

**XXVI CONGRESO NACIONAL DE TRIBUNALES DE CUENTAS, ÓRGANOS Y  
ORGANISMOS PÚBLICOS DE CONTROL EXTERNO DE LA REPÚBLICA  
ARGENTINA**

PROVINCIA DE SAN LUIS

Noviembre de 2022

TEMA N° 4:

**APORTE DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL EXTERNO A LA GOBERNANZA Y  
AL AUMENTO DE LA CONFIANZA PÚBLICA**

**TÍTULO:**

**GUÍA PRÁCTICA DE APERTURA INSTITUCIONAL PARA  
ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES  
Acceso a la Información Pública y Autotest con Termómetro de Apertura.**

Autoras: Lic. Leticia Marcia Sosa, Lic Patricia Alejandra Perez e Ing. Marcela Palmieri

TRIBUNAL DE CUENTAS PROVINCIA DE MENDOZA

Ciudad de Mendoza, 2022.

“El Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza, ha tomado conocimiento de la presentación del presente trabajo para la XXVI Congreso Nacional De Tribunales De Cuentas, Órganos y Organismos Públicos De Control Externo, según Acuerdo N°5507 fecha 24/08/2022”.

## INDICE

<b>RESUMEN</b> .....	1
<b>METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN</b> .....	1
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	2
<b>Capítulo 1. CONCEPTOS GENERALES</b> .....	4
1. ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES Y DEMOCRACIA .....	4
2. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	8
3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	10
<b>Capítulo 2. GUÍA PRÁCTICA PARA LA APERTURA INSTITUCIONAL</b> .....	12
1. TERMÓMETRO DE APERTURA (AUTOTEST) .....	12
2. PLAN DE APERTURA INSTITUCIONAL PARA ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES.....	16
<b>CONCLUSIONES</b> .....	23
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN</b> .....	25
<b>ANEXO I – TERMÓMETRO DE APERTURA</b> .....	27
<b>ANEXO II – EJEMPLO DE LLENADO DEL TERMÓMETRO DE APERTURA</b> .....	28

## **RESUMEN**

El presente trabajo tiene como objeto proponer herramientas basadas en las buenas prácticas para la apertura institucional de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Argentina. Los recursos que se propondrán son una Guía Práctica de Apertura Institucional que establece los pasos a seguir para lograr que la Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) logre que la información que genere esté a disposición de todos los actores interesados, y en un formato adecuado a cada uno de ellos; y un autotest que, en caso de realizarse, permitirá determinar el grado de cumplimiento de cada entidad en lo que respecta a los derechos de acceso a la información pública y a la participación ciudadana, y determinar la base desde la que parte esa entidad para aplicar la Guía Práctica propuesta.

Así, en base a los pilares del Gobierno Abierto -transparencia y acceso a la información pública, rendición de cuentas públicas, participación ciudadana, colaboración e innovación pública y ciudadana (CLAD, Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, 2016); y a estándares sugeridos por organismos internacionales tales como la OEA, la CLAD y la INTOSAI-, haremos una propuesta que pretende ayudar a las Entidades Fiscalizadoras Superiores a adecuar sus capacidades institucionales a las nuevas formas de entender y gestionar lo público en la actual Era Exponencial.

## **METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN**

El método que hemos utilizado para el desarrollo del presente trabajo será de una investigación descriptiva en base al análisis de normas legales y estándares internacionales; y propositiva, en cuanto se realiza una propuesta concreta sobre la implementación de dos herramientas: el Termómetro y la Guía de Apertura Institucional.

**PALABRAS CLAVE:** control público, tribunal de cuentas, auditoría, entidades fiscalizadoras, derechos humanos, derechos universales, acceso a la información pública, participación ciudadana, gobierno abierto, estado abierto, transparencia, rendición de cuentas, capacidades institucionales, innovación, test, termómetro.

***“No puedo entender por qué las personas se asustan de las ideas nuevas. A mí me asustan las viejas.”***

John Cage

## **INTRODUCCIÓN**

Con este trabajo pretendemos contribuir con herramientas que permitan analizar el grado de cumplimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de Argentina en lo que respecta a su apertura institucional, y que puedan desarrollar las capacidades institucionales necesarias para realizar una apropiada rendición de cuentas y garantizar el pleno ejercicio de los derechos a la información y a la participación por parte de la ciudadanía.

Las herramientas que se propondrán son un “Termómetro de Apertura”, que sirve para detectar el estado de situación de las EFS en lo que respecta a la cantidad y calidad de información publicada, y una “Guía Práctica para la Apertura Institucional”, a través de la cual orientaremos a estos Entes en la confección de un Plan de Apertura que contemple los principios de Gobierno Abierto y estándares internacionales, y cómo aplicarlos teniendo en cuenta la naturaleza de los mismos.

En Argentina hay dos tipos de Entidades Fiscalizadoras Superiores, las Auditorías Generales y los Tribunales de Cuentas. Si bien presentan algunas diferencias en sus mandatos legales, y otras propias del contexto en el que se encuentran inmersos, también tienen similitudes suficientes como para poder plantear lineamientos generales que puedan ser utilizados para implementar una apertura institucional basada en los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana que propone Gobierno Abierto.

Además, las EFS en Argentina, como organismos públicos, son sujetos obligados a brindar información pública<sup>1</sup>; sin embargo, actualmente tienen un déficit muy grande en lo que respecta a garantizar el ejercicio de los derechos a la información y la participación ciudadana.

Estos organismos de control externo son instituciones creadas como parte de un conjunto de controles y contrapesos al poder propios de un sistema democrático republicano. Por eso es tan importante que cuenten con las capacidades institucionales adecuadas para ejercer su rol en un contexto cambiante, y al mismo tiempo puedan influir o servir de guía para que los entes controlados también lo hagan.

---

<sup>1</sup> Por ej., en el Art. 7 de la Ley Nacional N° 27.275 de Acceso a la Información Pública, estarían incluidos en los inc. a) o b), según dependan del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo.

Además, son un eslabón importante para que las personas públicas o privadas que administran o gestionan fondos públicos apliquen los principios del Gobierno Abierto: transparencia y acceso a la información pública, rendición de cuentas públicas, participación ciudadana, colaboración e innovación pública y ciudadana (CLAD, Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, 2016).

Como es sabido, Gobierno Abierto surge como consecuencia de los cambios sociales y culturales derivados de la evolución exponencial de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), que han obligado a renovar la mirada sobre lo público y sobre cómo se deben resolver las demandas sociales en colaboración con los diferentes actores sociales involucrados.

Estas ideas sobre cómo se gestiona lo público junto a la ciudadanía, unido a las transformaciones producidas por la incorporación de las TIC, también impactan en la concepción y mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control público. Y así como va cambiando la forma de gestionar lo público, también evolucionan los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y control público.

Y esos tres conceptos están íntimamente ligados a los derechos de acceso a la información pública y a la participación ciudadana, ya que llevan implícitos el pleno ejercicio de los mismos. Por eso es tan importante que tanto los gestores públicos como los ciudadanos incorporen mecanismos de comunicación y vinculación con terceros interesados basados en los pilares de Gobierno Abierto.

Para la confección del “Termómetro de Apertura” y de la “Guía Práctica para la Apertura Institucional” tuvimos en cuenta los principios y estándares de la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, de las Cartas Iberoamericanas de Gobierno Abierto y de Participación Ciudadana en la Gestión Pública de la CLAD, y las normas y documentos emitidos por la INTOSAI<sup>2</sup> para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Así, con este trabajo esperamos hacer un aporte a la creación de capacidades institucionales en las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Argentina, y que puedan, a través de la innovación abierta, adecuar la creación de valor público a las cambiantes demandas y necesidades de la sociedad.

---

<sup>2</sup> Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores: “La INTOSAI es una organización autónoma, independiente, profesional y apolítica establecida para proporcionar apoyo mutuo; fomentar el intercambio de ideas, conocimientos y experiencias; actuar como una voz reconocida de las EFS en la comunidad internacional; proporcionar normas de fiscalización de alta calidad para el sector público; promover la buena gobernanza; y fomentar el desarrollo de capacidades y la mejora continua del desempeño de las EFS.” Obtenido de <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html> el 8 de agosto de 2022.

## **Capítulo 1. CONCEPTOS GENERALES**

### **1. ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES Y DEMOCRACIA**

La democracia es un sistema político por el cual el pueblo ejerce el poder y se lo entrega a sus representantes mediante un proceso que les otorga legitimidad. Por ello, la rendición de cuentas es inherente a una democracia representativa, ya que en ella los gobiernos electos deben responder ante sus mandantes sobre su gestión y en relación a los resultados obtenidos sobre satisfacción de las necesidades y demandas ciudadanas.

En el mismo sentido, una democracia representativa implica la institucionalización de mecanismos de control que permitan regular el poder otorgado a los gobernantes a fin de que éstos cumplan con el mandato de servir a los intereses del pueblo, y que no desvíen los recursos hacia intereses personales o sectoriales.

Las EFS son las encargadas de controlar que las personas físicas o jurídicas públicas y/o privadas, que administran, perciben y/o custodian caudales públicos<sup>3</sup>, ejecuten sus tareas y procedimientos dentro del marco de legalidad establecido, y respetando los principios de eficiencia, eficacia, economicidad, ejecutividad y efectividad, y cualquier otro propio del rubro de que se trate, según el alcance de sus mandatos legales. Es un control externo que busca garantizar que la percepción y uso de fondos públicos se utilicen para la efectiva creación de valor, previniendo y/o sancionando casos de incumplimiento o corrupción. Esto es, controlar que cualquiera que administre caudales públicos, lo haga respetando la ley y en pos del bien público.

En Argentina, la Entidad Fiscalizadora Superior es la Auditoría General de la Nación. Pero también existen Entidades Fiscalizadoras Superiores, ya sean provinciales o municipales. Entre ellas encontramos Tribunales de Cuentas y Auditorías Generales<sup>4</sup>.

Las diferencias entre ellos radican en sus atribuciones. En líneas generales, los Tribunales de Cuentas ejercen, en base a una rendición de cuentas documentada, un control externo posterior, contable y de cumplimiento, y tienen funciones jurisdiccionales. Las Auditorías Generales incorporan además el control de gestión, pero no poseen funciones jurisdiccionales. Las funciones jurisdiccionales hacen referencia a la posibilidad de juzgar el accionar de las personas que tienen a su cargo el manejo de caudales públicos, determinando responsabilidades y sancionando las irregularidades que se detecten.

---

<sup>3</sup> Por Caudales Públicos se entiende a todos los bienes y efectos susceptibles de valoración económica, incluso el dinero.

<sup>4</sup> Las Auditorías Generales también se conocen en otros países como Contralorías.

Estos organismos rinden cuentas de su actividad, anualmente, ante el Poder Legislativo, y mantienen vínculos estrechos con otras instituciones de control gubernamental, tales como las encargadas del control interno de la administración pública.

Los organismos de control son de gran importancia ya que tienen dos funciones inherentes. Por un lado, la función de control atribuida legalmente, que busca garantizar la transparencia y la rendición de cuentas del accionar de los administradores de caudales públicos. Por otro lado, son organismos públicos que tienen la obligación de actuar con transparencia y rendir cuentas de sus actos ante la ciudadanía. Entonces, siendo la transparencia y la rendición de cuentas, principios fundamentales que promueve Gobierno Abierto, y a través de los cuales la ciudadanía logra mantenerse informada y ejercer su rol de control, los organismos de control toman especial relevancia, ya que son responsables de su propia gestión, y los garantes de la buena gestión del resto de los gestores de lo público. Y así, contribuyen al accountability<sup>5</sup> horizontal y al vertical al mismo tiempo.

La rendición de cuentas como mecanismo de control de la democracia tiene dos dimensiones: la horizontal o interestatal; y la vertical o social, que se basa en el control por parte de agentes externos al Estado, tales como la ciudadanía, ONGs, o la prensa. Los Organismos de Control Externo o Entidades Fiscalizadoras Superiores<sup>6</sup> (EFS) son parte de la dimensión horizontal, y al mismo tiempo contribuyen con la dimensión vertical siendo una fuente de información pública esencial sobre el funcionamiento de otros entes públicos. En ese mismo sentido, un reclamo ciudadano puede activar mecanismos de control y rendición de cuentas propios de la dimensión horizontal (Peruzzotti, 2010), como por ejemplo una denuncia de malversación de fondos que deba ser auditada por la EFS. De lo expuesto, puede deducirse que, si se promueve la interacción de las dimensiones vertical y horizontal del control, la democracia se verá fortalecida. Entonces, si los organismos de control externo ejercen su rol de manera adecuada, se vinculan con terceros interesados de forma permanente, y publican los resultados de su accionar de forma abierta, completa y oportuna, contribuyen con la rendición

---

<sup>5</sup> Para simplificar la lectura, en este trabajo se utiliza el término “rendición de cuentas” como sinónimo de accountability, término original que utiliza el autor. (O'Donnell, 2001).

<sup>6</sup> Según define la INTOSAI en su Estatuto, una Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) es una institución pública estatal que ejerce de forma independiente, dentro del marco normativo que le compete, “la máxima función de control financiero de dicho Estado”, con o sin competencias jurisdiccionales y sea cual fuere su denominación, modalidad de constitución u organización (INTOSAI, 2016, pág. 2). Por competencias jurisdiccionales se refiere a las potestades atribuidas por ley de juzgar, mediante un proceso administrativo, el accionar de las personas que tienen a su cargo el manejo de fondos públicos, determinando responsabilidades y sancionando las irregularidades.

de cuentas horizontal y vertical al mismo tiempo, y con el fortalecimiento de la democracia que se necesita para desarrollar un Estado Abierto<sup>7</sup>.

Actualmente, el paradigma de Gobierno Abierto pone en el centro de la gestión pública al ciudadano, no sólo como receptor de los bienes y servicios producto de las políticas públicas implementadas, sino también como participante activo en su diseño e implementación. Esto permite garantizar que los resultados de las políticas públicas estén alineados con las verdaderas necesidades y demandas ciudadanas, potenciando sus impactos positivos y disminuyendo los negativos.

Según el CLAD, Gobierno Abierto es un “conjunto de mecanismos y estrategias que contribuyen a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo.” (CLAD, Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, 2016)

De la mano de las TIC, Gobierno Abierto propone profundizar los vínculos entre actores sociales y estatales, haciéndolos más transparentes, participativos y colaborativos (Oszlak & Kaufman, 2014). La crisis de la democracia y la aceleración en los cambios de las TIC han incrementado las demandas sociales sobre la rendición de cuentas de los gobiernos. Allí es donde toman preeminencia la labor de las EFS, ya que cuentan con información crucial sobre el accionar estatal.

La rendición de cuentas, entendida como la obligación de todos los gobiernos de dar cuenta justificada sobre los resultados e impactos de su gestión, así como también de los procedimientos implementados para lograrlos, lleva implícito el pleno ejercicio del derecho a la información pública<sup>8</sup>, es decir el derecho a acceder sin restricciones a la información que producen los Estados. Gobierno Abierto entiende y promulga que un ciudadano empoderado

---

<sup>7</sup> Un Estado Abierto es un Estado centrado en el ciudadano, que ha logrado institucionalizar mecanismos que permiten el diseño, gestión y control de cualquier política pública de forma colaborativa junto a variados sectores de la sociedad civil.

<sup>8</sup> “El acceso a la información puede definirse como el derecho a buscar, recibir y difundir información producida por los organismos públicos. Es parte integrante del derecho fundamental a la libertad de expresión que (...) comprende la libertad de “buscar, recibir y difundir información e ideas a través de cualquier medio de comunicación e independientemente de las fronteras”. “La legislación sobre el acceso a la información refleja la premisa fundamental de que toda la información producida por gobiernos e instituciones gubernamentales es, en principio, pública y sólo puede retenerse si existen razones legítimas, como la privacidad y la seguridad, para no difundirla.” Obtenido de <https://es.unesco.org/themes/leyes-acceso-informacion>, el día 8 de agosto de 2022.



con información, puede comprender mejor los procesos involucrados en la creación de valor público, participar activamente, y opinar y juzgar los resultados y sus impactos. Por ello, sus principios de transparencia y rendición de cuentas se deben sustentar en el pleno ejercicio de dos derechos fundamentales: el derecho de acceso a la información y el derecho a la participación ciudadana.

Por su parte, un Estado Abierto es aquel que promueve la colaboración y cocreación de políticas públicas junto a otros actores sociales, a través de la institucionalización de mecanismos que permitan una rendición de cuentas de forma completa, oportuna, clara, y con un formato y lenguaje adaptados a las diferentes necesidades y capacidades de los terceros interesados, a fin de que éstos tengan acceso a ella, la analicen, y la utilicen. Entonces, las EFS que adecuen sus capacidades institucionales al nuevo paradigma se convertirán en un actor clave para garantizar que la rendición de cuentas cumpla con los principios de Gobierno Abierto.

En ese mismo sentido la INTOSAI adoptó estos conceptos y los incluyó como principios básicos en la INTOSAI P-12<sup>9</sup>, denominada "El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos", donde describe 12 principios elementales que deben incluir las EFS en su gestión. Al analizarlos, puede verse que los principios 2, 3, 4, 5, 6 y 8 se relacionan con la información disponible al público, con las formas de vinculación con la ciudadanía, y con la rendición de cuentas propia y de sus controlados; y los principios 1, 7, 9, 10, 11 y 12 se relacionan más con el desarrollo de las capacidades institucionales necesarias para fortalecer la labor de la EFS.

Resumiendo, la rendición de cuentas implica transparencia, esto es poner a disposición de la ciudadanía toda la información relativa al cumplimiento de objetivos y metas de la gestión pública, así como dar cuenta justificada sobre la creación de valor público, los resultados y sus impactos.

De esta manera, todos estos conceptos están ligados íntimamente. La transparencia hace a una buena rendición de cuentas, y permite la participación activa de la ciudadanía en la creación de valor público.

Y en el caso de las EFS, objeto de análisis en este trabajo, la transparencia y la rendición de cuentas tienen dos aristas: por un lado, la relacionada a su propia gestión; y por el otro, la

---

<sup>9</sup> [INTOSAI P-12 "El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos"](#)

relacionada a su objeto de control, que es la gestión de lo público por parte de los cuentadantes. De ahí la importancia de estos entes en la construcción de un Estado Abierto.

## **2. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

El Derecho de Acceso a la Información es un derecho humano reconocido por diversos organismos intergubernamentales y supranacionales, tales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que incluso ha establecido el día 28 de septiembre como el Día Internacional del Acceso Universal a la Información (Jelassi, 2021).

Asimismo, la OEA desde el año 2003 y a través de distintos documentos, insiste en que el acceso a la información es un elemento clave en el fortalecimiento de las democracias representativas, como una forma de garantizar la estabilidad y el desarrollo de la región. En ese sentido, sostiene que “los datos abiertos son una herramienta fundamental para promover la transparencia y combatir la corrupción desde una perspectiva del derecho de acceso a la información y rendición de cuentas, que ayudan a los ciudadanos a tener un mayor conocimiento sobre los asuntos públicos que les permita participar de manera informada en el diseño, desarrollo e implementación de políticas públicas” (OEA, 2020). Y en ese sentido, en el 2020 aprobó la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública<sup>10</sup>.

Dicho modelo establece estándares de excelencia que deben contemplar los Estados al momento de dictar normas relacionadas al derecho de acceso a la información. Uno de sus principios es el de máxima publicidad, estableciendo que “cualquier Información en manos de los sujetos obligados sea completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones que deberán estar definidas por ley y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.” El otro principio es el “pro homine (SAIJ, 2015) e in dubio pro actione”, por el cual la interpretación y aplicación de la norma debe ser la más favorable a la persona; aplicando un criterio más extensivo en lo referido a la protección de derechos, y más acotado en lo que se refiere a las restricciones.

Además, la Ley Modelo, incorpora dos anexos<sup>11</sup> donde presenta lineamientos sobre la Gestión Documental, “como una herramienta para la adecuada clasificación, custodia y protección de los documentos que contienen la información pública”. Para ello propone procedimientos y estándares que garanticen su autenticidad e integridad, así como la calidad,

---

<sup>10</sup> La historia sobre cómo se arribó su aprobación es muy interesante y se pueden consultar en [http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso\\_informacion.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion.asp). Accedido el 8 de agosto de 2022.

<sup>11</sup> La [Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública](#) y la [Guía de Aplicación de la Ley Modelo Interamericana sobre Gestión Documental](#), enlaces consultados el 8 de agosto de 2022.

la fiabilidad y la accesibilidad de los archivos públicos. La importancia de una buena gestión documental radica en que los documentos, y la información contenida en ellos, “no sólo garantizan derechos y deberes, tanto de la administración como de las personas”, sino que “pueden ser objeto de control, verificación y auditoría de las actuaciones desarrolladas por la administración”, siendo éstas el elemento principal en base al cual las EFS juzgan el accionar de sus auditados. (OEA, 2021)

Por su parte, la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) incluye como principios básicos en sus normas profesionales<sup>12</sup>, la transparencia y la rendición de cuentas. Así, en la INTOSAI P-20 refiere que la información debe publicarse “de manera oportuna, fidedigna, clara y pertinente”, incluyendo aquella relacionada a “su situación, competencia, estrategia, actividades, gestión financiera, actuaciones y rendimiento, (...) los resultados y conclusiones de las auditorías (...) y hacer accesible al público la información relativa a la EFS.” (INTOSAI, 2019)

En Argentina, la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública, promulgada en el año 2016, tiene como objetivo “garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública” (art. 1), y define información pública como “todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la presente ley generen, obtengan, transformen, controlen o custodien” (art. 3).

Si se aplica esta definición a las EFS, refiere entonces a toda información que obre en documentos escritos, fotográficos, soporte digital o en cualquier otro formato, que haya sido creada por el organismo, u otro ente, como resultado de su actividad. En especial, los informes de auditorías y fallos dictados como resultado de los procesos de fiscalización<sup>13</sup> y de juicios de cuentas o de responsabilidad<sup>14</sup>, ya que son el elemento clave para que sus terceros interesados

---

<sup>12</sup> Las mismas se pueden consultar en: <https://www.intosai.org/es/que-hacemos/normas-profesionales>

<sup>13</sup> La Fiscalización es el proceso por el cual se detectan y señalan “oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro.” INTOSAI P-1 Declaración de LIMA.

<sup>14</sup> El Juicio de Responsabilidad es un proceso “mediante la cual las EFS emiten un juicio sobre las irregularidades y la mala gestión causadas por los gestores de fondos públicos en el ejercicio de sus funciones, conforme las responsabilidades definidas por la ley y que hayan sido identificadas en un informe de auditoría financiera, de rendimiento o de cumplimiento sea que este haya sido elaborado por las EFS o remitido a la misma por un tercero.” Y en el Juicio de Cuentas se juzga a “los contadores públicos y/u otras personas responsables en virtud de la ley, sobre las cuentas que llevan y entregan”, sobre los que recae “la responsabilidad personal y financiera cuando cometen una irregularidad en las normas relativas a la ejecución de los gastos e ingresos o, más en

y los ciudadanos en general puedan evaluar la rendición de cuentas del ente auditor y de sus auditados.

Y para que esto suceda, dicha información debe ser puesta a disposición como datos abiertos, esto es que los datos estén abiertos por defecto, sean oportunos y exhaustivos, accesibles y utilizables, comparables e interoperables, que sirvan para mejorar la Gobernanza y la Participación Ciudadana, y en pos del Desarrollo Inclusivo y la Innovación (Open Data Charter, s.f.). Además, debe tener las “características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar.” (Munte Kunigami & Palomino, 2019).

### **3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Es sabido que la participación ciudadana es inherente a una democracia representativa, y se sustenta en los derechos humanos fundamentales tales como el de libertad de expresión y el de libertad de asociación.

Basado en ello, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) ha confeccionado la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), en cuyo preámbulo señala la necesidad de profundizar las democracias de la Región con gestiones basadas en principios de “integridad, eficiencia, eficacia, efectividad, igualdad y equidad” y que sus resultados busquen el “impacto positivo sobre el desarrollo social y la calidad de vida de las personas”. También promulga que el ejercicio de una democracia plena debe estar sustentado en los “derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, esto es, en el derecho genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública”, el cual denomina “derecho de participación ciudadana en la gestión pública”.

El documento también señala que el ejercicio de derecho de participación ciudadana se debe garantizar a través de una adecuada institucionalización que contemple los mecanismos necesarios para garantizar el acceso y la participación, y un diseño que tenga en cuenta las desigualdades, e incluya el enfoque de género y la “pluralidad y diversidad cultural” propios del contexto. Esto también implica que los mecanismos de vinculación con la ciudadanía deben contemplar vías digitales, presenciales y mixtas, a fin de no excluir sectores sociales.

---

*general, en la contabilidad pública.” INTOSAI P-50 Principios fundamentales de las actividades jurisdiccionales de las EFS.*

En el mismo sentido y en relación a las Entidades Fiscalizadoras, la INTOSAI en su norma INTOSAI P-12, señala que “es importante que las EFS mantengan un diálogo significativo y eficaz con los actores interesados sobre cómo su trabajo facilita las mejoras del sector público. Esto permite que las EFS sean una fuente creíble de conocimiento objetivo e independiente, que apoya los cambios beneficiosos en el sector público”.

Por ello, establece los siguientes principios:

- ◆ Principio 5: “Ser receptivo a los entornos cambiantes y riesgos emergentes”
- ◆ Principio 6: “Comunicarse con los actores interesados de manera eficaz”
- ◆ Principio 7: “Ser una fuente creíble de conocimiento y orientación independiente y objetiva que apoya los cambios beneficiosos en el sector público”
- ◆ Principio 12: “Creación de capacidades a través de la promoción del aprendizaje y de compartir conocimientos”

Además, en la norma GUID 5260 de Administración de los Bienes Públicos, señala que la labor de las EFS “genera transparencia, revela los riesgos, y fortalece los controles internos para contribuir a la prevención de la corrupción”.

Por su parte, la ciudadanía también puede contribuir en la labor de las EFS, ya que a través de la colaboración y la participación pueden aportar otros conocimientos, diferentes puntos de vista y pistas clave para la auditoría; fortaleciendo los procesos internos y las tareas de fiscalización de estos entes (Peruzzotti, 2010).

## Capítulo 2. GUÍA PRÁCTICA PARA LA APERTURA INSTITUCIONAL

### 1. TERMÓMETRO DE APERTURA (AUTOTEST)

El beneficio directo de desarrollar capacidades institucionales para publicar datos abiertos, cocrear y cogestionar<sup>15</sup>, es que se incentiva la innovación abierta, a la vez que se construyen comunidades capaces de hacer propios los beneficios y retroalimentar los procesos de creación de valor público.

La innovación abierta hace hincapié en las construcciones compartidas, a la colaboración y cocreación de ideas innovadoras. Por eso amplía los actores considerados relevantes para la innovación, incluyendo, además de los actores internos, a “actores de la sociedad civil u otros organismos del Estado con los cuales construir redes o proyectos de cooperación innovadora” (Grandinetti, 2018)

El termómetro de apertura<sup>16</sup> propuesto aquí (ver Anexo I), proporciona una herramienta para medir el grado de éxito en la apertura institucional implementada, en base a los estándares internacionales ya mencionados. Además de la cantidad de información que se pone a disposición de terceros interesados, el termómetro ayuda a comprender la calidad de la información puesta a disposición y del “grado de superación” que han alcanzado los procesos vinculados a la apertura, medidos en base a las capacidades institucionales nuevas o mejoradas logradas a través de procesos colaborativos.

Al momento de implementar los procesos de apertura, o de mejorarlos, es importante aplicar técnicas virtuosas tales como el ciclo de Deming (Plan-Do-Check-Act), haciendo énfasis en la retroalimentación (interna y externa) de cada una de las etapas. Así se promueve la innovación abierta, en donde la participación y la colaboración permanentes constituyen unas de las formas más enriquecedoras de estos procesos, porque aumentan las capacidades de los agentes en lo que respecta a generar, gestionar, limpiar e interpretar los datos; e incrementan el conocimiento de los agentes internos y de los terceros interesados sobre el organismo, sobre su funcionamiento, y sobre los resultados de la creación de valor público<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> La cocreación y la cogestión están íntimamente ligadas a la participación ciudadana. La cocreación se refiere a innovar con la participación de actores internos y externos a la institución. La cogestión significa que tanto los actores internos y externos tienen voz y voto en lo que se refiere la gestión interna de la institución.

<sup>16</sup> El Termómetro se ha confeccionado siguiendo los estándares de la Ley Modelo Interamericana 2.0 de Acceso a la Información Pública de la OEA, y a los principios de la INTOSAI P-12 para EFS.

<sup>17</sup> “La fórmula de la innovación respondería a estos parámetros: inteligencia institucional+ inteligencia social = + valor público.” (Grandinetti, 2018)

Nuestro “Termómetro de Apertura” cuenta con 9 variables divididas 19 parámetros medibles. Las variables se han agrupado en 3 categorías principales: Acceso a la Información, Información sobre la institución y sus funcionarios y Rendición de Cuentas. Tanto las categorías como las variables y sus parámetros se han elegido en base a estándares internacionales<sup>18</sup>, pero teniendo en cuenta las características particulares de las EFS como organismos públicos de control externo.

#### VARIABLES DEL TERMÓMETRO DE APERTURA

CATEGORÍA	VARIABLE	PARÁMETROS	Principio de la INTOSAI P-20
Acceso a la Información	Mecanismos de comunicación con terceros interesados	Sitio web	Principio 8
		Redes sociales y/o de noticias	Principio 8
		Presencialidad: horarios de atención al público, domicilios, responsables, etc.	Principio 8
		Casilla de consultas y/o denuncias	Principio 8
		Contacto por mail y teléfonos	Principio 8
	Vinculación con terceros interesados	Información sobre los procesos y actividades de vinculación con terceros interesados (acceso a la información pública, capacitaciones, consultas, denuncias, difusiones, colaboraciones, etc.)	Principio 6, 8, 9
		Datos analíticos sobre las actividades con terceros interesados (cantidad de descargas, acceso a la web, pedidos de acceso a la información pública y su contestación, reuniones virtuales y presenciales, actividades de capacitación, actividades de difusión, etc.)	Principio 6, 8, 9
Información sobre la institución y sus funcionarios	Información Institucional	Estructura orgánica, normas de creación y funcionamiento, manual de funciones, valores institucionales, y cualquier otro documento relevante sobre el funcionamiento del organismo, etc.	Principio 1, 2, 4

<sup>18</sup> Se ha incluido la información mínima que exige la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública de la OEA, en base a los principios definidos en la INTOSAI P-12 para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

CATEGORÍA	VARIABLE	PARÁMETROS	Principio de la INTOSAI P-20	
	Información sobre los funcionarios	Datos completos sobre la dotación de personal, escalas salariales, código de ética, mecanismos de resolución de conflictos, participación en actividades de capacitación, convocatorias a concursos, y cualquier otra información relevante sobre la gestión de recursos humanos de la institución	Principio 1, 2, 4	
		Datos de los funcionarios de mayor jerarquía: Nombres, CV, facultades y deberes, DDJJ patrimoniales, datos de contacto	Principio 1, 2, 4	
	Información financiera	Presupuesto y su ejecución, ingresos, contrataciones, viáticos, subsidios, ingresos y gastos extraordinarios, etc.	Principio 6	
	Información sobre las funciones de la institución	Información general sobre el ciclo de auditoría: objetivos, alcances, procesos, universo auditado, planificación anual, etc.	Principio 1, 2, 3	
	Planificación Estratégica y planes de trabajo	Plan Estratégico, Misión, Visión, programas y planes de trabajo	Principio 1, 2	
		Objetivos estratégicos y operativos (institucionales y de auditoría)	Principio 3, 7, 8	
		Metas e indicadores	Principio 3, 7, 8	
		Auditoría Interna (Funcionamiento, responsables, planes, objetivos y metas)	Principio 3, 6	
	Rendición de Cuentas	Informes de Gestión	Memorias o informes anuales	Principio 3, 6, 7, 8
		Resultados de las auditorías	Informes de auditorías, conclusiones, dictámenes, sentencias, Fallos, sanciones y sancionados, etc.	Principio 3, 7, 8
Desempeño de la institución		Informes de auditorías internas y externas, así como otros documentos relevantes sobre la evaluación de desempeño de la institución y sus funcionarios, medición de indicadores, y cumplimiento de metas, objetivos, planes y programas.	Principio 3, 6, 7, 8	

Este termómetro, además de medir la cantidad de información puesta a disposición por la EFS, también sirve para medir la calidad de dicha información, a través de los que llamamos “grados de superación”. Así, para cada parámetro establecido, se pueden determinar 5 grados



de apertura, en donde para alcanzar cada grado se deben cumplir también los requisitos de los grados anteriores. A continuación, se describe cada uno:

- 1° La cantidad y calidad de datos publicados es definida por la EFS sin tener en cuenta a posibles terceros interesados.
- 2° La información disponible es cargada manualmente, en forma oportuna y con lenguaje menos técnico.
- 3° La información surge de un Sistema de Gestión Documental y es completa, oportuna y accesible, con datos en formatos y lenguajes adecuados los usuarios internos y externos interesados (datos abiertos).
- 4° Se verifica la Interoperabilidad de los datos y/o la cocreación con terceros interesados.
- 5° El organismo cuenta con procesos circulares virtuosos que se retroalimentan e incluyen la cocreación y/o cogestión con terceros interesados (innovación abierta).

#### ¿CÓMO REALIZAR EL AUTOTEST CON EL TERMÓMETRO DE APERTURA?

Para ello se utilizará el cuadro incluido en el Anexo I.

Para poder establecer el “Indicador de Cantidad de Información Disponible”, se debe puntuar cada parámetro con el siguiente criterio:

- 0: la EFS no cumple con ninguno de los items detallados en el parámetro.
- 0,5: la EFS cumple con alguno de los items detallados en el parámetro.
- 1: la EFS cumple con todos de los items detallados en el parámetro.

De acuerdo a la cantidad de parámetros del Anexo I, la valoración total sería de 19 para el caso de que la EFS publique toda la información de acuerdo al 1° grado, de 38 en el 2° grado, y así sucesivamente hasta llegar al máximo puntaje previsto en el termómetro, que sería de 95 en el 5° grado. Es posible agregar algún parámetro más, de acuerdo a las características particulares de cada entidad y/o su contexto, que deberán ser evaluadas al momento del llenado del cuadro, sin embargo, no se recomienda que se eliminen variables o parámetros, ya que se estaría perdiendo el nivel de excelencia al que se aspira.

Por otro lado, para poder medir el “Nivel de Apertura” deberá hacerse un análisis de la calidad de la información que se pone a disposición, teniendo en cuenta los criterios establecidos en cada “Grado de Superación”. Cada grado vale 1, pero su valor deberá incluir el de los anteriores, de la siguiente manera:

1°: 1

2°: 2 (1+1)

3º: 3 (1+1+1)

4º: 4 (1+1+1+1)

5º: 5 (1+1+1+1+1)

De esta manera hemos representado la condición de “superación” en el “nivel de apertura”, donde la calidad alcanzada en cada grado incluye la de los grados anteriores.

Entonces, para determinar el puntaje en cada parámetro, se deberá multiplicar el puntaje asignado al mismo (1; 0,5 o 0) por el valor del grado que corresponda. Y en el Anexo I, ese resultado debe completarse en la celda donde intersectan el parámetro medido con el grado alcanzado. La sumatoria del puntaje alcanzado en cada uno de los parámetros determina el “Nivel de Apertura” de la EFS. Como Anexo II hemos incluido un ejemplo de llenado del Termómetro<sup>19</sup>.

Así, el Autotest permite realizar un análisis de la situación de la EFS en relación a la cantidad y calidad de la información que pone a disposición. Pero también sirve para establecer un camino de superación para alcanzar los más altos estándares en lo que respecta a datos abiertos, y a la colaboración y cocreación de valor público junto a terceros interesados, al poder visualizar de manera simple lo que faltaría mejorar. Todo ello en el marco de un Estado Abierto al cual las EFS pertenecen, y deben contribuir a su permanente construcción y mejora.

Y en ese sentido es que la superación medida en grados es dinámica, porque se le pueden ir agregando más parámetros y niveles de acuerdo a la evolución de las demandas del contexto o de nuevos estándares que surjan en el futuro.

## **2. PLAN DE APERTURA INSTITUCIONAL PARA ENTIDADES**

### **FISCALIZADORAS SUPERIORES**

Una vez realizado el autotest en base al Termómetro de Apertura, la EFS obtendrá su diagnóstico situacional y estará en condiciones de armar un Plan de Apertura Institucional.

A continuación, describiremos algunos conceptos y los pasos necesarios para desarrollar ese Plan, a fin de que el organismo de control pueda armar un programa factible, escalable y adaptado a su propio contexto.

En ese sentido, la Guía tiene como objetivo fortalecer las capacidades institucionales de la EFS a fin de que cumplan con los principios de rendición de cuentas y participación ciudadana que promueve el paradigma de Gobierno Abierto, planteando una metodología de innovación

---

<sup>19</sup> En el ejemplo, la EFS obtiene un puntaje de 16/95 como “nivel de apertura; con 11 de los 19 parámetros analizados, con algunos cumplidos parcialmente.

abierta. Y para ello, esbozaremos estrategias que permitan hacer pública la información que genera la EFS en el cumplimiento de sus atribuciones legales, a fin de que la sociedad tome conocimiento de los resultados de su labor y pueda percibir su aporte a la rendición de cuentas de los entes controlados.

Para el diseño de la Guía, nos hemos basado en los lineamientos de la OEA, el CLAD, y las normas nacionales de Acceso a la Información Pública y las restricciones de la Ley Nacional N° 25.326 de Protección de Datos Personales, pero cada EFS deberá adecuarlo teniendo en cuenta, además, su propio contexto y las normas que son aplicables en su jurisdicción.

En relación al formato de los datos digitales, proponemos el cumplimiento de las características de datos abiertos que ha elaborado la Carta Interamericana de Datos Abiertos: abiertos por defecto, oportunos y completos, accesibles y utilizables, comparables e interoperables, para mejorar la gobernanza y la participación ciudadanía, y para el desarrollo inclusivo y la innovación. Además, recomendamos usar como estándar mínimo para todos los datos abiertos, que tengan formato no propietario<sup>20</sup> y que se publican bajo licencia Creative Commons 4.0 de Atribución (CCby).

También se propone el desarrollo de mecanismos de vinculación con la ciudadanía de forma segmentada, a fin de incluir a todos los posibles actores sociales interesados, y promover su participación de acuerdo a las diferentes necesidades y capacidades relevadas.

Por otra parte, es importante que se proyecte como un proceso cíclico, en donde los resultados de la implementación y los impactos, y la vinculación con los terceros interesados, generen una relación virtuosa que permita la adecuación permanente a contextos y demandas cambiantes.

## PASOS DEL PLAN DE APERTURA INSTITUCIONAL

### 1) ALCANCE

Las acciones se deberán centrar en la estructuración, estandarización y publicación de los faltantes de los datos, dando prioridad a aquellos de cumplimiento obligatorio según la legislación vigente, para luego incorporar a toda la información pública que genera el Ente.

Además, se deberán fortalecer las estrategias comunicacionales para adaptar la información, el lenguaje y los términos utilizados, a fin de que sean comprensibles para toda la sociedad.

---

<sup>20</sup> Dentro del esquema de apertura de datos a cinco estrellas definido por Tim Berners-Lee, serían los datos que tienen tres estrellas. <https://5stardata.info/es/>

Entonces, el ente deberá identificar los grupos de datos que debe estructurar, estandarizar y/o publicar siguiendo estándares de calidad para datos abiertos, y de acuerdo a su contexto y a la estrategia comunicacional que elija desarrollar. La información mínima que debe incluirse en el Plan es la que detalla en el Termómetro de Apertura para cada una de sus categorías:

- A. Acceso a la información
- B. Información sobre la institución y sus funcionarios
- C. Rendición de Cuentas

## 2) DESARROLLO DE COMPETENCIAS

Se deberán definir y/o redefinir, para cada puesto laboral, las competencias transversales, directivas y profesionales<sup>21</sup> (CLAD, Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público, 2016) mínimas con las que debe contar cada agente, incluyendo también las relacionadas con los principios básicos del Gobierno Abierto. Además, deben contemplar los atributos exigibles a los empleados públicos “la responsabilidad, la transparencia y la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos” (CLAD, Carta Iberoamericana de la Función Pública , 2003).

Si bien muchas de las competencias se pueden y deben fortalecer a través de capacitación formal, también se recomienda fuertemente la creación de canales que promuevan la creación de comunidades del conocimiento. Esto se puede lograr a través de:

- a) grupos de personas que desempeñan las mismas o similares tareas dentro de la institución, a fin de diseñar y/o estandarizar procesos o formas de trabajo.
- b) grupos de personas que desempeñan diferentes tareas dentro de la institución, a fin de diseñar y/o innovar procesos o formas de trabajo transversales en la institución.
- c) Intercambio de saberes e información con otros organismos de control.
- d) Creación de vínculos permanentes con distintas partes interesadas (auditados, ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, prensa, academia, etc), para el intercambio de saberes e información.

El conocimiento que se crea a través de este tipo de comunidades o grupos generan sinergias que promueven y potencian la innovación, sobre todo si ésta es abierta, y así permiten adecuar los procesos internos para satisfacer las demandas cambiantes de la sociedad y terceros interesados. También sirven para alinear y fortalecer las competencias de los trabajadores

---

<sup>21</sup> Categorías establecidas en la Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público del CLAD, la cual se recomienda consultar.

públicos para la creación de valor, y como consecuencia de ello, robustecer las capacidades institucionales del organismo.

### 3) ESTRATEGIAS PARA IDENTIFICAR USUARIOS O TERCEROS INTERESADOS

Como hemos desarrollado anteriormente, la labor de las EFS está dirigida a la ciudadanía y a los funcionarios que rinden cuentas ante él. Por lo que esa sería una aproximación bastante certera de los posibles “usuarios” o destinatarios de la información que produce el organismo. Por otro lado, la Academia, algunas organizaciones de la sociedad civil, y el periodismo podrían tener intereses investigativos sobre cierta información.

Teniendo en cuenta esto, se propone promover espacios de intercambio presenciales y virtuales con representantes de esos cinco sectores. Esta estrategia debe complementarse con difusión presencial, en la web, por mail y en las redes sociales.

El sector más difícil de abarcar es el de la ciudadanía general, por su diversidad en intereses, capacidades y necesidades. Para este sector se sugiere complementar la estrategia con el uso de inteligencia artificial en los medios digitales de comunicación que se hayan elegido (web, redes sociales, mail, casillas de consultas, etc.) que permita recopilar y analizar información mínima relevante para ir perfilando sus características y poder adaptar el servicio a necesidades y requerimientos específicos y/o cambiantes. Siempre con el cuidado de no vulnerar los datos personales y/o sensibles protegidos por la normativa vigente. En el caso de instancias presenciales, se pueden usar formularios o encuestas con este mismo fin.

Todas estas actividades buscan identificar más precisamente a los usuarios y sus necesidades. Pero también sirven para capacitarlos, promoviendo cultura y competencias en la participación y en el uso de información.

Una vez definidos, los usuarios se deben clasificar de acuerdo a sus competencias en datos abiertos: los especializados, para los que se publicarán datos abiertos planos; y los no especializados, para los que se deberán desarrollar otras formas visuales más sencillas como gráficos, videos, infografías, etc.

Es importante aclarar que toda información que se publique debe contar con un lenguaje claro. Lenguaje claro no significa simple, significa que se debe estratificar el mensaje de acuerdo a los usuarios de esa información.

#### 4) ESTRATEGIAS PARA IDENTIFICAR DATOS PRIORITARIOS

Cada organización deberá seleccionar y priorizar los sets de datos a publicar, teniendo en cuenta la información abierta con la que ya cuenta el Ente, y la que necesita un proceso extra para ser producida y/o adecuarla a un formato abierto. En esta etapa es crucial promover la innovación abierta que genere las capacidades institucionales necesarias para que toda la información del organismo se produzca como abierta desde el origen, y que no requiera de un proceso extra para poder ser publicada.

Los datos que se publicarán deben responder a las demandas identificadas en la etapa anterior, contribuir a la transparencia y rendición de cuentas de la institución, y aportar información sobre el resultado del control realizado a los entes auditados, tal cual establecen los estándares internacionales.

Por otro lado, también se debe tener en cuenta el esfuerzo que debe realizar la institución para la publicación, por lo que en una etapa inicial se deberán subclasificar y priorizar los datos de acuerdo a las siguientes categorías:

- 1) Los datos estandarizados: estos datos son producidos automáticamente por el sistema de información propio de la repartición, cuentan con gran calidad y confiabilidad, y están permanentemente actualizados.
- 2) Los datos no estructurados: son datos que se producen habitualmente pero que requieren de un proceso de limpieza y estandarización para poder ser utilizados como datos abiertos.

#### 5) ELEMENTOS DE CAPACITACIÓN DE USUARIOS

La estrategia de capacitación deberá adecuarse a los usuarios identificados en el punto 2). La misma puede incluir manuales, preguntas frecuentes (FAQ), uso de metadatos, infografías, videos explicativos, creación de comunidades del conocimiento virtuales o presenciales, etc.

También se debe fomentar la creación de comunidades del conocimiento con actividades virtuales y presenciales en donde los usuarios (ya sean internos y/o externos) puedan intercambiar opiniones, experiencias, dudas y sugerencias, y que serán claves para la innovación abierta.

## 6) CONSIDERACIONES FINALES

Hay que tener en cuenta que los datos seleccionados en el plan de apertura permitirán la creación de valor siempre que sean usados y consultados por los usuarios. Para ello, se deberá mantener el contacto y un monitoreo permanente, a fin de poder detectar nuevas necesidades, profundizar en la cultura abierta, y seguir desarrollando capacidades institucionales e individuales relacionadas a Gobierno Abierto.

Como máximo nivel de apertura, se debe lograr la interoperabilidad de los sets de datos publicados con otros sets de datos de otros entes públicos, con el objetivo de que puedan contribuir a informar a los terceros interesados sobre el cumplimiento de programas de gobierno y sus resultados e impactos. Esto permitirá realizar un aporte importante a la transparencia y la rendición de cuentas de la gestión pública provincial, y promover la participación y colaboración de una ciudadanía informada.

Proponemos que el Plan de Apertura Institucional contemple como mínimo las siguientes etapas:

- 1) Programa de sensibilización del personal y conformación de un grupo de trabajo que lleve a cabo el plan.
- 2) Identificación preliminar de usuarios interesados
- 3) Priorización y estandarización de datos. Traducción de la información a un lenguaje claro.
- 4) Capacitación interna y externa: a través de reuniones de trabajo con todo el personal, para reunir propuestas, ideas, sugerencias, dificultades no contempladas en el proyecto, etc. Actividades presenciales y virtuales con sectores de la academia, periodismo, ONG y cualquier otro tercero interesado, para detectar intereses y expectativas.
- 5) Creación de comunidades permanentes para el intercambio de información con actores internos y externos.
- 6) Revisión y ajuste del Plan a la luz de lo que surja de las etapas 4 y 5.
- 7) Puesta en marcha del plan
- 8) Medición y control de la ejecución del plan (indicadores de acceso y descarga de los datos, encuestas, etc.)
- 9) Revisión y ajuste según punto 8.

Las etapas antes mencionadas deben llevarse a cabo en el orden en que se muestran, teniendo en cuenta que a la etapa 9 debe seguir la etapa 1, ya que así constituirán un ciclo virtuoso

retroalimentado que decantan ineludiblemente en innovación abierta, con todo lo que ello significa.



## CONCLUSIONES

La adopción de políticas de Gobierno Abierto por parte de las EFS de la Argentina, no sólo es un requisito normativo a cumplimentar, es una manera de ir en el mismo sentido de crecimiento de organismos públicos del mundo.

Para ir en consonancia y hacer un aporte a la creación de capacidades institucionales en las EFS es que hemos propuesto la adopción de la “Guía Práctica para la Apertura Institucional” que destaca pasos claves para implementar una innovación abierta.

Para complementar el proceso colaborativo de la Guía, hemos desarrollado un test denominado “Termómetro de Apertura”, que, a través de la cuantificación y cualificación de las variables propuestas, cada EFS logrará tener una idea del grado de apertura que ha logrado y qué le falta implementar para alcanzar el máximo nivel de apertura basado en los estándares internacionales.

Como expresamos en el presente trabajo, la experiencia empírica de aplicar los principios de Gobierno Abierto no es sólo subir datos a la web, se deben aplicar marcos y políticas para incentivar la innovación, construir comunidades, y compartir historias de éxitos y fracasos, con el objetivo de que se comprendan y compartan los beneficios de la apertura de la institución y lograr así la innovación que beneficie la creación de valor.

Nuestro objetivo es que el “Termómetro de Apertura” sirva como indicador del grado de éxito en la apertura institucional, y que más allá de medir la cantidad de información que se publica, proporcione información sobre el nivel de innovación abierta implementado para crear, gestionar y poner a disposición la información del ente, así como medir la calidad de los procesos, y los resultados e impactos obtenidos, a fin de lograr un proceso virtuoso de innovación abierta.

La apertura en la gobernanza de las EFS es muy relevante y ejemplificadora para que los gestores públicos puedan mejorar su labor, y para que la sociedad pueda entender cómo se están administrando los fondos públicos. Y para que la información de las EFS sea pública, oportuna y accesible, los datos que la originan deben tener también esas características, por lo que es sumamente importante que los organismos desarrollen capacidades orientadas a la gestión documental. Esto efficientiza los recursos, ahorra esfuerzos, y contribuye a garantizar el derecho de acceso a la información y a la participación ciudadana.

Por eso, al adecuar sus procesos e incluir los principios de Gobierno Abierto y los estándares sugeridos por los organismos internacionales en su gestión, las EFS pueden contribuir a la

creación de un Estado Abierto. Porque esos cambios también impactan en las formas y contenido de las auditorías, y las mismas influyen en el accionar de los entes auditados, creando una sinergia positiva en pos del bien común.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- Banco Mundial. (2019). *Índice de Acceso a la Información Pública en las Provincias Argentinas: un análisis de la calidad normativa*. Washington DC: Banco Mundial.
- BID, O. Y. (2019). *Mejorando el acceso a la información y el uso de productos de fiscalización gubernamental en América Latina y el Caribe*.
- CLAD. (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- CLAD. (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Lisboa: CLAD.
- CLAD. (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Bogotá: CLAD. Obtenido de <https://clad.org/escuela/publicaciones-escuela-clad/cartas-iberoamericanas/>
- CLAD. (2016). *Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público*. Bogotá, Colombia: CALD.
- Cornejo, C. (2013). *Entidades Fiscalizadoras Superiores en Argentina. Informe sobre transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas*. Iniciativa TPA.
- Cornejo, C. (2013). *Organos de Control en Latinoamérica. Indicadores de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. Estudio sobre entidades fiscalizadoras de nivel subnacional en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y México*. Iniciativa TPA.
- Cornejo, C. (2016). *Elementos para la Participación Ciudadana en la Fiscalización Pública: una aproximación desde la experiencia de la Contraloría General de Paraguay (2006-2014)*. Buenos Aires.
- Dajruch, M. (2020). *Mecanismos de Transparencia implementados por las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Latinoamérica*. Buenos Aires.
- Grandinetti, R. (2018). Innovación en la gestión pública. Más allá y más acá del Gobierno Abierto. (INAP, Ed.) *Estado Abierto. Revista Sobre El Estado, La Administración Y Las Políticas Públicas*, 2(3), 91/115. Obtenido de [//publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/62](http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/62)
- INTOSAI. (2013). *INTOSAI P-12 - El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - Marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos*. Obtenido de <http://www.issai.org>
- INTOSAI. (2016). *ESTATUTO - Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores*. Obtenido de [http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1\\_about\\_us/statutes/SP\\_Statut en\\_December\\_2016.pdf](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/statutes/SP_Statut_en_December_2016.pdf)
- INTOSAI. (2019). *INTOSAI P-20 Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas*.
- Jelassi, T. (27 de septiembre de 2021). *Promoviendo el acceso universal a la información dentro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Obtenido de <https://www.un.org/es/cr%C3%B3nica-onu/promoviendo-el-acceso-universal-la-informaci%C3%B3n-dentro-de-la-agenda-2030-para-el>
- LEY 27275. (2016). *Acceso a la Información Pública*. Argentina.
- Mendiburu, M. (2020). *La Participación Ciudadana en Entidades Fiscalizadoras de América Latina: ¿avance o impasse?* Ciudad de México: Texto preparado para el Seminario Internacional de Participación Ciudadana en Procesos de Fiscalización.
- Muente Kunigami, A., & Palomino, N. (2019). Datos abiertos: conceptos básicos y temas claves. *BID Blog Abierto al Público*. Obtenido de <https://blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/datos-abiertos/>
- Naser, A., Ramírez-Alujas, Á., & Rosales, D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- O'Donnell, G. (2001). Accountability Horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza. *POSTData, Revista de Reflexión y análisis político*, N° 7, 11-34.
- OEA. (2020). AG/RES. 2958 (L-O/20) - FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA. *Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 21 de octubre de 2020*. OEA.
- OEA. (2021). *Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública*. Washington: Departamento de Derecho Internacional, Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA, bajo la supervisión de Jaime Moreno-Valle, Oficial Jurídico.
- Open Data Charter. (s.f.). *Carta Internacional de Datos Abiertos*. Recuperado el 20 de noviembre de 2021, de [opendatacharter.net: https://opendatacharter.net/principles-es/](https://opendatacharter.net/principles-es/)
- Organización Latinoamérica de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) y. (2019). *Mejorando el acceso a la información y el uso de los productos de fiscalización gubernamental en América Latina y el Caribe*. OLACEFS Y BID.
- Ozslak, O., & Kaufman, E. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. Red Gealc y la OEA.
- Ozslak, O. (2013). *Estado Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Presentado en el Congreso del CLAD, Montevideo.
- Peruzzotti, E. (2010). *Entidades de Fiscalización Superior y Participación Ciudadana. Reflexiones sobre una agenda de colaboración*. Buenos Aires: OLACEFS.
- Peruzzotti, E. (2017). *Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana y Agencias de Control en América Latina*. Santo Domingo: XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS.
- SAIJ. (2015). Jerarquía constitucional, tratados internacionales, principio pro homine (SUMARIO DE FALLO). <http://www.saij.gob.ar/>, Id SAIJ: SUH0002208.

Las páginas web mencionadas en este trabajo, fueron consultadas por última vez el 8 de agosto de 2022.

## ANEXO I – TERMÓMETRO DE APERTURA

CATEGORÍA	VARIABLE	PARÁMETROS	Principio de la INTOSAI P-20	1º - La cantidad y calidad de datos publicados es definida por la EFS sin tener en cuenta a posibles terceros interesados	2º - La información disponible es cargada manualmente, en forma oportuna y con lenguaje menos técnico	Grados de superación		Nivel de apertura (s/grados alcanzados)
						3º - La información surge de un Sistema de Gestión Documental y es completa, oportuna y accesible, con datos en formatos y lenguajes adecuados los usuarios internos y externos interesados (datos abiertos)	4º - Se verifica la interoperabilidad de los datos y/o la cocreación con terceros interesados	
Acceso a la información	Mecanismos de comunicación con terceros interesados	Sitio web	Principio 8					
		Redes sociales y/o de noticias	Principio 8					
		Presencialidad: horarios de atención al público, domicilios, responsables, etc.	Principio 8					
		Casilla de consultas y/o denuncias	Principio 8					
	Vinculación con terceros interesados	Contacto por mail y telefonos	Principio 8					
		Información sobre los procesos y actividades de vinculación con terceros interesados (acceso a la información pública, capacitaciones, consultas, denuncias, difusiones, colaboraciones, etc.)	Principio 6, 8, 9					
Información sobre la institución y sus funcionarios	Información Institucional	Datos analíticos sobre las actividades con terceros interesados (cantidad de descargas, acceso a la web, pedidos de acceso a la información pública y su contestación, reuniones virtuales y presenciales, actividades de capacitación, actividades de difusión, etc)	Principio 6, 8, 9					
		Estructura orgánica, normas de creación y funcionamiento, manual de funciones, valores institucionales, y cualquier otro documento relevante sobre el funcionamiento del organismo, etc	Principio 1, 2, 4					
	Información sobre los funcionarios	Datos completos sobre la dotación de personal, escalas salariales, código de ética, mecanismos de resolución de conflictos, participación en actividades de capacitación, convocatorias a concursos, y cualquier otra información relevante sobre la gestión de recursos humanos de la institución	Principio 1, 2, 4					
		Datos de los funcionarios de mayor jerarquía: Nombres, CV, facultades y deberes, DDJJ patrimoniales, datos de contacto	Principio 1, 2, 4					
	Información financiera	Presupuesto y su ejecución, ingresos, contrataciones, viáticos, subsidios, ingresos y gastos extraordinarios, etc.	Principio 6					
	Información sobre las funciones de la institución	Información general sobre el ciclo de auditoría: objetivos, alcances, procesos, universo auditado, planificación anual, etc.	Principio 1, 2, 3					
	Planificación Estratégica y planes de trabajo	Plan Estratégico, Misión, Visión, programas y planes de trabajo	Principio 1, 2					
		Objetivos estratégicos y operativos (institucionales y de auditoría)	Principio 3, 7, 8					
Metas e indicadores		Principio 3, 7, 8						
	Auditoría Interna (Funcionamiento, responsables, planes, objetivos y metas)	Principio 3, 6						
Rendición de Cuentas	Informes de Gestión	Memorias o informes anuales	Principio 3, 6, 7, 8					
	Resultados de las auditorías	Informes de auditorías, conclusiones, dictámenes, sentencias, Fallos, sanciones y sancionados, etc.	Principio 3, 7, 8					
	Desempeño de la institución	Informes de auditorías internas y externas, así como otros documentos relevantes sobre la evaluación de desempeño de la institución y sus funcionarios, medición de indicadores, y cumplimiento de metas, objetivos, planes y programas.	Principio 3, 6, 7, 8					
		Indicador de Cantidad de Información Disponible						

## ANEXO II – EJEMPLO DE LLENADO DEL TERMÓMETRO DE APERTURA

CATEGORÍA	VARIABLE	PARÁMETROS	Principio de la INTOSAI P-20	1º - La cantidad y calidad de datos publicados es definida por la EFS sin tener en cuenta a posibles terceros interesados	2º - La información disponible es cargada manualmente, en forma oportuna y con lenguaje menos técnico	Grados de superación			Nivel de apertura (s/grados alcanzados)		
						3º - La información surge de un Sistema de Gestión Documental y es completa, oportuna y accesible, con datos en formatos y lenguajes adecuados los usuarios internos y externos interesados (datos abiertos)	4º - Se verifica la interoperabilidad de los datos y/o la cocreación con terceros interesados	5º - El organismo cuenta con procesos circulares virtuosos que se retroalimentan e incluyen la cocreación y/o co-gestión con terceros interesados (innovación abierta)			
Acceso a la Información	Mecanismos de comunicación con terceros interesados	Sitio web	Principio 8	1					1		
		Redes sociales y/o de noticias	Principio 8	0					0		
		Presencialidad: horarios de atención al público, domicilios, responsables, etc.	Principio 8	1						1	
		Casilla de consultas y/o denuncias	Principio 8		2					2	
		Contacto por mail y telefonos	Principio 8	1						1	
	Vinculación con terceros interesados	Información sobre los procesos y actividades de vinculación con terceros interesados (acceso a la información pública, capacitaciones, consultas, denuncias, difusiones, colaboraciones, etc.)	Principio 6, 8, 9			1				1	
		Datos analíticos sobre las actividades con terceros interesados (cantidad de descargas, acceso a la web, pedidos de acceso a la información pública y su contestación, reuniones virtuales y presenciales, actividades de capacitación, actividades de difusión, etc)	Principio 6, 8, 9			1				1	
Información sobre la institución y sus funcionarios	Información Institucional	Estructura orgánica, normas de creación y funcionamiento, manual de funciones, valores institucionales, y cualquier otro documento relevante sobre el funcionamiento del organismo, etc	Principio 1, 2, 4			2				2	
	Información sobre los funcionarios	Datos completos sobre la dotación de personal, escalas salariales, código de ética, mecanismos de resolución de conflictos, participación en actividades de capacitación, convocatorias a concursos, y cualquier otra información relevante sobre la gestión de recursos humanos de la institución	Principio 1, 2, 4	0						0	
		Datos de los funcionarios de mayor jerarquía: Nombres, CV, facultades y deberes, DDJJ patrimoniales, datos de contacto	Principio 1, 2, 4	0,5						0,5	
	Información financiera	Presupuesto y su ejecución, ingresos, contrataciones, viáticos, subsidios, ingresos y gastos extraordinarios, etc.	Principio 6	1						1	
	Información sobre las funciones de la institución	Información general sobre el ciclo de auditoría: objetivos, alcances, procesos, universo auditado, planificación anual, etc.	Principio 1, 2, 3	0,5						0,5	
	Planificación Estratégica y planes de trabajo	Plan Estratégico, Misión, Visión, programas y planes de trabajo	Principio 1, 2			2					2
		Objetivos estratégicos y operativos (institucionales y de auditoría)	Principio 3, 7, 8			2					2
		Metas e indicadores	Principio 3, 7, 8	0							0
	Auditoría Interna (Funcionamiento, responsables, planes, objetivos y metas)	Principio 3, 6	0							0	
Rendición de Cuentas	Informes de Gestión	Memorias o informes anuales	Principio 3, 6, 7, 8	1						1	
	Resultados de las auditorías	Informes de auditorías, conclusiones, dictámenes, sentencias, Fallos, sanciones y sancionados, etc.	Principio 3, 7, 8	0						0	
	Desempeño de la institución	Informes de auditorías internas y externas, así como otros documentos relevantes sobre la evaluación de desempeño de la institución y sus funcionarios, medición de indicadores, y cumplimiento de metas, objetivos, planes y programas.	Principio 3, 6, 7, 8	0						0	
		Indicador de Cantidad de Información Disponible (19 es el máximo)		6	5	0	0	0		16	