

Avance de investigación 2

LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Indice

- A. Una nueva interpretación desde la perspectiva de las EFS.
- B. Caracterización de la rendición institucional de cuentas en América Latina
- C. ¿Qué factores se han detectado en América Latina como determinantes de la efectividad de la fiscalización en materia de la rendición de cuentas?
- D. ¿Qué desafíos y transformaciones gubernamentales debe asumirse en América Latina para mejorar la calidad de la rendición de cuentas?
- E. Desarrollos específicos: Rendición de cuentas y participación ciudadana.

A. Rendición de cuentas. Una nueva interpretación desde la perspectiva de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

En las ciencias políticas y teorías del Estado y la Democracia, hay consenso en que uno de los principios esenciales es que *los políticos deben rendir cuentas por sus decisiones y acciones a través de procedimientos y mecanismos muy diversos.*

Las más tradicionales formas de rendición de cuentas son la vertical y la horizontal. También se ha hablado de otras dinámicas interinstitucionales, como las transversales, híbridas, mutuas, legales y sobre resultados.

Independientemente de las formas de rendición de cuentas, las siguientes tres dimensiones son insustituibles o indispensables:

- a) Dimensión informativa: acción de presentar los hechos generados en el ejercicio de la función pública.
- b) Dimensión explicativa: justificación de las acciones que dieron lugar a las decisiones públicas.
- c) La posibilidad de imponer sanciones.

La rendición de cuentas debe estar también impregnada de **receptividad**, entendida como la capacidad de los funcionarios de considerar las opiniones de la ciudadanía al momento de rendir cuentas.

1. Reflexiones para clarificar el rol de las EFS

La rendición de cuentas, como mecanismo de pesos y contrapesos, presupone la existencia de agencias estatales con el poder legal de emprender controles e imponer sanciones legales en relación con actuaciones de agentes del Estado que sean irregulares o ilícitas.

La INTOSAI define la fiscalización de las EFS como la función de auditar la legitimidad de las actividades de los funcionarios públicos e instituciones responsables de administrar bienes públicos. En concordancia con lo anterior, señala que “la rendición de cuentas podría ser mejor definida como la obligación de personas y entidades, que administran recursos públicos, de responder a la rendición de cuentas fiscales, gerenciales y programadas que les hayan sido conferidas, ante quienes les han conferido dicha rendición de cuentas”.

Una nueva interpretación de la rendición de cuentas desde la perspectiva de las EFS empieza por poner en duda el modelo horizontal que tradicionalmente describe el tipo de interacción entre EFS y Entidades públicas y privadas que administran recursos públicos. El modelo horizontal presupone una relación entre iguales, pero las entidades públicas están sujetas al control de las EFS, por tanto no son iguales, y las particulares hacen parte de otra esfera de la administración.

Siendo las EFS estos agentes estatales encargados de auditar y legitimar las decisiones y actuaciones públicas, la calidad de la rendición de cuentas depende de la capacidad que tenga cada entidad pública de recibir e interpretar los reportes de los organismos de control, y dictaminar sobre ella el rumbo que debe tomar en el cumplimiento de su misión.

También resulta fundamental para la calidad de la rendición de cuentas, la capacidad de las EFS para determinar responsabilidad fiscal sobre los hallazgos irregulares, y aplicar sanciones o tramitarlas ante los entes competentes. Esta capacidad depende de las herramientas normativas, que también procuren desarrollar una cultura institucional en la que el funcionario propenda por cumplir sus funciones legales.

Por lo anterior, se concluye que la acción de control institucional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores se circunscribe al campo de la rendición institucional de cuentas, toda vez que el control externo brinda facultades para revisar, interpretar y dictaminar sobre la información y la justificación de la gestión reportada por los sujetos de control, así como por la capacidad y la competencia para aplicar las sanciones o tramitarlas ante los entes responsables.

En cuanto a la rendición de cuentas que realizan las EFS de su propia operación, es importante tener presente que no se les puede aplicar el control vertical (que se basa en el control que ejerce la ciudadanía) a estos organismos fiscalizadores, puesto que la naturaleza de sus cargos y su forma de ser escogidos y nombrados, dificulta el control político por medios democráticos. Esto no quiere decir que no estén igualmente obligados a informar a la ciudadanía de los resultados de su

operación, explicar e informar sus decisiones y su desempeño. Incluso se pueden tomar como modelo a seguir las EFS que en Latinoamérica han realizado audiencias públicas para socializar su quehacer, y han recibido la participación ciudadana como elemento que agrega valor a su gestión.

Otro punto importante sobre la nueva interpretación de la rendición de cuentas desde las EFS, es la evolución del concepto de *RECEPTIVIDAD* (introducido por Ackerman) por el concepto de **APERTURA**, ya que este último incluye la actitud transigente en la ciudadanía y la entidad, agregando una actitud favorable a la innovación; esta interpretación encausa más la rendición de cuentas hacia una información y explicación de los resultados de las entidades que lleve con mayor facilidad a la sanción social.

Una definición integradora de la nueva visión es esta: *“La rendición de cuentas es un proceso mediante el cual funcionarios, servidores públicos y particulares que manejan recursos del erario **informan y explican**, de manera detallada, ante la autoridad competente y ante la ciudadanía, las decisiones adoptadas en ejercicio de sus funciones, y **responden** por la gestión y resultados de sus acciones, siendo sujetos de las **sanciones sociales y legales** que el ordenamiento jurídico prevea, según si su manejo ha sido o no el adecuado a los **propósitos definidos**”*

Para que esto se pueda dar, es necesario que se cumplan ciertas condiciones tales como:

- i) un marco normativo adecuado,
- ii) una cultura insitucional en la que los funcionarios cumplan dichas normas,
- iii) la voluntad política de las instituciones de rendir cuentas e incluir a la ciudadanía activamente en este proceso y
- iv) plataformas tecnológicas que permitan a la ciudadanía el acceso fácil y permanente a la información pública.

Una rendición de cuentas efectiva y ajustada a las necesidades de la sociedad, que, independiente de la forma, conserva las dimensiones de *información, explicación, responsabilidad y sanción*, contribuye a: **i)** la mejora de las prácticas institucionales, **ii)** la toma de decisiones informada y transparente tanto de los funcionarios y como de la ciudadanía, **iii)** el incremento de la confianza ciudadana en las instituciones, **iv)** el correcto uso de los recursos públicos, y **v)** la materialización de los principios de *transparencia, eficacia, eficiencia, responsabilidad y participación ciudadana*.

El papel de las EFS en la rendición de cuentas de las entidades es crucial para el cumplimiento de los objetivos, pues es parte de las obligaciones de las entidades públicas y particulares que administran recursos presentar sus informes a las EFS, quienes posteriormente transmitirán esta información al cuerpo legislativo con los respectivos análisis, evaluaciones y recomendaciones, como insumo técnico para el correcto control político, el análisis de políticas públicas y la toma de decisiones relacionadas.

Las EFS en los diferentes países deben contar con mecanismos para realizar rendición de cuentas **institucional** y **social** de la gestión de las entidades públicas y privadas sobre las que ejercen revisión y control. En cada mecanismo debe asegurarse que se realicen acciones dentro de las cuatro dimensiones anteriormente mencionadas, y que haya una correcta interrelación institucional en cada dimensión.

Para la rendición de cuentas **institucional**, las EFS ,

- en la dimensión *informativa* deben, con base en los reportes de información que le entrega la entidad bajo control, realizar una auditoría aplicando técnicas especializadas a las materias de la entidad, y de acuerdo a los alcances que le permite el marco normativo para hacer revisiones legales, financieras, de cumplimiento, de desempeño, de resultados, de sostenibilidad, ente otras.

- en la dimensión *explicativa* deben hacer el análisis de los resultados de la auditoría relacionando también las cuentas nacionales y el comportamiento macroeconómico, de acuerdo al marco normativo.

En las dos dimensiones anteriores se interrelacionan las EFS con las entidades gubernamentales sujetas a control y con el poder legislativo que fija el alcance de las auditorías y análisis de resultados.

- en la dimensión *de responsabilidad* deben estar en capacidad de detectar y determinar responsabilidades tanto por el manejo de recursos como por el cumplimiento de metas, objetivos y resultados en términos de eficiencia, eficacia y economía. Para ello, las EFS deben interrelacionarse con las entidades públicas y privadas sujetas a control y con sus oficinas de control interno.
- en la dimensión *sancionatoria* deben poder aplicar sanciones o promover su aplicación, de acuerdo a la competencia que les otorgue cada marco normativo. En esta gestión se deben interrelacionar con los organismos de justicia y las entidades de control con competencia para sancionar.

Para la rendición de cuentas **social**, las EFS,

- en la dimensión *informativa* deben proveer la información más relevante sobre los resultados de las auditorías a los medios de comunicación, organizaciones civiles y a la ciudadanía.
- en la dimensión *explicativa* deben abrir espacios de diálogo tanto con la ciudadanía como con las entidades reportadas, para fortalecer la gestión de la entidad y el control social que se ejerce sobre dicha gestión.
- en la dimensión *de responsabilidad* deben dar a conocer a medios de comunicación, organizaciones y ciudadanos interesados, las responsabilidades determinadas en el ejercicio de la vigilancia y el control sobre las entidades fiscalizadas.

- en la dimensión *sancionatoria* deben informar a la ciudadanía sobre los resultados de las investigaciones y las sanciones aplicadas a los funcionarios responsables.

B. Caracterización de la rendición institucional de cuentas en América Latina.

1. Referentes normativos sobre rendición de cuentas

a. Principios Sobre Rendición de Cuentas de la Declaración de Asunción (OLACEFS, oct. 2009)

Esta declaración oficial de la OLACEFS, como aspectos generales: **i)** reconoce la rendición de cuentas como un principio fundamental para la gobernabilidad, la legitimidad y la generación de confianza social; **ii)** resalta su impacto en la toma de decisiones más transparentes y de mayor calidad, y para mejorar las prácticas institucionales; y **iii)** constituye la esencia misma del control externo realizado por las EFS, pues conecta las funciones de vigilar el gasto de recursos públicos, evaluar la labor de los agentes gubernamentales y mostrar los resultados al poder legislativo y a la ciudadanía.

De manera específica, señala unas condiciones que se deben cumplir para que el proceso de rendir cuentas funcione óptimamente, y plantea ocho principios que deben tener siempre presente en los procesos de rendición de cuentas para que esta constituya verdaderamente una herramienta que aporte a la buena gobernanza y alcance sus fines democráticos.

Por el lado de las condiciones, la Declaración de Asunción indica tres indispensables: **i)** La existencia de un *sistema integrado de rendición de cuentas*, que interrelacione a diferentes agentes estatales y promueva la interacción vertical, horizontal, institucional y transversal. **ii)** El desarrollo de *instrumentos y sistemas de información*, apoyados en los avances

tecnológicos de procesamiento de datos y comunicación, a fin de facilitar el acceso de todos los agentes interesados a la información pública, de forma transparente y eficaz. Y **iii)** La existencia de un *marco legal* que permita a las entidades públicas y a las EFS informar, explicar, determinar responsabilidades y sancionar.

En cuanto a los principios sobre rendición de cuentas, estos se pueden resumir en:

1. El reconocimiento de la rendición de cuentas como la base de un buen gobierno;
2. La obligación de informar y justificar;
3. La integralidad de la rendición de cuentas;
4. La transparencia de la información;
5. La sanción del incumplimiento;
6. La participación activa de la ciudadanía;
7. El fortalecimiento de los marcos legales para la rendición de cuentas; y
8. El liderazgo de las EFS en la mejora continua, así como la relevancia de las estrategias de cooperación entre los países de la región para aumentar las potencialidades en esta materia.

b) Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, emitidas por la INTOSAI. (INTOSAI, 2010)

1. ISSAI 20

Estas normas emitidas por la corporación internacional más grande de EFS en la actualidad establecen los *Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas*. Estos principios tienen por objeto promover mecanismos para mejorar las prácticas gubernamentales y concientizar sobre la necesidad de que la administración y la ciudadanía comprendan cuáles son sus funciones y tareas en la sociedad. Estos principios son:

1. Las EFS cumplen con sus deberes en un marco jurídico que prevé la obligación de responsabilidad y transparencia;
2. Las EFS hacen público su mandato, responsabilidades, misión y estrategia;
3. Las EFS aprueban normas de auditoría, procedimientos y metodologías objetivos y transparentes;
4. Las EFS aplican altos estándares de integridad y ética en todos los niveles del personal;
5. Las EFS velan por el respeto de los principios de responsabilidad y de transparencia cuando externalizan sus actividades;
6. Las EFS gestionan sus operaciones con economía, eficiencia y eficacia, de conformidad con las leyes y reglamentos, e informan públicamente sobre estas cuestiones;
7. Las EFS informan públicamente de los resultados de sus auditorías y de sus conclusiones acerca del conjunto de las actividades gubernamentales;
8. Las EFS comunican sus actividades y los resultados de las auditorías ampliamente y de manera oportuna a través de los medios de comunicación, sitios de Internet u otros medios; y
9. Las EFS hacen uso del asesoramiento externo e independiente para perfeccionar la calidad y la credibilidad de su trabajo.

2. ISSAI 21

En este documento se establecen los *Principios de transparencia y responsabilidad: Principios y Buenas Prácticas*. De manera ilustrativa, indica algunas acciones útiles para la promoción de la transparencia y el fortalecimiento de la rendición de cuentas. Entre los temas más relevantes, por ejemplo, hacen públicas las condiciones para el nombramiento, la reelección, la jubilación o el cese de la máxima autoridad o de los miembros de las instituciones colegiadas. Este documento tiene un sentido marcadamente práctico para que las EFS puedan cumplir efectivamente su misión, y da consejos para hacer transformaciones institucionales y normativas que faciliten estas buenas prácticas.

3. INTOSAI GOV 9160 (2013)

Este documento de INTOSAI titulado *Fortaleciendo la Buena Gobernabilidad de los Bienes Públicos: Principios Fundamentales para su Implementación*, presenta un glosario de términos relacionados con la gobernabilidad, la rendición de cuentas y las EFS. Busca enriquecer el análisis de las acciones de las EFS y fortalecer la participación ciudadana en los procesos de fiscalización, creando un terreno común, claro y accesible para todos los actores interesados.

2. Los Principios de Rendición de Cuentas de la Declaración de Asunción en la política corporativa de las EFS.

En las EFS, la política corporativa considera aspectos como la misión, la visión, los valores y principios de la entidad, la orientación de la gestión y la organización de la alta dirección para el desarrollo de las funciones, así como los objetivos estratégicos.

A partir de la declaración de Asunción sobre los principios de Rendición de Cuentas, las EFS de la región, incluida Colombia, han incluido en su política corporativa aspectos importantes como:

- 1.** La necesidad de mejorar las políticas públicas y las prácticas institucionales;
- 2.** La transparencia, la eficiencia, la independencia, el combate a la corrupción, la probidad y el liderazgo;
- 3.** El fortalecimiento de las capacidades institucionales;
- 4.** La publicidad de las actuaciones; y
- 5.** El uso, la adecuación y el desarrollo de tecnologías de la información y comunicaciones, que denotan un ambiente favorable para la implementación de sus principios.

3. Caracterización de los factores que determinan la rendición de cuentas

Con base en los informes presentados por las EFS de la OLACEFS, por medio del instrumento llamado *Alcances del control institucional y la rendición de cuentas en América Latina*, se han podido caracterizar algunos factores que determinan la rendición de cuentas en la región.

1. Estructura, organización, naturaleza de las EFS y competencias para la fiscalización de recursos

La denominación que se ha escogido para las EFS en Latinoamérica es heterogénea. Algunos países llaman a sus entes de control fiscal *Tribunales de Cuentas*, *Cortes de cuentas*, *Auditorías*, pero mayoritariamente (64%) las llaman *Contralorías*. Esta variedad depende de los modelos anglosajones y europeos que se han adaptado a este país, pero sin perjuicio de que cada nación le otorga las competencias que considere necesarias sin ceñirse estrictamente a ningún modelo.

La EFS principal de Colombia es la Contraloría General de la República, posee facultades jurisdiccionales, como la de imponer sentencia de condena a quien ha causado daño al patrimonio público, y también, recientemente, tiene competencia de control previo, al igual que las Contralorías de Chile y Panamá. En Colombia, y en todas las EFS de la región, la entidad de control fiscal se constituye como un apoyo técnico al control político que ejerce el poder legislativo. En Colombia, y en la gran mayoría de EFS de la región (73%), el principal órgano de control fiscal se dirige bajo el esquema de *autoridad única*, a diferencia de Argentina, Brasil, El Salvador, Honduras, y otras (27%) que tiene un esquema de cuerpo colegiado.

En cuanto a las autoridades de las EFS, la regla general en la región es que los jefes supremos son escogidos por el órgano legislativo y por un periodo que oscila entre los 3 y los 10 años. Hay excepciones, en algunos países no tiene período o éste es más largo, y la autoridad es designada por el

presidente de la república (Chile). En Colombia el Contralor General es escogido por el Congreso de ternas presentadas por las altas cortes del poder judicial, y su periodo es de 4 años, sin posibilidad de reelección.

En cuanto al alcance de la competencia, en América Latina varía mucho de país a país, puesto que cada EFS tiene limitantes de acuerdo a la división territorial. De esta forma, en países como Colombia y Argentina, la autoridad de control fiscal que tiene competencia en todo el territorio coexiste con entidades de control externo que tienen competencia regional (53%). En otros países como Chile, hay entidades de control con competencia departamental y municipal. La estadística muestra que el 94% de las EFS de la OLACEFS tienen competencia para fiscalizar recursos del orden nacional.

Las razones por las cuales algunas EFS de la región comparten la responsabilidad de fiscalización sobre los recursos públicos del ciclo presupuestario y la política pública, tienen que ver en su gran mayoría con la estructuración administrativa del Estado, que determina la existencia de autoridades de fiscalización en los niveles municipales o territorios locales; otra razón es la asignación de responsabilidades de control y fiscalización a ministerios, superintendencias o autoridades para vigilar y verificar las cuentas, de forma concurrente con la principal EFS o de forma independiente.

2. Capacidad de sanción

La capacidad de sanción de las EFS está dividida en la región. Los informes muestran que el 59% de las EFS sí tiene facultades sancionatorias, entre las que se encuentran Colombia, Chile y Perú. Dentro de este grupo, el 59% puede imponer sanciones de orden económico y el 41% sanciones de tipo disciplinario. En 7 países, dentro de los cuales están Chile, Costa Rica y Venezuela, las EFS pueden imponer sanciones de ambos órdenes.

La Contraloría General de la República de Colombia tiene competencia para imponer sanciones, pero únicamente de naturaleza económica.

C. ¿Qué factores se han detectado en América Latina como determinantes de la efectividad de la fiscalización en materia de la rendición de cuentas?

De forma general, en América Latina se han detectado los siguientes factores comunes como determinantes de la efectividad de la rendición de cuentas:

- i. La rendición de cuentas está limitada en su potencial transformador para el mejoramiento de la gestión pública por tener un enfoque esencialmente financiero.
- ii. De forma general, se encontró que la rendición de cuentas está limitada por el proceso de planificación gubernamental debido a las siguientes situaciones:
 - a. Deficiente presupuesto para estructurar de manera programada el control fiscal, lo que genera un impacto en la ejecución y el control del ciclo presupuestario.
 - b. Falta de integración de la administración del registro contable de las operaciones fiscales en una misma plataforma tecnológica, lo que imposibilita una cabal preparación y presentación de reportes únicos consolidados.
 - c. Ausencia de planificación periódica para realizar control fiscal efectivo frente a los niveles de exposición del riesgo.
 - d. Imposibilidad de cruce de información entre los recursos asignados y los objetivos propuestos.
 - e. Ausencia de un sistema de indicadores pertinentes para generar insumos que permitan evaluar de manera adecuada la gestión a fiscalizar.
 - f. No aplicación de estándares normativos contables.
 - g. Alta complejidad en la presentación de la información fiscalizada, lo que imposibilita su interpretación y utilización por parte de los usuarios.

- h. Limitación del período fiscal a las anualidades, lo que impide realizar análisis sobre la sostenibilidad de ciertas políticas y gestiones.
- i. Ausencia de estándares que contemplen la universalidad de la rendición de cuentas, lo que genera la ausencia de una visión unificada de la gestión a fiscalizar.

De las anteriores situaciones generales, la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza detectó los siguientes **FACTORES NEGATIVOS** que influyen de manera desfavorable en las buenas prácticas y por ende en la calidad de la rendición de cuentas de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. De forma particular, en América Latina se encontraron los siguientes patrones:

1. Deficiente presupuesto:

- a. En Argentina se evidencian deficiencias en el presupuesto, lo que genera deficiencias en la estructura programática.
- b. En Bolivia se presenta un limitado presupuesto para cubrir los requerimientos de personal, generando que los esfuerzos de la entidad fiscalizadora se enfoquen en ciertas auditorías dejando otras de lado.
- c. En Costa Rica existe una escasez de recurso humano para realizar el seguimiento a los procesos y productos sujetos a rendición de cuentas como a su evaluación, lo que implica que en muchas ocasiones no se puede dar verificación de la información *in situ* o que las instancias rectoras y evaluadoras deben asumir el papel de receptoras de datos.
- d. En Guatemala la limitada disponibilidad de recursos financieros que impactan directamente en la cantidad y la calidad de profesionales genera una baja calidad del ejercicio del control por parte de las entidades fiscalizadoras.
- e. En Perú la reducida capacidad operativa para efectuar la verificación selectiva de los informes de rendición de cuentas limitan su calidad.
- f. En Uruguay las limitaciones presupuestales para el ejercicio del control repercuten en la calidad del trabajo y en la solidez del informe sobre la rendición de cuentas.

2. Precariedad en sistemas informáticos y tecnología:

- a.** En Argentina la precariedad en los sistemas de información y de control interno generan un impacto directo en la calidad de los informes emitidos por el ente fiscalizador.
- b.** En Chile la inexistencia de un sistema nacional que permita a la entidad fiscalizadora internamente reunir en una sola plataforma tecnológica la información, dificulta el cruce de datos entre objetivos versus los recursos asignados y ejecutados.
- c.** En Cuba no existe una disponibilidad de tecnología que permita unificar las cuestiones relacionadas con la rendición de cuentas administrativa en todos los niveles de dirección económica.
- d.** En Perú no se dispone de tecnología para el reporte estructurado y oportuno, lo que afecta la elaboración de los informes y la rendición de cuentas al enfrentarse a sobrecarga en los servidores.

3. Deficiencia en la información sobre la rendición de cuentas:

- a.** En Argentina la información que contienen los informes suele ser incompleta y enfocada estrictamente a aspectos financieros (cuantitativos), dejando de lado aquella información relacionada con la gestión de los objetivos y metas (cualitativos).
- b.** En Colombia se evidencia una deficiencia de la disponibilidad, calidad y reporte de la información suministrada por la entidad fiscalizadora, lo que impide conducir a hallazgos del proceso auditor respecto de la rendición de cuentas e informes.
- c.** En Cuba la presentación de información de manera no clara ni asequible a los diferentes públicos, además del exceso de tecnicismos, hace deficiente la elaboración de informes sobre rendición de cuentas.
- d.** En Honduras la imposibilidad de verificar la totalidad de la información relacionada con las ejecuciones presupuestarias impide que el ejercicio de rendición de cuentas sea de calidad.

- e. En Panamá la calidad de la información reportada por las entidades gubernamentales está negativamente influenciada por los errores en las conciliaciones y en los reportes de ejecución de las obras.
- f. En Perú los informes de rendición de cuentas de las entidades presentan en algunos casos información fragmentada, incongruente o distinta a la solicitada.

4. Deficiencia técnica en la aplicación de normas y metodologías fiscales:

- a. En Bolivia existe un escaso entendimiento del concepto y del alcance de la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos, así como del reducido personal técnico calificado.
- b. En Costa Rica se presenta dificultad para definir los indicadores técnicos de gestión y de desempeño que permiten establecer vínculos eficaces entre los presupuestos financieros y los planes gubernamentales.
- c. En Cuba el exceso de formalidades y tecnicismos limita la rendición de cuentas en los diferentes niveles, así como la presentación de información clara y asequible a los diferentes públicos.
- d. En Guatemala la presentación de informes se circunscribe a cuestiones puramente financieras, y los informes no presentan justificación razonada del gasto.
- e. En México la incipiente implementación de las normas de contabilidad ha incidido en la calidad del ejercicio de la rendición de cuentas.
- f. En Uruguay la no aplicación de una metodología estandarizada para la presentación de la rendición de cuentas repercute en la calidad del trabajo.

5. Dependencia orgánica de la Entidad fiscalizadora:

En Belice la calidad de la rendición de cuentas se ve afectada por la dependencia orgánica que existe entre la entidad fiscalizadora y el ejecutivo, pues es este último quien define el presupuesto y el suministro del personal de aquella.

6. Dependencia Política de la Entidad fiscalizadora:

En Costa Rica se ha establecido legalmente que es el legislador quien aprueba o imprueba “las cuentas” presentadas por la entidad fiscalizadora y, en consecuencia, el pronunciamiento final sobre los resultados financieros y de gestión de las instituciones del Estado puede estar influenciado por la composición política del legislativo.

7. Inexistencia de regulación:

- a.** En Guatemala la inexistencia de normativa específica que regule la materia, implica una baja calidad en el ejercicio de la rendición de cuentas.
- b.** En Paraguay la falta de interés del legislativo en regular la auditoría fiscal, es un factor que disminuye la calidad de la rendición de cuentas.

8. Poca difusión de los resultados e informes:

En Paraguay la difusión de los resultados no se hace en el idioma guaraní, aun cuando el país es bilingüe, de manera que la difusión no tiene el potencial de difusión universal.

A su vez, la Comisión detectó dentro de las **BUENAS PRÁCTICAS** de las Entidades Fiscalizadoras, que facilitan el ejercicio de la rendición de cuentas, las siguientes:

1. Programación de distintos informes en forma anual:

En Argentina la programación anual de VARIOS informes de auditoría al año, posibilita la coordinación entre entidades fiscalizadoras y se materializa en una entrega y dictamen único que se remite al Poder Legislativo.

2. Sistemas informáticos y de apoyo:

- a. En Chile la existencia de sistemas informáticos de apoyo a la función fiscalizadora, generó el fortalecimiento de la función de control externo o de auditoría e investigaciones especiales.
- b. En Argentina se destaca la implementación de mejoras en la plataforma informática, la cual está orientada a fortalecer el proceso de gestión de la entidad fiscalizadora.
- c. En Guatemala se destacan los esfuerzos para la implementación del gobierno electrónico.
- d. En México se destaca la publicación de la información gubernamental a través de los portales institucionales.

3. Certificación de calidad:

En Puerto Rico se implementó el Sistema de Gestión de Calidad y la Certificación de Calidad ISO9001:2008, lo que incide positivamente en la calidad de la rendición de cuentas.

4. Informes técnicos adicionales:

En Argentina se emite un informe adicional al principal de rendición de cuentas, el cual provee elementos de análisis que relacionan la manera como los objetivos previstos en la Ley de Presupuesto han sido alcanzados por parte del Ejecutivo, lo que facilita su interpretación.

5. Adopción de normas técnicas estandarizadas:

- a. En Belice se destaca la implantación de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público.
- b. En Honduras se destaca la ampliación de Informes de rendición de cuentas que se basan en componentes tales como la ejecución de ingresos, el análisis del entorno macroeconómico de las finanzas públicas, la evaluación de la sostenibilidad de la deuda, entre otros.

- c. En Panamá la estandarización de la información ha supuesto la sistematización y la consolidación de los datos de manera más eficiente.
- d. En Perú se destaca la optimización de los sistemas de gestión utilizados para el ejercicio del control gubernamental.

6. Adopción de políticas públicas premiales y de control sobre la actividad fiscal:

- a. En Chile se destaca la implementación de políticas que promueven la transparencia y el acceso a la información pública.
- b. En Perú se destaca la emisión de algunas normas de control interno de la entidad fiscalizadora, encaminadas a proveer una serie de herramientas para mejorar la gestión pública.
- c. En Puerto Rico se destaca la aprobación de leyes que imponen sanciones por el incumplimiento de la rendición de cuentas.

7. Facilidad en el acceso a la información por parte del ciudadano:

- a. En Chile sobresale la creación de un portal que le da acceso al ciudadano sobre la información auditada.
- b. En Guatemala se destaca la presentación de resultados de las auditorías ante los medios de comunicación, para que la ciudadanía pueda enterarse directamente de las deficiencias detectadas en cada institución; así mismo, la realización de jornadas de rendición de cuentas ante distintas comunidades del país.
- c. En Paraguay se destaca el creciente interés por realizar ejercicios de rendición de cuentas a la ciudadanía a través de actos públicos y con la participación de la Entidad Fiscalizadora.

8. Formación técnica del talento humano:

En Costa Rica se resalta la formación y el reclutamiento de especialistas en temas de auditoría financiera y dictamen.

9. Presentación y discusión de los informes en el Legislativo:

En Cuba sobresale la discusión de los informes de las diferentes fases del presupuesto ante el Consejo de Ministros y del informe de liquidación ante la Asamblea Nacional.

D. ¿Qué desafíos y transformaciones gubernamentales debe asumirse en América Latina para mejorar la calidad de la rendición de cuentas?

Los desafíos que deben asumir las Entidades Fiscalizadoras Superiores en materia de rendición de cuentas son los siguientes:

1. Mejorar el alcance del marco normativo vigente para el ejercicio y los resultados de la rendición institucional de cuentas.

- Esto implica determinar la calidad de la rendición de cuentas considerando el alcance de las competencias institucionales en materia de planificación de las políticas públicas y de las diferentes etapas del proceso presupuestario.
- De esta forma se permitirá comprender el grado de universalidad e integralidad de la rendición institucional de cuentas y la utilidad del control externo para proveer una mejor comprensión de los resultados e impacto de la gestión y el desempeño institucional.
- Para ello es necesario identificar y promover las modificaciones normativas en aras de mejorar la calidad de la rendición de cuentas de las entidades obligadas, en términos de plazos, información clave a reportar y publicidad de los resultados.

2. Mejorar la capacidad técnica institucional para la rendición institucional de cuentas.

- Esto implica la interacción entre las entidades responsables de la rendición de cuentas y la Entidad Fiscalizadora; como también la interacción entre la Entidad Fiscalizadora y el Legislativo.

- De esta forma se promoverá un mayor entendimiento del concepto y el alcance del ejercicio de la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos; como también el fortalecimiento de los mecanismos de articulación que permitan una mayor comprensión de los resultados del control institucional por parte del legislador.
- Para ello es necesario puntualizar los criterios técnicos a efectos de mejorar los reportes de información en términos de calidad y pertinencia; como también la institucionalización de espacios para el diálogo técnico y la deliberación de los informes de rendición de cuentas, más allá de los formalmente establecidos en el legislativo.

3. Abrir y fortalecer los espacios para la interacción con la ciudadanía y los medios de comunicación.

- Esto implica el fortalecimiento de los espacios de interacción con la ciudadanía y los medios de comunicación.
- De esta forma se buscaría la visualización del impacto de la rendición institucional de cuentas en la vida cotidiana de los ciudadanos y en la sostenibilidad de las políticas públicas.
- Para ello es necesario incentivar la participación de los actores interesados y promover una cultura de la rendición de cuentas basada en valores y en la coordinación de los esfuerzos por parte de las entidades responsables y la Entidad Fiscalizadora; como también la creación de espacios de participación ciudadana y control social a partir de los insumos generados como resultado del control institucional sobre las cuentas públicas.

4. Implementar mejoras tecnológicas a los sistemas y uso de tecnologías de la información y las comunicaciones.

- Esto implica la puesta en marcha de sistemas de información al servicio de la gestión gubernamental.

- De esta forma se buscaría garantizar la calidad técnica de la rendición de cuentas, en razón al nivel de complejidad de las operaciones financieras del sector público, esto en aras de mejorar considerablemente la calidad de la rendición de cuentas.
- Para ello es necesario realizar un uso eficiente de las tecnologías de la información y las comunicaciones bajo estándares y protocolos para el reporte de información, como también la apertura de canales de acceso a la información por parte de la ciudadanía.

5. Asegurar la disponibilidad de recursos físicos, humanos y financieros.

- Esto implica garantizar las operaciones de análisis y verificación del ejercicio fiscalizador de las Entidades Fiscalizadoras tanto en materia de auditoría como de rendición de cuentas
- De esta forma se asegura un adecuado control institucional a los recursos del presupuesto y a la verificación del cumplimiento de las políticas públicas.
- Para ello es necesario asegurar las partidas presupuestales ante el legislativo y otras fuentes de financiación que garanticen los recursos físicos, tales como instalaciones, dotación de oficinas y de recursos humanos altamente capacitados, además de los recursos financieros para desarrollar investigaciones, verificaciones y levantamiento de información estratégica.

6. Desarrollar incentivos institucionales y sociales para la instauración de una cultura de la probidad, la transparencia y la rendición de cuentas.

- Esto implica desarrollar creativamente un sistema de incentivos que premie a los funcionarios que cumplen con su deber.
- De esta forma se hace visible la acción de los funcionarios que, en cumplimiento de su deber, hacen aportes significativos al mejoramiento de la gestión institucional y al desarrollo de las políticas públicas; y brindaría insumos adicionales para que la ciudadanía pueda contar con mayores

elementos de juicio al momento de valorar la dimensión explicativa de la rendición de cuentas.

Para ello es necesario diseñar un sistema de incentivos tendiente a mejorar la rendición de cuentas,

En segundo lugar, algunas de las **RECOMENDACIONES** dadas por la Comisión para alcanzar una transformación institucional en aras de mejorar la calidad de la rendición de cuentas en los países de la región, son las siguientes:

1. Comunicación técnica y constante con el legislativo:

- a. En Argentina debería crearse una oficina permanente de presupuesto en el ámbito legislativo con personal técnico idóneo en materia presupuestaria, que permita nutrir a los legisladores en tiempo oportuno respecto del tratamiento y el seguimiento presupuestario durante el ejercicio.
- b. En Costa Rica es necesario implementar modelos de presentación de los informes de auditoría e intermedio de la gestión gubernamental ante el Legislativo; así como la posibilidad de acceso de los legisladores a los sistemas de información de la entidad fiscalizadora.

2. Desarrollo legislativo y regulador de la función fiscalizadora y de rendición de cuentas:

- a. En Bolivia debería efectuarse un desarrollo legislativo con su respectiva reglamentación de la rendición de cuentas por parte de las entidades gubernamentales.
- b. En Guatemala debe fortalecerse la concentración de las normas sobre rendición de cuentas, pues éstas no son específicas, limitando la posibilidad de realizar un ejercicio eficiente del control en la rendición de cuentas.

- c. En Honduras debe reducirse el plazo de entrega de los informes gubernamentales correspondientes a las liquidaciones presupuestarias del sector público.
- d. En Panamá deben desarrollarse políticas que promuevan de manera periódica el ejercicio de la rendición de cuentas y ampliarse del número de entidades con esa responsabilidad.
- e. En Paraguay debe rediseñarse el sistema de rendición de cuentas partiendo de las necesidades de las entidades públicas y de otros actores involucrados de contar con información relevante para el ejercicio de la vigilancia y el control social.
- f. En Venezuela debe realizarse una transformación institucional para mejorar la calidad de la rendición de cuentas, en razón a que no se precisa la fecha en que debe hacerse ese ejercicio y, por tanto, queda a la discreción del cuentadante.

3. Adopción de normas técnicas estandarizadas:

- a. En Argentina debería tratarse la información de forma homogénea, de manera que se pueda realizar un análisis cuantitativo y cualitativo de la información que consolida el sector público nacional; también se recomienda la universalización e integración de toda la gestión gubernamental, sin contemplar excepciones. En Argentina también debería realizarse presentación explícita de los fundamentos de las decisiones gubernamentales planificadas y su ejecución, para que pueda evaluarse, a la hora de efectuar la rendición de cuentas, si las decisiones adoptadas se ajustan al cumplimiento de los criterios de eficacia, eficiencia y economía.
- b. En Costa Rica es necesario avanzar en el mejoramiento de las normas que definen el sistema nacional de evaluación del país.

4. Desarrollo especializado de la función fiscalizadora:

- a. En Argentina debería institucionalizarse la producción de estudios especiales preestablecidos o a pedido de los legisladores o comisiones tanto sobre temas presupuestarios como sobre otros temas legislativos; así mismo, promoverse en mayor medida la difusión de investigaciones y estudios sobre la relevancia del proceso presupuestario en cuanto a sus objetivos y metas fijadas.
 - b. En Chile es necesario fortalecer los programas de capacitación y formación a funcionarios públicos en materia de rendición de cuentas.
5. Eliminación de normas que restrinjan el campo de aplicación de la Entidad Fiscalizadora:
 - a. En Chile debe eliminarse la restricción según la cual la Entidad Fiscalizadora no puede pronunciarse sobre aspectos de mérito o conveniencia del actuar de los Servicios Públicos, de manera que se permita ampliar el universo y los alcances del control institucional.
6. Mejoramiento de la participación ciudadana:
 - a. En Chile debe fortalecerse el acceso del público a la rendición de cuentas mediante la participación ciudadana a través de foros de discusión e intercambio de experiencias.
 - b. En **Colombia** debe fortalecerse el proceso de rendición de cuentas mediante el establecimiento de informes periódicos a la ciudadanía.
 - c. En Cuba debe fortalecerse el proceso de rendición de cuentas ante la ciudadanía, la cual se base en la ejemplaridad, la responsabilidad y la probidad administrativa de los directivos y funcionarios.
 - d. En Guatemala debe fortalecerse una cultura de la rendición de cuentas para que los ciudadanos ejerzan su participación de manera consciente.
7. Adopción de políticas premiales y sancionatorias en materia de rendición de cuentas:

- a. En Costa Rica es necesario impulsar mecanismos eficaces para que el control político tenga consecuencias de sanción sobre la continuidad de los funcionarios en sus puestos.
- b. En Honduras debe fortalecerse el sistema de sanciones mediante la modificación de la Ley Fiscal de ese país, de tal forma que los funcionarios obligados a rendir cuentas no puedan evadir esta responsabilidad.
- c. En Panamá debe desarrollarse una cultura hacia el efectivo cumplimiento de la rendición de cuentas, basada en la promoción de valores y la coordinación de los esfuerzos por parte de las entidades responsables y las Entidades Fiscalizadoras.
- d. En Puerto Rico debe fortalecerse el sistema legal de sanciones a los funcionarios que incurran en el incumplimiento de la normativa sobre rendición de cuentas.

8. Reivindicación de la función pública:

En Cuba deben buscarse mecanismos para descentralizar la función pública, sobre todo para que los funcionarios realicen su actividad gubernamental en un ambiente de total transparencia, en el que exista la obligatoriedad de rendir cuentas de su labor y del rendimiento de los recursos bajo su custodia, ante los niveles correspondientes de dirección y ante sus colectivos.

**E. Desarrollos específicos: Rendición de cuentas y Participación Ciudadana.
Ponencia de la EFS de Argentina (2011)**

El concepto clásico de Rendición de Cuentas se limita a una mera relación de comprobantes de carácter financiero. Sus normas consistían en los términos de tiempo y destinatarios. La rendición de cuentas no era más que el cumplimiento de

un requisito legal, llevado a cabo por una burocracia en seguimiento de una serie de normas legales y procedimientos administrativos.

El concepto moderno ha evolucionado y tiene, a nivel universal, la participación ciudadana como común denominador. Ahora incorpora no sólo los temas financieros sino el cumplimiento de la misión de las entidades de cara a la satisfacción de las necesidades sociales.

La OLACEFS ha desplegado acciones claras y concretas para resaltar la importancia de la participación ciudadana en la rendición de cuentas, a saber:

- i.* Creó la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas (CTRC) en el 2005.
- ii.* Propuso dicho tema como eje central de la XXI Asamblea en Caracas.
- iii.* Adoptó la participación ciudadana como un principio de la Rendición de Cuentas en la declaración de Asunción (2009)

1. Sobre el 6to principio de Rendición de Cuentas: La participación ciudadana

A pesar de la conciencia que se tiene sobre la importancia de la Rendición de Cuentas para la gobernanza y la lucha contra la corrupción, evidenciada en el alcance constitucional que muchos países le dan a la Rendición de Cuentas, esta no ha progresado lo suficiente ni lo ha hecho en armonía con la evolución de la administración pública actual.

El concepto de rendición de cuentas está fuertemente vinculado al concepto de misión institucional. La Misión es el fundamento que justifica la existencia de las entidades creadas para satisfacer las necesidades colectivas. Con esta misión, los funcionarios cumplen un rol de administradores: reciben atribuciones, recursos y bienes para lograr la misión de la entidad. A su vez, adquieren la obligación de explicar a la ciudadanía cómo y en qué medida han logrado sus objetivos (esto es la rendición de cuentas).

La rendición de cuentas es un proceso por el cual los funcionarios ofrecen a la comunidad información detallada de los actos realizados en ejercicio de sus funciones, para que sean examinados.

Este proceso es de carácter esencial para una democracia, en la que a diferencia de un régimen autoritario, los ciudadanos tienen el derecho inalienable de vigilar y fiscalizar la correcta administración de los recursos públicos, valiéndose de las instituciones creadas para ello.

Las EFS están obligadas a prestar un servicio de excelencia, pues su actividad es concebida como un servicio indispensable para la democracia y que guarda vinculación directa con la calidad de vida de los ciudadanos que componen esa sociedad.

Toda entidad pública busca:

- i.* Efectividad: Cumplir el mandato adecuadamente
- ii.* Equilibrio: Hacer uso eficiente de los recursos
- iii.* Prestigio: Contar con buena imagen en la ciudadanía

Las EFS son los cuerpos técnicos encargados de posibilitar la interpretación acabada de la rendición de cuentas y la imparcialidad en el análisis de la misma.

Por lo tanto, las EFS **agregan valor a la rendición de cuentas.**

El examen va más allá de la presentación de la información y el cumplimiento de los requisitos legales. La ciudadanía exige saber si los recursos puestos en manos de las entidades públicas fueron utilizados para lo que debían, y si fueron razonablemente usados.

De acuerdo con el principio de participación ciudadana en la rendición de cuentas, es indispensable que las EFS conozcan cuáles son los intereses y necesidades de la sociedad, y la evaluación que hacen del trabajo de las EFS.

2. Conclusiones y recomendaciones:

- a. Un sistema efectivo de Rendición de Cuentas, presupone como elemento clave la existencia de participación ciudadana. Sin embargo, para que esa participación no se convierta en una actividad meramente formal, debe inscribirse en un sistema integral, donde las instituciones encargadas del control estén dotadas de un marco legal y normativo completo y condiciones fácticas que permitan cumplir con los objetivos para las que fueron creadas.

Solo de esa manera podrá generarse un diálogo virtuoso entre ciudadanos e instituciones que fortalezcan nuestras democracias.

- b. La información transmitida por las auditorías debe ser sencilla, clara y pertinente, y en consecuencia, debe ser de fácil comprensión para la ciudadanía.
- c. Las EFS deben difundir y explicar los informes de auditoría directamente a los ciudadanos por medios innovadores y de fácil acceso.
- d. La participación ciudadana (PC) se debe guiar por los siguientes principios:
 - 1. Relevancia: la PC debe darse en los asuntos de impacto e interés especial de la ciudadanía, vinculados directamente con su calidad de vida y entorno. ¿Quién decide esos temas?
 - 2. Honestidad y confianza mutua: La ciudadanía confía en que hay asuntos que sólo pueden ser considerados por la administración debido a su grado de tecnicismo, y la administración no puede suponer que la participación ciudadana es un mero requisito formal.
 - 3. Continuidad: La PC debe ser entendida como algo para perdurar en el tiempo, y se deben crear los estímulos necesarios para ello.

4. Progresividad: La PC es un proceso que requiere aportes de la administración y de la ciudadanía. Por tanto, se necesitan espacios de capacitación para que esto se vaya dando de forma progresiva.
 5. Universalidad: Hay que hacer énfasis en la importancia de la PC.
 6. Educación Cívica: Hay que capacitar a la ciudadanía a efectos de que la PC de verdad sea valiosa para la administración.
-