

El control social como sustento de instituciones estatales sólidas, inclusivas y transparentes

Gastón Fontanini
Primer premio

Las complejidades que hoy ofrece el ámbito en el cual se desenvuelven los Estados, con un contexto marcado por una inusual efervescencia de muchas de sus variables: económicas, políticas, tecnológicas, culturales, sociales, ecológicas, etc.; algunas con importantes aristas que resultan novedosas y otras con inconvenientes que nunca se han zanjado desde el surgimiento mismo de éstos; hace que una reforma en su accionar sea imprescindible, no solo en aras de mejorar su desempeño sino para garantizar su subsistencia.

Tal reforma o modernización debe contar de manera ineludible con el desarrollo y fortalecimiento de sus instituciones; y en dicho camino la guía sostenida por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030 resultan cruciales.

El presente trabajo toma como horizonte las premisas contenidas en el ODS N° 16, correspondientes a “Paz, Justicia e Instituciones públicas sólidas”, y pretende realizar un aporte a la consecución de todas sus metas y en especial aquellas que versan sobre la creación de “instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”, garantizando “la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades” (Agenda ODS 2030; 2015).

Como expresa Calame (2012), la naturaleza de las sociedades y de los problemas que deben enfrentar los Estados, al igual que la escala en la cual se plantean dichos problemas, son de índole inédita y requieren una revisión de los sistemas conceptuales, de los dispositivos institucionales y de la cultura de los agentes de la función pública.

Es necesario lograr lo que se llama innovación en la gestión pública, entendida la misma como el proceso de explorar y asimilar en las esferas institucionales, organizativas y sociales; en busca de soluciones originales y creativas a los problemas, permitiendo así responder de manera óptima a las nuevas y tradicionales necesidades de los ciudadanos y de la sociedad (CLAD; 2020).

Los procesos de democratización política y de reforma del Estado impulsados por las crecientes demandas de la ciudadanía, obligan a construir un nuevo escenario para el diseño y la aplicación de las políticas públicas, creándose como expresa Coraggio (2001) nuevos espacios de participación popular.

Ante ello, aparece el conocido término “Buena Gobernanza”, y la necesidad de su adaptación a las necesidades del siglo XXI y a los ODS 2030, implicando una verdadera revolución de los conceptos, las mentalidades, las instituciones y los modos de hacer que sólo puede operarse mediante un esfuerzo obstinado, una firme voluntad guiada por una visión clara de los objetivos a perseguir y los caminos a seguir y ejercida en el largo plazo. Sólo mediante la comprensión primero y abordaje serio después, podrá arribarse a un destino promisorio.

Tal dirección de la gestión pública, se plantea aquí sobre el accionar de los Organismos de Control Estatal (OCE) y ello constituye el aspecto central de nuestro aporte.

La premisa fundamental al incorporar y/o intensificar la participación ciudadana en el control, como modalidad del control social, conlleva como punto de partida, desde el interior mismo de los OCE, el pensar y auto reflexionar acerca de: ¿quiénes son?, ¿qué hacen? y fundamentalmente ¿para quienes? Sólo a partir de la comprensión de la real dimensión que dichos interrogantes plantean y de la contextualización en que los mismos se erigen, es que se podrá mejorar su propia gestión para así poder contribuir en la mejora de la gestión pública en general, lo cual debe ser el objetivo último de su

devenir diario; plasmando en su accionar las premisas de la buena gobernanza.

Sin embargo, no todo lo que se nos presenta es un horizonte despejado, muchas veces se pone en juicio la conveniencia y la naturaleza de la participación y aparecen interrogantes como: ¿es posible y deseable que los ciudadanos corrientes participen de un modo directo en ámbitos donde se diseñan, implementan y controlan políticas públicas?, ¿tienen algo “valioso” que decir a sus representantes?, ¿están dotados de las capacidades y conocimientos necesarios para el ejercicio de tal derecho participativo?, ¿quiénes deberían hacerlo y bajo qué circunstancias? (Restrepo; 2001); o más aún, ¿por qué cargar en el ciudadano nuevas responsabilidades?

Todas estas cuestiones plantean una problemática que justifica su estudio y que tiene que ver con la definición y el convencimiento de la necesidad primero, y en tal caso, después con la implementación y ejecución de una efectiva participación ciudadana dentro de los OCE.

Vacas Voladoras y Buena Gobernanza

El énfasis en un Estado “mejor” es incuestionable para cualquier agenda política y condición ineludible para los ODS; en donde las banderas de la eficacia en un primer estadio y luego de la eficiencia permitan superar los tradicionales escollos de la gerencia pública. Tal cual lo expone Aguilar Villanueva (2013), la crisis de legitimidad en la cual han incurrido los Estados, sumado al robustecimiento de la sociedad civil, trastoca la esfera de la política y con ello nuestra concepción sobre los límites y razón de ser de la intervención de éstos.

Una idea y una práctica que cada día cobra más significancia es la participación de la ciudadanía como expresión de la gobernanza o mejor todavía de la “buena gobernanza”. Resulta importante destacar que utilizamos el término “buena gobernanza” pues así se ha popularizado el mismo como lo demuestra una revisión del Estado del arte sobre el tema. No obstante, lo más correcto sería, en estricta aplicación de las reglas gramaticales de nuestro idioma, invertir el orden de los términos, nunca decimos “voladora vaca” sino “vaca voladora”, siendo la expresión más correcta “gobernanza buena”; debiendo todos comprometernos para que la misma sea mucho más factible y real que una “vaca voladora”.

Se hace necesaria una reforma del Estado o mejor aún una modernización del mismo, en la cual, si bien se debe propender al perfeccionando de sus capacidades de mando y de coordinación, se avance en la redefinición de sus relaciones con la sociedad civil mediante la creación y articulación de canales de diálogo primero y de concertación y negociación después. Toda esta pretendida evolución implica plasmar en la práctica las premisas de la gobernanza o, más precisamente, de la “buena gobernanza”.

En cuanto al término gobernanza, si nos remitimos al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, tal concepto apareció por primera vez en la edición de 1803, definiéndose como: “lo mismo que gobierno”; recién en 1992, se lo redefine y se especifica que gobernanza es un término anticuado que describe “el arte o manera de gobernar”. Posteriormente en el 2001, se amplió sustancialmente esa connotación, conceptualizándose del siguiente modo: “[a]rte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”¹. En dicha evolución semántica se refleja cómo han ido cambiando las concepciones dominantes sobre el papel de los gobiernos.

Para Aguilar Villanueva (2007) la gobernanza es un concepto descriptivo de los cambios que a fines del siglo pasado comenzó a experimentar la forma de gobernar y administrar lo público, con crecientes asociaciones y corresponsabilidad entre las agencias de gobierno y las organizaciones privadas y sociales. Dichas nuevas formas de gobernar exigen promover la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el Estado de derecho, dándose un mayor empoderamiento de la ciudadanía.

¹ Real Academia de la Lengua Española. A partir de la 22ª edición, 2001.

Por su parte, Rhodes (1997) define a estas nuevas corrientes como un proceso de formulación de políticas públicas donde actores de naturaleza pública comparten poder con actores de naturaleza privada, siendo ello además, una forma de articular políticas adaptándolas a las nuevas condiciones de complejidad e incertidumbre propias del momento histórico en el que nos encontramos (Font y Blanco, 2004).

Tal cual lo expone Krieger (2005), se exige un nuevo rol del Estado con una visión distinta sobre la comprensión y la regulación de las relaciones entre administración y sociedad; entre administración y Estado; entre administración y gobierno y dentro de la administración en sí. Se busca un Estado moderno inserto en un contexto de profundización de la democracia y de la participación de la ciudadanía, que garantice una relación eficiente entre el Estado y el mercado, por un lado; y que elabore y ejecute políticas públicas que respondan a las demandas y aspiraciones de los ciudadanos, por el otro (Blutman; 1999).

Del análisis efectuado de la literatura especializada, podemos decir que la gobernanza significa una nueva forma de gobernar, más cooperativa, en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política; conllevando un proceso que remite al pasaje gradual de una modalidad de actuación gubernamental sustentada en la primacía excluyente del gobernante en el plano de la dirección y conducción política, a una situación donde se establecen mayores grados de interacción y dependencias mutuas entre las instancias político-institucionales y sociales. De esta forma, la noción básica que identificamos a partir del concepto es la decisión política de parte de las autoridades estatales, más o menos voluntaria, de compartir el poder, de democratizar las decisiones de gobierno, incorporando a actores no estatales, que se espera representen lo más ampliamente posible los distintos intereses sociales, en el diseño, implementación, evaluación y control de las acciones de gobierno (Blanco y Gomá; 2002; Aguilar Villanueva; 2007; Carmona; 2012; Martínez y Arena; 2013).

Habiendo efectuado precisiones sobre el significado del sustantivo: gobernanza, queda ahora adjetivarlo. En tal sentido, aparece en escena el concepto de “buena gobernanza”, el cual comprende una serie de principios para calificar las estructuras de mando y control administrativo de los Estados. Si bien la gobernanza se entiende como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país, la buena gobernanza se define como los procesos y estructuras que guían las relaciones políticas y socio-económicas (Khandakar; 2009).

Siguiendo una definición formulada por la ONU “[e]n la comunidad de naciones, la gobernanza se considera “buena” y “democrática” en la medida en que las instituciones y los procesos de un país son transparentes. Sus instituciones se refieren a organismos como el Parlamento y sus diferentes ministerios. Sus procesos son las actividades clave como las elecciones y los procedimientos legales, que deben ser vistos para estar libres de corrupción y responsable ante el pueblo. El éxito de un país en el logro de esta norma se ha convertido en una medida clave de su credibilidad y respeto en el mundo”.

Para la ONU, la buena gobernanza implica promover la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el Estado de derecho, de modo que sea efectivo, eficiente y duradero.

La buena gobernanza encuentra su legitimación en la complejidad de las demandas y desafíos crecientes en cantidad y en calidad a los que tiene que hacer frente la acción pública; así algunos autores la han asimilado a un “modelo de gestión de asuntos complejos” (Pierre y Peters; 2000; Piattoni; 2009) que tiene que ver con la capacidad para gobernar, en sentido amplio, vale decir la capacidad de acción estatal en la implementación de las políticas y en la consecución de las metas colectivas. Se refiere a un modo de accionar del Estado, poniendo en ejecución un conjunto de mecanismos y procedimientos para incorporar la dimensión participativa y plural de la sociedad. Sin abandonar los instrumentos de control y supervisión, el Estado se torna más flexible, capaz de descentralizar funciones, transferir responsabilidades y ampliar el universo de actores participantes

(Diniz; 1996).

Como corolario, estimamos que la piedra angular sobre la cual cimentar una gobernanza que pueda ser catalogada como buena debe estar constituida por el hecho de contar con gobernantes que estén comprometidos con mejorar las condiciones de vida de la sociedad que los ha elegido. Además, es necesaria su legitimación, lo cual solo puede lograrse cuando tales situaciones sean percibidas por la sociedad, fomentando de esta manera su confianza y predisposición.

La participación ciudadana como expresión de la Buena Gobernanza

Analizando los principales aportes teóricos sobre participación ciudadana en América Latina, nos encontramos con las formulaciones realizadas por Cunill Grau (1991 y 1995) y otros autores que escriben en torno al CLAD (Borja, 1987; Martínez Nogueira, 2003; Przeworski, 1998; Verdesoto, 1997); en donde el enfoque que utilizan dichos autores se limita a analizar la participación ciudadana en la gestión estatal. Para ellos, ésta es entendida como “una alternativa para la construcción de consensos y como un medio para contener la discrecionalidad de la burocracia. La participación ciudadana como una forma de descargar sobre la sociedad civil acciones y responsabilidades públicas, asociándola a la necesidad de disminuir la acción gubernamental” (Cunill Grau, 1991; pág. 11).

Siguiendo a Ramírez (1992), podemos afirmar que el objetivo fundamental de la participación es lograr un desarrollo local, provincial o nacional sustentable y eficaz, por medio del uso y aplicación de políticas y estrategias democráticas, que incorporen a la comunidad en la solución de sus propios problemas; lo cual resulta conducente a los ODS propugnados.

En los últimos años hemos asistido a cambios significativos en las formas de acción colectiva y de ocupación del espacio público por un conjunto diversificado de actores y asociaciones, creando un polo distinto de la sociedad política para la satisfacción de las necesidades; produciéndose “un hiato entre las formas de ocupación del espacio público y las formas de legalización de la vida asociativa y de la relación entre sociedad civil y sociedad política” (Avritzer; 1996, pág. 153). La democracia entonces implica posibilitar la gobernabilidad social, legalizando los modos de agregación de intereses e instituyendo polos de regulación intermedios entre el Estado y los individuos (Rosanvallón; 2008).

La recuperación de la legitimidad del Estado depende de la democratización de sus instituciones. Los parlamentos y los partidos políticos perderán legitimidad si se confinasen a los marcos institucionales diseñados y controlados por la élite política, apartándose de los influjos comunicativos provenientes de la sociedad civil. La reforma de las instituciones estatales requiere de mecanismos que aseguren la participación directa de los ciudadanos (Chalmers; 1996).

Para Álvarez Ortíz y otros (2006) la participación supone un aspecto esencial en la construcción de sujetos y espacios que permitan reconstruir el tejido social y comunitario mediante acciones de la sociedad, por lo tanto, para estos autores: “la participación pasa a ser uno de los más importantes objetivos del quehacer comunitario en la medida en que este se centra en alcanzar mayores niveles de actuación ciudadana” (pág. 43).

La delimitación propuesta por Brady (1999; pág. 737) como “la acción del ciudadano ordinario dirigida a influir en algunos resultados políticos”, y ya no únicamente sobre las decisiones que toman los funcionarios, permite ensanchar el concepto a la vez que precisa muy bien sus principales elementos definitorios.

Por otro lado, Verba, Schlozman y Brady (1995) amplían los límites del ámbito de dicha participación, incluyendo como su objetivo no sólo a las acciones de los gobernantes sino a las políticas públicas; ya sea directamente afectando el proceso de elaboración e implementación de las mismas, o indirectamente influenciando la selección de la gente que hace esas políticas; “la participación es un mecanismo para la representación, un medio por el cual los gobernantes son informados de las preferencias y necesidades del público y son inducidos a responder a esas preferencias y necesidades” (Verba, 1996; pág. 1).

Pindado (1999; pág. 21) indica que “participar no es tan solo colaborar, ni opinar sobre una

determinada actuación. No es darse por entendido, o sentirse informado, de lo que hacen los representantes...” “La participación tiene que ir encaminada a una finalidad. No es en sí misma una finalidad, tan solo el medio para conseguirla”.

A partir de las definiciones anteriores, sin temor a equivocarnos, podemos sostener que la participación ciudadana es un verdadero derecho, aunque también un deber; que se ha ido construyendo y configurando como uno más de los derechos de los ciudadanos, según lo destaca Vieira (1997).

¿Por qué poner el ojo en el control estatal en post de los ODS?

Como primer aproximación conceptual al control estatal, nos apoyamos en la definición de Oszlak (2003), quien expresa que el control “es un componente inescindible de la gobernabilidad y una condición, no solo para una gestión más eficiente, sino también para una relegitimación social y política del Estado....El control debería perder su connotación detectivesca y convertirse en un componente constitutivo de la cultura de la gestión pública” (pág. 148).

Por su parte Lerner (1996; pág. 351) sostiene que “[e]l control público constituye una institución fundamental del Estado Democrático de Derecho”. Coincidimos con la autora en que el control constituye un instrumento necesario para garantizar la adecuada administración de los fondos públicos, en concordancia con las políticas públicas aprobadas por el Parlamento, y hacer más transparente la gestión gubernamental.

La actual complejidad de la administración pública obliga a la reconstrucción del contenido de sus funciones y por lo tanto, de las reglas que la rigen. En consecuencia, también el control debe adecuarse a nuevos criterios que tiendan a enfatizar la evaluación de la eficiencia, la economía y la eficacia de la acción pública. Ante ello, todos los mecanismos de control estatal tienen por objeto el análisis de una actividad compleja en todo su desarrollo, en donde se exige cada vez una mejor administración de los recursos públicos, conllevando a un desarrollo humano sostenible y redundando en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y de la calidad institucional del Estado (Oszlak; 2003).

Licciardo (1992) afirma que, en la hacienda pública, el control es una función que hace al ejercicio del poder; está vinculado al cumplimiento de la voluntad del Estado, cuya misión no es operar para sus miembros, como lo hacen las familias, sino para el bien común, es decir, para crear las condiciones necesarias a fin de que los individuos y las familias puedan desarrollarse en libertad. Por su parte, Simma (2003) sostiene que el control fiscal ha pasado a tipificar hoy día uno de los principios fundamentales del derecho público moderno, que “hermanado con los principios de legalidad, separación de funciones, constitucionalidad de las normas, reconocimiento de derechos subjetivos públicos, de derechos sociales y económicos por parte de un Estado, singularizan esencialmente lo que debe ser un Estado democrático en el cual la seguridad jurídica no se transforme en un muro obstaculizador del cambio social, sino que sea lo suficientemente ágil y flexible para permitir que a su amparo la colectividad logre satisfacción para sus anhelos esenciales de una vida mejor “ (pág. 139).

Uno de los aspectos detonantes de la importancia del control gubernamental tiene que ver con que el Estado maneja importantes cantidades y variedades de recursos que son de todos, y cualquier desatino derivado de éste control genera perjuicios a toda la comunidad. Así aparece como un elemento inseparable del control el concepto de rendición de cuentas, según el cual los funcionarios depositarios de la voluntad del pueblo están obligados a informar, justificar y responsabilizarse públicamente por sus actuaciones; constituyéndose por mecanismos políticos, sociales y jurídicos de control vinculados en forma de redes de intercambio.

Debe resaltarse que la rendición de cuentas tiene su fundamento en la democracia participativa y responde a la doctrina constitucionalista de los llamados checks and balance entre los distintos poderes del Estado sin los cuales ninguno de ellos tendría sentido por sí mismo y de forma aislada (Vallés Vives, 2001; citado en Rezzoagli 2010).

El concepto de buena gobernanza debe comprender de manera obligada un componente que es

clave para su validación: la transparencia de las políticas públicas y en especial del manejo de los recursos.

En aras de ello, nuestra propuesta implica destacar la importancia de un control público participativo y la necesidad de que los OCE se envistan como promotores y facilitadores de dicha participación, buscando alianzas con el sector privado para efficientizar su labor.

Para la aplicación real de tal idea, desarrollamos metafóricamente dos universos que estimamos clave y de necesaria interacción: por un lado lo que llamamos “el contenido” dado por el control o accountability social, y por el otro, “el continente”, que es el control estatal. Sólo en la medida que dicho “contenido” se inserte y se arraigue en tal “continente”, se logrará la meta de contar con organismos públicos de control de excelencia, fuertes, eficaces, independientes y oportunos, los que en la búsqueda de mejores estándares de desempeño abran su accionar al ciudadano como medio para el logro de tales metas.

Así, la ciudadanía de manera individual o colectiva mediante organizaciones sociales, tienen el deber y el derecho de concurrir libre y voluntariamente a participar en la instauración y fortalecimiento de condiciones tendientes a controlar la actividad administrativa, financiera y operativa de la gestión pública y sus resultados. “La actividad del pueblo es uno de los mejores mecanismos de contralor; y esto es así, porque tiene en sus manos el arma más poderosa de lucha contra el Administrador vulnerador de sus intereses, y es el voto” (Barraza y Schafrik; 2005, pág. 209). Por su parte Vallés Vives (2001; pág. 25) acertadamente expresa que “[n]o es posible imaginar un Estado constitucional y democrático sin un control eficaz de la gestión de sus fondos públicos”.

Para “llenar” a los OCE de un adecuado control social, tal cometido debe contar con dos impulsos imprescindibles: por un lado ser propendido adecuadamente desde la propia esfera de los órganos de control, y por el otro y no menos importante, ejercido de manera responsable por la ciudadanía. En tal camino, estamos convencidos de que los OCE deben coadyuvar en la creación de conciencia y conocimiento para que se disponga cada día de una sociedad civil más organizada, más empoderada y más consciente de su rol.

Este control social debe tender a fortalecerse en el mundo como una respuesta a la creciente corrupción, tanto pública como privada, la cual debe ser enfrentada tomando en cuenta a la sociedad civil; que es a quien le corresponde saber cómo, cuándo, dónde y en qué se invierten los recursos provenientes de los impuestos de los contribuyentes, a los que se les debe rendir cuentas sobre su ejecución.

A los gobernantes es a quienes más les conviene (o les debería convenir) un verdadero ejercicio de estas formas de control que estamos propugnando, pues de esta manera los recursos y su ejecución estarán mejor vigilados, lo cual redundará en más y mejor salud, educación, agua potable, energía, seguridad social y ciudadana, administración de justicia, rutas transitables, viviendas, transporte, entre otros; y por ende una gestión exitosa.

Conducente a ello, la OLACEFS² ha resaltado en el ámbito internacional la importancia de la participación ciudadana en el control, plasmándose un importante documento llamado: “Declaración de Principios de Rendición de Cuentas” (2009); donde se plantea la relevancia del tema y la capacidad de la sociedad civil de organizarse para ejercer un control ciudadano, así como la responsabilidad de los OCE de fomentar y colaborar con la ciudadanía para que ésta pueda llevar adelante dicho control., y que el mismo sea una acción de retroalimentación para las propias Entidades de Fiscalización Superior

² *La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores es un organismo internacional, autónomo, independiente, apolítico y de carácter permanente, que nace en 1963, en Caracas, Venezuela, con el Primer Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras – CLADEFS, ante la necesidad de un foro superior para intercambiar ideas y experiencias relacionadas a la fiscalización y al control gubernamental, así como al fomento de las relaciones de cooperación y desarrollo entre dichas entidades.*

(EFS). En dicho documento, se establecen una serie de principios, los cuales estimamos de inexcusable mención en esta instancia:

- Rendición de cuentas como base del buen gobierno: el poder político y la ciudadanía deben contar con mecanismos de interacción que aseguren que los gobiernos respondan a los intereses de sus representados, procurando el bienestar y progreso duraderos del pueblo.

- Obligación de informar y justificar el accionar de todo funcionario público: los ciudadanos, las agencias de control y los poderes públicos, deben tener la capacidad de demandar explicaciones de tal forma que se habilite un diálogo que permita establecer procesos reflexivos de toma de decisiones y de evaluación de políticas públicas, uso de los fondos públicos e integridad en la función pública que aseguren el mayor bienestar posible para la ciudadanía.

- Integralidad del sistema de rendición de cuentas: el sistema de rendición de cuentas está constituido por una diversidad de actores sociales que interactúan tanto en el plano interinstitucional como con la sociedad civil.

- Transparencia de la información y publicidad de las actuaciones públicas: la información presentada para los efectos de la rendición de cuentas debe ser confiable, relevante, clara, accesible, comprensible, completa, medible, verificable, oportuna, útil y pública para el ciudadano, promoviéndose el uso de diferentes medios para su comunicación, con el objeto de lograr una adecuada difusión a los actores interesados.

- Participación ciudadana activa: la sociedad civil tiene la capacidad de organizarse para ejercer un control ciudadano. Debe participar activa y frecuentemente en el control del uso eficiente de los recursos públicos. Las EFS fortalecerán sus estrategias, nexos y mecanismos de comunicación e interacción con la sociedad civil, en procura de involucrarlos; capacitarán a los funcionarios en lo procedente para que sean verdaderos “rendidores de cuenta” ante la ciudadanía; coadyuvarán en la construcción de un marco institucional que brinde la debida oportunidad y efectividad en el acceso a la información estatal pertinente por parte de los ciudadanos, que fomente una mayor cultura de transparencia gubernamental; para contribuir a que el ciudadano ejerza adecuadamente su papel en el sistema.

- Marco legal completo para la rendición de cuentas: las EFS velarán por la implementación, fortalecimiento, actualización continua y aplicación efectiva de un marco normativo completo, que regle la rendición de cuentas de forma permanente, que incluya, entre otros aspectos, normativa sobre temas de evaluación de la gestión de las instituciones públicas, de acceso a la información pública, de control interno, de lucha contra la corrupción y de sanción.

- Liderazgo de las EFS: deberán constituirse en promotores de los principios, sistemas, mejores prácticas y mecanismos eficientes de rendición de cuentas y ser vigilantes junto con el gobierno, otras agencias y la sociedad civil, de su buen funcionamiento y mejora continua, mediante el establecimiento de acciones concretas para contribuir al fortalecimiento del sistema, en procura del buen gobierno.

Fortalecimiento del control estatal: accountability social

No es posible concebir la participación ciudadana sin control o *accountability* social, siendo éstos una de sus piedras angulares. A través de dichos mecanismos, se buscará que la comunicación entre la ciudadanía y las instituciones de control sea constante y activa, permitiendo así desarrollar procesos de acompañamiento, de garantía y de transparencia; implicando una dualidad de derechos y deberes que deben tener y ejercer los ciudadanos, a los fines de vigilar y fiscalizar la gestión pública con el fin de acompañar el cumplimiento de los fines del Estado, promover y alcanzar la realización de otros derechos y buscar la consolidación de la democracia y la gobernabilidad (Villavicencio Terreros; 1990).

Hoy en día, no basta con el origen electivo de los gobernantes, puesto que su legitimidad debe estar presente no sólo en la elección, sino en el ejercicio del poder público; de lo que se deriva necesariamente la existencia de controles más cercanos en cuanto a su profundidad y oportunidad.

Al revisar artículos sobre el tema y analizar material de la opinión pública, se observa que

existe un interés creciente de la sociedad por participar en la toma de decisiones que la afectan, tanto individual como colectivamente; sin embargo, no basta con desear participar o con esperar que otros participen, sino que hace falta conocer del tema y saber cómo hacerlo, además de comprender las posibilidades ofrecidas por el marco jurídico.

Circunscripto al ámbito de la gestión del Estado, el control social se ha identificado como mecanismos que permiten hacer efectiva la responsabilización de la Administración Pública frente a los ciudadanos, haciéndola al mismo tiempo más eficiente.

En palabras de Cunill Grau (2007), el “control social” exige una relación de exterioridad con el Estado y constituye una forma de participación ciudadana expresada como crítica y vigilancia sobre lo público, permitiendo desatar procesos permanentes de petición y rendición de cuentas, lo cual contribuye a velar porque los recursos públicos sean invertidos con máxima transparencia y efectividad en programas y proyectos que respondan con oportunidad y calidad a resolver los problemas que afectan el bienestar y la calidad de vida de las comunidades.

Apoyados en el parecer de Villavicencio Terreros (1990), podemos afirmar que no es viable ni funcional una sociedad sin orden y menos una sociedad sin control social. Tal autor indica que esto se debe a que el proceso de interacción social de ninguna manera es armonioso, sino que por el contrario, se torna muchas veces conflictivo. Es necesario contar con instancias de control con el objeto de mantener a las conductas negativas dentro de un límite de tolerancia social, a fin de que no afecte la funcionalidad de las instituciones básicas (Serrano Piedecabras Fernández; 1999).

Desde el punto de vista de Hevia (2014) “... la contraloría social es un tipo de participación ciudadana puesto que busca que los ciudadanos (organizados o no) puedan incidir en la esfera pública, ya sea formalmente, por medio de su inclusión en comités de obra, órganos colegiados, o indirectamente, por medio de la activación de los sistemas de quejas y denuncias ...” (pág. 14). De modo que, esta acción supone un conjunto de condiciones y mecanismos a través de los cuales los individuos, o grupos, en calidad de ciudadanos, de forma organizada, autónoma e independiente, sean capaces de ejercer acciones de corresponsabilidad, a partir de la planificación de políticas, mediante su vigilancia y control del funcionamiento de instituciones públicas.

Con la paulatina incorporación de nuevos actores sociales y con el agenciamiento de nuevos escenarios democráticos, que se favorecen desde la democracia participativa, las diferentes formas de movilización ciudadana comienzan a actuar como un importante ingrediente del control social de la gestión pública, avanzando progresivamente de la elección de unos representantes a una ciudadanía activa que se ocupa de velar por el mejoramiento de las condiciones de gobierno y exigen eficacia, eficiencia y transparencia. Los ciudadanos exigen y monitorean la legalidad de las acciones del Estado (Peruzzotti; 2002) pregonando por un manejo responsable, adecuado y eficiente de los recursos públicos. Por esta vía, en el control de la gestión, el ciudadano se convierte en agente regulador y vigilante de los asuntos públicos; generándose las condiciones para que se dé una participación directa de la sociedad, no solo desde las acciones de fiscalización de la administración pública, sino adicionalmente que se generen mecanismos de participación social tanto en la formulación como en la aplicación de las políticas públicas. Dicho desempeño colaborativo entre lo público y privado no implica otra cosa que plasmar en la práctica las premisas de la buena gobernanza, condición esencial para el logro de los ODS.

Cunill Grau (2007), afirma que cuando se habla de control social y de rendición de cuentas se hace alusión a dos perspectivas del mismo fenómeno, existiendo una demanda clara para que la Administración Pública asuma sus responsabilidades y dé cuenta de ello ante la ciudadanía; no obstante, pese a ello “prácticamente no existen indicaciones acerca de “cómo” hacerlo posible, “sobre qué”, ni “cuáles” sujetos sociales se interpelan” (Cunill Grau, 2000; pág. 6).

El tema de la rendición de cuentas cobra cada vez más fuerza en el ámbito del control social y así se ha expresado en la meta N° 16.6 del ODS N° 16 (“Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”), resultando fundamental establecer mecanismos para incidir en las

decisiones de la ciudadanía frente a los resultados de las acciones públicas que son evaluadas. Esto parece evidenciar, por lo menos en la teoría, que de esta manera se hace explícita la participación ciudadana y con ello se fortalece la gobernabilidad democrática, lo cual deja por sentado que al hacerlo se amplían los marcos de la democracia participativa, aunque se debe tener cuidado de no caer en establecer asociaciones mecanicistas entre democracia y participación ciudadana.

Al hablar del control ciudadano y su contracara, la obligación de los funcionarios de rendir cuentas, no podemos dejar de mencionar el término *accountability*, el cual como expresa Peruzzotti (2002) "hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas y acciones, es decir que están obligados a informar y justificar sus decisiones y a que eventualmente puedan ser sancionados por ellas" (pág. 27). Expone un tema que es propio de las democracias representativas, puesto que es en ellas donde existe el riesgo de que los gobernantes, una vez elegidos se alejen de las preferencias manifestadas por el electorado (Bernard: "Metamorfosis de la representación, en Dos Santos, 1993).

El concepto de *accountability* no tiene una traducción específica en español y por ello, a veces se traduce como control, rendición de cuentas o fiscalización (Valencia Tello, y Karam; 2016); lo que sí es indudable, es que se utiliza para referirse a la preocupación constante sobre las limitaciones y restricciones al poder, mediante el uso de controles y contrapesos dentro de los ordenamientos jurídicos, para impedir que el poder esté concentrado o fuera de supervisión por parte de la mayoría.

En nuestros países, los mecanismos de *accountability* (O'Donnell; 1998), aun cuando formalmente existen, son débiles; ello tiene entre sus causas el hecho de que la ciudadanía carece de medios eficaces para exigir a quienes los gobiernan que rindan cuentas por sus acciones; que las oportunidades institucionales para participar de las decisiones públicas son escasas y cuando existen, son poco relevantes; y que la ciudadanía carece o desconoce la forma para defenderse y reparar los daños que se derivan de las violaciones a sus derechos.

Ante ello, reconocemos la importancia de fortalecer la *accountability* en todas sus dimensiones y manifestaciones como medio para reducir la brecha existente entre Estado, gestión pública y autoridades, respecto a la ciudadanía.

Es cierto que, por su propia naturaleza la democracia implica la existencia de un espacio, de una brecha entre los representantes políticos y los ciudadanos que requiere de mecanismos que permitan controlar que esta separación devenga en decisiones y políticas que no corresponden con las funciones legalmente instituídas y con las preferencias del electorado; ahora bien debe existir la posibilidad de asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas, que justifiquen sus actuaciones, tanto en su legalidad como en su pertinencia, que informen sobre sus decisiones; debiendo ser premiados o castigados por ellas (Peruzzotti y Smulovitz; 2002).

Adentrándonos en las teorías sobre la *accountability*, podemos sostener que existen varias formas en que la misma puede (y debe) aparecer:

- *Accountability* Horizontal por División de poderes: implica un sistema intraestatal en el que los intercambios se producen entre una red de agencias del propio Estado que se controlan y equilibran mutuamente, integradas por los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como las contralorías, auditorías, ombudsman y similares (O'Donnell; 2000).

Es un sistema de frenos y contrapesos entre los poderes del Estado que está pensado para restringir la actuación de cada uno de ellos y evitar el abuso de la autoridad que les ha sido delegada. El uso de mecanismos para que cada uno de los poderes defienda su autonomía en su área de competencia y evite intromisiones de los otros procura restringir el ejercicio arbitrario del poder (Dassen y otros; 2009).

Para O'Donnell (2007b), los controles horizontales por medio de la división de poderes, presentan limitaciones importantes que justifican su complementariedad con otras manifestaciones de la *accountability*, podemos decir que actúan en forma reactiva y no preventiva, y además lo hacen en forma intermitente y no permanente, dado que deben cumplir con múltiples mandatos constitucionales

ajenos a su actividad de control. También debe reconocerse que los conflictos de poderes muchas veces (y cada vez de manera creciente) están teñidos de sospechas partidarias o de intereses políticos, que deslegitiman las denuncias o alegaciones de faltas al deber de rendición de cuentas de los funcionarios.

En definitiva y tal cual el propio O'Donnell (2007b) son un instrumento de control tosco para la creciente complejidad de las agencias estatales y sus políticas.

- Accountability Horizontal mediante Organismos de Control: se compone de una serie de organismos estatales especializados que tienen el mandato legal de supervisar, monitorear y, en su caso, denunciar y promover la sanción de irregularidades cometidas por acción u omisión de otras agencias estatales y de sus agentes. Esta accountability "hace referencia a la capacidad y disponibilidad de instituciones estatales legalmente autorizadas para llevar a cabo el control y/o sanción sobre acciones o no acciones, en principio ilícitas, de otras instituciones estatales." (O'Donnell, 2007b; pág. 113).

Algunos de estos órganos tienen una larga tradición, como ser las EFS, mientras que otros órganos especializados son de reciente creación por ejemplo, las agencias anticorrupción. Estos órganos especializados, pueden situarse institucionalmente en el ámbito de cualquiera de los distintos poderes del Estado o ser independientes, incluyen por ejemplo: órganos de auditoría externa, defensorías del pueblo, contralorías o auditorías internas, oficinas de ética pública, o fiscalías especializadas, consejos de la magistratura, tribunales de cuentas.

La principal ventaja de estos órganos especializados de control es que cuentan con la capacidad técnica necesaria y dedicación exclusiva a supervisar las acciones de gobierno. Además, a diferencia de lo que veíamos en el punto anterior, pueden ser proactivos y continuos en su actividad, pueden invocar criterios profesionales y técnicos antes que políticos o partidarios, pudiendo analizar cuestiones complejas relacionadas con las políticas estatales a mediano y largo plazo.

Existen también limitaciones como la falta de coordinación con otros organismos (Dassen y otros; 2009) y limitaciones en cuanto a sus prácticas de control, que como veremos (según nuestro criterio) justifican la incorporación dentro de su accionar de mecanismos de accountability vertical no electoral.

- Accountability Vertical Electoral: implica la existencia de un agente social externo, el electorado, ejerciendo la llamada accountability política a través de las elecciones (O'Donnell, 2007b; pág. 86). Esta forma de control se basa en una relación jerárquica entre actores desiguales, que es distintiva de la democracia representativa: los ciudadanos autorizan a sus representantes a ejercer el poder político, pero dentro de un marco institucional que asegura responsabilidad y la rendición de cuentas de los agentes autorizados (O'Donnell, 2003).

En ella existe solo la posibilidad de que los ciudadanos en cada período electoral decidan si premian con la reelección o castigan con su voto, pero esta forma de control suele ser muy básica y de hecho los votantes no pueden inducir a los gobernantes a actuar responsablemente y existen mecanismos de cooptación, de desinformación, de manipulación (Manin, Przeworski y Stokes; 1999).

Las elecciones operan sólo como un mecanismo de control a posteriori, el ciudadano deposita su confianza en los representantes sin darles instrucciones específicas y sin garantías de los resultados que vayan a producirse; en la práctica, delegan su autoridad por completo durante los períodos que median entre las elecciones, a lo largo de los cuales cuenta con mecanismos limitados para hacer oír su voz. Además, el control mediante las elecciones, aun cuando ocurre de manera periódica, se limita a ser una acción aislada que se realiza sólo en ocasiones específicas, y así deja el poder en manos de los gobernantes por largos períodos de tiempo, sin permitir un control continuo ni actuar sobre acciones particulares (Dassen y otros; 2009).

- Accountability Vertical No electoral o Social: es un mecanismo de control basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. "Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de estos y activar la operación de agencias horizontales de control. La accountability social puede canalizarse tanto por vías institucionales como

no institucionales. Mientras que las acciones o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas” (Peruzzotti, 2002; pág. 32).

La *accountability* social puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos, además puede controlar tanto los procedimientos utilizados por los funcionarios públicos como los temas y las conductas de los mismos (Smulovitz; 2001).

Como expresa Duque Daza (2013), consiste en el control que la sociedad hace a las autoridades y que está orientado a reducir las brechas entre gobernantes y gobernados, representantes y representados y quienes toman las decisiones y los ciudadanos objeto de estas; implicando “la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuenta de sus conductas, es decir, que estén obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas” (Schedler, 1999; pág.14).

Uno de los principales fundamentos de esta variante “social” tiene que ver con lo incompleta e inoportuna que resulta la *accountability* vertical, limitada únicamente a las elecciones. O’Donnell (2007a) sostiene que “en países donde, como en América Latina, la *accountability* vertical electoral funciona de manera bastante deficiente, la versión social de la *accountability* vertical pasa a ser extremadamente importante para el funcionamiento e incluso para la supervivencia de un régimen democrático...” (pág. 128).

Esta forma de control no depende del aspecto electoral, sino que recoge la experiencia social y ciudadana de la movilización, proceso que Tarrow (1994) llama estructuras de reserva, así como las acciones de los grupos organizados y medios de comunicación, interesados en influir en el sistema político. Además, tal como afirma Peruzzotti (2002) éste puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos como sucede con el proceso electoral.

Nuestra propuesta: la accountability diagonal

Si partimos del análisis sobre la realidad imperante en los países latinoamericanos, siguiendo a O’Donnell (2007a), en general se exhibe una *accountability* horizontal débil e intermitente, llegando a cuestionar la representatividad de estos regímenes concluyendo que se han reemplazado por democracias delegativas. “Aunque el poder este dividido formalmente por la separación de poderes ya hay un sistema formal de pesos y contrapesos, la operación de esos mecanismos de compensación está bloqueada por un Ejecutivo que se percibe como la encarnación de la democracia y de la nación, a la vez que considera a los mecanismos horizontales como obstáculos para sus acciones” (pág. 94). Ahora bien, el fracaso no recae solo en la *accountability* horizontal sino también en la vertical, ya que en los países de América Latina está vigente la dimensión electoral, pero está solo presente de vez en cuando y tampoco se sabe cuán efectiva es esta faceta de la *accountability* vertical.

Como expresa Offe (1994), la legitimidad basada en la legalidad no es suficiente; para el caso de las organizaciones públicas tiene que venir unida y reforzada por unos resultados ligados a la resolución de problemas y la satisfacción de demandas. “Hay una única vía de establecer un equilibrio general entre legitimidad, eficacia y eficiencia, que la legitimidad venga reforzada por la capacidad del sistema de satisfacer las demandas y necesidades sociales” (pág. 287).

En función de lo anterior, consideramos clave que el control estatal llene sus procedimientos y operatorias de un adecuado control social, como medio para fortalecer el papel que deben cumplir sus órganos especializados. Bregamos por OCE más involucrados en la producción de resultados concretos que sean observables por la ciudadanía; asumiendo roles que sean superadores de los tradicionales y vayan más allá de ser órganos eminentemente técnicos y fuera del alcance de la sociedad. No dudamos en pensar que su operatoria enmarcada en la *accountability* horizontal, complementada con un adecuado control o *accountability* social logrará un desempeño que les permitirá ocupar un papel trascendental, contribuyendo a una más amplia rendición de cuentas, calidad, integridad, transparencia y eficiencia de las actividades públicas (Contraloría General de Perú, 2007).

Consideramos que el sistema de controles en una democracia resulta claramente incompleto, insuficiente y poco democrático si el ordenamiento jurídico y los órganos de control no abren sus puertas a la participación directa de la ciudadanía, para que ésta pueda poner en conocimiento de las autoridades los hechos irregulares de los que tengan conocimiento. Por ello, la participación ciudadana debe impactar sobre el control fiscal contribuyendo a la generación de valor público; debiendo los OCE propiciar acciones necesarias en aras de contribuir a que la ciudadanía ejerza adecuadamente su derecho a pedir cuentas de los gestores públicos y verificar los resultados de las políticas públicas ejecutadas.

Sobre la referida complementariedad que exponemos, Dassen y otros (2009) desarrollan la idea del control o *accountability* diagonal, la cual refiere a la participación de diferentes actores sociales en las tareas de los órganos de control horizontal con el fin de romper el monopolio del Estado sobre el control de las agencias y los funcionarios públicos.

Schedler (2008) considera que el poder es por definición un fenómeno relacional difícil de medir e identificar en el complejo mundo de la política democrática, donde las relaciones de poder son desiguales y fluctuantes; partiendo de tal idea, algunos autores como Schmitter (1999) y Sklar (1999) han introducido la noción de controles diagonales u oblicuos, dado que los actores políticos en un sistema democrático “nunca se enfrentan en perfecta igualdad ni absoluta desigualdad de poder” (Schedler; 2008, pág. 35), causando que todas las relaciones de rendición de cuentas sean “diagonales” u “oblicuas”.

Por su parte Vera Isunza (2005) habla de la rendición de cuentas diagonal, como la posibilidad de que la sociedad civil pueda participar directamente dentro de los mecanismos existentes en las propias instituciones del gobierno.

A partir de la idea del control diagonal se trata de fortalecer la rendición de cuentas a través de la presión que pueden ejercer desde fuera del gobierno los ciudadanos, los medios y las organizaciones de la sociedad civil. Esta presión se produce cuando un movimiento social se organiza y moviliza en relación con una demanda o un reclamo particular; cuando los medios difunden una determinada movilización y demanda social o llevan a cabo sus propias investigaciones sobre asuntos específicos, y cuando individuos o grupos activan agencias de control, procedimientos judiciales, o internacionales (Peruzzotti y Smulovitz; 2002).

A modo de contextualización, es perfectamente factible afirmar que la participación y el control ciudadano no son temas nuevos ni ajenos en la esfera internacional de los organismos de control. Así como se expone en la Revista de Control Fiscal (2004) en el seno de la OLACEFS se lo ha tratado en diversas ocasiones, unas veces de manera directa y, otras indirectamente; como manifestación de esto, podemos citar importantes antecedentes expuestos en diferentes Asambleas Generales Ordinarias del supra órgano, a saber:

- IV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, realizada en el año 1994, en Montevideo, Uruguay, se conocieron algunas experiencias novedosas en las EFS, concretamente la de Colombia, que sirvieron de modelo para otras EFS de la región, como la División de Participación Ciudadana que habilitó un espacio institucional para que los ciudadanos denunciaran las posibles irregularidades en el manejo de la Hacienda Nacional.

- V Asamblea General Ordinaria celebrada en Lima, Perú, 1995, entre las conclusiones se destaca la promoción por parte de las EFS de la participación cívica, la cual está llamada a desempeñar un importante rol en el proceso de gestión y control público, como fuente de información calificada y permanente sobre las áreas críticas de la administración pública; el establecimiento de un programa de denuncias y sugerencias ciudadanas con procedimientos específicos, como medio de conexión entre la sociedad y las EFS, que facilite la detección de actos de corrupción en el uso de los fondos públicos o de ineficiencias en la gestión de los funcionarios públicos, y le permita a las EFS, realizar una programación mejor y más realista de las actividades de control, con objetivos comunes anticorrupción, y genere, como consecuencia, mayor confianza en las instituciones del Estado de Derecho. Entre las

recomendaciones de la V Asamblea se señala que: las EFS deben promover el establecimiento de un Sistema de Participación Ciudadana

- XII Asamblea General de la OLACEFS celebrada en México en septiembre de 2002, se destacó dentro de las temáticas abordadas la necesidad de democracias más dinámicas, exigentes de honestidad y transparencia, para lo cual se precisa reforzar los controles en general y complementar los controles gubernamentales con los llamados controles sociales o controles ciudadanos.

Como una clara manifestación de la relevancia y el énfasis que desde los gobiernos de nuestra región se le está imprimiendo a la participación ciudadana, el Código Iberoamericano de Buen Gobierno que establece las obligaciones y principios asumidos en la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado, de Montevideo, en 2006, acordó normas para promover la participación y el debate, con la definición de modelos de desarrollo que promuevan la participación ciudadana, la eliminación de la pobreza y de todo tipo de exclusión. Por su parte, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, adoptada en la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de 2008, en San Salvador, establece orientaciones para formular políticas y estrategias; y define acciones e instrumentos para la calidad de la gestión pública, para lograr entidades públicas más eficaces y transparentes y en promover los instrumentos necesarios para una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones.

Posteriormente la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Estoril, Portugal, a finales de 2009, está dirigida a crear las condiciones que permitan que los sectores más vulnerables que accedan a la participación ciudadana en la gestión pública, para la defensa y exigencia de sus derechos, estableciéndose como un medio para la transformación social.

El control fiscal debe contar entre sus fundamentos con la participación ciudadana, así de manera conducente lo reconoce la comunidad mundial de EFS (ONU-INTOSAI; 2011): “[c]on sus responsabilidades de independencia, profesionalidad y fiabilidad, las EFS reúnen unas condiciones únicas en su género para servir al público promoviendo la gobernanza pública eficaz, aumentando la eficiencia de la administración pública, mejorando los resultados de desarrollo, luchando contra la corrupción y fomentando la confianza en el gobierno. En cuanto al escrutinio público, las EFS tienen un papel muy importante y pertinente que desempeñar. Al hacer públicos sus informes, dan transparencia a las acciones del gobierno para los ciudadanos; y al hacerse eco de las legítimas preocupaciones de los ciudadanos, la sociedad civil y el sector privado, ayudan a fomentar la confianza del público”.

Según las conclusiones a las que se arribaron en la XXIV Asamblea General Ordinaria de OLACEFS, desarrollada en la ciudad de Cuzco, Perú, en el año 2014, se reconocieron a las EFS como actores estratégicos que contribuyen al Estado y a la Comunidad y que cuentan con sobradas herramientas para contribuir a una Buena Gobernanza.

Las EFS son las encargadas de comunicarle a la opinión pública y a sus gestores las observaciones detectadas y las recomendaciones sugeridas; desempeñando un papel decisivo para garantizar los principios de la buena gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas, teniendo como fin último aumentar el rendimiento del sector público (Moser, 2009).

Siguiendo a Cunill Grau (2007), a los fines de abonar a la idea de que “el contenido” debe ocupar “el continente”, estimamos que los principales beneficios que dicha realidad implica, según las perspectivas de la citada autora, la cual compartimos son:

1- Contribuir en la organización de la sociedad en torno a metas e intereses comunes: permite hacer valiosos aportes en los procesos de planificación, ejecución y control de la gestión pública, sobre la base de su conocimiento detallado de las condiciones, necesidades y deseos de sus destinatarios que a la vez son sus artífices. Además ello redundará en una contribución a la mejora de la calidad de vida de la propia ciudadanía, al exigir oportunamente el suministro de los bienes y la prestación eficiente de los servicios públicos.

2- Promover el desarrollo de capacidades de los actores sociales generando una cultura de corresponsabilidad: ello implica la configuración de sujetos críticos, con un sentido de responsabilidad social, que conocen sus derechos y que están dispuestos a exigirlos y a no permitir que se los vulnere, que se reconocen con capacidad y posibilidad para emprender acciones de transformación de la sociedad.

3- Completar la visión, resultado y alcance de los sistemas tradicionales de control estatal: la articulación de las todas las formas de control y de todos los actores involucrados, debe permitir la composición de un sistema orgánico de control público, que debería garantizar que los recursos que el gobierno obtiene de la sociedad gobernada, se utilicen en provecho de esa misma sociedad.

El objetivo de los OCE, no es ya la sanción del funcionario o agente responsable de los fondos estatales, sino la realización de auditorías o estudios especiales para promover el uso eficiente, económico y eficaz de los recursos públicos y contribuir a la rendición de cuentas y sus resultados para el perfeccionamiento del Estado en beneficio de la sociedad (AGN: Plan estratégico 2013-2017).

El control sobre los recursos públicos de tipo técnico y autónomo, basado en lo establecido por el mandato constitucional y las leyes, debe complementarse con la función social del control ejercido por la ciudadanía, erigiendo un modelo de democracia participativa y deliberativa en el país a manera de complemento de la democracia representativa tradicional. Dentro de esta nueva concepción del control fiscal, "el ciudadano es actor y participe directo en la vigilancia de los dineros públicos" (Álvarez Ortíz y otros, 2006; pág. 145). A medida que el ciudadano empieza a tomar conciencia de que el control de los fondos públicos no es un asunto de responsabilidad exclusiva de los OCE, sino que también es responsabilidad suya y de otros actores y organizaciones, en esa misma medida también le exige a dichas entidades un rol más presente y visible, lo cual redundará en beneficio de todos; formándose de este modo la idea de la accountability diagonal.

Se busca la existencia de mecanismos de rendición de cuentas que impliquen la acción de ciudadanos, en su calidad de tales, controlando a los actores estatales "dentro" del mismo aparato estatal (Gurza y Vera Isunza; 2010). Esta forma de accountability pasa a través de las instituciones del Estado, es decir, se extiende desde el espacio de la sociedad civil, hasta las mismas entrañas del Estado.

Establecer la participación ciudadana como vía de la accountability diagonal implica asumir que se realizarán acciones conjuntas de observación y evaluación por parte de los ciudadanos y los OCE. El trabajo conjunto de la sociedad civil y las agencias especializadas de control requiere el establecimiento de canales, estrategias y mecanismos concretos de cooperación (Ramkumar y Krafchik; 2005).

Surge la necesidad de que se implemente un control social como parte del estatal, con la consiguiente cooperación beneficiosa para ambos actores involucrados: por un lado, los OCE proporcionarán valiosa información que puede ser utilizada por la sociedad civil para demandar del gobierno que responda a las irregularidades detectadas y contar con capacidades de sanción que no sean meramente simbólicas (Peruzzotti y Smulovitz; 2002); y a su vez, por medio de mecanismos de control social, la sociedad civil proporciona información a los OCE para cumplir sus funciones de modo más efectivo. En tal sendero, estimamos que existen otros beneficios mutuos para la ciudadanía y para los propios organismos de control, los cuales justifican la presencia de un control diagonal otorgando mayor amplitud y frecuencia a los controles tradicionales. Así, tenemos:

* Desde el lado de la ciudadanía:

- A diferencia de los mecanismos electorales, el control vertical social puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos. El alcance de la accountability vertical electoral, como mecanismo de control y eventual sanción es muy limitado ya que solo incluye a los funcionarios políticos con cargos electorales; el acto electoral se realiza transcurrido un período de tiempo según establezcan las leyes electorales; el tiempo de demora para la sanción hace que la efectividad de la accountability electoral tienda a disminuir dice O'Donnell (1998).

- Se persiguen objetivos más amplios, permitiendo controlar tanto los desempeños y

procedimientos utilizados por los funcionarios públicos como los temas y las conductas de los mismos (Peruzotti y Smulovitz; 2002).

- Al fortalecerse la posibilidad de monitoreo ciudadano de políticas, los ciudadanos comienzan a mejorar sus herramientas de inclusión en las instituciones y su capacidad de incidencia en las decisiones (Campari y Maffia; 2011).

- Los mecanismos de control social tienen en muchos casos un poder de sanción sólo simbólico, por lo que resulta problemático hacer efectivas esas sanciones y obligar a los funcionarios públicos a cambiar sus decisiones (Hirschman; 1970). Una respuesta al problema de cómo hacer efectivas las sanciones sociales es la de fortalecer la cooperación con los órganos especializados de control. Aun cuando los mecanismos de *accountability* social no siempre pueden aplicar sanciones obligatorias, sus acciones activan procedimientos en las cortes y en las agencias de control que eventualmente dan lugar a sanciones legales e imperativas (Smulovitz; 2001). Al respecto Peruzotti y Smulovitz (2002) señalan que existen muchos beneficios al combinar múltiples estrategias de control social y múltiples formas de rendición de cuentas.

* Desde la perspectiva de los OCE:

- Posibilidad de enriquecer su accionar con información o tareas desempeñadas desde la ciudadanía, permitirá trascender el mero control de las cuentas públicas o la legalidad de los actos administrativos, como manifestaciones de una *accountability* legal.

- La transparencia y el control social del Estado requieren de la combinación de las actuales instituciones, con la adopción de mecanismos de consulta, referendo, plebiscito y otras formas de participación directa (Genro; 1997 y 2003).

- Permite propender a un desempeño tendiente no sólo a controlar las rendiciones de cuentas, sino también el cumplimiento de los objetivos planteados; es decir, donde su accionar no se reduzca al cumplimiento de las tareas clásicas de control fiscal sino que también, contribuyan a la evaluación de la gestión, con la finalidad no sólo de detectar errores y/o sancionar, sino para ayudar al cumplimiento de las metas y objetivos trazados al diseñar las políticas públicas, acompañando en su gestión a los encargados de llevar adelante los proyectos, en el camino hacia el logro del bien común.

Dar lugar a la participación ciudadana en la actividad de los OCE exige su modernización en cuanto a su estructura y recursos humanos, la introducción de nuevas tecnologías de trabajo y de información, el mejoramiento de los procesos administrativos internos y los tipos de control y el fomento de la participación ciudadana. En este camino, el primer gran desafío que se presenta es promover ante los diversos grupos de interés una mejor comprensión de las funciones y tareas del control fiscal como servicio relevante para la sociedad y, de su contribución a la generación de valor público en los respectivos países.

La comprensión y aceptación por parte de los OCE de la relevancia de incorporar mecanismos de *accountability* diagonal, implica desafíos en su accionar, muchos de los cuales parten de la generación de cambios culturales que le amplíen su perspectiva en función de las exigencias y adaptaciones de todo tipo que el entorno le demanda. Los OCE deben ser contestes en la idea de que la participación ciudadana constituye un elemento medular en el ejercicio democrático, a tal punto que coincidiendo con Salazar (2007) no podría existir democracia sin participación. Ésta es la vía que posibilita a la sociedad civil intervenir en las actividades públicas, transformándose en un instrumento de control social que contribuya al logro de una gestión pública eficiente y eficaz (Esquivel; 2012).

Una idea fundamental sobre la cual deben operar los OCE, es que a mayor institucionalización de la *accountability* diagonal y control social, mayores son sus posibilidades. Para que el control social pueda tener consecuencias de tipo jurídico y materiales, éste debe cobrar un carácter institucional, en tanto permita operar unos poderes "indirectos", entre los que se encuentran las acciones de cumplimiento y los derechos de petición, los cuales sí pueden constituirse en acciones con consecuencias de carácter obligatorio en términos jurídicos (Cunill Grau; 2007).

Como expresa Duque Daza (2013), la modalidad vertical social de la *accountability* debe estar

reglamentada y constituirse en una obligación para las autoridades, ser una exigencia de la sociedad organizada que interpela a las autoridades a informar y a dar cuenta de sus actuaciones, del manejo de los recursos, de la dirección de las inversiones, de la toma de decisiones, de la contratación, licitaciones, balances económicos y otros asuntos que interesan a la sociedad. Debe existir institucionalización de los procedimientos, que sean conocidos, aplicados y acatados y que sirvan de espejo para futuros casos y adquieran credibilidad por su correcto funcionamiento.

Definido el qué, ahora ¿cómo hacerlo?

Siguiendo la premisa plasmada en el Preámbulo de la Carta Iberoamericana en la Gestión Pública (2020) “Las administraciones públicas son agentes innovadores que continuamente están transformando y ampliando las políticas y los servicios públicos que prestan a los ciudadanos en función de sus nuevas demandas y necesidades”; estimamos fundamental el aggiornamiento del accionar de los OCE con miras a la incorporación de la participación ciudadana y de enfoques evaluativos y de revisión de políticas públicas, sin abandonar los mecanismos tradicionales y útiles de control que se vienen ejerciendo.

La exigencia social de una fidedigna rendición de cuentas de los diversos actores estatales y paraestatales que forman parte de las políticas y gestión públicas, y la demanda cada vez más acuciosa de la ciudadanía por tener acceso a información clara, comprensible, accesible, confiable, oportuna y pública obliga a los OCE a adaptarse a estos nuevos entornos, a los fines de posibilitar el cumplimiento de estos requerimientos democráticos y ciudadanos que se le presentan.

El control no puede ser un fin en sí mismo, sino que constituye un medio para permitir e incluso potenciar el ejercicio político y administrativo responsable de los Estados para con sus ciudadanos; no entorpeciendo la función fundamental del Estado, la cual es proporcionar resultados concretos y tangibles, pero también económicos y eficientes a los habitantes de una nación. Es pues, responsabilidad de los OCE, actuar con profesionalismo y objetividad, y convertirse en promotoras de la transparencia y la mejora continua, garantes para la sociedad de que los recursos públicos son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía y eficiencia (Memorias OPAM; 2009).

Estimamos que resulta imprescindible ejercitar las competencias de control mediante la incorporación de los principios de la buena gobernanza, impregnados de la arista que aporta el control ciudadano. Deviene imperioso revertir la situación de que los informes emitidos por las EFS no revisten la importancia pública que merecen, no siendo tales organismos apreciados por la sociedad civil como ámbitos para la participación; es necesario su ciudadanización, a través de la creación de mecanismos de participación (Memorias OPAM, 2009), poniendo operativa la accountability diagonal que expusieramos en capítulos anteriores.

Decir “qué es lo que necesitamos” parece estar zanjado; ahora bien, edificar el “cómo lo hacemos”, implica un desafío bastante más complejo, al cual pretendemos abordar desde las siguientes aristas:

1- Fortalecimiento relacional de los OCE: los OCE deben constituirse en promotores de los principios, sistemas, mejores prácticas y mecanismos eficientes de rendición de cuentas y ser vigilantes junto con el gobierno, otras agencias y la sociedad civil, de su buen funcionamiento y mejora continua, mediante el establecimiento de acciones concretas para contribuir al fortalecimiento del sistema, en procura del buen gobierno.

Para el ejercicio de dicho liderazgo, los OCE fortalecerán sus estrategias, sus capacidades y recursos, y procurarán la cooperación y alianzas nacionales e internacionales con diferentes actores, que les permitan compartir conocimientos y experiencias y aumentar sus potencialidades con vistas a la incorporación de un auténtico control estatal participativo, reconociendo al ciudadano como la fuente original y soberana del poder público (Memorias OPAM; 2009).

A partir de la cooperación mutua con la ciudadanía, los OCE lograrán no solamente difundir el trabajo realizado, sino también encauzar con mayor eficacia, las actividades que la fiscalización superior conlleva.

En torno a ello, desarrollamos una propuesta de planificación, ejecución y seguimiento de las tareas de control en las cuales se efectivice un acercamiento a la ciudadanía como parte de una visión integral que permita reivindicar y viabilizar el control participativo. Con fines gráficos y explicativos, hemos subdividido los momentos en los cuales puede (y creemos debe) insertarse al ciudadano en las tareas desarrolladas por los OCE, en lo que llamamos los “tres momentos del proceso de control”:

a- “Antes”: corresponde a las etapas de planificación de las labores a desarrollar, como ser la determinaciones de los objetos y sujetos de las auditorías, así como los procedimientos y alcance de las mismas; el inicio de investigaciones o la determinación del mayor o menor énfasis en tareas de verificación de rendiciones de cuentas o vigilancia de actos administrativos. Aquí tenemos:

* Acceso a la información pública: este atributo debe estar presente siempre: “antes, durante y después”, constituyendo un elemento transversal a los “momentos del control”. No obstante, la inclusión de este derecho en el “Antes” no es caprichosa sino que responde a nuestra convicción de que debe ser considerado como un escenario previo e inescindible a cualquier pretensión de participación ciudadana.

La adopción de medidas que transparenten el desarrollo de los diferentes proyectos es absolutamente necesario, los ciudadanos tienen derecho a saber el destino de los fondos que han aportado al Estado de diferentes maneras.

El derecho de acceder libremente a la información en poder del Estado es una de las garantías fundamentales de la democracia constitucional por cuanto asegura a la vez la participación de la ciudadanía en la discusión y decisión de los asuntos comunes y la transparencia de las actuaciones estatales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos; 1998). El acceso a la información que el gobierno origina, consigue, obtiene o procesa es indispensable para dotar a la ciudadanía de las herramientas necesarias para que su participación en los asuntos públicos sea bien argumentada y relevante (Stiglitz; 2002) y para permitir que se incorporen al diálogo de políticas públicas actores tradicionalmente excluidos de este.

Como expresa Viveros (2001), la existencia de controles a la administración sin el reconocimiento del derecho a la información debilita considerablemente la posibilidad de evaluar y fiscalizar, es por ello el énfasis que en este sentido los OCE deben procurar. Aparece su obligación legal, y nos atrevemos a decir también moral, como órgano de control, de facilitar a los ciudadanos el libre acceso a la información relativa a las funciones que realizan, permitiendo a éstos una mayor participación en la vida pública y transparentando su accionar de cara a la sociedad (Fernández Ramos, 1997).

* Atención de denuncias y propuestas ciudadanas: resulta fundamental otorgar espacio y entidad a las denuncias y propuestas ciudadanas, las cuáles deben ser uno de los disparadores a la hora de planificar el qué hacer, cómo y dónde.

Este mecanismo de participación en el control fiscal debe involucrar el establecimiento de canales a través de los cuales la ciudadanía pueda poner en conocimiento del ente fiscalizador una inquietud o un hecho que se presume irregular o incluso corrupto u oscuro con respecto al manejo de los recursos públicos, con el objetivo de que sea investigado.

Los sistemas de denuncias permiten a la sociedad civil activar las funciones de control por parte de los órganos responsables en cada caso. Sirven para iniciar procesos de investigación y sanción de irregularidades, y de presuntos actos de corrupción, además de abrir un espacio para que la sociedad civil participe en el curso de estas investigaciones. Asimismo, en caso de pasividad de los órganos de control, la utilización de los sistemas de denuncia permite ejercer presión para que los mismos cumplan con sus funciones. Son una vía para que la sociedad civil exija que los órganos de control desempeñen sus funciones (Dassen y otros; 2009).

b- “Durante”: incluye la colaboración con sectores de la esfera privada en la realización de verificaciones, en la exposición del grado de satisfacción con las políticas públicas y en el aporte de miradas más cercanas a la realidad del objeto de control. Proponemos:

* Desarrollo de más y “mejores” auditorías: reforzar las tareas de auditoría resulta fundamental con el fin de profundizar los controles e incrementar las certezas y evidencias a la hora de aprobar o rechazar no solo las cuentas públicas, sino expresar opinión respecto de los resultados de las políticas.

Si nos enfocamos en la concepción doctrinaria moderna, según la cual existe la obligación de rendir cuentas de los funcionarios públicos del “resultado de su gestión”, debiéndose analizar la inversión de los caudales públicos desde una óptica mucho más amplia que controlar la legalidad, avanzando en términos de eficacia en el cumplimiento de los objetivos y del impacto social; un camino que consideramos resulta fundamental es incrementar la calidad y cantidad de los procesos de auditoría a desarrollar.

También la ejecución de los procedimientos de auditoría se verán fortalecidos y enriquecidos si en determinadas instancias de los mismos existe la posibilidad de que el ciudadano pueda expresarse y colaborar en dichas tareas. Hacer auditorías visibles debe implicar el seguimiento por parte de la ciudadanía y la vigilancia y control de las obras o servicios en sectores considerados vitales para la comunidad como pueden ser educación, salud, vivienda, agua potable, saneamiento básico y medio ambiente; proceso que debe ser liderado y articulado por los propios OCE, desde donde se debe brindar el sustento y plataforma necesarios para tales intervenciones de la ciudadanía.

Con el fin de realizar el seguimiento y control social y garantizar la participación comunitaria de manera organizada, las auditorías visibles deberían comprender los siguientes mecanismos: foros o debates con la comunidad, conformación de equipos locales de seguimiento, reuniones de seguimiento, servicios de atención al ciudadano y sondeos de satisfacción ciudadana (Oyhanarte y Niilus; 2007).

* Veedurías ciudadanas: son mecanismos democráticos de representación que le permiten a la ciudadanía o a las diferentes organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público (Aristizábal y otros; 2001).

Es una de las formas de participación social a través de la cual, representantes de la sociedad civil se agrupan con el fin de hacer seguimiento al cumplimiento de obligaciones, compromisos, competencias y funciones de las entidades públicas, con el fin de fortalecer la transparencia, luchar contra la corrupción y mejorar la gestión pública.

c- “Después”: tiene que ver fundamentalmente con el modo y a quienes se le expone el resultado de la acción de control; el cómo estará disponible la diferente información producida. Todo ello servirá de retroalimentación y de ingrediente clave al proceso que se reiniciará con un nuevo “antes”. Aquí incluimos:

* Audiencias Públicas: los OCE deben definir y ampliar el destino que se le da a los resultados obtenidos de su tarea, con miras a incrementar las posibilidades de que los mismos permitan una mejora en la gestión y sean capaces de exponer a la ciudadanía acciones que el gestor ha desplegado de manera incorrecta o incluso ilegal.

Representa un desafío encontrar mecanismos eficaces que permitan evidenciar y exponer tanto a aquel funcionario que hizo las cosas “bien” como al que las hizo “mal”, repercutiendo además tal evidencia en un fortalecimiento de los OCE en su relación con la comunidad, haciéndose presentes en su cometido de custodios de los caudales públicos.

En este escenario consideramos relevante el desarrollo de audiencias públicas en las que se expongan a la ciudadanía en general y a determinados grupos de interés, como pueden ser los medios de comunicación, los resultados de las tareas desarrolladas como ser: evaluación de la Cuenta de Inversión del ejercicio, deficiencia en la legalidad de determinados actos de impacto como ser compras

o contrataciones públicas, auditorías de todo tipo llevadas a cabo, etc.

Debe posibilitarse la creación de espacios de interlocución (Iazzetta; 2005) entre los servidores públicos y la ciudadanía en los que la administración pública, y dentro de ella específicamente los OCE, informen sobre sus resultados.

* Evaluación de la satisfacción de sus “clientes”: en concordancia con Subirats (1992), debe considerarse el concepto de ciudadano-cliente, entendiendo como éste a aquél individuo que pasa a expresar las relaciones entre Estado y sociedad y que ve a la administración pública como una proveedora más de servicios, entre los que puede elegir y con los que pretende alcanzar su satisfacción personal. Bajo esta percepción, todo aquel que tenga relación con la administración adquiere el carácter de cliente, incluyendo a los ciudadanos individuales, a las empresas, a los grupos de presión, entre otros (Matas, 2001).

Al implementar la evaluación ciudadana se provoca una retroalimentación al medirse el impacto que las políticas públicas han provocado en la sociedad. El ciudadano adquiere un papel de vigilante de los resultados y aumenta su capacidad de influencia en la reformulación de demandas. Para ello es necesario implementar mecanismos óptimos de recogida de quejas, recomendaciones, sugerencias para acercar al ciudadano con la administración y viceversa (Matas, 2001).

Los OCE deben establecer y mantener un método para el seguimiento de las percepciones de sus “clientes” y del grado en que se cumplen o no con sus necesidades y expectativas.

2- Fortalecimiento introspectivo y posicionamiento social de los OCE: la participación ciudadana debe impactar sobre el control fiscal contribuyendo a la generación de valor público; dentro de los OCE el primer paso debe ser asumir tal realidad y luego desarrollar estrategias para poder ejercer un control más eficiente y colaborativo con agentes privados, generando un círculo virtuoso de mutua colaboración y retroalimentación.

Tener en cuenta al ciudadano como receptor prioritario de la actividad de los OCE requiere importantes cambios, ya sea en cuanto a la propia concepción de lo que implica el control estatal, como de las prácticas que deben formar parte del mismo. Es preciso en pos del logro de tal cometido la instrumentación de ciertas acciones que consideramos prioritarias:

* Fomentar la comprensión y asimilación por parte de la ciudadanía de sus deberes-derechos participativos, generando el soporte adecuado para su ejercicio: los OCE deben emprender un acercamiento a la sociedad, fomentando y brindando sustentos teóricos para la pretendida colaboración público y privada dentro del control. En este sentido debe destacarse que el trato al ciudadano es el modo que adquiere la interacción entre funcionarios y ciudadanos y refleja la capacitación de los agentes públicos y el respeto a la dignidad de las personas. Este trato, no debería definirse como bueno o malo, sino como trato democrático. Esto significa que esta interacción debe reunir dos condiciones: que esté sujeta a un marco legal y administrativo aprobado mediante normas democráticas y que reconozca y respete la dignidad de las personas (Esquivel y Guzmán; 1999).

La promoción de la participación en el control permite que los resultados del control institucional sean mejor percibidos por la ciudadanía; mejora la relación ciudadanos-entidad, realza la imagen pública de los OCE y agrega valor a los resultados del control (OLACEFS; 2015).

* Adecuación normativa para el desarrollo del control participativo: a partir de sus marcos normativos más generales, los OCE deben configurar un esquema normativo adaptado a los nuevos requerimientos y que permita dotarlos de definiciones de procedimientos, de criterios y de responsabilidades vinculadas a la manera de llevar a cabo sus funciones con la incorporación de las facetas del control social.

Esta adecuación reglamentaria debe constituirse en soporte para el desarrollo de las acciones que en forma cotidiana las entidades deben realizar, a fin de cumplir con cada competencia particular asignadas por los mandos constitucionales y/o legales y lograr la visión trazada, atravesadas todas ellas

por la presencia del ciudadano en un papel dual de colaborador y demandante.

También desde los Organismos nacionales e internacionales es muy recomendable la posibilidad de compartir experiencias y enfoques relacionados con participación ciudadana y control ciudadano de lo público. Resultaría fundamental contar con normas técnicas y procedimientos armonizados que favorezcan una mayor homogeneidad en los informes de fiscalización impulsando una convergencia de métodos y prácticas de trabajo, dotando de más confianza y credibilidad a la función fiscalizadora.

* Informar su despliegue mediante el uso de un lenguaje entendible: los sujetos destinatarios de los informes emitidos por los OCE poseen diferencias en cuanto a sus capacidades y habilidades así como distintas funciones y responsabilidades; entre ellos podemos incluir a los funcionarios responsables directos de un área u organismo auditado y sus superiores, a los miembros del Congreso, a la ciudadanía organizada en instituciones de la sociedad civil, comúnmente llamadas ONG, a los comunicadores sociales y a la ciudadanía en general.

Coincidimos con Barbadillo (1998) en que a los fines de morigerar el bajo impacto actual de los informes de los organismos de control en la ciudadanía, resulta fundamental zanjar el alto tecnicismo en el lenguaje de tales informes y superar la dificultad de los lectores en encontrar información relevante para sus decisiones.

Los requerimientos de claridad, precisión y pertinencia se verán cumplimentados en la capacidad de los informes para promover conversaciones para la acción en pos del cumplimiento de los objetivos y necesidades de las organizaciones del Sector Público.

* Trabajo mancomunado entre los Órganos de Control Externo e Interno para el acercamiento al ciudadano: tanto los órganos de control interno como los de control externo deben trabajar de manera conjunta y ambos dejar paso a la participación ciudadana.

Para lograr una efectiva rendición de cuentas, ningún organismo de control debe llevar a cabo sus tareas de manera aislada. La cooperación, la coordinación y el intercambio de información entre distintos órganos a cargo del control horizontal, así como con órganos que disponen de información relevante para el control, y con otros organismos del Estado que tienen la capacidad de sancionar irregularidades, son fundamentales.

El modelo ideal de control público, lo constituye una adecuada coordinación entre los órganos externos y un sistema de control interno descentralizado y ágil que se caracterice por ser un órgano permanente, de nivel y con independencia funcional.

* Ahondar en el camino hacia la calidad del producto: desde la perspectiva de Crozier (1992) la calidad en la gestión pública se identifica con la excelencia en el servicio e implica un cambio en las relaciones humanas, en la mentalidad y en la escala de valores. "Crear calidad dentro de una organización es casi como crear la capacidad, el compromiso y la voluntad de realizar el trabajo necesario. También se trata de crear el espacio político que permita la implantación de cambios positivos" (Ingraham, 1999; pág. 359).

Deben enfocarse esfuerzos en pos de cambios que tengan como premisa hacer partícipes y satisfacer a los ciudadanos y como lo expresan Koehler y Pankowski (1996), cultivando un conjunto de creencias y principios diseñados para mejorar continuamente los procesos organizacionales, con la finalidad de sobrepasar las expectativas de los usuarios de los servicios.

Según la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (CLAD, 2009), la calidad institucional atañe tanto a las acciones políticas y programas como a las actividades vinculadas a la racionalización del gasto, la comunicación de resultados alcanzados, la transparencia y responsabilidad pública y la rendición de cuentas a la sociedad. Este enfoque de calidad institucional tiene que ser coherente y estar integrado con la calidad en el servicio.

* Capacitación permanente e involucramiento del personal: nunca puede ser ajeno a una propuesta de mejora institucional resaltar la conveniencia de una permanente capacitación (CLAD, 2003), es necesario contar dentro de la estructura de los OCE con personal más capacitado y enfocado para la

obtención de nuevos objetivos organizacionales.

Como expone Deming (1982) lo principal es la cooperación, la clave está en la gente, son quienes proveen la inteligencia y generan las acciones, para lo que se requiere su motivación (Maslow; 1954).

En nuestro desarrollo anterior, hemos expuesto lo que a nuestro criterio resulta crucial para la edificación de cimientos sólidos que permitan la implementación de innovadoras formas de operar en consideración de quien es el destinatario final de las acciones de cualquier institución del Estado: el ciudadano. Respecto de éste resulta imperioso involucrarlo, no solo a los fines de comunicarle los resultados obtenidos, sino para hacerlo partícipe de todo el proceso, logrando de esta manera un círculo virtuoso de mutua colaboración y permitiéndole al OCE responder a las prácticas de la buena gobernanza.

El Estado debe contar con organismos de control actualizados, fortalecidos y enfocados en las tareas que le son propias y que ahora se ven acrecentadas y le fijan para sí la responsabilidad de no solo custodiar la hacienda pública sino también el impacto efectivo que las acciones del sector público tienen sobre la sociedad. Pueden parecer un tanto lejanas tales ambiciones, pero como decía el Papa León XIII “[u]na sociedad que renuncia a la utopía no tiene futuro”, por lo cual debemos redoblar esfuerzos con miras siempre a la mejora de la calidad institucional, objetivo que se hace más cercano al proporcionar información y un marco de participación al ciudadano que habilite su injerencia en el control de la gestión de la cosa pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. (2004): “Las dimensiones y los niveles de gobernanza”, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Universidad Complutense de Madrid, vol.1, núm. 1. España.
- Aguilar Villanueva, L. (2007): “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, Publicado en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 39, pp 7. Caracas.
- Aguilar Villanueva, L. (2013): “El gobierno del gobierno”. INAP, México.
- Alguacil, G. (2006): “Poder local y participación democrática. El Viejo Topo. Madrid.
- Almond, G.; Verba. S. (1963): “The Civic Culture: Political attitudes and Democracy in five Nations”, Princeton University Press. Princeton, New Jersey.
- Almond, G.; Verba. S. (1980): “The Civic Culture Revisited”. Little. Boston.
- Altman, D. (2005): “Democracia directa en el continente americano ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?” en *Revista Política y gobierno*, N° XII, Año 2. México.
- Álvarez Ortíz, D.; Argote Fuentes R.; Caro de Bernal V.; Dáger Espeleta R. (2006): “Control social en Colombia características y tendencias. Una mirada desde el control fiscal”. Contraloría General de la República. Bogotá, Colombia.
- Auditoría General de la Nación (2012): “Plan estratégico 2013”. Recuperado de <http://www.agn.gov.ar>
- Auditoría General de la Nación (2015): “Normas de control externo gubernamental”. Recuperado de <http://www.agn.gov.ar>
- Avritzer, L. (1993): “Além da Dicotomia Estado-Mercado”. *Novos Estudos*, N° 36. San Pablo.
- Avritzer, L. (1996): “A Moralidade da Democracia”. Editora da UFMG. Belo Horizonte.
- Barbadillo, E. (1998): “Dimensión informativa y objetivos de los informes de auditoría”. *Revista de Contabilidad*, Volúmen 1 N° 2. CABA.
- Barraza, J.; y Schafrik, F. (2005): “El control de la Administración Pública”. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires.
- Blanco, I y Gomá, R. (2002): “Gobiernos Locales y Redes Participativas”. Editorial Ariel. Barcelona.
- Blutman, G. (1999): “Aproximaciones a la reforma del Estado en Argentina entre 1989-1992”. Editorial Eudeba. Buenos Aires.
- Bombal, G. (1996): “La Visibilidad Pública de las Asociaciones Civiles”. CEDES. Buenos Aires.

- Brady, H. (1999): "Political Participation" En: Measures of Political Attitudes, ed. Robinson, J. Academic Press. San Diego.
- Calame, P. (2012): "Hacia una revolución de la democracia". Editorial Lom Ediciones. Santiago de Chile.
- Castellà Andreu, J. (2001): "Los Derechos Constitucionales de Participación Política en la Administración Pública". Cedecs Editorial. Barcelona.
- Chalmers, D. (1996): "Associative Networks: A New Structure of Representation for the Popular Sectors?". The New Politics of Inequality in Latin America. Oxford University Press.
- CLAD (1998): "Una Nueva Gestión Pública para América Latina". Venezuela.
- CLAD (2003): "Carta Iberoamericana de la función pública. aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de ministros de administración pública y reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra.
- CLAD (2009): "Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública", en Revista Centroamericana de Administración Pública, N° 56-57, ICAP, Costa Rica.
- CLAD (2011): "Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico", aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Pucón, Chile. Caracas.
- CLAD (2020): "Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública", aprobada por la XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado. Andorra.
- Contraloría General de Perú (2007): "Memorias del Encuentro de Contralorías de la Región Andina. Control Gubernamental en la Región Andina: Enfoques y Prácticas Anticorrupción".
- Coraggio, J. (2001): "Problematizando la economía solidaria y la globalización alternativa". Ponencia presentada en el II Encuentro Internacional sobre Globalización de la Solidaridad, pág. 9-12. Québec.
bia.
- Crozier, M. (1992): "Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio". Fondo de Cultura Económica. México.
- Cunill Grau, N. (1991): "Participación Ciudadana Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos". Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas.
- Cunill Grau, N. (1995): "La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: En Búsqueda de Nuevos Sentidos". Reforma y Democracia, N° 4. CLAD. Caracas.
- Cunill Grau, N. (2000): "Responsabilización por el Control Social. En "La responsabilización en la nueva gestión pública Latinoamericana". Consejo Científico del CLAD, Buenos Aires (pág. 269-327).
- Cunill Grau, N. (2002): "Nodos críticos de la accountability social. Extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina", en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulivitz, eds Controlando la política, editorial Temas. Buenos Aires.
- Cunill Grau, N. (2007): "La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual". Seminario Internacional "Rendición de cuentas y control ciudadano en entes territoriales". Bogotá.
- Dassen, N.; Arias, J. y Feser M. (2009): "El fortalecimiento de la responsabilidad de los funcionarios públicos: Construyendo puentes entre organismos de control y la sociedad civil". 1ª ed. - Fundación Poder Ciudadano. Buenos Aires.
- Defensoría del Pueblo de Perú (2001): "El Acceso a la Información Pública y la Cultura del Secreto". Lima.
- Deming, W. (1982): "Calidad, productividad y competitividad: la salida de la crisis". Ediciones Díaz de Santos, .pág. 1. USA.
- Despouy, L. (2003): "El control público en la Argentina", Jornadas 2002. Principales comprobaciones. Auditoría General de la Nación. Buenos Aires.
- Diniz, E. (1996): "Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90". São

Paulo em Perspectiva. Vol. 10, Nº 4. SEADE. Out-dez. San Pablo.

- Dos Santos, M. (1993): "Qué queda de la representación?. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- Duque Daza (2013): "Accountability y gestión pública, el papel del control y la rendición de cuentas en la gestión de lo público". Revista Ciencias Estratégicas. Vol. 22, Nº 30.
- Esquivel, L. (2012): "Tomado de Comisión para el Mejoramiento de la Administración de la Justicia". CONAMAJ. San José.
- Esquivel, L.; Guzmán, J. (1999): "El Trato Ciudadano en Costa Rica. Apuntes sobre la convivencia cotidiana de la democracia".
- Estévez, A. (2001): "Una comparación entre la teoría del Nuevo Management Público y la Gestión de la Calidad Total" en La Reforma Managerialista del Estado A. Estevez (comp.) Ediciones cooperativas. Buenos Aires.
- Font, J., Blanco, I. (2004) "¿Qué hay detrás de la oferta de participación?: el rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación". Ponencia presentada en IX Congreso Internacional de CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid.
- Gardner, J. (1991): "El liderazgo". 1º Edición. Ediciones Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- Garnier, L. (2004): "El espacio de la política en la gestión pública en política y gestión". CLAD, Fondo de la cultura económica. Buenos Aires.
- Gomá, R.; Rebollo, O. (2001): "Democracia Local y Ciudadanía Activa: reflexiones en torno a los Presupuestos Participativos" en Font, J. (ed) Ciudadanos y Decisiones Pública. Editorial Ariel. Barcelona.
- Gurza, A. y Vera Isunza, E. (2010): "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social". CIESAS-Universidad Vera Cruzana.
- Haldenwag, C. (2005): "Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina", Revista de la CEPAL, Nº 85, pág. 35-52. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Chile.
- Hevia, F. (2014): "Peticiónes, protestas, participación. Relaciones sociedad-gobierno y formación del Estado en la educación pública en Veracruz a inicios del Siglo XXI". CIESAS. México.
- Hirschman, A. (1970): "Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States", Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Iazzetta, O. (2005): "Reflexiones sobre la Auditoría Ciudadana como herramienta de control y participación ciudadana. Ponencia presentada en el X Congreso del CLAD. Santiago de Chile.
- Khandakar, Q. (2009): "UNDP on Good Governance", en International Journal of Social Economics. Emerald, vol. 36, Nº 12. Canadá.
- Krieger, M. (2003): "Reforma del Estado y fortalecimiento de los roles de formulación y ejecución de políticas públicas" en "Perspectivas de la gobernabilidad democrática en Argentina" Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires.
- Krieger, M. (2005): "Los desafíos de transformar el Estado y la gestión pública Argentina. Fundación Unión. Buenos Aires.
- Licciardo, C. (1992): "Análisis crítico de la ley de administración financiera y de control del sector público nacional", en Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, volumen XXXVII. Buenos Aires.
- Lindt, M. (1992): "The Catalitic State". National Interest. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/pdf/42896803.pdf?seq=1#page_scan_tab_contents.
- Malvicino, G. (2001): "La gestión de la calidad en el ámbito de la administración pública.

Potencialidades para un cambio gerencial", Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires.

- Mayntz, R. (2000): "Nuevos desafíos de la teoría del governance". Instituciones y desarrollo, N° 7,
- Memorias de OPAM (2009): Cuarto congreso nacional de organismos públicos autónomos "El papel de los organismos públicos autónomos en la consolidación de la democracia". Primera edición. Compilación a cargo de Rosa Ma. Cruz Lesbros.
- Méndez, C. (2001): "Metodología diseño y desarrollo del proceso de investigación". Editorial Mc Graw Hill. Colombia.
- Montero, J.; Torcal, M.; Gunther R. (1997): "Democracy in Spain: legitimacy, discontent and disaffection". Studies in Comparative International Development N° 32, pág. 124-160.
- Montero, J.; Torcal, M.; Teorell, J. (2006): "La Participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada", en: Montero, Font y Torcal, Ciudadanos, Asociaciones y Participación en España, Madrid.
- O'Donnell, G. (1997): "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías". Nueva sociedad N° 152, Caracas.
- O'Donnell, G. (1998): "Accountability horizontal, la institucionalidad legal de la desconfianza política". En Revista AGORA N° 8, pág.5-34.
- O'Donnell, G. (2001): "Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones". En E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.), Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas, pág. 87-102). Temas. Buenos Aires.
- O'Donnell, G. (2002): "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina". En Méndez, J.E. et al., (eds), La (In)Efectividad de la Ley y la Exclusión en América Latina. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- O'Donnell, G. (2003): "Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos". En O'Donnell, G., Iazzetta, O. y Vargas Cullell, J. (comps.) 2003, Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía, Homo Sapiens Ediciones. Buenos Aires.
- O'Donnell, G. (2004): "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". Revista Española de Ciencia Política N° 11, pág. 11-31.
- O'Donnell, G. (2007a): "Tenemos democracias políticas pero nos falta un Estado democrático", Entrevista Diario Clarín, Buenos Aires.
- O'Donnell, G. (2007b): "Disonancias. Críticas democráticas a la democracia". Editorial Prometeo Libros. Buenos Aires.
- OLACEFS (2002): "Guía para la Evaluación del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores".
- OLACEFS (2009): "XIX Asamblea General. Declaración de Asunción. Principios sobre Rendición de Cuentas. Asunción". Paraguay.
- OLACEFS (2013): "Declaración de Santiago sobre gobernanza, lucha contra la corrupción y confianza pública". Chile.
- OLACEFS (2015): "Fundamentos conceptuales sobre la gobernanza".
- ONU- INTOSAI (2011): "Prácticas efectivas de la cooperación entre las EFS y los ciudadanos para aumentar la rendición de cuentas pública". Informe del 21° Simposio Naciones Unidas/INTOSAI sobre auditoría gubernamental. Viena.
- Ortega, R. (2007): "Reforma del Estado en América Latina. Las instituciones administrativas como clave del desarrollo". En: Agustín Ferraro. Eds. En busca del buen gobierno. Ediciones Bellaterra. Barcelona.
- Oszlak, O. (1997): "La formación del estado argentino", Editorial Planeta, Buenos Aires.

- Oszlak, O. (1999): "Estado y Sociedad: Las Nuevas Reglas del Juego", Volumen 2, Colección CEA-CBC. Buenos Aires.
- Oszlak, O. (2002): "Profesionalización de la función pública en el marco de la gestión pública". CLAD (versión preliminar). Caracas, Venezuela.
- Oszlak, O. (2003): "El Control Público en la Argentina, Jornadas 2002, AGN". Auditoría General de la Nación. Buenos Aires
- Peruzzotti, E.; Smulovitz, C. (2002) "Accountability Social: la Otra Cara del Control", En Peruzzotti y Smulovitz: "Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas". Buenos Aires.
- Peruzzotti, E. (2002) "Towards a New Politics: Citizenship and Rights in Contemporary Argentina", *Citizenship Studies*, Vol 6, N. 1.
- Przeworski, A. (1998): "Democracia y representación". *Revista Reforma y Democracia* N° 10, CLAD, Caracas.
- Ramírez, J. (1992): "La participación ciudadana en los países nórdicos: experiencias de Suecia, análisis y conclusiones para el futuro". Ponencia para la Conferencia Europea sobre Participación Ciudadana en Municipios.
- Real Academia Española (2001): "Diccionario de la Lengua Española, 22^a edición, tomo I. Espasa Calpe. Madrid.
- Restrepo, D.(2001): "Eslabones y precipicios entre la participación y democracia", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LXIII, N° 3, pág. 167–191. México: Instituto de Investigaciones Sociales–Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rezzoagli, B. (2010): "Los tribunales de cuentas en la República Argentina. Fiscalización y Jurisdicción". Editorial Librería Cívica, pág. 10-88.
- Rivera, N. (2007): "Acceso a la información y rendición de cuentas: la auditoría social como vía para el buen gobierno".
- Schedler, A. (1999): "Conceptualizing accountability ", en *The Self-restraining State: Power and accountability in New democracies*, Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner eds, Boulder , Lynn Rienner Publishers.
- Schedler, A. (2008): "¿Qué es la rendición de cuentas? Instituto Federal de Acceso a la Información Pública México.
- Schmitter, P. (1999): "The Limits of Horizontal Accountability " En: A. Schedler, L. Diamond y M. F. Plattner (Eds). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (pág.59-62). Boulder & Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Serrano Piedecabras Fernández, J. (1999): "Conocimiento Científico y Fundamentos del Derecho Penal". Editorial Gráfica Horizonte. Lima.
- Simma, B. (2003): "Fragmentation in a Positive Light", *Michigan Journal of International Law*, vol. 25.
- Smulovitz, C. (2001): "Judicialización y Accountability Social en Argentina". Trabajo presentado en el XXII International Conference de la Latin American Studies Association- Washington D.C.
- Subirats, J. (1992): "Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración". MAP. Madrid.
- Vallés Vives, F. (2001): "Control externo del gasto público y estado constitucional". Tesis doctoral. Bellaterra: Uiversitat Autònoma de Barcelona, Departamento de Ciència Política i Dret Públic.
- Vallespín, F. (2000): "El futuro de la política". Editorial Taurus. Madrid.
- Velázquez C. (2010): "El control Social de la Gestión Pública Municipal: Notas sobre la experiencia colombiana". Bogotá.

- Vera Isunza, E. y Hevia de la Jara, F. (2005): "Relaciones sociedad civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación". Background Paper ICR-Banco Mundial. México.
- Verba S, Schlozman K S y Brady, H. (1995) Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics. Harvard, Harvard University Press.
- Vieira, L. (1997): "Cidadania e Globalização". Editora Record. Rio de Janeiro.
- Villavicencio Terreros, F. (1990): " Lecciones de Derecho Penal", Parte General, Cultural Cuzco, Lima.
- Viveros, F. (2001): "La participación de la sociedad civil en temas de interés público, Ciudadanía e Interés Público", Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales, Cuadernos de Análisis Jurídico, N° 8, pág. 151 y ss.

RESUMEN:

Un "mejor" Estado, que tienda al cumplimiento de los ODS, requiere que aquellos que forman parte de su gobierno y administración, respondan con eficiencia, eficacia y oportunidad tanto a las demandas crecientes y justificadas de la sociedad como a las exigencias que plantea la estabilidad macroeconómica y la globalización de los mercados (Blutman, 1999).

En la actualidad luce evidente el hecho de que los ciudadanos se encuentran cada vez más predispuestos y propensos a participar en temas de interés colectivo. Ante ello, la colaboración pública y privada comienza a erigirse como una herramienta para validar la concepción de las políticas públicas y la consecuente movilización de recursos para así dar una mejor respuesta a las necesidades sociales. La implementación de una gobernanza conveniente y adaptada a las necesidades del siglo XXI requiere de una verdadera "revolución" de conceptos, mentalidades, instituciones y modos de hacer; permitiendo de esta manera arribar a lo que se conoce como "buena gobernanza".

Conforme lo expuesto en el Preámbulo de la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública (2020), el gran déficit de las instituciones públicas está dado por sus dificultades para innovar los procesos internos de sus diseños institucionales y organizativos. La innovación en sus mecanismos internos de toma de decisiones y de gestión es la gran asignatura pendiente, por ello y dado el contexto actual, ya no es viable que quienes dirigen las organizaciones del Estado lo hagan sin el constante monitoreo, seguimiento, control y evaluación de sus actuaciones, por parte de los beneficiarios de su gestión: la ciudadanía.

Desde nuestra óptica, se busca poner énfasis en un aspecto puntual dentro de la participación ciudadana y que tiene que ver con el reto del desarrollo de un verdadero "control estatal participativo", el cual necesariamente debe ser propugnado y facilitado por parte de los OCE como vía de acercar su accionar al pueblo y entablar estrategias de colaboración, donde sea el ciudadano no solo un receptor de los resultados del control sino también un artífice del mismo (Rivera, 2007).

En tal camino, ante la necesidad de que los OCE propendan a la intervención de la ciudadanía, abordamos el desarrollo de una propuesta de lo que nos hemos permitido llamar los "momentos del control participativo" (antes-durante-después), en donde cada uno de ellos se propone como receptor de una adecuada participación ciudadana; con la aparición de mecanismos como ser: las auditorías visibles, la promoción y atención de denuncias ciudadanas, las veedurías ciudadanas, las audiencias públicas y el fomento del acceso a la información pública, entre otros.

Aunque la nueva institucionalidad requerida aún tiene muchos desafíos planteados e implica un esfuerzo de aprendizaje social compartido entre administraciones y sociedad, es indudable que el nuevo modelo de "buena gobernanza" inserto también al ámbito del control es imprescindible.

PALABRAS CLAVE: BUENA GOBERNANZA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CONTROL SOCIAL.

