

**Organización Latinoamericana y del Caribe de
Entidades Fiscalizadoras Superiores**

XXI Asamblea General Ordinaria

17 al 22 de Octubre de 2011, Caracas – Venezuela

TEMA

**La Rendición de Cuentas
y la Participación Ciudadana**

PONENCIA BASE

Presidente Coordinador del Tema:

Auditoría General de la Nación

República Argentina

ÍNDICE

ACRÓNIMOS

1. PRESENTACIÓN

2. ANTECEDENTES

3. OBJETIVOS

4. DESARROLLO DEL TEMA:

4.1 LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

4.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA, LAS EFS Y MEJOR DEMOCRACIA

4.3 LA EFS Y LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6. BIBLIOGRAFÍA

7. ANEXOS:

Experiencias de la EFS de la República Argentina (AGN)

Comentarios EFS de México – Auditoría Superior de la Federación

Comentarios e Iniciativas de la Contraloría General de Costa Rica

Comentarios y experiencias de la Contraloría General de la República de Cuba

ACRÓNIMOS

AGN	Auditoría General de la Nación de la República Argentina
CTRC	Comisión Técnica de Rendición de Cuentas de la OLACEFS
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores)
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores

1 PRESENTACIÓN

Hoy, el concepto de rendición de cuentas ha evolucionado, tiene a nivel universal un denominador común, la necesidad de incorporar la perspectiva ciudadana.

La rendición de cuentas clásica, en su origen limitada a una mera relación de comprobantes de carácter financiero, fue ampliando su contenido hasta dar significación al interior de los engranajes del control.

Tradicionalmente se enfatizaba en la estructura lógica que debe respetar la rendición, la oportunidad en términos de tiempo y los destinatarios a quiénes debe estar dirigida. De allí que en muchas oportunidades hayamos considerado satisfecho el requisito con la presentación de una relación de comprobantes de gastos en tiempo y forma, o nos hayamos conformado con el cumplimiento legal y procesal.

También el control de la rendición ha evolucionado conjuntamente con la concepción de la Rendición de Cuentas, desde la responsabilización por los controles clásicos que se caracterizaba por el seguimiento de una serie de normas legales y de procedimientos administrativos llevado adelante por la burocracia, a la necesidad de brindar respuesta por los resultados alcanzados, qué se hizo de lo que se debía hacer y cómo se ha hecho.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) somos los cuerpos técnicos que velan por el cumplimiento de esa responsabilidad. La auditoría gubernamental participa en este proceso de explicar el destino de los dineros públicos y lo adecuado de su administración llevando adelante exámenes sobre las operaciones del gobierno. Estas auditorías proveen a los miembros del Poder Legislativo y a la sociedad toda de información objetiva para examinar lo actuado por sus representantes.

Mientras el Estado avanza en la atribución de asignar responsabilidades a los funcionarios por sus acciones y los resultados de éstas, el interés por la mirada ciudadana muestra por sí mismo la evolución que se ha operado. La relevancia que la OLACEFS ha otorgado a la Participación Ciudadana se pone de manifiesto en los siguientes hechos:

- Creó la Comisión Técnica específica,
- La adoptó en la declaración de Principios de Rendición de Cuentas de Asunción como uno de los ocho principios sustanciales para que la rendición de cuentas y
- La convirtió en tema de la XXI Asamblea General Ordinaria, de Caracas - Venezuela.

El presente documento pretende aportar en la reflexión a la comunidad de las EFS de la región sobre las buenas prácticas detectadas entre los miembros la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas y proponer a adopción de sus recomendaciones.

2 ANTECEDENTES

En 2005, por voto unánime en la XV Asamblea General Ordinaria (San Salvador 2005), se creó la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas (CTRC) de la OLACEFS¹, como un órgano técnico de la organización encargada del estudio y desarrollo en materia de Rendición de Cuentas, cuyos resultados deberán expresarse en propuestas normativas y metodológicas que colaboren al óptimo ejercicio de la función fiscalizadora superior.

En mayo 2006, bajo la Presidencia de la Contraloría General de Costa Rica, se establecieron sus lineamientos estratégicos y visión dentro del ámbito que enmarcaba el Plan Estratégico de OLACEFS.

En 2007, en el marco de la XVII Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS - República Dominicana, la CTRC presentó un diagnóstico preliminar sobre varias dimensiones de la Rendición de Cuentas en los países miembros.

En 2008, con la idea de formar un lenguaje común en la materia, se realizó un Taller en Buenos Aires, en el que cada país miembro hizo una ponencia que cubrió aspectos como la definición de las atribuciones constitucionales y legales que tiene la EFS de su país, las principales actividades que realiza la EFS en materia de fiscalización, qué se entiende por rendición de cuentas en la región, las actividades que se han desarrollado en cada EFS con respecto a la definición de rendición de cuentas y la transparencia, las acciones dirigidas al público y los medios de comunicación para divulgar los informes y también cómo se presentan los informes a las instituciones públicas y el Congreso, entre otros.

En 2009, se trabajó en una propuesta de principios de rendición de cuentas, a partir del lenguaje común desarrollado durante la reunión técnica realizada en Buenos Aires en 2008, y con base en los resultados de la consulta realizada a los países miembros sobre la materia.

La ponencia realizada en la XIX Asamblea General Ordinaria, concluyó con la presentación de una propuesta de principios de rendición de cuentas, la cual fue discutida y aprobada por unanimidad como la “Declaración de Asunción sobre Principios de Rendición de Cuentas”. A partir de este pronunciamiento, se busca

¹ Es el Grupo Regional de la INTOSAI de América Latina

fortalecer las acciones que pueden realizar las EFS de la región para avanzar hacia el deber ser de la rendición de cuentas. “Esta acción marcó sin duda alguna un hito en el ámbito del trabajo de las comisiones y en el ámbito de la temática de la rendición de cuentas”.

En 2010, se decidió trabajar un proyecto de consulta a todas las EFS miembro de OLACEFS sobre propuestas vigentes y nuevas para la implementación de los Principios de Rendición de Cuentas aprobados el año anterior, de tal forma que sirviera como una batería de ideas para implementar proyectos futuros. Adicionalmente, con miras a iniciar el trabajo sobre la ponencia para el año 2011, se contrató un consultor² para la elaboración de un documento base sobre “Entidades de Fiscalización Superior y Participación Ciudadana: reflexiones para una agenda de colaboración”.

De la consideración de los informes presentados por las EFS miembros de la CTRC, los elementos teóricos surgidos del documento del consultor, otros elementos, muy en particular, la resolución del Simposio de Naciones Unidas e INTOSAI³ y del debate de los participantes se concluyó en la elaboración de una propuesta de documento técnico para presentar ante la XXI Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS de Caracas, Venezuela.

3 OBJETIVOS

El presente documento tiene por objetivos

- aportar en la reflexión sobre el alcance del 6º Principio de la Declaración de Asunción: Participación Ciudadana Activa,
- construir una mirada común entre las EFS de América Latina y
- compartir las buenas experiencias de las EFS miembros de la CTRC en el acercamiento a los ciudadanos para promover una rendición de cuentas efectiva.

Declaración de Principios de Rendición de Cuentas: Principio 6º

“Participación ciudadana activa. “La sociedad civil tiene la capacidad de organizarse para ejercer un control ciudadano. Participa activa y frecuentemente como parte del sistema de rendición de cuentas (accountability social), en el control de la legalidad y el 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

² Dr. Enrique PERUZZOTTI.

³ Realizado en Viena en Julio/2011.

involucrarlos eficazmente en los sistemas de rendición de cuentas que están en construcción en la región; 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; y llevarán a cabo las acciones necesarias para mejorar el conocimiento público acerca de la lógica que gobierna a todo el sistema de rendición de cuenta, para contribuir a que el ciudadano ejerza adecuadamente su papel en el sistema”.

4 DESARROLLO DEL TEMA

4.1 LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El tema de la rendición de cuentas y la gobernanza reviste una importancia trascendental en la gestión de las instituciones públicas y el gobierno de las naciones. La transparencia en el manejo de los fondos públicos y la gestión fortalecen la institucionalidad de los países y la eficiencia con que se asignan los recursos. Esto mejora la gobernanza y el funcionamiento del Estado, lo que contribuye a menor corrupción y mayores niveles de bienestar para la sociedad.

La necesidad de contar con un sistema de rendición de cuentas es a la vez, un tema establecido constitucionalmente en la mayoría de los países. A su vez, dicha rendición responde a principios que impregnan todo el ordenamiento jurídico y a los cuales, necesariamente se encuentran sometidos los funcionarios públicos, tales como “legalidad”, “transparencia” y “democracia”.

Sin embargo, la rendición de cuentas no ha progresado lo suficiente ni lo ha hecho en armonía con la evolución de la administración pública actual; existe así una cierta demanda de una sociedad cada vez más activa por conocer lo que hacen los gobernantes y los funcionarios públicos con el mandato que se les ha conferido.

El concepto de la rendición de cuentas en la administración pública, se encuentra fuertemente vinculado al concepto de la misión institucional que corresponde a cada entidad pública. En efecto, la misión es el fundamento que justifica la existencia de las entidades creadas para atender la satisfacción de las necesidades colectivas. Así, cada entidad tiene una misión específica que debe ser cumplida para justificar su existencia y razón de ser, valiéndose para ello de funcionarios que cumplen el rol de administradores. Estos reciben un conjunto de atribuciones, recursos y bienes que le permiten lograr su cometido. Concomitantemente, asumen la obligación de mostrar y

explicar a la ciudadanía en qué medida han logrado los objetivos propuestos; es decir, asumen la responsabilidad de rendir cuenta de su gestión.

En tal sentido, la rendición de cuentas supone un proceso mediante el cual los funcionarios públicos ofrecen a la comunidad, información detallada de los actos por ellos realizados en el ejercicio de sus funciones, para su examen.

El control es una característica esencial de la democracia, como régimen político, que permite diferenciarlo de los regímenes autoritarios o dictatoriales, constituyéndose de esta manera en principio fundamental del Estado de Derecho. Ello es así toda vez que los pueblos tienen el derecho inalienable de vigilar y fiscalizar la correcta administración de los negocios y dineros públicos, valiéndose de los organismos institucionales creados para tal fin. Estos organismos a su vez, están obligados a ofrecer un servicio de excelencia, dado que su actividad es concebida como un servicio indispensable a la democracia y que guarda vinculación directa con la calidad de vida de los ciudadanos que componen esa sociedad.

De igual forma, el control constituye una herramienta imprescindible para la administración en la medida que permite detectar los desvíos existentes y proporciona información oportuna para tomar las decisiones que permitan reorientar la organización a la consecución de sus objetivos, de manera eficiente, económica y eficaz. Todo organismo, de una u otra manera, persigue:

- Efectividad (cumplir adecuadamente con el mandato asignado y las funciones encomendadas)
- Equilibrio financiero (hacer un buen uso de los recursos a través de gastar en forma eficiente)
- Prestigio, reputación (contar con buena imagen en la ciudadanía)

El medio para posibilitar la interpretación acabada de la rendición de cuentas y la imparcialidad en el análisis de la misma, es la participación de cuerpos técnicos con las capacidades y el nivel de independencia adecuado, para evaluar en qué medida esa rendición es completa y que la información que contiene permite verificar el grado de cumplimiento de los objetivos esperados, el nivel de eficiencia y economía que se han alcanzado.

Las EFS son los cuerpos técnicos que velan por el cumplimiento de esa responsabilidad. La fiscalización participa en este proceso de explicar el destino de los dineros públicos y lo adecuado de su administración, llevando adelante exámenes sobre las operaciones del gobierno. Esta fiscalización provee a los miembros del Poder Legislativo, y crecientemente a la sociedad, de información objetiva para examinar lo actuado por los gobiernos. Por tanto, las EFS agregan valor a la rendición de cuentas.

Las respuestas necesarias van más allá de la verificación legal y procesal de lo actuado. Exceden también la validación de la veracidad, exactitud, valuación y exposición de la información contenida en los estados financieros. La ciudadanía exige hoy saber, si los recursos que puso en manos de sus gobernantes fueron utilizados para lo que debían utilizarlos y si fueron razonablemente bien usados.

Esas respuestas son materia de fiscalización general que realizan las EFS y en particular de la auditoría de gestión o desempeño⁴ que complementariamente con las tradicionales auditorías financiera y de cumplimiento, integran las herramientas que utilizan para poder alcanzar sus objetivos.

La percepción de los intereses de la ciudadanía y parlamentarios sobre los resultados de las acciones públicas, motivó el enfoque y alcance de la auditoría de gestión como la concebimos hoy, orientado a la eficacia o efectividad. La auditoría de desempeño o gestión gubernamental, comprende un amplio espectro de análisis de la eficacia, eficiencia y economía con que se desarrollan las organizaciones públicas.

Con el objetivo de poder apoyar el desarrollo de mejores gestiones gubernamentales, mejores servicios públicos, mejor rendición de cuentas, el ciudadano se ubica no sólo como un destinatario del trabajo de funcionarios y auditores, sino también debe ser un actor activo (6º Principio); conocer cuáles son los intereses y necesidades de la sociedad y la evaluación que realizan del resultado de nuestro trabajo como EFS se torna indispensable.

4.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA, LAS EFS Y MEJOR DEMOCRACIA

Resulta evidente la ventaja, que la participación ciudadana supone para mejorar la gobernanza democrática y el papel que en ello tienen las propias EFS y se ve reflejado principalmente en:

- Un uso más racional, apropiado y realista -en cuanto a calidad y oportunidad- de los recursos públicos, posibilitando una incidencia más efectiva sobre la calidad de vida de los ciudadanos y de capacidad de respuesta a las demandas sociales.
- Un mayor respaldo y ayuda en la realización de los planes gubernamentales, en la medida que éstos recojan, de algún modo, sus aspiraciones, necesidades y problemas, a partir del convencimiento que nadie como el propio sujeto a quien se dirigen los planes y programas, conoce cuáles son sus problemas, intereses y urgencias.

⁴ INTOSAI – ISSAI 1 - Declaración de Lima – Sección 1 *El propósito de la auditoría*

- Una mayor confianza y credibilidad en las instituciones y en los gobernantes, en la medida que el ciudadano interviene efectivamente en la fiscalización de la ejecución de los planes y programas y en el control de sus resultados, posibilitando verificar la transparencia y eficiencia en el uso y administración de los recursos públicos.

Ello sin desconocer que la independencia es un elemento irrenunciable para las EFS, toda vez que es beneficiosa no sólo para quien la ejerce, sino para el conjunto de la sociedad, pues es a través de un análisis objetivo de la gestión pública como se podrá mejorar el desempeño gubernamental y con ello incrementar el grado de satisfacción ciudadana.

4.3 LA EFS Y LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

El buen desempeño de los mecanismos de rendición de cuentas, requiere de articulación y colaboración entre los diversos actores que componen el sistema de rendición de cuentas. La CTRC ha logrado consenso en la identificación de dos tipos de control de la acción gubernamental: el horizontal donde las EFS son actores relevantes y el control vertical, que ejercen los distintos actores sociales. Los canales por los cuales se expresa la ciudadanía, son entre otros: los medios de comunicación, las ONGs, grupos de interés específico, partidos políticos. Las EFS son el canal de vinculación más adecuado, para articular capacidades profesionales con las necesidades de la ciudadanía.

El control social es un importante complemento a la agenda de fiscalización de las agencias horizontales, que no debe ser soslayado a la hora de elaborar estrategias de fortalecimiento institucional de las EFS. Un buen diseño de un sistema integral de rendición de cuentas, debe contemplar y estimular el aporte de la sociedad civil, pero este aporte no sustituye ni se pretende que sustituya al funcionamiento de las instituciones de control horizontal.

No hay duda de la importancia que reviste la participación ciudadana y su necesaria relación con las EFS para el logro de un control externo y social más efectivo. Sin embargo, ello nos enfrenta al desafío de desarrollar estrategias y espacios de interacción con la ciudadanía y a producir los cambios necesarios -desde lo institucional y gerencial- de manera de posibilitar una participación efectiva.

La Comisión propicia un tipo de participación y colaboración con la sociedad civil que considere muy especialmente, los criterios y condiciones fijados en el marco de la XIV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS (2004), evidenciando la coincidencia que presenta la región en esta temática, como en otras muchas. En los que se destacan:

- **Relevancia:** La participación no puede darse para todos los casos y todo el tiempo, caso contrario se correría el riesgo de obstaculizar la gestión del Estado. En tal sentido, se entendió que la participación debe existir en aquellos asuntos que son relevantes, de impacto e interés especial de la ciudadanía, en cuanto atañen a temas directamente vinculados con el mejoramiento de su calidad de vida y la de su entorno. El interrogante a develar, sin embargo, reside en si le corresponde sólo a la autoridad pública determinar cuáles son estos temas.
- **Honestidad y confianza mutua:** Ello supone que los ciudadanos deben ser conscientes de que la consulta no siempre implicará una puesta en práctica de lo planteado, dado que existen otros factores que deben tomarse en consideración, y que sólo pueden ser evaluados por las autoridades correspondientes (estrategias de gobierno, políticas de estado, entre otras) A su vez, el gobierno debe dar muestras de que este mecanismo no es utilizado como una mera formalidad y apariencia de legitimación de sus proyectos y decisiones, caso contrario se estaría afectando la credibilidad en la participación. Consideramos fundamental que las partes tengan en claro el rol que les toca desempeñar, en el entendimiento que le corresponde al gobierno fijar las políticas públicas, competencia que no es delegable.
- **Continuidad:** La participación de los ciudadanos no puede ser esporádica o agotarse en unas cuantas reuniones. Se deben prever mecanismos y espacios permanentes que garanticen una participación que perdure en el tiempo, así como estímulos para la misma. Téngase presente que no hay mejor estímulo para los ciudadanos que saber que sus voces son escuchadas, sea porque se resuelve en el sentido por ellos queridos o porque se fundamenta sólidamente las razones para su apartamiento.
- **Progresividad:** La participación es un proceso gradual que se debe dar en dos direcciones: 1) respecto del ciudadano: debe disponer de espacios y mecanismos para que la misma tenga lugar 2) respecto de las autoridades involucradas: deben tener disposición, preparación y cultura para promover la participación ciudadana y para aprovechar al máximo los beneficios que de ella derivan. Se evidencia así la importancia que la capacitación representa para una correcta y progresiva cultura de participación.
- **Universalidad:** Un factor crítico y de gran importancia es la manera como se hace la convocatoria y la amplitud que ésta reviste. Con frecuencia se pone énfasis en la existencia de mecanismos y espacios de participación y se descuida un aspecto de crucial importancia: la transmisión de un mensaje claro y contundente sobre la forma de participar y la importancia de hacerlo.

- **Educación Cívica:** Constituye “un factor clave” de la participación. Una ciudadanía debidamente capacitada, conocedora de sus derechos y obligaciones, posibilita la existencia de un verdadero control ciudadano.

Teniendo en cuenta la diversidad de ordenamientos jurídicos y tradiciones nacionales, nuestros países han desarrollado diversos mecanismos de participación que, de una u otra manera, tienen en cuenta los ámbitos y principios de participación antes enunciados como, por ejemplo, la provisión de información a los ciudadanos, la recepción de denuncias y algunos casos de elaboración participativa de planes de fiscalización.

A su vez, debe considerarse que los diferentes modelos de control existentes en la región, contienen elementos que inciden en el mejor desarrollo de las estrategias de participación ciudadana, por lo que pudiera evaluarse eventuales ajustes a dichos modelos para facilitar esa participación, en concordancia con lo establecido por el precitado principio 6 de la Declaración de Asunción.

Se incorporan en Anexos las experiencias implementadas por las EFS miembros de la COMISIÓN TÉCNICA DE RENDICIÓN DE CUENTAS presentadas en oportunidad de realizarse la reunión presencial de Buenos Aires.

5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Analizadas las recomendaciones del 21° Simposio de las Naciones Unidas e INTOSAI sobre “Prácticas Efectivas de la Cooperación entre las EFS y los Ciudadanos para aumentar la Rendición de Cuentas Públicas”, y luego del debate en el seno de la CTRC, se adhiere a lo allí resuelto en lo general, con especial énfasis en los puntos pertinentes al tema objeto de esta reunión en Buenos Aires, que se **transcriben** a continuación.⁵

Por todo lo expuesto, la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas adopta las recomendaciones del XXI Simposio de Naciones Unidas en INTOSAI en la parte pertinente que se transcriben a continuación:

1. La aplicación de los principios enunciados en las Declaraciones de Lima y de México, especialmente el principio de independencia de las entidades fiscalizadoras superiores como organizaciones modelo,

⁵ Sujetos al sistema y legislación de cada país.

- a) para velar porque las conclusiones y recomendaciones de las auditorías sean sencillas, claras y pertinentes y, en consecuencia, resulten de fácil comprensión para el público en general;
 - b) para presentar los informes, las conclusiones y las recomendaciones de las auditorías al Parlamento y ponerlos a disposición de las demás partes interesadas;
 - c) difundir y explicar los informes de auditoría directamente a los ciudadanos por medios innovadores y eficaces, como sitios de Internet, entrevistas en los medios informativos, comunicados de prensa y conferencias;
 - d) hacer fácilmente accesibles los productos y servicios de las entidades fiscalizadoras superiores en sitios de Internet, en bibliotecas, previa solicitud o por otros medios pertinentes;
2. El fomento del conocimiento por el público de la labor y la función de las entidades fiscalizadoras superiores, así del valor añadido que aportan al Estado y al público en general, a través de la cobertura continua de los medios informativos, campañas públicas, el empleo de las redes sociales y otras actividades de sensibilización en los idiomas locales cuando proceda;
 3. La elaboración de programas pertinentes de sensibilización del público mediante la cooperación activa con las instituciones académicas y otras instituciones de investigación;
 4. El establecimiento de relaciones estrechas y permanentes entre las EFS y los Parlamentos para respaldar mayor transparencia y rendición de cuentas que influyan positivamente en la confianza del público en el gobierno y fortalezcan la democracia;
 5. El establecimiento de buenas relaciones entre las entidades fiscalizadoras superiores y los colectivos interesados y el fortalecimiento de los lazos con los ciudadanos, las organizaciones sociales, las autoridades nacionales y los analistas para aumentar la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión de los recursos públicos;
 6. La formulación e implantación de estrategias de relaciones públicas y comunicación que propicien una comunicación activa, veraz y transparente con los medios informativos y, en consecuencia, fomenten relaciones de confianza mutua;
 7. El apoyo a sistemas y medidas de transparencia presupuestaria que informen a los ciudadanos de todo el proceso presupuestario, con inclusión de sus enmiendas y de la ejecución del presupuesto;
 8. La promoción de la participación ciudadana, creando para ello mecanismos que reciban e investiguen denuncias de incumplimiento y mala administración y sugerencias sobre la mejora de la administración pública y sobre los servicios que se presten con el fin de que sirvan para dar forma sustancial a las esferas de especial interés, el alcance y los riesgos para la auditoría en el futuro, y realizar un seguimiento y facilitar información a los ciudadanos, promoviendo así el cumplimiento de las recomendaciones de las entidades fiscalizadoras superiores;

9. El fomento del intercambio de información y experiencias entre las entidades fiscalizadoras superiores en relación con formas eficientes y eficaces de interactuar con los ciudadanos, incluidas las auditorías sociales.

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 fortalezca nuestras democracias.

Los avances en este campo son aún incipientes, constituyendo un desafío de nuestra Comisión seguir contribuyendo a la consolidación de la Rendición de Cuentas en la región y articulando, en función de éstas, el contacto entre la ciudadanía y las estructuras de gobierno para lograr un Estado mejor.

6 BIBLIOGRAFÍA

Peruzzotti, Enrique “Entidades de Fiscalización Superior y Participación Ciudadana: reflexiones para una agenda de colaboración”- Buenos Aires, diciembre 2010

21º Simposio Naciones Unidas / INTOSAI - Conclusiones y Recomendaciones sobre prácticas efectivas de la cooperación entre las entidades fiscalizadoras - superiores y los ciudadanos para aumentar la rendición de cuentas pública - Viena, Julio 2011.

Peruzzotti, Enrique – Marco Conceptual de la Rendición de Cuentas, Buenos Aires, 2008

O’Donnell, Guillermo - Delegation Democracy? Working Paper 172, Kellogg Institute, <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/172.pdf>
Horizontal accountability y new polyarchies, Working Paper 253, Kellogg Institute, <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/253.pdf>

Velásquez, Luis Fernando - Sociedad Civil y Entidades Fiscalizadoras Superiores- EFS: Participación ciudadana y rendición de cuentas del control institucional en América Latina – REI en Fiscalización N°5 - 1ºSemestre 2010

Velásquez, Luis Fernando – Corporación Acción Ciudadana- CIUDADANÍA Y CONTROL FISCAL Una experiencia de participación ciudadana en el control institucional en Colombia y Honduras

Velásquez, Luis Fernando - RETOS PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DEL CONTROL INSTITUCIONAL - REI en Fiscalización N°4 - 2ºSemestre 2009

7 ANEXOS

Experiencias de la EFS de la República Argentina (AGN)

Comentarios EFS de México – Auditoría Superior de la Federación

Comentarios e Iniciativas de la Contraloría General de Costa Rica

Comentarios y experiencias de la Contraloría General de la República de Cuba

COMISIÓN TÉCNICA DE RENDICIÓN DE CUENTAS (CTRC) - OLACEFS

REUNIÓN DE COMISIÓN – BUENOS AIRES AGOSTO/2011 -

PROPUESTA DOCUMENTO

Objeto del Documento: A) Comentar la ponencia del Dr. Peruzzotti “Entidades Fiscalización Superior y Participación Ciudadana, B) Hacer algunas reflexiones sobre la cuestión, a la luz de la experiencia argentina de la Auditoría General de la Nación.

A esos fines se expresa seguidamente: 1) Síntesis de los antecedentes de este encuentro. 2) Análisis de la relación entre Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana. 3) Reflexiones sobre las EFS y los mecanismos de participación ciudadana. 4) Experiencias de la AGN en la materia.

Antecedentes

El presente encuentro en Buenos Aires focalizado al análisis del principio Nº 6 de la Declaración de Asunción, es precedido por los antecedentes que se desarrollan a continuación¹.

En 2005, por voto unánime en la XV Asamblea General Ordinaria (San Salvador) 2005, se crea la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas (CTRC) de la OLACEFS², como un órgano técnico de la organización encargada del estudio y desarrollo en materia de Rendición de Cuentas, cuyos resultados deberán expresarse en propuestas normativas y metodológicas que colaboren al óptimo ejercicio de la función fiscalizadora superior.

En mayo 2006, bajo la Presidencia de la Contraloría General de Costa Rica, se establecieron sus lineamientos estratégicos y visión dentro del ámbito que enmarcaba el Plan Estratégico de OLACEFS.

En 2007, en el marco de la XVII Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS - República Dominicana, la CTRC presentó un diagnóstico preliminar sobre varias dimensiones de la Rendición de Cuentas en los países miembros.

En 2008, con la idea de formar un lenguaje común en la materia, se realizó un Taller en Buenos Aires, en el que cada país miembro hizo una ponencia que cubrió aspectos como la definición de las atribuciones constitucionales y legales que tiene la EFS de su país, las principales actividades que realiza la EFS en materia de fiscalización, qué se entiende por rendición de cuentas en la región, las actividades que se han desarrollado en cada EFS con respecto a la definición de rendición de cuentas y la transparencia, las acciones dirigidas al público y los

¹ Para la realización de esta reseña, nos basamos principalmente en el Documento “Informe Ejecutivo de fin de período de la presidencia de la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas de la OLACEFS preparado por la Contraloría General de la República de Costa Rica” Disponible en: <http://www.olacefs.net/uploaded/content/event/1953924136.pdf>

² Es el Grupo Regional de la INTOSAI de América Latina.

medios de comunicación para divulgar los informes y también cómo se presentan los informes a las instituciones públicas y el Congreso, entre otros.

En 2009, se trabajó en una propuesta de principios de rendición de cuentas, a partir del lenguaje común trabajado durante la reunión técnica realizada en Buenos Aires en 2008, y con base en los resultados de la consulta realizada a los países miembros sobre la materia.

La ponencia realizada en la XIX Asamblea General Ordinaria, concluyó con la presentación de una propuesta de principios de rendición de cuentas, la cual fue discutida y aprobada por unanimidad como la “Declaración de Asunción sobre Principios de Rendición de cuentas”. A partir de este pronunciamiento, se busca fortalecer las acciones que pueden realizar las EFS de la región para avanzar hacia el deber ser de la rendición de cuentas. “Esta acción marcó sin duda alguna un hito en el ámbito del trabajo de las comisiones y en el ámbito de la temática de la rendición de cuentas”³.

En 2010, se decidió trabajar un proyecto de consulta a todas las EFS miembro de OLACEFS sobre propuestas vigentes y nuevas para la implementación de los Principios de Rendición de Cuentas aprobados el año anterior, de tal forma que sirviera como una batería de ideas para implementar proyectos futuros. Adicionalmente, con miras a iniciar el trabajo sobre la ponencia para el año 2011, se contrató en diciembre al Dr. Enrique Peruzzotti para la elaboración de un documento base sobre “Entidades de Fiscalización Superior y Participación Ciudadana: reflexiones para una agenda de colaboración”.

También la INTOSAI ha dedicado su atención al acercamiento a la ciudadanía como forma de agregar valor al trabajo de las EFS en el último INCOSAI de Sudáfrica y es tema de deliberación en el Seminario de la entidad con Naciones Unidas en Viena.

La Rendición de Cuentas y la Participación Ciudadana

El tema de la rendición de cuentas y la gobernabilidad reviste una importancia trascendental en la gestión de las instituciones públicas y el gobierno de las naciones. La transparencia en el manejo de los fondos públicos y la gestión fortalecen la institucionalidad del país y la eficiencia con que se asignan los recursos. Esto mejora la gobernabilidad y el funcionamiento del Estado, lo que contribuye a generar menor corrupción y mayores niveles de bienestar para la sociedad.

La necesidad de contar con un sistema de rendición de cuentas es, a la vez, un tema establecido constitucionalmente en la mayoría de los países. A su vez, dicha rendición responde a principios que impregnan todo el ordenamiento jurídico y a los cuales, necesariamente se encuentran sometidos los funcionarios públicos, tales como “legalidad”, “transparencia” y “democracia”.

Sin embargo, la realización de este principio dista mucho de su concreción en la realidad, toda vez que la rendición de cuentas no ha evolucionado lo suficiente ni lo ha hecho en armonía con la evolución de la administración pública actual; existe así un reclamo permanente de una

³ Ver documento citado en la Nota al pie N°3.

sociedad cada vez más activa por conocer lo que hacen los gobernantes y los funcionarios públicos con el mandato que se les ha conferido.

El concepto de la rendición de cuentas en la administración pública se encuentra fuertemente vinculado al concepto de la misión institucional que corresponde a cada entidad pública. En efecto, la misión es el fundamento que justifica la existencia de las entidades creadas para atender la satisfacción de las necesidades colectivas. Así, cada entidad tiene una misión específica que debe ser cumplida para justificar su existencia y razón de ser, valiéndose para ello de funcionarios que cumplen el rol de administradores. Estos reciben un conjunto de atribuciones, recursos y bienes que le permitan lograr su cometido. Concomitantemente, asumen la obligación de mostrar y explicar a la ciudadanía en qué medida han logrado los objetivos propuestos; es decir, asumen la responsabilidad de rendir cuenta de su gestión.

En tal sentido, la rendición de cuentas supone un proceso mediante el cual los funcionarios públicos, ofrecen a la comunidad, información detallada de los actos por ellos realizados en el ejercicio de sus funciones, para su examen.

El control es una característica esencial de la democracia, como régimen político, que permite diferenciarlo de los regímenes autoritarios o dictatoriales, constituyéndose así en principio fundamental del Estado de Derecho. Ello es así toda vez que los pueblos tienen el derecho inalienable de vigilar y fiscalizar la correcta administración de los negocios y dineros públicos, valiéndose de los organismos institucionales creados para tal fin. Estos organismos, a su vez, están obligados a ofrecer un servicio de excelencia, dado que su actividad es concebida como un servicio indispensable a la Democracia y que guarda vinculación directa con la calidad de vida de los ciudadanos que componen esa sociedad.

A su vez, el control constituye una herramienta imprescindible para el gestor en la medida que permite detectar los desvíos existentes y proporciona información oportuna para tomar las decisiones que permitan reorientar la organización a la consecución de sus objetivos, de manera eficiente, económica y eficaz. Toda organización, de una u otra manera, persigue:

- Efectividad (cumplir adecuadamente con el mandato asignado y las funciones encomendadas)
- Equilibrio financiero (hacer un buen uso de los recursos a través de gastar en forma eficiente)
- Prestigio, reputación (contar con buena imagen en la ciudadanía)

El medio para posibilitar la interpretación acabada de la rendición de cuentas y la imparcialidad en el análisis de la misma es la participación de cuerpos técnicos con las capacidades y el nivel de independencia adecuado para evaluar en qué medida esa rendición es completa y que la información que contiene permite verificar el grado de cumplimiento de los objetivos esperados, el nivel de eficiencia y economía con que se han alcanzado.

Las EFS somos esos cuerpos técnicos que velan por el cumplimiento de esa responsabilidad. La auditoría gubernamental participa en este proceso de explicar el destino de los dineros

públicos y lo adecuado de su administración llevando adelante exámenes sobre las operaciones del gobierno. Estas auditorías proveen a los miembros del Poder Legislativo de información objetiva para examinar lo actuado por el Poder Ejecutivo.

Somos el vehículo que agrega valor a la rendición de cuentas. Aquello que la Declaración refiere en su 4º considerando:

En este contexto, las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) juegan un papel clave e ineludible en el proceso de rendición de cuentas, y tienen un papel fundamental en la construcción del conocimiento ciudadano de lo que los gobernantes han hecho con el mandato que la sociedad les dio para la efectiva utilización de los fondos públicos, además de la legitimación de la acción pública.

Las respuestas necesarias van más allá de la verificación legal y procesal de lo actuado. Exceden también la validación de la veracidad, exactitud, valuación y exposición de la información contenida en los Estados Financieros. La ciudadanía exige hoy saber si los recursos que puso en manos de sus gobernantes fueron utilizados para lo que debían utilizarlos y si fueron razonablemente bien usados.

Esas respuestas son materia de la auditoría de gestión o desempeño,⁴ que complementariamente con las tradicionales Auditoría Financiera y de Cumplimiento integran las herramientas que utilizamos para poder alcanzar nuestros objetivos.

La auditoría de gestión con foco en las acciones públicas comenzó a desarrollarse en la década del 80 por iniciativa de varias EFS. Hasta ese momento la mirada de los auditores gubernamentales estaba más orientada al cumplimiento legal, de procedimientos administrativos y, en el mejor de los casos, a la eficiencia procesal.

La percepción de los intereses de la ciudadanía y parlamentarios sobre los resultados de las acciones públicas, motivó el enfoque y alcance de la auditoría de gestión como la concebimos hoy, orientado a la eficacia o efectividad. La auditoría de desempeño o gestión gubernamental comprende un amplio espectro de análisis de la eficacia, eficiencia y economía con que se desarrollan las organizaciones públicas.

Busca brindarle a la ciudadanía respuestas a preguntas como ¿se obtuvo el valor adecuado por el dinero público, o podría haberse invertido mejor o más sabiamente? ¿se hicieron bien las cosas?, ¿se tomaron las acciones correctas? El alcance en este último caso comprende evaluar el impacto de las acciones públicas, y en qué medida contribuyeron a satisfacer las necesidades públicas.⁵ El objetivo es poder apoyar el desarrollo de mejores gestiones gubernamentales, mejores servicios públicos, mejor rendición de cuentas.

En esta estructura de pensamiento el ciudadano se ubica no sólo como un destinatario del trabajo de funcionarios y auditores sino también debe ser un actor activo (6º Principio). Conocer cuáles son los intereses y necesidades de la sociedad y la evaluación que realizan del resultado de nuestro trabajo como EFS se torna indispensable.

⁴ INTOSAI – ISSAI 1 - Declaración de Lima – Sección 1 *El propósito de la auditoría*

⁵ INTOSAI - ISSAI 3100 – Directrices de Implementación de la auditoría de gestión/desempeño pto.1.3

En este punto es importante recordar que la XIV Asamblea General de la OLACEFS puso de resalto la conveniencia de que sean las EFS los organismos técnicos competentes para examinar la rendición de cuentas y emitir opinión respecto de su razonabilidad, con el objeto de garantizar el Estado de Derecho y el logro del bien común, en el entendimiento que son éstas las que se encuentran dotadas de las capacidades que permiten contribuir a:

- Resguardar el normal funcionamiento de la Administración Financiera Pública;
- Retroalimentar la gestión gubernamental a través de la evaluación de sus resultados;
- Lograr la sanción⁶ de quienes incumplan sus obligaciones, asegurando la reparación de los eventuales daños causados al interés público;
- Sustentar técnicamente el escrutinio posterior de la ciudadanía, aportando los contenidos de validación requeridos para el eficaz funcionamiento del sistema democrático

Destacó el vínculo existente entre la corrupción y la impunidad. Concluyó que la rendición de cuentas no es suficiente frente a la impunidad reinante, y propuso como moción la modificación de las normas correspondientes en pos de dotar a las EFS de la potestad de aplicar sanciones ante el incumplimiento de la presentación o insuficiencia de las rendiciones de cuentas.

Lo antes señalado pone de manifiesto el liderazgo que en este campo pueden asumir las EFS, al constituirse en uno de los principales garantes del buen funcionamiento del sistema, por sus roles de rectoría o coordinación de los sistemas de control y fiscalización de sus países, como por su capacidad de evaluar la gestión reportada en la rendición de cuentas.

Ventajas y riesgos de la participación

Resulta evidente la ventaja que la participación supone para mejorar la calidad democrática, ello se ve reflejado principalmente en:

- Una mayor confianza y credibilidad en las instituciones y en los gobernantes, en la medida que el ciudadano interviene efectivamente en la fiscalización de la ejecución de los planes y programas y en el control de sus resultados, posibilitando verificar la transparencia y eficiencia en el uso y administración de los recursos públicos.
- Un mayor respaldo y ayuda en la realización de los planes gubernamentales, en la medida que estos recojan, de algún modo, sus aspiraciones, necesidades y problemas, a partir del convencimiento que nadie como el propio sujeto a quien se dirigen los planes y programas, conoce cuáles son sus problemas, intereses y urgencias.
- Un uso más racional, apropiado y realista -en cuanto a calidad y oportunidad- de los recursos públicos, posibilitando una incidencia más efectiva sobre la calidad de vida de los ciudadanos y de capacidad de respuesta a las demandas sociales.

No obstante, no puede soslayarse algunos riesgos u obstáculos para su implementación que hacen necesario definir estrategias que coadyuven a su minimización:

⁶ Cuando está el marco de sus competencias.

- La falta de conocimientos del ciudadano común en asuntos sobre los que debe emitir opinión, situación que se agudiza cuando los temas presentan mayor complejidad técnica.
- La creación de desigualdad a partir de no tener todos los ciudadanos, ni grupos sociales y políticos, las mismas posibilidades de hacer uso de los mecanismos de democracia directa. Las razones pueden tener diverso origen, por ejemplo razones de conocimiento, financiamiento, capacidad de movilización.
- La escasa legitimación de las decisiones cuando la participación ciudadana es reducida.
- La toma de decisiones de corte netamente “populista” tendientes a mantener ciertos niveles de legitimidad y perdurabilidad en el poder, aún sacrificando decisiones de corte eficientistas o más razonable con estrategias a largo plazo (pe. la censura a ciertos aumentos tarifarios de servicios públicos).
- El individualismo, la pasividad, y a veces hasta la apatía de la población no acostumbrada a involucrarse en actividades de carácter comunitario.
- La ausencia de una cultura participativa que despierte el interés de la ciudadanía o, experiencias negativas que lleven al descreimiento en la participación.
- La resistencia al cambio -de ciudadanos y gobernantes- por los esfuerzos de aprendizaje y adaptación que las nuevas situaciones exigen.
- La ausencia, en la práctica, de verdaderos mecanismos operacionales, y de espacios o instancias a través de las cuales los ciudadanos puedan participar, que se contraponen con una previsión constitucional y legal de mecanismos participativos que sólo funcionan en teoría.
- El rechazo de las instituciones del Estado y de sus directivos a ser vigilados y evaluados por los ciudadanos.
- La falta de previsión para una participación efectiva o diseños legales que lejos de coadyuvar a la participación la dificultan o la tornan una mera formalidad.
- La carencia de un verdadero sentido de lo comunitario y de percibir la cosa pública como responsabilidad de todos.
- La falta de una verdadera cultura de diálogo y de respeto a las diferencias y aceptación del disenso.
- La falta de una planificación que contenga objetivos y políticas nacionales y globales a largo plazo, transformando así a la política de gobierno en un instrumento de resolución de situaciones urgentes, en donde los plazos para la participación se encuentran vedados.

Lo señalado evidencia que no son pocos los riesgos y obstáculos a enfrentar, pero, concomitantemente, son muchas las recompensas que la participación conlleva para el éxito en la gestión pública, por lo que la participación ciudadana debe constituirse en un desafío que estamos obligados a asumir.

La EFS y los mecanismos de participación

Como señala Peruzzotti en su ponencia, el buen desempeño de los mecanismos de rendición de cuentas requiere de cierto grado de articulación y colaboración entre los diversos actores que componen el sistema de rendición de controles horizontales y verticales, formales e informales, estatales y sociales. Recogiendo el aporte de la Teoría Política Comparada, la CTCR se ha logrado consenso en la identificación de dos tipos de control de la acción gubernamental: el horizontal, donde las EFS son actores relevantes y el control vertical, que ejercen los distintos actores sociales. Los canales por los cuales se expresa la ciudadanía, son entre otros: los medios de comunicación, las ONGs, grupos de interés específico, partidos políticos. Las EFS son el canal de vinculación más adecuado entre ambos tipos de control, para articular capacidades profesionales con las necesidades de la ciudadanía.

El control social es un importante **complemento**⁷ a la agenda de fiscalización de las agencias horizontales que no debe ser soslayado a la hora de elaborar estrategias de fortalecimiento institucional de las EFS. En su ponencia el consultor Dr. Enrique Peruzzotti señala, que un buen diseño de un sistema integral de rendición de cuentas, debe contemplar y estimular el aporte de la sociedad civil, pero este aporte no sustituye ni se pretende que sustituya al funcionamiento de las instituciones de control horizontal.

No hay duda de la importancia que reviste la participación ciudadana y su necesaria relación con las EFS para el logro de un control externo y social más efectivo. Sin embargo, ello nos enfrenta al desafío de desarrollar estrategias y espacios de interacción con la ciudadanía y a producir los cambios necesarios -desde lo institucional y gerencial- de manera de posibilitar una participación efectiva.

De manera previa, le compete a las EFS develar una serie de interrogantes que permitan dilucidar qué tipo de participación se pretende. Los principales interrogantes son:

- ¿Qué tipo de colaboración y participación ciudadana desea promoverse desde las EFS?
- ¿Se cuenta con mecanismos o instrumentos de participación ciudadana desarrollados?
¿Qué tan adecuados son éstos?
- ¿Qué transformaciones legales y de cultura organizacional son necesarias para propiciar la participación ciudadana en el control fiscal?
- ¿Qué tanto inciden los modelos de control fiscal y las estructuras institucionales en el desarrollo de estrategias de promoción de la participación ciudadana?

⁷ El resaltado nos pertenece.

- ¿Qué resultados concretos deben mostrar las EFS en cuanto a la promoción de la participación ciudadana en el control institucional?
- ¿Qué espera la sociedad civil de un trabajo coordinado con una entidad de control?
- ¿Qué tipo o metodología se requiere para promover la participación de la ciudadanía en el control fiscal?

Algunas de estas preguntas, tienen principio de respuesta en los criterios y condiciones que deben orientar la participación de los ciudadanos fijados en el marco de XIV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS (2004), evidenciando la coincidencia que presenta la región en esta temática, como en otras muchas. En los que se destacan:

- **Relevancia:** La participación no puede darse para todos los casos y todo el tiempo, caso contrario se correría el riesgo de obstaculizar la gestión del Estado. En tal sentido, se entendió que la participación debe existir en aquellos asuntos que son relevantes, de impacto e interés especial de la ciudadanía, en cuanto atañen a temas directamente vinculados con el mejoramiento de su calidad de vida y la de su entorno. El interrogante a develar, sin embargo, reside en si le corresponde sólo a la autoridad pública determinar cuáles son estos temas.
- **Honestidad y confianza mutua:** Ello supone que los ciudadanos deben ser conscientes de que la consulta no siempre implicará una puesta en práctica de lo planteado, dado que existen otros factores que deben tomarse en consideración, y que sólo pueden ser evaluados por las autoridades correspondientes (estrategias de gobierno, políticas de estado, entre otras) A su vez, el gobierno debe dar muestras de que este mecanismo no es utilizado como una mera formalidad y apariencia de legitimación de sus proyectos y decisiones, caso contrario se estaría afectando la credibilidad en la participación. Consideramos fundamental que las partes tengan en claro el rol que les toca desempeñar, en el entendimiento que le corresponde al gobierno fijar las políticas públicas, competencia que no es delegable.
- **Continuidad:** La participación de los ciudadanos no puede ser esporádica o agotarse en unas cuantas reuniones. Se deben prever mecanismos y espacios permanentes que garanticen una participación que perdure en el tiempo, así como estímulos para la misma. Téngase presente que no hay mejor estímulo para los ciudadanos que saber que sus voces son escuchadas, sea porque se resuelve en el sentido por ellos queridos o porque se fundamenta sólidamente las razones para su apartamiento.
- **Progresividad:** La participación es un proceso gradual que se debe dar en dos direcciones: 1) respecto del ciudadano: debe reunir las condiciones necesarias en cuanto a capacitación y cultura⁸ para participar, a su vez, debe disponer de espacios y

⁸ Aunque atendible, debe evitarse que la aplicación de este criterio lesione el principio de universalidad. Peruzzotti destaca en su ponencia ente punto cuando señala: *“Los análisis*

mecanismos para que la participación tenga lugar 2) respecto de las autoridades involucradas: deben tener disposición, preparación y cultura para promover la participación y para aprovechar al máximo los beneficios que de ella derivan. Se evidencia así la importancia que la capacitación representa para una correcta y progresiva cultura de participación.

- **Universalidad:** Un factor crítico y de gran importancia es la manera como se hace la convocatoria y la amplitud que ésta reviste. Con frecuencia se pone énfasis en la existencia de mecanismos y espacios de participación y se descuida un aspecto de crucial importancia: la transmisión de un mensaje claro y contundente sobre la forma de participar y la importancia de hacerlo. Así, la participación queda limitada a unos pocos grupos que controlan el escenario, quitándole representatividad a las decisiones.
- **Educación Cívica:** Constituye “el factor clave” de la participación. Si la ciudadanía no está debidamente capacitada, si desconoce sus derechos y obligaciones, si son fácilmente manipulables, los peligros a que se hizo referencia anteriormente se acentúan y con ello, la posibilidad de la existencia de un verdadero control ciudadano.

Desde la AGN

Para lograr los altos objetivos de conocimiento de la perspectiva ciudadana y rendir cuenta adecuadamente por lo actuado desde las EFS, hemos implementado acciones en 2 campos:

- Políticas de transparencia y acceso a la información
- Planificación participativa de objetos de auditoría y temas de interés

Políticas de transparencia y acceso a la información

Teniendo en cuenta que acceso a la información es una de la precondiciones básicas para la existencia de transparencia y una efectiva rendición de cuentas⁹, se han implementado diversos procedimientos:

- publicación inmediata en la página web de la institución de los informes de auditoría
- sesiones públicas del máximo órgano decisorio de la AGN, el Colegio de Auditores

sobre iniciativas de accountability social refuerzan nuestro argumento sobre la necesidad de adoptar estrategias de puedan integrar a diferentes actores sociales y formatos participativos. Los diferentes análisis de caso de iniciativas de control social muestran que aquellas que han sido más exitosas no son las que están motorizadas por un solo tipo de actor cívico sino las que convinan recursos de diversos tipos de actores sociales”.

⁹ Debemos recordar que la Declaración de Principios de Asunción establece como una de la tres condiciones necesarias para que el proceso de rendir cuentas funciones de manera optima: “El desarrollo de instrumentos y sistemas de información”.

- respuesta permanente a los ciudadanos a través del correo de contacto (“infoagn”)
- contacto con los medios/prensa, con el objeto de acercar a los ciudadanos el análisis de la cosa pública realizado

Publicación de informes de auditoría:

Nuestros informes tienen diversos destinatarios: el Parlamento, los auditados e indiscutiblemente la ciudadanía. A través de la publicación del contenido de nuestros informes en la página web, se los pone a disposición de todos los interesados.

Sesiones públicas del Colegio de Auditores:

Por tratarse de un cuerpo colegiado, las reuniones plenarias son el máximo nivel decisorio de la organización. Los debates de estas sesiones están abiertos al público, la transcripción del contenido de dichas reuniones se incorporan en la página web en texto.

Contacto directo con la ciudadanía

Los ciudadanos pueden hacer llegar sus inquietudes y sugerencias a través de un correo electrónico, o bien por correo regular. Se responden el 100% de las presentaciones.

Contacto con los medios:

Es indiscutible que en el tiempo en que vivimos los medios de difusión son una herramienta de acercamiento a la sociedad. En este orden, trabajamos para que la prensa tenga una mejor comprensión de nuestros informes de auditoría. En los últimos años, hemos obtenido una presencia en los medios permanente. Hemos logrado que la Institución sea reconocida como el máximo organismo de control del Estado.

Planificación Participativa

Nuestro universo de control es amplio, con amplias facultades para la definición de los objetos y temas de interés a abordar. Todo ente donde se recauden y/o se administren fondos públicos está bajo nuestra competencia. Establecer los objetos de auditoría constituye periódicamente un importante desafío. Para ello aplicamos criterios profesionales de significatividad, relevancia, diagnósticos del control interno de los entes, obligaciones legales, e interés de “las partes interesadas”. En ese marco de decisiones estratégicas, hemos implementado un mecanismo para tomar conocimiento de los aspectos que preocupan a la sociedad y que puedan estar dentro del alcance de nuestro trabajo, convocando a las organizaciones de la sociedad civil (ONGs) para que nos informen/manifiesten los temas que les generan preocupación.

La metodología para tomar conocimiento de los asuntos de interés de las ONGs es compleja. Del universo de ONGs, se seleccionan aquellas cuyo objeto tiene vínculo con la actividad específica del Sector Público. Se consolidan, analizan y priorizan. A partir de ello, se incorporan

como objetos del Plan Anual de Auditorías (al que denominamos proyectos de auditoría) y se convoca a las ONGs para informarles sobre su consideración.

Conclusión

La participación ciudadana es un elemento clave para la existencia de un sistema efectivo de rendición de cuentas de un país.

Sin embargo, para que esa participación no se convierta en una actividad meramente formal, debe inscribirse 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.

Sólo de esa manera podrá generarse un dialogo virtuoso entre ciudadanos e instituciones que fortalezca nuestras democracias.

Los avances en este campo son aun incipientes, constituyendo un desafío de nuestra Comisión seguir contribuyendo a la consolidación de la Rendición de Cuentas en la Región y articulando el contacto entre la ciudadanía y las estructuras de gobierno para lograr un Estado mejor.

Comentarios a texto “Entidades de Fiscalización Superior y Participación Ciudadana”

Auditoría Superior de la Federación - México

El texto analizado describe, con gran detalle, la serie de interacciones que se pueden entablar entre las autoridades encargadas de llevar a cabo las tareas de fiscalización y control y distintos tipos de instancias de participación ciudadana; en efecto, la rendición de cuentas no es un fenómeno exclusivamente técnico ni que descansa exclusivamente en los entes gubernamentales, sino que encuentra en la ciudadanía su razón de ser y su principal beneficiario.

En torno a la idea del círculo virtuoso descrito por el autor, en el que una actitud más vigilante y participativa de la ciudadanía sirve como estímulo a las autoridades formales y ofrece insumos valiosos para diversificar su acción, consideramos lo siguiente.

La administración pública no puede sustraerse a las características de una sociedad en continua evolución y cambio, un ámbito internacional cada vez más interrelacionado y competitivo, y una realidad que exige respuestas concretas y expeditas a la problemática cotidiana. Para mantenerse vigentes, deben de contar con la flexibilidad necesaria para hacer frente a las modificaciones en el entorno e inclusive, asumir una actitud proactiva y propositiva para dar respuesta a los retos sociales.

Si a esta situación se añade el hecho de que los regímenes democráticos en Latinoamérica, en general, presentan un proceso paulatino de consolidación, que se muestra en un fortalecimiento de la conciencia ciudadana y en la aparición de una serie de mecanismos de participación a nivel personal o de grupo en diferentes ámbitos del quehacer público, se hace aún más evidente la necesidad

de generar estructuras públicas eficientes que garanticen el buen uso y aplicación de los recursos que pertenecen a la sociedad.

El desarrollo de estrategias integrales que permitan a las estructuras de gobierno, ajustarse a las necesidades de la sociedad, del entorno y de las coyunturas internacionales, tiene como objetivo crear instrumentos que impulsen el desarrollo y el fortalecimiento institucional del país.

Esta demanda es consistente con una mayor participación ciudadana en los procesos de formación y calificación de políticas públicas y programas de gobierno, así como en los procesos de rendición de cuentas.

Por otra parte, la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas es un elemento básico para la vida democrática del país. Dicha confianza se sustenta en el manejo responsable y transparente de los recursos públicos, lo que a su vez se traduce en la disminución de la discrecionalidad, la eliminación de áreas de opacidad en la gestión de los recursos públicos, el uso de criterios racionales para el gasto, el libre flujo de información respecto a la obtención y asignación de recursos, la participación activa y abierta de la sociedad y la oportunidad en la presentación de la información necesaria para tomar decisiones acordes a las necesidades sociales.

Así, el que la ciudadanía cuente con elementos objetivos que le permitan determinar la calidad en la actuación de las instituciones gubernamentales, representa un elemento central en la generación de confianza. Ante un entorno económico complejo, la disposición de los ciudadanos a participar en los gastos del gobierno a través del pago de impuestos, y de participar en los procesos democráticos está estrechamente vinculada con la percepción de la administración pública como un proveedor eficiente de bienes y servicios, cuyo buen desempeño puede ser avalado a través del voto o sancionado por esta vía si los resultados no son los esperados.

Dentro de este contexto tiene especial relevancia la calidad de la revisión del uso que se hace de los recursos públicos, puesto que las presiones que la crisis financiera y económica ha ejercido sobre el monto y la asignación del gasto público exigen que su uso sea racional, eficaz, eficiente y se ejerza con la oportunidad y transparencia. Es a través de una efectiva fiscalización superior, que la sociedad puede exigir una rendición de cuentas por parte de quienes tienen a su cargo los programas de gobierno.

Por otra parte, coincidimos plenamente con la necesidad de que los resultados de la fiscalización superior sean puestos al alcance de la ciudadanía, de manera en que realmente se conviertan en un factor que de sustento y eleve el debate nacional así como que aporten datos objetivos respecto al desempeño gubernamental. Una ciudadanía oportuna y claramente informada podrá ejercer mayor presión sobre las instancias gubernamentales, ya a través de su participación organizada, ya a través de su ejercicio del sufragio, de una manera más efectiva y mayormente coincidente con sus intereses.

Hay un punto, sin embargo, que consideramos debe ser tomado en cuenta y que, de algún modo, marca un límite respecto al alcance de la participación ciudadana en las tareas de auditoría; la independencia que debe guardar la institución encargada de llevar a cabo la fiscalización superior.

La independencia, a nuestro parecer, es un elemento irrenunciable para un organismo de esta naturaleza, y que cualquier disposición que atente en su contra, o pretenda condicionarla, pone en entredicho la autonomía del ente. La independencia es beneficiosa no solo para quien la ejerce, sino para el conjunto de la sociedad, pues es a través de un análisis objetivo de la gestión pública como se podrá mejorar el desempeño gubernamental, y con ello, incrementar el grado de satisfacción ciudadana.

Las presiones contra la independencia de la EFS pueden venir de distintos sitios, tanto de los entes auditados, como de ciertos grupos de presión de la sociedad, que, en ocasiones, pese a su pretendida carta ciudadana, representan una agenda política o un interés determinado. Las EFS deben ser muy cuidadosas respecto a este tipo de situaciones, y definir mecanismos que permitan hacer operativo, desde una perspectiva ponderada y responsable, el *input* de la sociedad organizada en las distintas modalidades descritas en el texto.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA (CGR) -Costa Rica:

A. Comentarios y observaciones al documento: “Entidades de fiscalización superior y participación ciudadana” (E. Peruzzotti, 2010)

En términos generales, el documento elaborado por la consultoría incorpora un aporte valioso en el planteamiento de elementos teóricos y conceptuales que coadyuvan en la definición de la participación ciudadana en el contexto de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS). El repaso que hace por los diferentes mecanismos de rendición de cuentas, así como las modalidades de participación y esquemas de organización social, facilitan la identificación de eventuales espacios de encuentro, coordinación y articulación entre el control ciudadano y la fiscalización superior.

Si bien es cierto quedan sentadas muy buenas bases conceptuales, está pendiente el enlace entre esos elementos teóricos sobre participación y control ciudadanos, y el ejercicio práctico de la fiscalización superior, desafíos que deberá asumir cada una de las EFS de acuerdo con su realidad nacional e institucional, pero considerando para ello el marco de mejores prácticas que en función de esa temática se ha desarrollado por parte de diferentes EFS.

Con base en el valioso aporte que brinda Peruzzotti, sumado a la experiencia del ejercicio cotidiano de la fiscalización superior, se propone seguidamente un conjunto de anotaciones como insumos para la reflexión y la discusión en torno al tema de la participación ciudadana en el ámbito de las EFS.

Es claro que no existe una definición unívoca, no obstante, ¿es posible ir esbozando una propuesta de definición de participación ciudadana estrictamente asociada al quehacer de las EFS?

¿Ofrecen las EFS, desde la fiscalización que desarrollan, nichos o espacios “naturales” para la participación ciudadana o el control social?

¿Las redes de actores de las que forman parte las EFS prevén espacios para la participación ciudadana y generar un “dinamismo horizontal”?

¿Es posible plantear alguna propuesta de “forma creativa” de colaboración entre actores sociales y estatales en el ámbito de las EFS?

Resulta necesario ahondar en los virtuales beneficios y oportunidades, así como en los potenciales riesgos, amenazas y costos (sociales, políticos) que generaría la Participación Ciudadana en el ejercicio de la fiscalización que desarrollan las EFS.

¿Deberían las EFS aspirar a un esquema de participación ciudadana “exhaustivo” (que incluya todas las capas), o más bien definir ámbitos prioritarios de participación?

¿Debería “limitarse” la interacción de las EFS con las capas 3 y 4 en la que se ubican partidos políticos y otros grupos de presión e interés?

¿El rol pedagógico de la participación ciudadana generado en las EFS, debería enfocarse en alguna capa en particular?

En el esquema de participación ciudadana que aborda Peruzzotti, no se menciona la participación que tienen las EFS con los actores privados comerciales o empresariales, por ejemplo los proveedores del Estado.

Cuando se habla de los “sensores externos” que podrían tener las EFS, no se mencionan potenciales costos (políticos, sociales, institucionales o en términos de legitimidad de la fiscalización).

De lo analizado, ¿se puede definir algún parámetro acerca de, hasta dónde debería llegar la participación ciudadana en el contexto de las EFS?

En el ámbito de la participación ciudadana asociada a las EFS, ¿se identifican alianzas estratégicas “naturales” con alguna capa o actor social en particular?

B. Iniciativas de Participación Ciudadana en la Contraloría General de la República-Costa Rica

La rendición de cuentas se instaura en Costa Rica como un principio de rango constitucional¹, al cual se encuentra sometida la Administración Pública en sentido amplio, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. Este principio desempeña un papel de primer orden dentro del marco de la gestión pública moderna, generándose de manera creciente mayores demandas por parte de los actores sociales.

La Contraloría General de la República de Costa Rica, como parte del engranaje del sistema de rendición de cuentas, se encuentra plenamente comprometida en el desarrollo de acciones necesarias para el fortalecimiento de la transparencia de sus acciones y el fomento de la rendición de cuentas, tanto a lo interno de la institución como hacia los ciudadanos y ciudadanas del país, lo cual se desarrolla en virtud de las competencias constitucionales y legales asignadas a la institución.

En ese sentido, la institución ha venido desarrollando y fortaleciendo una serie de mecanismos orientados a activar el sistema integrado de rendición de cuentas, al desarrollo de instrumentos y sistemas de información y la aplicación del marco legal, aspectos que forman parte de los principios de rendición de cuentas Organización Latinoamericana de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS), los cuales fueron promovidos por la Contralora General de Costa Rica, en el ejercicio de la presidencia de la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas y que fueron adoptados de forma unánime por los miembros de esa organización en el marco de su XIX Asamblea General, celebrada en Asunción, Paraguay. Estos Principios, constituyen un mapa de ruta que procura un buen gobierno y una guía para que las instituciones de fiscalización superior de la región promuevan el adecuado ejercicio de la rendición de cuentas. A continuación se detallan las acciones realizadas en cada uno de esos tres mecanismos.

a. Activación del sistema integrado de rendición de cuentas

Este aspecto se relaciona con la perspectiva horizontal de la rendición de cuentas, y en primer término cabe destacar la relación de las CGR con la Asamblea Legislativa, en atención a la función auxiliar que por mandato constitucional le corresponde brindar.

¹ Artículo 11 de la Constitución Política de Costa Rica.

En este aspecto, la Contraloría General le proporciona al Congreso información relativa a todos los informes de fiscalización que elabora, le brinda asesoría técnica en materia de hacienda pública a la discusión en el ámbito legislativo, así como también, atiende las solicitudes de información, solicitudes de estudios de fiscalización y consultas de proyectos de ley, entre otros aspectos.

Por otra parte le suministra una serie de informes para su control político, entre los cuales destaca la Memoria Anual de la CGR, la cual contiene, entre otros, el dictamen de la evaluación de la gestión pública la cuenta pública, así como la propia rendición de cuentas de la CGR (Informe de Labores). Esta memoria, como practica institucional de los últimos años, no solo se presenta en forma impresa, sino que además se desarrolla toda una labor de divulgación ante las diferentes fracciones políticas y ante la Comisión de Ingreso y Gasto Público, la cual analiza el uso y destino de los recursos del presupuesto público.

Asimismo y como aporte a la rendición de cuentas y a la transparencia presupuestaria la CGR ha venido presentando al Congreso información especial sobre la ejecución presupuestaria a la Asamblea Legislativa y a la ciudadanía, tales como informes relacionados con la aprobación presupuestaria

Adicionalmente como parte de esta activación del sistema en el plano horizontal, la CGR ha venido promoviendo acciones articuladas y coordinadas con otras instancias de control del sector público costarricense, en especial se ha desarrollado una alianza estratégica entre la CGR, el Ministerio Público, el Instituto Costarricense sobre drogas y la Procuraduría General de la República, con el objetivo primordial de establecer una alianza estratégica interinstitucional de asistencia y cooperación que permita enriquecer y desarrollar las actividades investigación, análisis y control y fiscalización que se llevan a cabo, en el ámbito de las competencias de las partes involucradas, para enfrentar la corrupción.

b. Desarrollo de instrumentos y sistemas de información

La CGR ha incorporado como parte de su gestión y de la generación del valor público que está llamada a generar, el servicio a la ciudadanía costarricense, por medio de la entrega de productos acordes con las características de calidad y oportunidad que ellos merecen, como también por medio la disposición de información, especialmente haciendo para ello uso de la tecnología y desarrollando esfuerzos para que la información pública que se genera, pueda ser accesada fácilmente y de manera comprensible, tal como lo prevén las mejores prácticas en el proceso de rendición de cuentas.

En este aspecto, por medio del sitio web de la CGR se pone a disposición de la ciudadanía mecanismos para que el ciudadano pueda denunciar posibles actos de corrupción (denuncia electrónica) así como información presupuestaria de las instituciones mediante sistemas de información clave, de fácil acceso y de calidad confiable, como lo son el Sistema de Presupuestos Públicos (SIPP) y el Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC), que facilite la exigencia de cuentas a los ejecutores de las políticas públicas; así como información sobre los resultados de los informes de fiscalización, haciendo uso de la plataforma tecnológica disponibles en la institución para facilitar la consulta de esa información por parte de los usuarios. Actualmente se trabaja en la construcción de un observatorio ciudadano.

Esas acciones, entre uno de sus logros más reconocidos, le han permitido al país obtener un importante resultado en la medición del índice internacional de transparencia presupuestaria, pues las variables mejor calificadas están vinculadas con las funciones de fiscalización y control presupuestarios realizadas por la Contraloría General.

Otro aspecto importante de señalar en este apartado, se relaciona con la disponibilidad de información relacionada con generación de Informes de Fiscalización, todos los cuales se incorporan en el sitio web y pueden ser consultados por todos los actores sociales, instituciones gubernamentales, instituciones privadas, medios de comunicación, etc.

Asimismo, se mantiene una relación muy coordinada con los medios de comunicación colectivos, de tal forma que para aquellos informes de fiscalización de mayor impacto, se generan boletines y audios para su difusión a la ciudadanía.

c. Aplicación del marco legal

Tal como lo prevé el principio de rendición de cuentas instaurado constitucionalmente, la administración pública en sentido amplio estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.

En ese sentido y acorde con competencias constitucionales y legales otorgadas a la CGR, ha generado una serie de acciones tendientes a la aplicación efectiva del marco normativo que regula la rendición de cuentas.

Para ello, a nivel interno, cuenta con el **Área de denuncias e investigaciones**, la cual tiene como objetivo detectar e investigar posibles irregularidades y actos de corrupción en la Administración Pública, por medio de un proceso constante de monitoreo y fiscalización de la Hacienda Pública, para lo cual le corresponde desarrollar e implementar mecanismos de investigación, preferiblemente apoyada en tecnologías de información y en bases de datos internas y externas, que le permita relacionar y procesar altos volúmenes de información y facilitar la identificación de hipótesis de corrupción.

Por otra parte también se desarrollan otro conjunto de acciones para enfrentar la corrupción y la percepción de impunidad tales como la participación judicial de la CGR en los procesos constitucional, contencioso administrativo, penal y laboral, la aplicación de procedimientos administrativos, entre otros aspectos.

Estrategia de acercamiento a la ciudadanía

- Como complemento de las acciones antes citadas, la CGR ha venido desarrollando una estrategia de acercamiento a la ciudadanía, la cual se activa por varias vías, siendo una de ellas la participación de la CGR en la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia, que agrupa al Poder Judicial, Defensoría de los Habitantes, Ministerio de Justicia, Tribunal Supremo de Elecciones, la Asamblea Legislativa, el Colegio de Abogados y la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, en la cual se desarrollan actividades de acercamiento directo a la ciudadanía brinda una valiosa oportunidad para contactar, directamente ya sea a los grupos de la sociedad civil organizada, o bien a los ciudadanos en general, de tal modo que ellos puedan aclarar las dudas que tengan acerca del quehacer de la Contraloría, o bien retroalimentar y coadyuvar en el ejercicio de la fiscalización superior.
- Se está rediseñando el sitio web de la institución con la finalidad de acercar más al ciudadano e informarle de mejor manera sobre nuestra gestión y nuestros productos.

En términos generales esta Contraloría General no cuenta, dentro de su estructura orgánica con una oficina que atiende exclusivamente el tema, sin embargo el Reglamento Orgánico asigna funciones a la Unidad de Gobierno Corporativo, adscrita al Despacho Contralor, por medio de la cual se procura programar y fortalecer las relaciones de la Contraloría General con la Asamblea Legislativa, grupos organizados de la sociedad civil, organismos internacionales y otras entidades de fiscalización superior.

**COMENTARIOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CUBA
AL DOCUMENTO “LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES Y LA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA: REFLEXIONES PARA UNA AGENDA DE
COLABORACIÓN”.**

El reto que enfrentan las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de responder oportunamente a las exigencias de la sociedad, para coadyuvar al enfrentamiento de la corrupción, la protección de los recursos, fomentar la cultura de la responsabilidad y convertirse en entidades de control participativas, depende de una decidida voluntad política del Estado encauzada a través de una acertada dirección estratégica.

Nuestro país ha acogido con beneplácito los esfuerzos de la OLACEFS para potenciar la rendición de cuentas, en el marco de su Comisión Técnica creada a tales efectos, sobre todo en cuanto al trabajo previo de diagnosticar el estado de estos mecanismos en los países miembros, lo que redundó en la Declaración de Principios de la Rendición de Cuentas, adoptada en Asunción, Paraguay, durante la XIX Asamblea General de la OLACEFS.

En esta ocasión específica, se nos convoca al análisis del documento “Entidades de Fiscalización Superior y Participación Ciudadana”, el cual constituye un esfuerzo serio para un primer acercamiento académico al tema de la rendición de cuentas y el control social, desde la perspectiva del papel que deben jugar las EFS en el afán de potenciar un vínculo entre la ciudadanía, el poder político y la administración de la cosa pública; en cuya relación la ciudadanía ejerza un papel activo no solo en la demanda de respuestas y explicaciones a los funcionarios públicos, sino también en la capacidad de demandar ante las instituciones las sanciones y correcciones necesarias por los incumplimientos.

La identificación de un marco conceptual consensuado y consecuente con los avances logrados en aproximaciones anteriores al tema, coloca a las EFS en mejores condiciones para trazar estrategias comunes en el interés de articular su misión y objetivos de fiscalización superior, con iniciativas de participación ciudadana y control social, en sus diferentes aristas.

Se ha logrado un consenso acerca de la identificación de dos tipos de rendición de cuentas, que para mayor entendimiento se han denominado verticales y horizontales.

La primera la ejerce la ciudadanía, la prensa y el electorado, mientras que la segunda tiene que ver con las agencias asignadas y de balance, las cuales desde la propia estructura del Estado, ejercen el control sobre el sector público, ya sea desde el punto de vista de la fiscalización superior (es el caso de las EFS), como desde el punto de vista del ejercicio de determinadas funciones rectoras en la esfera gubernamental (banca, comercio exterior, política laboral, etc).

Coincidimos en que, independientemente del ordenamiento político, económico y jurídico de nuestros países, existen premisas indispensables para la asunción de un rol protagónico por parte de las EFS en el ejercicio de la rendición de cuentas. Ante todo, resulta indispensable un adecuado modelo de gestión de la propia institución, que se erija sobre la base de su autonomía orgánica, funcional y administrativa respecto a las demás instituciones del Estado; cuyo alcance se extiende a todos los organismos, organizaciones, entidades y personas naturales y jurídicas que, estando sujetas a una obligación tributaria generada en el territorio nacional, reciban, administren, custodien, dispongan o usen, por cualquier título o concepto, fondos públicos.

Del mismo modo, las EFS deben disponer de recursos humanos orientados a la calidad y la excelencia de su labor, sobre la base de una alta profesionalidad en el ejercicio de sus funciones; pero sobre todo que basen su actuar en el decoro, la transparencia y la honestidad, con una posición siempre valiente y combativa contra cualquier manifestación de indisciplina, negligencia, ilegalidad o corrupción.

Sin embargo, el mayor reto que deben asumir las EFS en el ejercicio de su función consiste en lograr una articulación armónica y proactiva entre los entes que intervienen en ambas formas de rendición de cuentas; de modo que la rendición de cuentas vertical, entendida como el control social, sea un insumo de primera mano para el trabajo de las agencias horizontales (las EFS, en primer lugar); al tiempo que estas últimas logren, con su trabajo de fiscalización superior, retroalimentar a la sociedad civil en su justa demanda de pedir cuentas a quienes recibieron el mandato de administrar los recursos públicos.

Al acoger la Declaración de Asunción, nuestra EFS confirma la necesidad de un sistema integrado de rendición de cuentas en un marco legal, que no solo preserve el derecho a demandar respuestas y explicaciones, sino también respalde el acceso a la

información pública sobre los planes de desarrollo y a los resultados de las acciones de control, así como la obligatoriedad de verificar el cumplimiento del mandato delegado en los funcionarios públicos y la sanción del incumplimiento por quien corresponda, de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente. Del mismo modo, asume como válidos los principios acordados en dicha declaración: **la rendición de cuentas es la base para un buen gobierno; la obligación de informar y justificar; la integralidad del sistema de rendición de cuentas; la transparencia de la información; la sanción del incumplimiento; la participación ciudadana activa, el marco legal completo para la rendición de cuentas y el liderazgo de las EFS.**

Como se nos ha solicitado en la Nota No. 10/2011 CTRC, ofrecemos ejemplos de algunos de los mecanismos que en nuestro país operan, en el interés de aportar elementos sobre la imbricación de la participación ciudadana y la rendición de cuentas con el trabajo de la Contraloría General de la República.

En Cuba existe un sistema que permite a todos los ciudadanos, sin distinción de ningún tipo, ejercer el control sobre la actividad del Estado y sus instituciones en todos los ámbitos de su actuación. El mismo está refrendado por la Carta Magna, así como por un grupo de leyes y otras disposiciones legales que regulan lo establecido en materia de rendición de cuentas y participación ciudadana.

La Contraloría General de la República de Cuba es el órgano superior de control del Estado y el Gobierno. En la **Ley 107/09** “De la Contraloría General de la República”, se define que la CGR posee autonomía orgánica, funcional y administrativa respecto a las demás instituciones del Estado y orienta su actuación a dirigir, regular, organizar, controlar y ejecutar de manera directa y reglada, las acciones de auditoría, supervisión y control que se requieran, según lo que al respecto se regule en esta Ley y sus disposiciones complementarias.

Su misión consiste en auxiliar a la Asamblea Nacional y al Consejo de Estado en la ejecución de la más alta fiscalización sobre los órganos del Estado y el Gobierno, proponer la política integral en materia de preservación de las finanzas públicas y el control económico – administrativo, dirigir, ejecutar y comprobar su cumplimiento; dirigir metodológicamente y supervisar el sistema nacional de auditoría, ejecutar las acciones

necesarias con el fin de velar por la correcta y transparente administración del patrimonio público, prevenir y luchar contra la corrupción.

En todas las acciones de auditoría, supervisión y control que realiza la CGR está prevista tanto la participación ciudadana, como la de los trabajadores de las entidades auditadas de disímiles maneras.

El **Reglamento de la mencionada Ley 107**, dispone que los contralores y auditores de la CGR, al iniciar una acción de control, deben **informar** como norma a la administración, a **las organizaciones políticas, de masas y a los colectivos laborales**, los objetivos, el alcance del trabajo a desarrollar y solicitar apoyo para desempeñar sus funciones, excepto cuando las acciones de auditoría, supervisión y control se ejecuten expresamente para comprobar la comisión de presuntos hechos delictivos, de corrupción o de otra naturaleza que lo justifique.

Del mismo modo estipula que los contralores y auditores deben **efectuar reuniones con** los jefes de las áreas, con la participación de dirigentes de las **organizaciones políticas, de masas y los trabajadores**, para informar los resultados parciales de la acción de auditoría, supervisión o control que se ejecuta, señalando las violaciones y deficiencias detectadas, las causas y condiciones que inciden en ello, las normas que se incumplen y sus responsables.

Una vez concluida la acción de control se **interesa** a la **Administración y al Sindicato** de la entidad donde se realiza la acción de auditoría, supervisión o control, su participación y la de **los trabajadores** del centro en la reunión para dar a conocer las conclusiones, recomendaciones y declaración de responsabilidad administrativa, siempre que ello no afecte procesos de investigación en curso. La reunión se realiza en el término de hasta diez (10) días posteriores a la entrega del informe final y se elabora acta en la que se consignan los participantes por la administración, las organizaciones políticas y de masas y cantidad de trabajadores.

El control que organiza, norma y dirige la EFS de Cuba, se realiza en lo fundamental, mediante: el **control estatal; la inspección de la Contraloría General de la República y la comprobación especial**. En todas estas acciones se establece como norma, el contacto directo con los trabajadores para obtener una visión externa del estado de control que presentan los organismos y entidades controladas.

El control estatal se realiza bajo la rectoría de la Contraloría General de la República y se ejecuta mediante comisiones de trabajo constituidas por contralores y auditores de la Contraloría General de la República y especialistas de los órganos y organismos que evalúan las funciones estatales objeto de su competencia en las instancias que corresponda. La inspección se realiza para evaluar el cumplimiento del objeto social o empresarial de las empresas importadoras, exportadoras, productivas, de servicios, unidades presupuestadas u otras, con el objetivo de evaluar la eficiencia y eficacia de su gestión, el grado de implementación del control interno, el cumplimiento de la legislación vigente en lo atinente y la efectividad de los planes de prevención.

La comprobación especial es una acción de control que se ejecuta con el objetivo de verificar con inmediatez, el cumplimiento de programas, indicaciones o disposiciones de interés nacional y el tiempo para su ejecución es de hasta tres (3) días.

La supervisión de la Contraloría General de la República se realiza con la finalidad de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales vinculadas con la actividad económico-financiera, preservar la disciplina y la integridad administrativa, así como para prevenir y detectar actos de corrupción administrativa; **se ejecuta** sobre la base de intereses estatales y **a partir de las informaciones** que se reciban por cualquier vía, **en especial las provenientes del pueblo** vinculadas con la ilegalidad en el control y uso de los recursos del Estado y actos de corrupción administrativa; se norma, dirige y controla por este órgano con procedimientos y normas de inspección, investigación y comprobación.

La CGR apoya resueltamente los acuerdos de los congresos de la **Central de Trabajadores de Cuba** (CTC) en cuanto a exigir a las direcciones administrativas, a que concreten las acciones acordadas por el colectivo laboral, con el objetivo de elevar el ahorro de recursos, la productividad del trabajo, la calidad, la disciplina laboral y tecnológica, así como otros aspectos que contribuyan al incremento de la eficiencia. Del mismo modo, la CGR materializó en la Ley y el Reglamento que decreta su surgimiento, el pronunciamiento del último Congreso de la CTC acerca del papel creciente de los trabajadores en la batalla por la prevención y el enfrentamiento contra indisciplinas, ilegalidades y manifestaciones de corrupción, reconociendo lo necesario de perfeccionar y desarrollar con mayor amplitud y eficiencia el proceso de información

a los colectivos laborales, en relación con los resultados de las auditorías, en el interés de proporcionar a los trabajadores el conocimiento oportuno de las deficiencias detectadas, las causas que las provocan, sus consecuencias y las acciones que puedan desarrollarse para su prevención.

La Resolución 60 del 2011 de la Contralora General de la República “Normas del Sistema de Control Interno” responde a la estrategia principal del Estado y el Gobierno cubanos, enfocadas hacia la prevención y la jerarquización del control interno como base de la pirámide del sistema de control del Estado, entendiendo por control interno el proceso integrado a las operaciones con un enfoque de mejoramiento continuo, extendido a todas las actividades inherentes a la gestión, efectuado por la dirección y el resto del personal; se implementa mediante un sistema integrado de normas y procedimientos, que contribuyen a prever y limitar los riesgos internos y externos, proporciona una seguridad razonable al logro de los objetivos institucionales y una adecuada rendición de cuentas.

Cada órgano, organismo, organización y entidad diseña, armoniza, implementa y autocontrola de forma sistemática de acuerdo con su misión, visión, objetivos, estrategias fundamentales, características, competencias y atribuciones, en correspondencia con lo establecido en la Ley No. 107 y validan el Sistema de Control Interno de las dependencias que le están subordinadas, de acuerdo con su estructura.

La citada Resolución instruye, con carácter obligatorio para todas las entidades, la implementación del Plan de Prevención de Riesgos, el cual constituye un instrumento de trabajo de la dirección para dar seguimiento sistemático a los objetivos de control determinados, se actualiza y analiza periódicamente con la **activa participación de los trabajadores** y ante la presencia de hechos que así lo requieran.

Del mismo modo, se instituye como norma la rendición de cuentas, entendida como el deber ético y legal de los directivos superiores, directivos, ejecutivos y funcionarios de responder e informar acerca de su gestión, administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes o recursos públicos asignados y los resultados en el cumplimiento del mandato que le ha sido conferido, así como otros aspectos de interés que resulten necesarios, ante sus órganos superiores, consejo de dirección y **colectivo de trabajadores**.

En cuanto a la intervención de las personas, la propia **Ley 107** estipula que toda persona tiene derecho a poner en conocimiento de los órganos de la Contraloría General de la República, los actos de presunta corrupción administrativa u otras ilegalidades, así como el uso incorrecto de los recursos materiales y financieros públicos, que por cualquier motivo conozcan. También preceptúa que, antes y durante el ejercicio de sus funciones los contralores y auditores de la Contraloría General de la República, deben **atender y tramitar cualquier inquietud o información que ofrezcan los trabajadores**, dirigentes, funcionarios y representantes de las organizaciones políticas y de masas relacionadas con actos de presunta corrupción administrativa, ilegalidades vinculadas con el uso incorrecto de los recursos materiales y financieros, u otras cuestiones de interés para el resultado de la acción que se ejecuta.

El Reglamento de esta Ley, por su parte, en su Capítulo XI, Sección Primera refleja en 17 artículos, el procedimiento establecido para la atención a las quejas y denuncias de la población. A tales efectos se crea la Oficina de Atención a la Población en el 2001, entre cuyas funciones se cuentan:

- a) evaluar, atender, investigar, tramitar y responder las denuncias y quejas de la población que reciba, vinculadas con el descontrol y la mala utilización de los recursos del Estado, así como de posibles actos de corrupción administrativa;
- b) dar seguimiento a las denuncias y quejas de la población que se trasladan bajo control a los órganos, organismos y entidades nacionales de la Administración Central del Estado;
- c) solicitar de las autoridades u órganos correspondientes, concluida la investigación de la denuncia o queja según proceda, la aplicación de las medidas administrativas y disciplinarias, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pueda declararse en los casos de presuntos hechos delictivos;
- d) evaluar y analizar manifestaciones de indisciplinas, ilegalidades y corrupción administrativa.
- e) elaborar, organizar y comprobar el sistema de atención a la población en la Contraloría General de la República.

f) implementar métodos de trabajo que permitan evaluar el criterio de la población en relación con el trabajo del órgano.

a) cualquier otra que designe el Contralor general.

Del mismo modo, en las 14 Contralorías Provinciales y en la Contraloría del municipio especial Isla de la Juventud, existen equipos para atender, tramitar e investigar las quejas y denuncias que a ese nivel se presenten.

La atención a quejas y denuncias es un insumo importante para el resto de las áreas de la CGR dedicadas a la auditoría y otras funciones. Muchas veces, los procesos de investigación de quejas y denuncias demandan la realización de determinadas acciones de auditoría, supervisión y control para esclarecer al máximo los aspectos denunciados. Estas acciones son realizadas por las Direcciones Integrales de Control que atienden sectorialmente las actividades económicas del país o por las Contralorías Provinciales, si se trata de un territorio en específico.

Los estudios sobre quejas y denuncias por parte de la CGR, permiten establecer modos de operar y áreas más vulnerables para la comisión de actos en contra de los ciudadanos, verificar su concentración en sectores económicos, actividades y funciones de dirección específicas.

Al mismo tiempo los procesos de supervisión que realiza la CGR al trabajo de atención a la ciudadanía de las oficinas habilitadas al efecto en los organismos de la administración central del Estado, permiten auditar expedientes de investigación que lleven a cabo, así como socializar las mejores prácticas en la materia.

A modo de conclusión, en nuestro caso, la **función de control** no es ejercida únicamente por las instituciones. Es un **sistema en el que se imbrican tanto los órganos y organismos especializados en tales funciones, como los trabajadores y sus organizaciones en cada una de las locaciones de trabajo, la comunidad y la sociedad civil toda en su conjunto**. Se trata de un proceso en el que se rompe la dicotomía Estado – Sociedad Civil, toda vez que el poder político pasa a construirse y sus funciones a ejercerse sobre la base de los intereses y la participación directa de las clases y sectores sociales tradicionalmente excluidos. Al mismo tiempo, esta lógica de conformación del poder estatal devino en su socialización, a partir del alto grado de participación política alcanzado por la sociedad civil.