas y ejemplificadoras.

7.6 Auditoría con Participación Ciudadana

La participación e involucramiento de los ciudadanos en las políticas públicas es una tendencia a nivel global. Localmente, se puede ver, por ejemplo, con los denominados “presupuestos participativos” que se implementan en algunos municipios de la Provincia de Buenos Aires.

No obstante, hasta la fecha, no es común en nuestro país que la auditoría de los Programas Sociales cuente con participación ciudadana.



Es habitual que la sociedad y los líderes sociales se sientan a menudo marginados de las decisiones políticas. Esto se debe a diferentes aserciones comunes de los ciudadanos, entre las que cabe destacar que *a) las reglas del juego vienen dadas desde arriba, b) los ciudadanos no poseen por sí solos la capacidad organizativa y los recursos para un involucramiento efectivo, y c) la estructura del sector público no es compatible con una efectiva participación por parte de la sociedad.*

Por este motivo, se intenta a través del presente trabajo, identificar “buenas prácticas” de participación ciudadana en la auditoría de Programas Sociales. Es importante encontrar la mejor forma de articular la auditoría con la participación ciudadana y plantear ideas tendientes a impulsar las formas de participación con mayor potencial para fortalecer las políticas públicas, la democracia y la transparencia con el fin de contribuir a la mejora la calidad de vida de los ciudadanos.

La auditoría se basa en reglas y mediciones llevadas adelante mediante tareas específicas, mientras que la participación ciudadana se debe basar más en la confianza y estar orientada hacia el aprendizaje y la mejor continua. Lograr una asociación efectiva con la ciudadanía es un proceso complejo que necesita de flexibilidad y espacio para evolucionar positivamente.

La auditoría social, agrega fortalezas a la auditoría, como ser: aprovechar muchas perspectivas distintas y cercanas a las problemáticas que se intentan abordar con los Programas Sociales (las definiciones de la sociedad de las necesidades, problemas y soluciones son diferentes de las propuestas por los encargados de los Programas); sumar los conocimientos y experiencias de los ciudadanos; contar con un fiel reflejo de las circunstancias locales (por ejemplo, el contexto político y la capacidad organizativa); fomentar la indagación y el aprendizaje; obtener un enfoque de auditoría cualitativo y no solo cuantitativo; tener una perspectiva más horizontal en contraposición con la verticalista (de arriba hacia abajo); brindar a los ciudadanos la oportunidad de desarrollar habilidades y conocimientos para abordar la exclusión social; mejorar los valores democráticos y la rendición de cuentas; optimizar la regeneración y renovación de las estrategias; entre otras.

De esta manera, la auditoría se puede utilizar positivamente para facilitar el aprendizaje y la participación efectiva. Ahora bien, se deben enfrentar algunos desafíos, como ser: lograr un equilibrio dentro de la diversidad social; el tiempo necesario para lograr su involucramiento (va a estar condicionado con la relevancia de los problemas que se estén abordando); la auditoría debe tener en consideración los diferentes puntos de partida y presiones de los ciudadanos, teniendo en cuenta particularmente, la complejidad de la



rendición de cuentas; encontrar la manera de comprender y expresar el valor intangible de la participación; simplificar procesos complejos para que estén al alcance de todos; brindar a los ciudadanos las capacitaciones que sean necesarias.

Es importante que los ciudadanos sean (y se sientan) parte del proceso de auditoría y utilizar herramientas e indicadores simples, que sean relevantes y de fácil comprensión para todos los interesados con el fin de fomentar su participación e incrementar la transparencia.

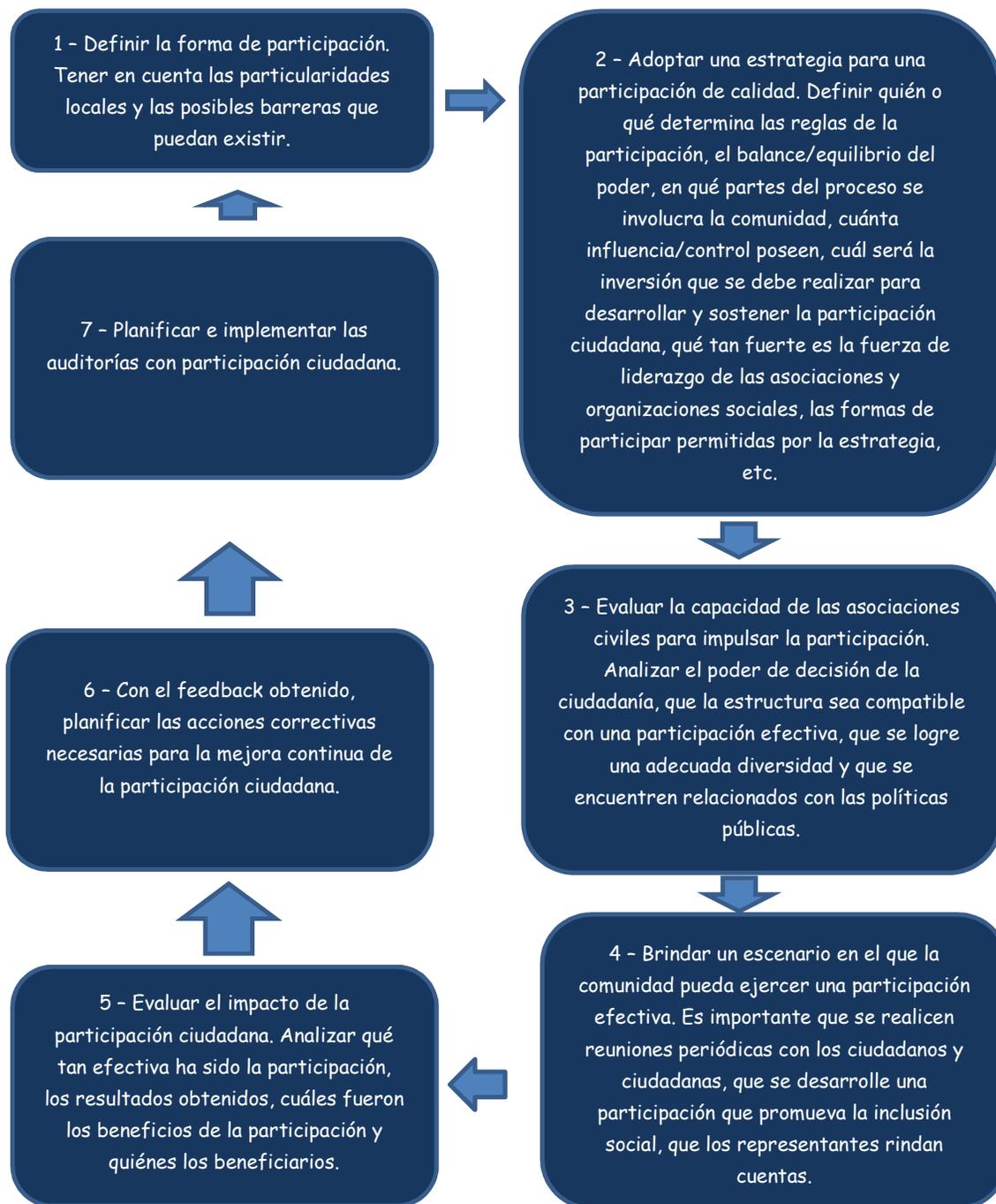
A continuación, se expone un cuadro que resume las principales ventajas que se obtienen con la participación ciudadana en las auditorías, que se desarrollaron en el presente apartado, siendo de aplicación tanto a la auditoría de Programas Sociales como a cualquier otra auditoría en la que la que sea posible el involucramiento de la ciudadanía:





7.7 El Proceso de Auditoría con Participación Ciudadana

A continuación, se exponen los diferentes pasos en los que se podría desarrollar el proceso de una auditoría con participación ciudadana:





7.8 ¿Qué podría salir mal? – Análisis de Riesgos

A continuación, se analizan los principales riesgos identificados en las diferentes etapas de los programas sociales y cómo la participación ciudadana podría contribuir a mitigar los mismos.

I) DISEÑO Y PLANIFICACIÓN:

Es importante contar con un diseño y planificación del Programa Social que asegure el alcance de los objetivos. Se deben considerar los riesgos y las oportunidades, así como las acciones para abordarlos.

- **Que las necesidades que se buscan cubrir con el Programa no se encuentren adecuadamente identificadas y definidas.**
- ✓ La descripción de las necesidades, los problemas y las posibles soluciones que nos puede brindar la ciudadanía, en especial los ciudadanos más cercanos e involucrados a la problemática que se esté tratando, tienen un valor agregado invaluable ya que, muy probablemente, van a ser diferentes a aquellas a las que arriben por sí solos los responsables de los Programas. El conocimiento y las experiencias de los ciudadanos a los que va dirigido un Programa, así como de los que se encuentran trabajando esas problemáticas en el campo de acción desde hace tiempo, ya sea en calidad de líderes sociales o representantes de ONG, es un recurso importante que brinda información que servirá para mejorar las estrategias de los Programas Sociales desde el inicio.
A modo de ejemplo, en una oportunidad audité un Programa por medio del cual se brindaba a alumnos de las escuelas públicas de todo el territorio nacional medios para el transporte entre las escuelas y los hogares. Entre los recursos que se les daba a los niños y niñas había bicicletas y tarjetas prepagas para el transporte público. En la práctica, existían escuelas a las que era imposible llegar en bicicleta, así como sitios que no contaban con transporte público, con lo cual los fondos que se destinaban a esas instituciones en particular debían estar destinados a cubrir las necesidades específicas de esa población.
- **Errores y/u omisiones en el relevamiento de la Población objetivo del Programa Social. Que potenciales beneficiarios de un Programa queden marginados del mismo y/o que accedan personas que no reúnen los requisitos.**
- ✓ Aquí también, la población local nos puede brindar información oportuna respecto de posibles desvíos en el relevamiento elaborado por los encargados por parte del Programa de los potenciales beneficiarios de los Programas. Es tan importante que ningún potencial beneficiario del Programa quede marginado, así como que no



accedan al mismo quienes no reúnen los requisitos. Para controlar adecuadamente que ello no suceda también es una buena práctica, habilitar una línea de denuncias por canales de fácil acceso, en concordancia a la realidad local donde se esté aplicando el Programa.

Asimismo, para que el Programa sea exitoso debe estar definido correctamente su alcance y los recursos que serán necesarios para llevar adelante su ejecución sin excluir a nadie.

II) EJECUCIÓN:

Si se realizó una buena planificación, la probabilidad de una ejecución exitosa, que facilite el alcance de los objetivos se verá incrementada de manera exponencial. Habrá que atender, igualmente, los riesgos residuales que se identifiquen, así como los propios de esta etapa.

- Que los bienes y/o servicios prestados por el Programa Social no lleguen al total de la población objetivo. Podría ser que potenciales beneficiarios queden marginados, así como que personas que no reúnan los requisitos se beneficien de forma fraudulenta.
- ✓ Se repite el tema tratado en la etapa anterior, cuyo riesgo se debería haber minimizado previo a la ejecución, pero que se debe tratar nuevamente en esta etapa con controles. Contar con una participación ciudadana conformada con los involucrados, aquellos que se ven afectados directamente por la política pública abordada por los Programas Sociales se logra una mayor cercanía que permite un lograr un mayor alcance, mayor efectividad a la hora de relevar a los beneficiarios y de recibir y tratar cualquier denuncia que pudiera existir sobre una posible situación de fraude. Se debe estimular a informar/denunciar sobre problemas y a trabajar sobre la mejora continua en el cumplimiento de objetivos y metas establecidas.
- Falta de oportunidad en la entrega de los bienes y/o servicios otorgados a través del Programa Social.
- ✓ Si se cuenta con una participación ciudadana temprana, tal como se trató anteriormente, va a permitir dar legitimidad al Programa Social y a las políticas públicas con las que se relaciona. Se logrará una mayor aceptación, legitimidad, apoyo y así una menor resistencia, evitando conflictos que puedan entorpecer el normal desenvolvimiento de las acciones a llevar adelante. Además, los desvíos ante cualquier eventualidad se minimizarían por esta misma participación de los ciudadanos, que incluyó su voz, conocimiento y las experiencias. Finalmente, ante un desvío servirán en la tarea de control, alertando de manera temprana a la



auditoría para que se realicen las recomendaciones necesarias a los encargados del Programa a fin de que se tomen acciones de manera oportuna.

III) RENDICIÓN DE CUENTAS:

La rendición de cuentas es un espacio de interacción entre los servidores públicos y la ciudadanía. Tiene como finalidad generar transparencia, condiciones de confianza entre gobernantes y ciudadanos y garantizar el ejercicio del control social a la administración, sirviendo además de insumo para ajustar proyectos y planes de acción para su realización.

Los mecanismos de rendición de cuentas permiten a los ciudadanos y otros grupos de interés obtener con mayor facilidad información sobre la gestión de los entes públicos y sus resultados, generando mayor transparencia, activando el control social, permitiendo a su vez que las administraciones tomen mejores decisiones incrementando la efectividad y legitimidad de su ejercicio (Ministerio de Educación Nacional, s.f.).

- **Que los Programas Sociales no cuenten con una Rendición de Cuentas íntegra y fidedigna.**
- ✓ La participación ciudadana en la auditoría de los Programas Sociales, realizada de forma concomitante en cada etapa y culminando en la rendición de cuentas, nutre a esta última una percepción de transparencia y de legitimidad.
- **Que la información de la Rendición de Cuentas no esté al alcance a todos.**
- ✓ No todos tienen los mismos recursos y acceso a la información, es importante articular acciones a través de la Participación Ciudadana para que la Rendición de Cuentas se encuentre al alcance de toda la ciudadanía. También es importante arbitrar los medios para que sea lo más comprensible posible.

7.9 El caso de Poder Ciudadano y su aporte

Poder Ciudadano es una organización sin fines de lucro (ONG), fundada en 1989, cuya misión es la de promover la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública para fortalecer las instituciones de la democracia a través de la acción colectiva (Ladisa, 2005). Dicha ONG promueve la visión de construir una red de personas e instituciones comprometidas con los asuntos públicos a escala local, nacional e internacional en pos de sociedades democráticas e inclusivas.



En su Manual denominado Poder Ciudadano – Herramientas de Participación Ciudadana, publicado en el 2005, reúne las herramientas de participación ciudadana. Dentro de estas, se encuentran las siguientes:

- *Libre acceso a la información pública:* Es el derecho que tenemos todos, como ciudadanos y ciudadanas, de acceder a la información vinculada a la actividad del Estado (ya sea nacional, provincial o municipal), referida a un acto concreto, y a todas las demás actividades que se encuentran asociadas a ese acto o esa decisión. El derecho de libre acceso a la información pública es fundamental como base y es condición necesaria para la participación e incidencia de la sociedad civil y de la ciudadanía en políticas públicas.
- *Iniciativa Popular:* Es un mecanismo que complementa la democracia representativa; es el derecho de los ciudadanos/as a presentar un proyecto de ley para su necesario tratamiento por el Poder Legislativo. Un proyecto de ley consiste en una propuesta de norma jurídica de interés general y cumplimiento obligatorio. Por esa razón, no existe la posibilidad de que un ciudadano lo promueva individualmente, sino que debe coordinarse con un número determinado de ciudadanos/as y promover ese proyecto de ley en forma conjunta.
- *Audiencia Pública:* Es una instancia en el proceso de toma de decisión administrativo o legislativo, en la cual el responsable de la decisión habilita un espacio para que todas las personas o partes que se vean afectadas o tengan un interés particular expresen su opinión. El objetivo de una audiencia pública es ser un canal entre la ciudadanía y los gobernantes para compartir posiciones, construir soluciones conjuntas o intercambiar información sobre un tema bien definido y delimitado, garantizando voz para todos y logrando profundidad en aspectos técnicos si hace falta.
- *Pacto de Integridad:* El pacto de integridad es un proceso puntual de contrataciones públicas en el que el Estado asegura transparencia en el diseño de las bases para una contratación pública, el proceso de adjudicación y la ejecución del contrato. Garantiza que ningún funcionario público exigirá ni recibirá el pago de sobornos de parte de las empresas a cambio de favorecerlos en la obtención o retención del contrato. Por su parte, las empresas oferentes se comprometen a no ofrecer sobornos y a denunciar a aquellos que lo hagan.
- *Presupuesto Participativo:* El presupuesto participativo es el mecanismo por el cual la ciudadanía define las prioridades presupuestarias sobre la base de sus necesidades, participando en el proceso de la toma de decisión de asignación de recursos y el control de dichos recursos. Esta herramienta garantiza la participación



de la ciudadanía en las etapas de elaboración, definición y control de la ejecución del presupuesto, a través del relevamiento de las demandas de los distintos sectores de la sociedad y la búsqueda de consenso sobre las prioridades de cada lugar, pero también incluye la incidencia en el seguimiento del cumplimiento.

- **Banco de Datos:** El Banco de datos es una herramienta que pueden utilizar tanto la ciudadanía como los medios de comunicación y diferentes Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para conocer a los candidatos a cargos electivos, a los funcionarios en ejercicio (electos y designados), a los jueces y, en general, a todos aquellos que cumplen, o se postulan para cumplir, tareas en las que se encuentran involucrados intereses y recursos de la ciudadanía. La premisa de la cual parte la elaboración de un Banco de datos es que la información que no se hace pública dificulta el ejercicio de los derechos de la ciudadanía.
- **Recomendaciones Ciudadanas:** Es el documento que permite que la ciudadanía y las OSC identifiquen y señalen los principios que deben servir como soporte para la elaboración o modificación de reglamentos internos de organismos públicos y normativa en general. Este mecanismo contribuye a la formación de opinión y el manejo de información sobre asuntos de interés público por parte de la ciudadanía, fortaleciendo las instituciones de la democracia.
- **Acción de Amparo:** Es una herramienta por la cual se le solicita al juez a cargo de una causa que haga cesar la acción u omisión que amenaza, lesiona o viola los derechos invocados. La Constitución Nacional de la República, a través de su artículo 43, consagra la acción de amparo, en su versión individual o colectiva, como garantía para el cumplimiento de cualquier derecho.
- **Monitoreo Cívico:** Un monitoreo cívico es una acción de control llevada a cabo por la ciudadanía y OSC, cuyo objetivo es mantener una mirada atenta sobre el funcionamiento de una institución o procedimiento con el fin de formar en la opinión pública un diagnóstico más cercano a la realidad institucional e incidir en sus medidas y acciones, a partir de información rigurosa.
Existen varios tipos de monitoreo cívico que presentaremos a continuación en este orden: monitoreo de instituciones, monitoreo de normas y procesos, monitoreo de financiamiento y gasto de campañas electorales, y monitoreo de medios de comunicación.
- **Monitoreo de Instituciones:** Consiste en el monitoreo y observación de una institución. Pueden estar interesados en su realización, un grupo de ciudadanos y ciudadanas, así como una OSC.



- *Monitoreo de Normas:* Es una herramienta que intenta analizar la brecha que se abre entre las normas y su implementación. Es importante corregir las diferencias que pueda haber entre una instancia y la otra, promoviendo el apego a las leyes y, en consecuencia, el fortalecimiento de las instituciones democráticas.
- *Monitoreo de Procesos:* Los monitoreos de procesos ponen el foco en un proceso particular, que puede estar o no enlazando una o más normativas. Esto implica, en definitiva, analizar un proceso que la OSC considera relevante para la vida democrática.

Estas últimas formas de participación ciudadana que describe la ONG, podrían bien ser entendidas como una actividad de control ejercida por la ciudadanía. Es aquí donde se podría hacer un enlace con la auditoría social como herramienta para promover la participación desde el propio Estado, a través de los procesos de auditoría interna.

Vale aclarar que se menciona la ONG al solo efecto de incluir un ejemplo de una asociación que se autodenomina como apartidaria que tiene una larga trayectoria.

Es complejo para los ciudadanos participar activamente de los asuntos público si no se hace de forma organizada, a través de una Organización de la Sociedad Civil o algún otro tipo de institución.

7.10 ¿Cómo lograr una participación ciudadana efectiva en la auditoría de los Programas Sociales?

Lograr una participación ciudadana eficaz y eficiente en la auditoría de los Programas Sociales representa un desafío dada su complejidad, bajo nivel de madurez del proceso, inexistentes mecanismos de motivación y fomento, y ausencia de capacitaciones y normativa específica que la regule.

En el apartado anterior se expuso el ejemplo de una ONG dedicada a promover la participación ciudadana. La auditoría social la puede realizar cualquier tipo de organización social: un grupo de vecinos agrupados de forma espontánea y sin personería jurídica, un grupo de jóvenes de una comunidad, una cooperativa, una comisión de transparencia o una ONG. La administración pública es de interés general y todos pueden revisarla, monitorearla, auditarla socialmente.

Para que la participación ciudadana en la auditoría de los Programas Sociales sea efectiva se recomiendan los siguientes cursos de acción:

- a) Que las autoridades máximas de los Organismos de dichos Programas en conjunto con las respectivas Unidades de Auditoría Interna, planifiquen y promuevan el involucramiento y la participación de los interesados, ya sea que se trate de ONG, cooperativas, comisión de



ESPECIALIZACIÓN en AUDITORÍA INTERNA GUBERNAMENTAL

(DECRETO 72/2018)

- transparencia o la forma de asociación más conveniente en cada caso para que su aporte a la auditoría interna, proporcione una mirada constructiva y crítica que sirva luego para mejorar la política pública.
- b) Brindar capacitaciones al alcance de todos los interesados.
 - c) Aprobar y poner en práctica normativa y manuales de procedimientos específicos que apunten a fomentar y regular la realización de las auditorías sociales.
 - d) Que toda la información pública de los Programas, así como los resultados de las auditorías se publiquen de forma que todos los ciudadanos y ciudadanas tengan acceso a la información y puedan ejercer sus derechos.
 - e) En un escenario ideal, incluir en los programas educativos los contenidos necesarios para formar cívicamente ciudadanos y ciudadanas conscientes de sus derechos y obligaciones, comprometidos con la sociedad que exijan a los funcionarios públicos mediante el control social: el cumplimiento de sus deberes, la rendición de cuentas, la transparencia, fortalecimiento de las instituciones democráticas, etc. Asimismo, entre los controles sociales y una marcada condena social se logrará hacer de contrapeso y barrera contra la corrupción.



8. CONCLUSIONES

La participación ciudadana en las auditorías de programas sociales todavía no es una práctica que se encuentre extendida y consolidada en nuestro país en absoluto. Su nivel de madurez es muy incipiente. El material local sobre la materia es muy acotado. Tampoco se cuenta con normativa específica que regule y fomente las auditorías sociales pero la normativa con que se cuenta, no impide las mismas, con lo cual se cuenta con un buen punto de partida.

La participación ciudadana en las auditorías de los Programa Sociales representa un desafío enorme, porque implica un profundo trabajo de revisión y adaptación de los procesos de auditoría y de apertura del Estado. No obstante, los gobiernos de a poco y empujados por una tendencia global, recomendaciones de organizaciones como la OCDE y presiones de organizaciones civiles, y el público en general se enfrentan a la necesidad de dar cada vez más lugar a la participación ciudadana. Los beneficios de se buscan con la auditoría social de la gestión de políticas públicas a través de programas sociales, son:

- ✓ *Logro de objetivos propuestos en las políticas públicas y programas sociales. Es decir, Eficacia.*
- ✓ *Comunicación adecuada entre los funcionarios y los ciudadanos y ciudadanas, fortaleciendo la transparencia de las acciones de la gestión pública y los resultados alcanzados en beneficio de la sociedad con una mayor Eficiencia.*
- ✓ *Lograr la obtención de prestaciones de mayor calidad a menor costo. Es decir, Economía.*
- ✓ *Contar con una participación ciudadana en todo el proceso de la gestión pública que contribuya a dar mejores respuestas a las demandas de la población.*
- ✓ *Incrementar la publicidad de la información pública a través de los diferentes medios de comunicación, fortaleciendo la transparencia.*
- ✓ *Que la ciudadanía exija y obtenga información clara, precisa y oportuna de los ingresos y egresos, a partir de una adecuada rendición de cuentas.*
- ✓ *Contar con múltiples perspectivas trabajando en conjunto los funcionarios de implementar las políticas públicas con los ciudadanos y ciudadanas, sobre todo con aquellos más involucrados con la problemática a tratar, cuyas experiencias y conocimientos pueden brindar un valor agregado muy grande desde el diseño e implementación de las políticas a través de los programas sociales.*



Teniendo en cuenta todos estos beneficios, si bien se deben afrontar algunos desafíos para implementar una participación ciudadana efectiva en las auditorías de los Programas Sociales, las fortalezas y oportunidades que esta participación puede brindar ameritan todo el tiempo y esfuerzo necesario.

Los ciudadanos tienen el derecho y la obligación de participar en el control de las diferentes etapas de los Programas Sociales (diseño, planificación, ejecución, supervisión y evaluación) con el fin de mejorar las políticas públicas y combatir la corrupción. Para ello su participación debe ser temprana y oportuna, es decir, desde el momento de la identificación de la necesidad y diagnóstico de las problemáticas que se busquen solucionar con los Programas.

Para que esto sea posible se debe avanzar activamente en la búsqueda de consensos entre los diferentes actores, fortalecer la educación cívica de los ciudadanos y las ciudadanas desde la educación en los colegios y universidades, promover desde el Estado y particularmente desde los órganos de control la participación ciudadana brindando capacitaciones, impulsando y aprobando normativa específica en la materia y manuales de procedimientos que apunten a la mejora continua, entre otras tantas acciones posibles que generen en la población la motivación de generar espacios de debate y participación, de acercarse a las distintas organizaciones civiles y que en conjunto con los órganos de control del Estado se genere una sinergia que nos lleve a mejorar como sociedad con una gestión de las políticas públicas a través de los programas sociales cada vez más eficaz, eficiente, económica y transparente.

De todas formas, esto sería un punto de partida hacia una sociedad justa, donde las necesidades que importan la aplicación de las políticas públicas a través de los programas sociales puedan ser abordadas desde su origen reduciendo el desequilibrio social existente y que las personas y familias en situación de vulnerabilidad que necesiten planes de ayuda social cada vez sean menos.

Asimismo, tanto desde la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) como desde la Auditoría General de la Nación (AGN) como principales órganos de control del Estado se podría avanzar en la promoción de la participación ciudadana, tomando las siguientes iniciativas:

- Llevar adelante reuniones periódicas con los diferentes interesados con el fin de evaluar de qué forma implementar la participación ciudadana en las auditorías de los Programas Sociales y su posterior monitoreo;



- Promover la participación ciudadana en la elaboración de los Programas de Auditoría; a través de, por ejemplo:
 - Encuestas;
 - Canales de Información;
 - Canales de Presentación de Denuncias;
 - Entre otros.

Dotando así a las Unidades de Auditoría Interna de herramientas habilitadas para recabar información y por lo tanto llegar a conclusiones más precisas en cuanto al diagnóstico, detección de hallazgos y recomendaciones para la mejora en cualquiera de las etapas de la política pública.

- Avanzar sobre la elaboración y aprobación de normativa y/o instructivos específicos que sirvan de guía para la implementación de la participación ciudadana.

Finalmente, cabe destacar que la participación ciudadana contribuye, también, a la contextualización de la política pública que se busca abordar desde los Programas Sociales para que pueda evaluar la complejidad del diseño y/o implementación como así también la evaluación de los resultados. Esto es muy importante, dado que la auditoría no debe ser un palo en la rueda de la gestión del Programa Social, sino que sus observaciones y recomendaciones deben contribuir a la mejora continua y al alcance de los objetivos. Para ello entender el contexto, las problemáticas locales, las limitaciones que puede tener la población objetivo (beneficiarios), por ejemplo, en cuanto a la documentación y recursos con los que cuenta, etc. es de vital importancia y para ello la participación ciudadana es la herramienta ideal, pudiendo participar de las reuniones que se realicen con los representantes de la ciudadanía a fin de realizar informes coherentes con la realidad que realmente agreguen valor a la gestión.



9. BIBLIOGRAFÍA

- AGN. ("s.f."). Manual de Procedimientos de Auditoría de Gestión de Empresas y Sociedades del Estado. Buenos Aires, Argentina.
- Danny Burns and Marilyn Taylor (2000). Auditing community participation - An assessment handbook. Great Britain: The Policy Press.
- Decisión Administrativa 592/2021. (2021). JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS:
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/245685/20210616>.
- Decreto 41/1999. (1999). CÓDIGO DE ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/55841/norma.htm>.
- Delgado Gutiérrez, A. (2002). Las políticas sociales en la perspectiva de los derechos y la justicia. Bogotá: CEPAL.
- Isunza Vera, E. y. (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Porrúa/ Universidad Veracruzana/CIESAS.
- Krieger, M. (2005). *Los desafíos de transformar al Estado y la gestión pública Argentina*. Buenos Aires: Unión.
- Ladisa, P. A. (2005). *Poder Ciudadano - Herramientas de Participación Ciudadana*. Buenos Aires: Fund. Poder Ciudadano.
- Ley N° 24.156. (1992). Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional: Buenos Aires, Argentina: Boletín oficial de la RA: 29/10/1992
Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>.
- Lissidini, A. y. (2008). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Ministerio de Educación Nacional, C. (s.f.). *Ministerio de Educación Nacional de Colombia*.
Obtenido de <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-195770.html>
- Ministerio de Salud, I. N. (s.f.). *Transparencia*. Obtenido de
<https://www.argentina.gob.ar/salud/inc/institucional/trasporencia>
- OCDE. (s.f.). *Integridad Pública*. Obtenido de Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2F



www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf?clen=1624670&chunk=true

Olvera, A. J. (2007). *Participación Ciudadana y Protección de los Programas Sociales en México*. México: ELEVISUAL.

Pérez Porto, J. y. (2015). *Definición.de*. Obtenido de <https://definicion.de/programa-social/>

Pérez, J. A. (2019). *Participación ciudadana para el combate a la corrupción. Un análisis del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción*. Obtenido de https://www.redalyc.org/journal/5696/569662688006/html/#redalyc_569662688006_ref3

Poet, A. (2006). *Control y evaluación en la ejecución presupuestaria de planes sociales. Análisis del caso Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*. Rosario: UNR.

Poet, A. (2016). *El Control Público de Programas Sociales*. Buenos Aires: Editorial Teseo.

Repetto, F. (2010). "Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas". En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Resolución SIGEN N°152/2002. (2002). Normas de Auditoría Interna Gubernamental, de aplicación en todo el Sector Público Nacional: Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de la RA: 28/10/2002. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79051/norma.htm>.

Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires: Ediciones.

SIGEN. (2010). *Manual de Control Interno Gubernamental*. Buenos Aires, Argentina.

SIGEN. (2014). Resolución SIGEN N°172/2014. Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional: Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de la RA: 04/12/2014. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/239185/norma.htm>.

SIGEN. (2017). *Herramientas de Auditoría de Programas Sociales - Red Federal de Control Público*. Buenos Aires, Argentina.