

COMISIÓN TÉCNICA DE RENDICIÓN DE CUENTAS
PONENCIA DE LA PRESIDENCIA PARA LA XVII ASAMBLEA GENERAL DE OLACEFS

Santo Domingo, República Dominicana
Octubre, 2007

Hacia la declaración de principios de rendición de cuentas

¿Qué es el gobierno por sí mismo sino la más grande de las reflexiones de la naturaleza humana? Si los hombres fueran ángeles, ningún gobierno sería necesario. Si los ángeles gobernaran a los hombres, no sería necesario ningún control externo ni interno sobre el gobierno. James Madison, (1751-1836)

I. INTRODUCCIÓN

Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) juegan 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. Por esta vía se sustenta la confianza ciudadana en sus representantes y delegados, como una de las principales características de las democracias contemporáneas. Para que el proceso de rendir cuentas funcione de manera óptima, se debe contar con ciertas condiciones necesarias, tales como un sistema integrado de rendición de cuentas, el desarrollo de instrumentos y sistemas de información y un marco legal que permita informar sobre el cumplimiento y sancionar los incumplimientos, teniendo en cuenta que la información y la justificación pública de los actos y decisiones estatales se convierten en la materia prima sin la cual no es posible la rendición de cuentas.

Hay fuerzas que impulsan una actuación más enérgica por parte de las EFS y de los gobiernos para mejorar la rendición de cuentas. Los cambios constantes y acelerados que enfrenta la humanidad como producto del proceso de globalización y el cambio tecnológico, facilitan el conocimiento sobre la gestión que lleva a cabo el gobierno con los fondos públicos. Asimismo, la insatisfacción de la sociedad por cada vez más complejas demandas sin respuesta, desequilibrios de la acción pública, corrupción e inacción política, han detonado un creciente desprestigio de la clase política y de la desconfianza en las instituciones en un Estado mucho más complejo y plural.

El proceso de desarrollo económico y social ha traído consigo también cambios legales y un proceso de reforma del estado que busca ajustarse y responder de manera eficaz a las necesidades de cada país. La situación fiscal de partida para América Latina, caracterizada por un déficit recurrente y un alto endeudamiento, obliga a los funcionarios públicos a administrar de mejor forma los recursos limitados. Explicar su uso y los resultados obtenidos es un aspecto esencial para el régimen democrático, la confianza en la institucionalidad pública y el estado de derecho de los países de la región.

Conocedora de esta realidad, la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS) se ha propuesto como uno de los ejes de trabajo de su Plan Estratégico para el período 2006-2010 la profundización del tema de la rendición de cuentas. Además se dio a la tarea de constituir la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas con la misión de impulsar en los países miembros de la OLACEFS una cultura de rendición de cuentas, proponiendo para ello el estudio e investigación de la materia y cuyos resultados deberán expresarse en propuestas normativas y metodológicas que colaboren al óptimo ejercicio de la función fiscalizadora superior.

Durante la primera reunión de la Comisión, realizada en San José, Costa Rica en el mes de mayo del 2006, se establecieron sus lineamientos estratégicos y visión dentro del ámbito que enmarca el Plan Estratégico de OLACEFS. Como objetivos generales se tienen desarrollar y proveer a las EFS de las herramientas normativas y metodológicas necesarias para fiscalizar el proceso de rendición de cuentas de la administración y desarrollar herramientas para el fortalecimiento de la participación ciudadana en el análisis de la información generada en el proceso de rendición de cuentas.

En la Comisión se aspira promover el desarrollo de una administración pública y una sociedad civil concertadas en torno a los aspectos relevantes sobre lo que debe ser la rendición de cuentas en cada país, una investigación permanente en relación con los temas del buen gobierno y la rendición de cuentas como mecanismo que promueva la eficiencia en la prestación de los servicios públicos y la lucha contra la impunidad, una experiencia nacional que cada país pueda compartir con los otros países del continente y a los cuales pueda apoyar en su participación en sistemas similares y un sistema de rendición de cuentas operando eficientemente y de manera sostenible que coadyuve con la labor de control y fiscalización que dirigen nuestras entidades.

Esta ponencia tiene como objetivo determinar las líneas de trabajo que se deben seguir para acometer los objetivos de la Comisión, establecer cuáles son los aspectos que se deben fortalecer y definir pautas para formular los lineamientos y principios de rendición de cuentas en el ámbito de OLACEFS.

Para lograr este propósito se realizó un proceso inicial de consulta a las EFS miembros de la OLACEFS sobre algunas dimensiones asociadas a la rendición de cuentas en su EFS y país respectivo, cuyos resultados se presentan en la sección IV del documento. En la segunda sección se exponen algunos antecedentes conceptuales de la rendición de cuentas, en la sección III se comenta el rol de las EFS en el proceso de rendición de cuentas y en la sección V se formulan algunas conclusiones y los pasos a seguir.

II. ANTECEDENTES

El tema de rendición de cuentas no es algo reciente ni se debe a una moda. El pensamiento filosófico y político desde la antigua Grecia al presente ha considerado los deberes de los gobernantes y de los gobernados en torno a conocer y enjuiciar los actos del Estado y sus dirigentes. Durante la Edad Media, en el siglo XII, Inglaterra sienta las bases para el constitucionalismo moderno en su Carta Magna, con el establecimiento de principios que regulan la actuación monárquica sobre el pueblo. Durante el período de la Ilustración, Locke aboga por

un gobierno constitucional que proteja los derechos del individuo al tiempo que Montesquieu propone la separación de poderes, en la cual se establece que cada poder del Estado debe controlar la acción de los otros, que es en definitiva un aporte aristotélico a la teoría del control constitucional. La firma del acta de independencia de los Estados Unidos en 1776 y la Revolución Francesa en 1789 con la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, establecen principios para luchar contra el despotismo y garantizar el respeto a los derechos individuales. Es así como la humanidad ha luchado a lo largo de la historia por garantizar los derechos del hombre y evitar que el Estado los oprima, al tiempo que ha buscado controlar el abuso del poder por parte de sus detentadores.

A partir de diversos planteamientos, vinculados esencialmente a los aportes de la teoría de la Democracia, se confirma que el proceso electoral, concebido como mecanismo para la selección de representantes y gobernantes, por sí mismo no es suficiente para garantizar la responsabilidad de sus actos ante el detentador de la soberanía.

Estos y otros aportes teóricos y filosóficos, así como acontecimientos históricos de sus respectivos contextos, confluyen en tres corrientes de pensamiento y tradiciones políticas que O'Donnell (1998) rescata del pensamiento de Robert Dahl, y que dan origen al concepto de *accountability*, hoy definida en español convencionalmente como Rendición de Cuentas y contiene tres elementos fundamentales. En primer lugar está el hecho de presentar los resultados de la gestión o actuación de un jerarca, funcionario o institución. Segundo, la justificación y explicación de tales resultados o actuaciones de una manera veraz, completa y oportuna (Gutiérrez y Román, 2002). Y como tercer elemento, que se debe destacar y que resulta trascendental para el ejercicio democrático, que el jerarca o institución sea responsable por dichos resultados o actuaciones. Se tiene entonces que estas condiciones son indispensables para poder referirse al concepto de rendición de cuentas.

O'Donnell (1998) hace el planteamiento del *accountability* horizontal de balance que se ejerce por las agencias del tradicional sistema de separación de poderes, a saber, el ejecutivo, legislativo y judicial cuando alguno de estos sobrepasa su jurisdicción.

Más recientemente y de forma paralela, los estados de derecho fueron conformado una serie de instancias públicas para el control del ejercicio del poder en vista de las dificultades que el esquema de frenos y contrapesos entre agencias podía lograr ante la cada vez más compleja realidad de los Estados Contemporáneos. A estas instancias O'Donnell reconoce como agencias de *accountability* horizontal asignadas, entre las que se encuentran por ejemplo las fiscalías, las oficinas de defensoría de los habitantes y las entidades de fiscalización superior como las contralorías y cortes de cuentas.

El ámbito de acción de las agencias de balance es más general y se concentran en aquellos procesos de control de mayor relevancia estratégica, mientras que las asignadas son más específicas, atendiendo con mayor celeridad los hechos y rutinas más comunes. Es así como el concepto desde una óptica horizontal plantea “la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (empowered) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta acusaciones y sanciones penales, en relación con

actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos”¹

El planteamiento de O’Donnell luego de un intenso debate académico tiene un correlato que contribuye a enriquecer lo conceptuado hasta ese momento y que es de relevancia para el presente documento. Por un lado está la profundización de Peruzzotti y Smulovitz que logran explicar que la Rendición de Cuentas no es un proceso exclusivamente horizontal, que complementa la fase electoral, sino que además tiene una expresión ciudadana con su propia dinámica.

El aporte de la rendición de cuentas social consiste en aclarar que es un control no electoral sobre las autoridades políticas *“basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas”*, lo cual evidentemente le da un carácter político. Se afirma que puede ser canalizado por mecanismos institucionales como en el caso de las denuncias y reclamos ante organismos públicos de supervisión y control, o por vías no institucionales como las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas; y que puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos, casi como si se tratara de una actividad en tiempo real, imprimiéndole gran oportunidad, aunque es claro que quienes actúan pidiendo cuentas lo hacen sin requerir grandes mayorías o atribuciones constitucionales para actuar, y sus resultados pueden traer sanciones simbólicas y no formales (Peruzzotti y Smulovitz; 2001 y 2006).

Por otro lado está la aclaración que hicieran varios teóricos del carácter político del concepto de control, pues *“la rendición de cuentas presupone el ejercicio del poder. Lejos de abrigar utopías que sueñen con la desaparición del poder, la rendición de cuentas política entra de lleno al mundo del poder. Las agencias de rendición de cuentas tratan de impedir que el poder se vaya “por la libre”. Su misión está en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos. Sin el poder y los poderosos, sin la capacidad de tomar decisiones y la correspondiente capacidad de atribuir responsabilidades, no tiene sentido hablar de rendición de cuentas. Nadie puede pedir cuentas a alguien por asuntos que están fuera de su control”* (Andreas Schedler; 2004)

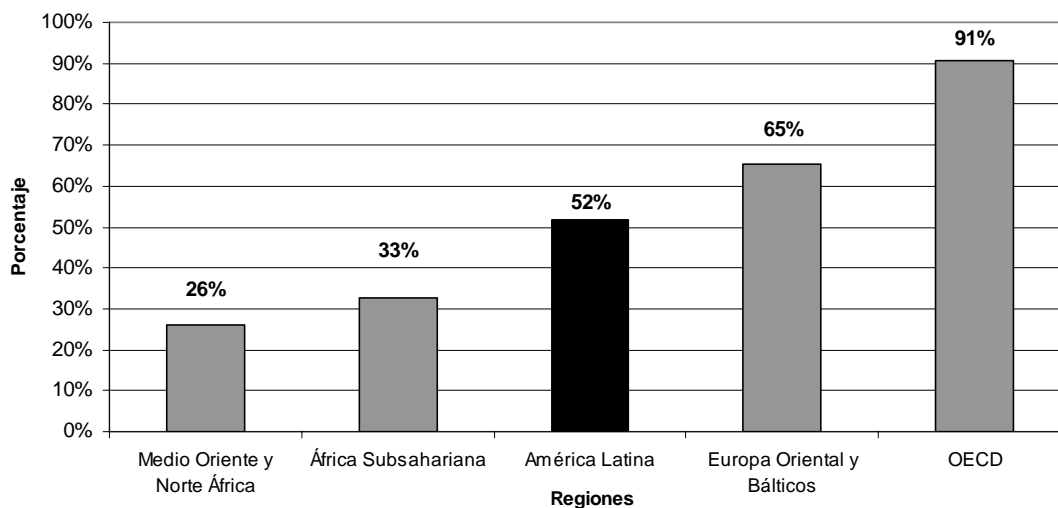
Moncrieffe (1998) coincide también con lo expuesto anteriormente, ya que plantea que ni lo que se comprende como el sistema electoral tradicional como un medio para que la ciudadanía exija cuentas a sus gobernantes ni la institucionalidad de una nación, pueden garantizar un ejercicio completo de rendición de cuentas, ambas son condiciones necesarias por sí solas pero no son condiciones suficientes si no se complementan.

El complemento de estas diversas instancias de control: horizontales, electoral y societal, son parte del valor agregado que la teoría ha traído al cambio de la acción pública, en la medida en que se confirma la relevancia de la red de controles y fiscalización que un Estado social de derecho debe tener en el marco democrático, que fuera una de las principales afirmaciones de O’Donnell (1998), y que en alguna medida confirma los datos expuestos más adelante.

¹ O’Donnell, 2001.

En un esfuerzo por cuantificar el fenómeno de rendición de cuentas, Kaufmann et. al. (2007) hace una medición de la gobernabilidad a nivel mundial basada en un conjunto de indicadores que se construyen a partir de índices de percepción. Los indicadores se refieren a diferentes dimensiones de la gobernabilidad, como lo son la estabilidad política y ausencia de violencia, la efectividad del gobierno, la calidad regulatoria, el cumplimiento de la ley, el control y corrupción y finalmente, la voz y rendición de cuentas. Este último se refiere a la capacidad que tienen los ciudadanos de participar en la selección de su gobierno, así como en la libertad de expresión, libertad de asociación y libertad de prensa. A continuación se presenta un gráfico en el se puede observar que América Latina ocupa una posición intermedia entre varias regiones del Mundo. A pesar de que no está en las peores posiciones se debe considerar que la situación en esta dimensión de voz y rendición de cuentas disminuyó en dos puntos porcentuales entre 1996 y el año 2006.

Gráfico 1
Indicador de Voz y Rendición de Cuentas
 Promedio por regiones del Mundo
 Año 2006



Fuente: Elaboración propia con base en Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2007: *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*

III. EL ROL DE LAS EFS EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Las Entidades de Fiscalización Superior se han desarrollado bajo esquemas de auditoría y basados en el sistema Napoleónico, en el Westminster o en el de Junta o Colegiado (Banco Mundial, 2001). El sistema Napoleónico es aquel en que las EFS son independientes del poder ejecutivo y legislativo y tienen autoridad judicial y administrativa, también se conocen como cortes de cuentas y pueden hacer juicios de la aplicación de leyes, verifican además que los fondos públicos se gasten bien. El sistema Westminster proviene del enfoque parlamentarista inglés, con informes de estados financieros y de operación de las instituciones públicas que se envían al Congreso, pero sin un acatamiento tan obligatorio como el Napoleónico. Por último el sistema de Junta o Colegiado es al igual que el Westminster, independiente del ejecutivo y apoya al Congreso.

Las EFS de América Latina se ubican en alguno de estos sistemas o tienen elementos de varios de ellos. Realizan auditorías de tipo financiero, operativo o de verificación del cumplimiento de la ley, que velan por la exactitud y veracidad de los estados financieros de las instituciones públicas, porque los contribuyentes hayan recibido un bien o servicio público a cambio de sus impuestos y porque los gastos e ingresos se hayan realizado según la legislación respectivamente.

Sin embargo las EFS (Banco Mundial, 2001) enfrentan limitaciones de independencia, escasez de personal calificado y experimentado, falta de un monitoreo adecuado de los hallazgos de las auditorías frente a situaciones de indiferencia de los Congresos en el seguimiento a los cuestionamientos y recomendaciones de las EFS, problemas de acatamiento del Poder Ejecutivo y limitaciones en el alcance de los estudios de auditoría debido a diferentes aspectos legales, constitucionales y políticos.

Schedler (1999) establece además que la rendición de cuentas es un fenómeno que si bien en un principio consistía en la rendición de las cuentas del gobierno, como los gastos, los ingresos y sus estados contables y financieros, ya eso no es suficiente y ahora se requiere además que se brinden las explicaciones necesarias a la ciudadanía y sus diferentes instituciones y organizaciones sobre qué es lo que han hecho los gobernantes con los fondos públicos y si los han gastado apropiadamente.

Las EFS juegan entonces un papel clave e ineludible en el proceso de rendición de cuentas. Tienen la posibilidad de ejercer un rol de liderazgo en sus respectivos países, ya que cuentan con herramientas para explicar la gestión de los fondos públicos por parte de las instituciones y sus jerarcas así como para pedir cuentas y exponérselas al Congreso y los ciudadanos. En un enfoque que se podría enmarcar en el contexto de la rendición de cuentas horizontal, Dye y Stapenhurst (1998) consideran como un pilar fundamental de un sistema nacional de integridad la gestión de las entidades de fiscalización superior. Consideran que éstas forman parte del conjunto de instituciones que le garantizan a la ciudadanía que los gobernantes cumplan con el mandato que la sociedad les otorgó y procuran controlar y supervisar el cumplimiento de los fines que le interesan a la mayoría en un país democrático. Como es posible apreciar, se rescata el carácter inherentemente político de la rendición de cuentas en el sentido de que finalmente es una relación Estado - ciudadano, o más específicamente gobernante – gobernado, con lo que eso implica en términos de gestión pública y de resultados relevantes para atender las crecientes demandas sociales.

En la V Conferencia EUROSAI-OLACEFS sostenida entre el 9 y el 12 de mayo del 2007 en Lisboa se presentaron varias ponencias por parte de algunas EFS de OLACEFS sobre el tema de rendición de cuentas. La Auditoría General de la Nación de la República Argentina (2007) considera que la información detallada es un insumo propio del proceso de revisión de los actos de los funcionarios públicos y que su marco legal determine las características de la información, especialmente su integralidad y oportunidad.

Por otra para la Contraloría General de la República de Chile (2007) considera que *“las EFS cuentan con una misión común en cuanto a proteger el debido uso del patrimonio público, garantizando el cumplimiento del ordenamiento jurídico, la preservación y fortalecimiento de la*

probidad administrativa y la transparencia de la gestión financiera del Estado"². Además de que el acceso a las cuentas públicas e informes de las EFS debe ser expedito, las EFS deben garantizar las condiciones de institucionalidad para la rendición de cuentas y que los regímenes de administración financiera se deben basar en sistemas tecnológicos que garanticen el control gubernamental y ciudadano. Adicionalmente avanzó en la formulación de principios básicos para la rendición de cuentas, tales como la innovación, la accesibilidad de la información por parte de la ciudadanía, la equivalencia funcional, la confidencialidad, la disponibilidad de información, la legalidad, la eficiencia y eficacia, la coordinación y la publicidad.

La Comisión Técnica de Rendición de Cuentas de OLACEFS también ha trabajado en el tema de algunos principios de rendición de cuentas, tales como el principio de transparencia y equidad, que establece que las EFS deben informar a la sociedad sobre las funciones esenciales de cautelar el cumplimiento del ordenamiento jurídico, la probidad administrativa, el resguardo del patrimonio público y la transparencia de la gestión financiera del Estado y promover el acceso a la información, para lo cual deberán establecer criterios y procedimientos que regulen su difusión.

Este último aspecto es relevante si se toma en cuenta que es la información lo que fluye entre quienes piden cuentas horizontal o verticalmente, y quienes las rinden. Siendo a su vez el detonante de justificaciones y eventuales sanciones en un marco de reglas jurídicas y sociales de las que no pueden apartarse y guían la acción pública y política.

También se ha considerado el principio de la prudencia, que plantea que las EFS establecerán tal valor como un eje fundamental de su política para la entrega de información que deban hacer, en cuanto se presenten contenidos de carácter sensible que involucren a terceros y que sean de interés público. En resguardo del derecho de los involucrados y en protección al debido proceso, las EFS tiene limitaciones para entregar a la comunidad en general o a los medios de comunicación, información que afecte a una persona o a un organismo, hasta que el proceso – investigaciones, auditorias, u otro proceso jurídico o contable- llegue a término y los afectados hayan sido informados de las conclusiones y hallazgos probados.

Y por último el principio de la legalidad, en que la definición de principios y directrices para difusión de información en la administración pública se fundamentan en el marco legal vigente. Las EFS promueven, conjuntamente, la observancia del ordenamiento jurídico y la difusión sistemática de las normas legales, en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales.

Por último se debe agregar que las EFS forman parte del engranaje del sistema de rendición de cuentas, tienen que interactuar con diferentes instancias a nivel horizontal y vertical. En la perspectiva vertical debe informar a los ciudadanos y diferentes organizaciones sobre la gestión de los gobernantes y en el horizontal al Congreso, así como a otras agencias o instituciones como la prensa y el poder judicial.

² Contraloría General de la República de Chile, 2007.

IV. DATOS Y RESULTADOS

Con el fin de conocer el estado de varias dimensiones asociadas a la rendición de cuentas, se realizó una consulta por medio de un breve cuestionario³ a todas las EFS miembros regulares de OLACEFS. El resultado de la consulta fue muy positivo, ya que obtuvo respuesta del total de las entidades consultadas. A pesar de que el cuestionario es breve y podría tener limitaciones⁴, es un primer esfuerzo por contar con información sobre el estado de la situación en la región. El instrumento está compuesto de 12 preguntas y se abarcaron los aspectos que se presentan en el siguiente diagrama:

Diagrama 1
Dimensiones de la Rendición de Cuentas Consultadas



Ante la pregunta acerca del trabajo en el tema de rendición de cuentas y la existencia de una definición o concepto oficial en cada EFS hay buenas noticias, ya que se obtuvo una respuesta muy positiva; en un 85% hay una definición oficial de rendición de cuentas y todas las EFS han trabajado algo con respecto al tema. Esto constituye un factor clave para el trabajo posterior de la Comisión y para OLACEFS, ya que se cuenta con una base para iniciar el trabajo en la definición común de un concepto formal para la región y que sirva de referencia para la gestión y las actividades de control y fiscalización que desarrolla cada EFS en su respectivo país, así como para fortalecer el liderazgo que cada una debe ejercer en el tema de la rendición de cuentas. Un

³ Ver cuestionario en el Anexo.

⁴ Es un cuestionario de respuesta binaria, con solo dos alternativas que son sí o no, no se tiene entonces opciones intermedias o la posibilidad de responder no aplica o no se sabe, además el instrumento no profundiza en las razones que explican la respuesta ya que no da espacio a explicaciones, por otra parte es muy breve, por lo que no se indaga más ampliamente sobre aspectos relevantes para el tema y por último contiene las mismas preguntas para todos los países sin considerar las diferencias que existen en la realidad de cada país.

trabajo especial se deberá hacer en el caso de aquellas EFS que aún no tiene una definición oficial con respecto al tema, pero al menos se tiene algún trabajo previo que seguramente servirá de insumo para la formulación de ese concepto a nivel institucional.

En la dimensión jurídica se consultó si en cada país existen las leyes y normativa suficientes para que los gobernantes y funcionarios públicos justifiquen sus actos a la ciudadanía así como si existen leyes que permitan establecer responsabilidades y sanciones asociadas al incumplimiento de objetivos, metas o funciones por parte de las instituciones públicas y/o sus funcionarios. Se obtuvo una respuesta afirmativa en un 74% de los casos, lo cual indica que hay algunas limitaciones en la dimensión jurídica de la rendición de cuentas de cada país y que entonces hay un importante trabajo en la identificación de tales debilidades, para lo cual se deberá identificar también aquellas mejores prácticas para que constituyan oportunidades de mejora para fortalecer esta dimensión y compartir las experiencias exitosas que sirvan de insumo para aquellos casos en que exista la posibilidad de mejorar.

El campo en el que se realizó la mayor cantidad de preguntas fue en la dimensión de la información y los sistemas de información con que se cuenta para rendir cuentas. En este componente hay varios elementos de la rendición que se consideran importantes. Un primer aspecto es la calidad de la información, pues se reconoce preliminarmente que la información relevante y confiable es un requisito para poder evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de la función pública, así como para exponer la ejecución del presupuesto y de los fondos públicos.

Las entidades de fiscalización superior deben presentar informes a diferentes instancias como parte de sus actividades de control y de rendición de cuentas horizontal; entre estos están el Poder Ejecutivo e instituciones descentralizadas que son los sujetos fiscalizados y por otro lado el Poder Legislativo, la ciudadanía, la prensa y otras instituciones. Un 58% de la EFS consultadas consideró que los informes que le rinde el Poder Ejecutivo al Congreso y a la Entidad de Fiscalización Superior de su país no contienen los elementos suficientes para dar a conocer a la ciudadanía los resultados obtenidos por las instituciones públicas. Asimismo, el mismo porcentaje considera que existe alguna carencia en la información sobre los resultados de la gestión pública que presenta su EFS a diferentes instancias.

Antes estas debilidades se esperaba que las EFS exigieran al Poder Ejecutivo y a los entes fiscalizados mejoras en diversos factores asociados a la información y a los informes que se presentan; sin embargo, en un tercio de las EFS no existen relaciones de coordinación con otras instituciones públicas para determinar el tipo de información que se requiere para explicar razonablemente los resultados de la gestión pública. A pesar de eso, en un 79% de las consultas existen informes públicos sobre los compromisos y los resultados de la gestión de los jefes de los principales órganos del Poder Ejecutivo y otras instituciones públicas.

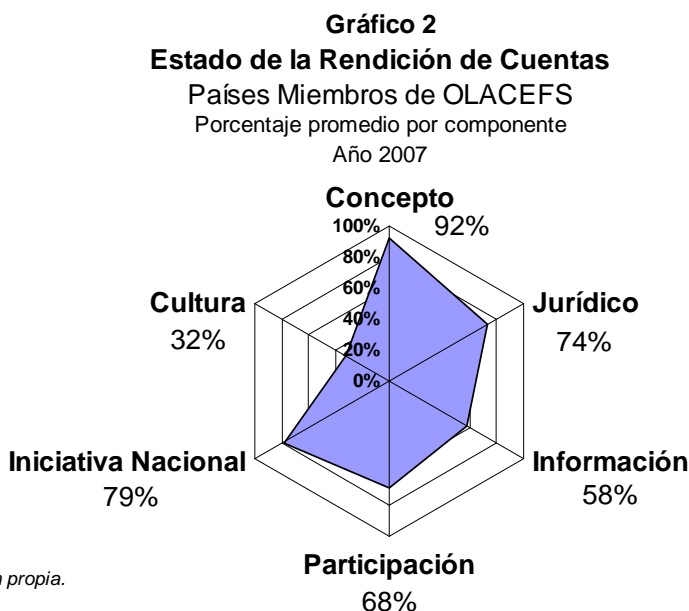
En la mayoría de los países de la región existen iniciativas nacionales de transparencia o lucha contra la corrupción, como parte de la rendición de cuentas horizontal y de las labores de coordinación entre las agencias de control. Se consideró que un elemento que permitiría observar el tipo de relación que se tiene en las labores de control sería determinar si cada EFS participa en alguna iniciativa nacional de lucha contra la corrupción o de transparencia, a lo cual se obtuvo un resultado positivo, ya que en un 79% de los casos esta participación existe.

La rendición de cuentas vertical está directamente asociada a los ciudadanos; por lo tanto la participación ciudadana en el control es un elemento esencial para una rendición de cuentas integral, ya que el ciudadano tiene el derecho de exigir y conocer los resultados de la gestión y a la vez participa en diversas labores de control ciudadano e influye de alguna manera sobre la toma de decisiones políticas y específicamente en la asignación que se hace de los fondos y recursos públicos para maximizar el bienestar de la colectividad. ¿Acaso no es ese el objetivo final de un sector público? ¿No es esa la garantía que debemos tutelar dentro del negocio del control?

En un 58% de las EFS consultadas hay iniciativas de participación ciudadana en alguna etapa del proceso de rendición de cuentas. Mientras que un 79% de las EFS cuenta con algún mecanismo oficial para dar a conocer a la ciudadanía los resultados de los informes.

Por último, un aspecto que también se consultó fue si se considera que en cada país existe una cultura de rendición de cuentas por parte de los gobernantes como un intento de conocer la disposición que se tiene para rendir cuentas por parte de los gobernantes y la respuesta que se obtuvo fue que solo en una tercera parte hay algunos factores de la “cultura” de explicar a la ciudadanía lo que se hizo con los fondos públicos y el cumplimiento de metas y objetivos de la gestión pública.

A manera de resumen en el siguiente gráfico se presenta un promedio para cada uno de los componentes evaluados:



Como se observa en el gráfico la definición de un concepto a nivel de cada EFS es un asunto que se ha trabajado y se tiene alguna definición a nivel institucional, por lo tanto se tiene una base a nivel regional con la cual empezar a trabajar en OLACEFS con el fin de establecer una definición en común para todos los países del ámbito de la organización. Sin embargo hay otras

dimensiones o componentes de la rendición de cuentas que se encuentran más débiles, como son los sistemas de información y la calidad de esa información, así como el marco jurídico, la participación ciudadana y el tema de la cultura de rendición de cuentas. En términos globales lo que pareciera estar ocurriendo es que las fases más operativas de la rendición de cuentas, que tienen que ver con el intercambio de información y justificación de las acciones públicas, cuentan con un desarrollo moderado en relación con el alcance institucional y conceptual de la rendición de cuentas en nuestra realidad latinoamericana. Hoy se conoce mejor qué es la rendición de cuentas, pero se percibe una baja valoración del grado de su implementación.

V. CONCLUSIONES Y PASOS A SEGUIR

Como se mencionó anteriormente la consulta que se hizo tiene un carácter preliminar sobre el estado de la rendición de cuentas en cada EFS y su país respectivo; sin embargo da luces con respecto al camino que se debe seguir para mejorar el proceso de rendición de cuentas y consolidar el funcionamiento de un sistema de rendición de cuentas en el futuro.

A pesar de los diferentes sistemas de auditoría y marcos constitucionales, legales y funcionales que caracterizan las potestades bajo las cuales actúa y se rige cada EFS de la región del ámbito de OLACEFS, se encontró que hay un trabajo que se ha venido realizando en la definición de un concepto de rendición de cuentas; por lo tanto se cuenta con las bases suficientes para iniciar un esfuerzo por establecer un concepto en común para toda la región, así como para establecer una declaración de principios de rendición de cuentas a un corto plazo, que como se pudo constatar en el trabajo de la Comisión y en el caso de la Contraloría General de la República de Chile, hay coincidencias importantes que pueden orientar la ruta para llegar pronto a un acuerdo en ese sentido.

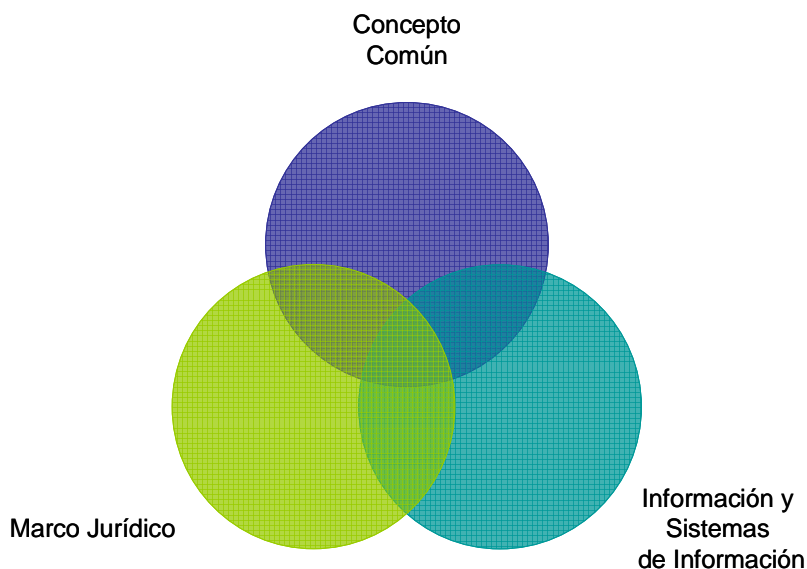
Se vislumbra sin embargo un análisis de aquellos elementos coincidentes entre las EFS, para lo cual será necesario contar con el apoyo de todos los miembros, brindado los resultados de los esfuerzos que se han desarrollado en la elaboración de definiciones y normativa relacionada con la concepción de rendición de cuentas. Al compartir las experiencias se cumple con uno de los objetivos de la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas, que es el intercambio de experiencias que permita fortalecer a aquellas EFS que tienen debilidades en algunas áreas y mejorar las que ya llevan algún camino recorrido.

En los temas jurídicos y de los sistemas de información se deberá hacer un diagnóstico más profundo para establecer con mayor claridad aquellas áreas y aspectos que se deben fortalecer en cada EFS y determinar las oportunidades de mejora focalizadas para obtener un resultado más efectivo en los cambios que se hagan.

A pesar de que se han encontrado debilidades en otros aspectos como la cultura para rendir cuentas, la participación ciudadana y la coordinación interinstitucional, se trabajará prioritariamente en las áreas que se presentan en el siguiente diagrama:

Diagrama 2

Áreas prioritarias de acción de la OLACEFS en rendición de cuentas



Un tema que queda pendiente también de análisis y discusión dentro del análisis del marco jurídico es el marco sancionador y el establecimiento de responsabilidades ante incumplimientos en el logro de resultados de gestión y ejecución de fondos públicos a nivel operativo, contable y presupuestario, el cual es primordial para una rendición de cuentas efectiva así como para la sostenibilidad y legitimidad del régimen democrático.

Por último es importante considerar que las EFS no se encuentran solas pero sí pueden desempeñar un papel de liderazgo en sus respectivos países en el proceso de rendición de cuentas. Partir del individualismo o basarse exclusivamente en las potestades de orden de las EFS sería a todas luces riesgoso por la débil pertinencia del planteamiento. Por el contrario, una visión conjunta de fiscalización y control interno y externo dentro de todo el engranaje del sistema público, aunque más retador, tendría mayores probabilidades de éxito y estabilidad a largo plazo.

En síntesis, es posible enlistar algunos elementos que la teoría aporta para complementar el análisis de los datos antes señalados, ampliando de alguna manera la gama de aspectos a utilizar como insumo para la definición de principios orientadores que contextualicen el derrotero de la OLACEFS en esta materia para los próximos años. Entre estos elementos podemos encontrar los siguientes:

1. La rendición de cuentas es un ejercicio multidireccional.
2. No es políticamente aséptico
3. La rendición de cuentas es un proceso institucionalizado formal e informalmente.
4. Se constituye por mecanismos políticos, sociales y jurídicos de control vinculados en forma de redes de intercambio.
5. Estas redes de agencias y agentes de control que participan en los niveles horizontal, vertical y oblicuamente, lo hacen en los planos formal e informal, y pueden activar proceso tanto nacionales como internacionales.

6. Es un proceso volitivo, pero también construido sobre la base de la institucionalidad pública, lo que implica el apego al principio de legalidad.
7. Implica capacidad de pedir cuentas y responsabilidad de rendir cuentas
8. Implica acceso y transmisión a información veraz, confiable y oportuna, en un lenguaje comprensible para el ciudadano y también con justificación clara y completa de las decisiones y actuaciones que promueva el efectivo control ciudadano como instrumento de maximización del bienestar y el fortalecimiento del sistema democrático.
9. Tiene como premisa fundamental la transparencia y la publicidad de las actuaciones públicas
10. Es un proceso retrospectivo, pero también prospectivo
11. Busca con toda claridad evaluar la toma de decisiones y los resultados de políticas públicas, al tiempo que ausculta los procesos y actuaciones burocráticas para analizar su eficacia y su eficiencia.
12. Se realiza sobre la base de criterios profesionales, financieros, de transparencia, austeridad y eficiencia, así como en torno a razones constitucionales, legales y morales.

VI. REFERENCIAS

Auditoría General de la Nación de la República Argentina. 2007. “Sostenibilidad Financiera, rendición de cuentas y responsabilidad.” Ponencia presentada en la V Conferencia ERSOSAI-OLACEFS. Lisboa, Portugal. Mayo.

Banco Mundial. 2001. “Features and functions of Supreme Audit Institutions” Poverty Reduction and Economic Management Public Sector Notes. Number 59. Octubre.

Contraloría General de la República de Chile. 2007. “Presentación de Cuentas y su Rendición.” Ponencia presentada en la V Conferencia ERSOSAI-OLACEFS. Lisboa, Portugal. Mayo.

Dye, K.M. and Stapenhurst, R.. 1998. “Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption” Economic Development Institute (EDI). Working Paper. World Bank, Washington D.C

Gutiérrez Saxe, M. y Román Forastelli, M.. 200X. “Rendición de Cuentas sobre ingresos tributarios.” En: Contraloría General de la República de Costa Rica ed. El Sistema Tributario Costarricense. San José, Costa Rica.

Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M.. 2007. "Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006". World Bank Policy Research Working Paper No. 4280. Julio.

Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2007: Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006

Martner, R. 2007. “La Política Fiscal en Tiempos de Bonanza” Serie de Documentos de Gestión Pública No. 66. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago, Chile. Mayo.

Moncrieffe, J.M. 1998. "Reconceptualizing Political Accountability" *International Political Science Review*, Vol. 19, No. 4, pp. 387-406. Octubre.

Montesquieu, C. 1986. "El espíritu de las leyes". Editorial Libro Libre. San José, Costa Rica.

O'Donnell, G. 1998. "Accountability Horizontal. *Revista Agora*, N° 8, Verano de 1998, págs. 5-34.

O'Donnell, Guillermo. 1999. "Horizontal Accountability in New Democracies". En: Andreas Schedler et al., ed., *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers. Londres, Inglaterra.

O'Donnell, G. 2001. "Accountability Horizontal: La Institucionalización Legal de la Desconfianza Política" *Revista de Reflexión y análisis político*, N° 7, Buenos Aires. pp. 11-34. Mayo.

Peruzzotti, E. and Smulovitz, C. 2006. "Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies." University of Pittsburgh Press. Pittsburgh, Pennsylvania.

Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. 2001. *Accountability Social: la otra cara del control*. en: Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. *Controlando la Política*. Editorial Temas. Buenos Aires, Argentina.

Schedler, A. 1999. "Conceptualizing Accountability". En: Andreas Schedler et al., ed., *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers. Londres, Inglaterra.

Schedler, A. 2004. *¿Qué es la rendición de cuentas?*. Cuadernos de transparencia. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México.

VII. ANEXO

Cuestionario empleado en la consulta.

Marque con "X" la opción correcta según su criterio:

Preguntas		SI	NO
1	¿En la Entidad de Fiscalización Superior a la que usted pertenece se tiene alguna definición o concepto que establezca lo que significa el término rendición de cuentas?		
2	¿En la Entidad de Fiscalización Superior a la que usted pertenece se ha conversado, analizado o estudiado algo con respecto al tema de la rendición de cuentas?		
3	¿Considera usted que en su país existen las leyes y normativa suficientes para que los gobernantes y funcionarios públicos justifiquen sus actos a la ciudadanía?		
4	¿Existen en su país leyes que permitan establecer responsabilidades y sanciones asociadas al incumplimiento de objetivos, metas o funciones por parte de las instituciones públicas y/o sus funcionarios?		
5	¿Considera que los informes que le rinde el Poder Ejecutivo al Congreso y a la Entidad de Fiscalización Superior de su país contienen los elementos suficientes para dar a conocer a la ciudadanía los resultados obtenidos por las instituciones públicas?		
6	¿Considera que hay alguna carencia con la información sobre los resultados de la gestión pública que presenta su EFS a diferentes instancias?		
7	¿Existen relaciones de coordinación entre su EFS y otras instituciones públicas para determinar el tipo de información que se requiere para explicar los resultados de la gestión pública?		
8	¿En su país existen informes públicos sobre los compromisos y los resultados de la gestión de los jefes de los principales órganos del Poder Ejecutivo y otras instituciones públicas?		
9	¿En su EFS hay alguna iniciativa de participación ciudadana en alguna etapa del proceso de rendición de cuentas?		
10	¿En su EFS existe algún mecanismo oficial para dar a conocer a la ciudadanía los resultados de los informes?		
11	¿Hay iniciativas nacionales de lucha contra la corrupción o de transparencia de las que participa su EFS?		
12	¿Considera usted que en su país existe una cultura de rendición de cuentas por parte de los gobernantes?		