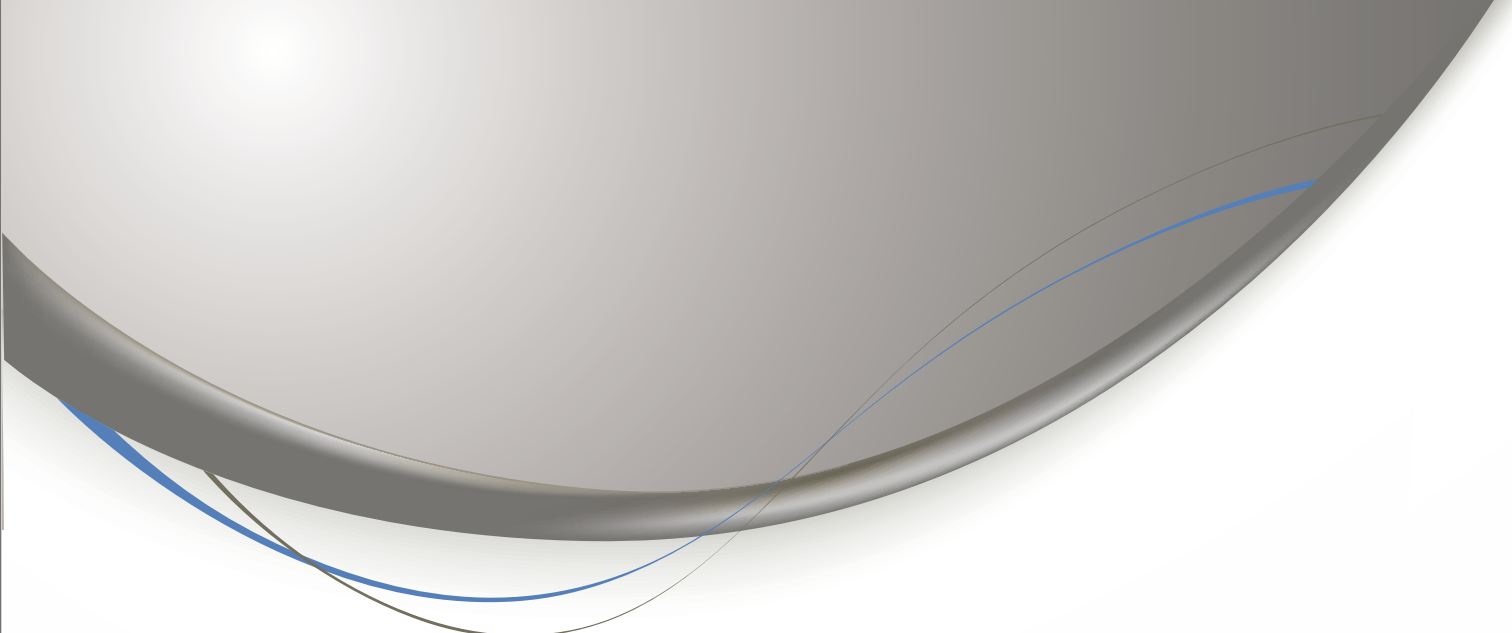




ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN LATINOAMÉRICA

*Diagnóstico sobre Transparencia, Participación Ciudadana y
Rendición de Cuentas de las Entidades de Fiscalización Superior*



INICIATIVA TPA



INICIATIVA TPA

TRANSPARENCIA

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

ACCOUNTABILITY

en Entidades de Fiscalización Superior de América Latina

Este trabajo ha sido posible gracias al apoyo del Instituto del Banco Mundial (WBI) y de la Fundación “Instituto para Sociedades Abiertas” (OSI).

El contenido del documento es responsabilidad exclusiva de sus autores.

Gustavo Maurino

Co - Director de ACIJ

Renzo Lavin

Coordinador del proyecto

Carolina Cornejo

Juan A. Ortiz Freuler

Comunicación:

Laura Coelho

Coordinadora del Área

Tamar Colodenco

Camila Longo

Diseño:

Verónica Singer

Imprenta Germany

Junio 2011

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

Av. de Mayo 1161 5º piso, oficina 9

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Tel. [5411] 4381-2371

www.acij.org.ar – info@acij.org.ar

ORGANIZACIONES PARTICIPANTES DE LA INICIATIVA TPA

ARGENTINA



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)
www.acij.org.ar

BOLIVIA



Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA)
www.cedla.org

CHILE



Libertades Ciudadanas

Corporación Libertades Ciudadanas -
www.libertadesciudadanas.cl

COLOMBIA



Corporación Foro Joven

Corporación Foro Joven
www.forejoven.org

COLOMBIA



Transparencia por Colombia
www.transparenciacolombia.org.co/

COSTA RICA



PROCESOS
www.procesos.org

ECUADOR



Investigación y Acción para el Bienestar Público

Grupo Faro
www.grupofaro.org

ECUADOR



Transparencia por Ecuador

EL SALVADOR



Fundación Nacional para el Desarrollo

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
www.funde.org

GUATEMALA



Centro Internacional para Investigaciones
en Derechos Humanos (CIIDH)
www.ciidh.org

MÉXICO



Fundar, Centro de Análisis e Investiga-
ción A.C.
www.fundar.org.mx

PARAGUAY



Centro de Estudios Ambientales y Socia-
les (CEAMSO)
www.ceamso.org.py

PARAGUAY



Centro de Estudios Judiciales (CEJ)
www.cej.org.py/

PERU



Calandria – Asociación de Comunicado-
res Sociales
www.calandria.org.pe

REPÚBLICA
DOMINICANA

Fundación Solidaridad
www.solidaridad.org.do

URUGUAY



Centro Latinoamericano de Economía
Human
www.clah.org.uy

GLOBAL



International Budget Partnership (IBP) -
www.internationalbudget.org

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	9
PRESENTACIÓN	10
INTRODUCCIÓN AL INFORME	13
NOTA METODOLÓGICA	14
TRANSPARENCIA	16
• Introducción	16
• Prácticas de transparencia en las EFS de América Latina	17
I. Existencia de un marco normativo sobre acceso a la información pública que alcance a la EFS	18
II. Implementación de una política activa de comunicación	21
III. Difusión de los informes de auditoría	24
IV. Transparencia en la ejecución de los recursos de la entidad fiscalizadora	28
V. Transparencia en los procesos licitatorios y contrataciones que lleve adelante la entidad	29
VI. Publicidad de la nómina de personal de la EFS con referencia al cargo y la remuneración percibida	31
VII. Publicidad de las declaraciones juradas de bienes y relaciones profesionales previas de los funcionarios de la EFS	32
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	36
• Introducción	36
• Prácticas de participación ciudadana en las EFS de América Latina	38
I. Participación en la designación de contralores, auditores y de todo funcionario de alta jerarquía de la EFS	40
II. Participación en la programación de auditorías: planificación participativa y denuncias ciudadanas	42

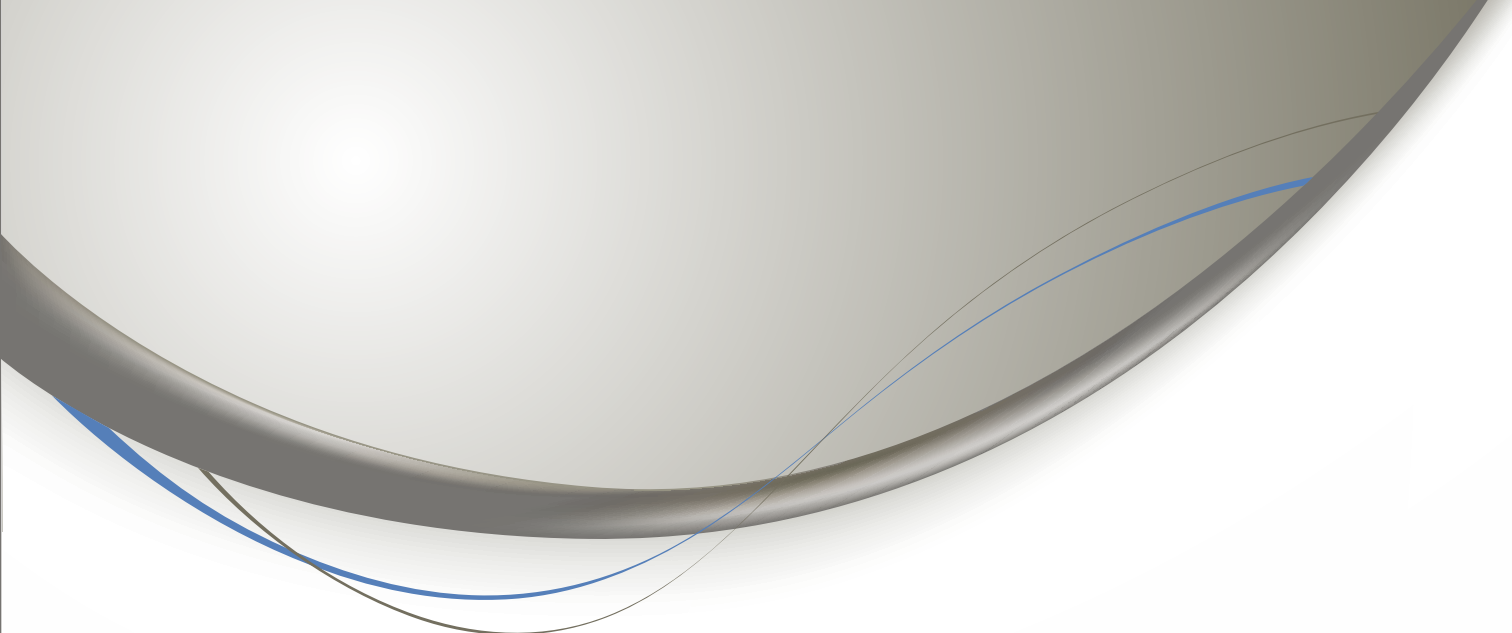
II.a. Planificación participativa	43
II.b. Denuncias ciudadanas	45
III. Participación en el control: auditorías articuladas y veedurías ciudadanas	48
III.a. Auditorías articuladas	49
III.b. Veedurías ciudadanas	51
IV. Participación en el seguimiento: incorporación de la ciudadanía al monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones de las auditorías	54
V. Difusión de información relacionada a mecanismos de participación y control ciudadano	55

RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS EFS 60

• Introducción	60
• Prácticas de rendición de cuentas en las EFS de América Latina	61
A. Rendición de cuentas sobre la gestión de la EFS	62
I. Elaboración de informes periódicos de gestión de la EFS, con indicadores cuantitativos y cualitativos de desempeño	63
II. Instancias de presentación y discusión de los informes de gestión ante órganos del poder público y la ciudadanía	65
III. Otros mecanismos de rendición de cuentas en torno a la gestión	67
III.a. Revisión de pares	67
III.b. Autoevaluación	68
III.c. Certificaciones de calidad de gestión	68
B. Integridad y calidad del personal que integra la EFS	69
I. Adopción de normas de ética institucional	69
II. Realización de concursos de oposición y antecedentes para la selección de personal y ascensos en la entidad	71

ABREVIATURAS 74

BIBLIOGRAFÍA CITADA 75



AGRADECIMIENTOS

El presente informe es un producto colectivo, que no habría sido posible sin el valioso aporte de cada una de las organizaciones que contribuyeron, de una u otra manera, a su realización.

Expresamos nuestro reconocimiento particular a las autoridades y funcionarios de EFS que amablemente atendieron a nuestras consultas y solicitudes de información adicional, y a los expertos que enriquecieron este informe con sus sugerencias, comentarios y críticas.

Agradecemos especialmente al Instituto del Banco Mundial (WBI) y la Fundación “Instituto para las Sociedades Abiertas” (OSI) su apoyo y acompañamiento para la realización de este proyecto.

Por último, expresamos nuestro agradecimiento a las siguientes personas: Luis Adlan, Enrique Alvarez Tolcheff, Martin Arisnabarreta, Viviana Azua, Vonda Brown, Adolfo Castillo, Juan Castillo, Diego De la Mora, Leandro Despouy, Humberto Dirani, Fabián Forestieri, Patricia Franco, Javier Gómez, Gladys González, Aranzazu Guillan Montero, Sergio Hemsani, Javier Alex Hurtado Malagón, Jorge Lerche, Graciela Lietti, Jaime López, José María Marín, Marcos Mendiburu, Ramiro Mendoza, Elena Mondo, Andrea Ordoñez, Enrique Peruzzotti, Carla Pitiot, Miguel Pulido, Vivek Ramkumar, Marcela Restrepo, José Rilla, Florisabel Rodríguez, Nicolás Rojas, Giorgina Santangelo, Jorge Santos, Diego Serrano, Gory Suárez, Isaac Umansky, Elisabeth Ungar, Virna Valdivia y Luis Fernando Velásquez Leal.

PRESENTACIÓN

La INICIATIVA TPA es un proyecto regional que promueve la adopción de prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas (TPA) por las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) de América Latina, con el fin fortalecer sus capacidades e impacto en el ejercicio del control público. La iniciativa se puso en marcha a mediados de 2010, bajo la coordinación de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), cuenta con el apoyo del Instituto del Banco Mundial (WBI) y de la Fundación “Instituto para Sociedades Abiertas” (OSI), y actualmente participan de ella 17 reconocidas organizaciones de 13 países. También se han vinculado a la iniciativa académicos especializados en la temática y funcionarios de entidades fiscalizadoras de la región.

La INICIATIVA TPA se propone generar oportunidades de cooperación entre los actores involucrados en el control externo (las EFS) y los beneficiarios interesados en el mejor desempeño de esta función pública (las OSC, investigadores, opinión pública, etc.) para la producción de información, el relevamiento y difusión de buenas prácticas, el intercambio de experiencias, la elaboración de indicadores y estándares comunes, y el desarrollo de actividades conjuntas tendientes a impulsar la agenda en la región.

Como punto de partida, se advierte que la función del control externo en el marco de las democracias constitucionales de la región ha tenido en los últimos años una creciente relevancia institucional.

En tal sentido, diversos países han dotado a sus EFS de reconocimiento y garantías constitucionales, las agencias financieras internacionales han depositado en ellas el control de la aplicación de su asistencia a los países, la consolidación progresiva de la institucionalidad democrática ha generado relativa estabilidad en el desarrollo organizacional de las EFS, los medios de comunicación han ampliado su conocimiento y comprensión sobre el rol de las entidades, entre otros avances.

Por otra parte, las EFS de la región todavía no han desplegado todo el potencial y la efectividad de su acción, a la vez que dentro de la región se advierte una notable diversidad en las condiciones y estándares de funcionamiento de las entidades. En algunos casos existen condiciones inadecuadas para el efectivo ejercicio de sus funciones, relacionadas con las garantías para la independencia política y autonomía funcional y económica de la EFS, y también puede observarse que

en muchos de nuestros países los destinatarios últimos de la rendición de cuentas del gobierno –los ciudadanos– todavía no perciben a estas agencias como actores institucionales clave para promover el equilibrio en el ejercicio de los poderes públicos, y la mejor gestión de los recursos de la comunidad.

En los últimos años se han venido produciendo diversos esfuerzos internacionales para impulsar dinámicas de mayor apertura de las EFS a la ciudadanía y mejores prácticas de transparencia y rendición de cuentas respecto de su actividad. Ello contribuye a reforzar sus capacidades institucionales y potencia el impacto de sus tareas de control. En tal sentido, tanto la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) como la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) a través de comisiones y comités específicos han impulsado valiosas iniciativas. Como hito reciente en el ámbito regional, debe destacarse la adopción en 2009 de la Declaración de Asunción relativa a “Principios sobre Rendición de Cuentas”, cuyo texto fue elaborado en el seno de la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas de OLACEFS, y que pone de relieve la importancia de la participación activa de los

ciudadanos como parte integrante del sistema de control. Ese año, la organización regional también aprobó la creación de la Comisión de Participación Ciudadana, que tiene por misión promover la implementación de mecanismos de participación en las EFS de la región. En la misma línea, el 21° Simposio NU/INTOSAI 2011 estará dedicado al tema “Prácticas efectivas de la cooperación entre las EFS y los ciudadanos para aumentar la rendición de cuentas pública”.

Asimismo, a nivel doméstico, algunas EFS de América Latina han venido ensayando y desarrollando prácticas y mecanismos de TPA que demuestran las oportunidades y posibilidades de progreso de esta agenda, por sobre las eventuales dificultades y obstáculos que puedan existir. Del mismo modo, las organizaciones de la sociedad civil han incrementado el conocimiento y utilización del trabajo de las EFS.

Existen entonces condiciones favorables que tenemos el desafío de aprovechar, mediante esfuerzos compartidos entre las EFS y la Sociedad Civil, para fortalecer el control externo en la región. La INICIATIVA TPA es uno de esos esfuerzos, abierto a la contribución de todos los interesados en aportar a esta valiosa agenda.

INTRODUCCIÓN

El presente “Entidades de Fiscalización Superior en Latinoamérica. Diagnóstico sobre Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas se enmarca dentro de las actividades de generación de conocimiento previstas por la INICIATIVA TPA.

El estudio contiene una revisión y análisis de situación inicial sobre el estado de avance de las EFS de la región acerca de la implementación de políticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas dentro de su propia organización y estructura institucional.

Asimismo, el informe ofrece la sistematización de un catálogo de prácticas que ya se han adoptado en la región y están disponibles para las EFS latinoamericanas, en miras a transparentar su funcionamiento, beneficiarse de la cooperación con la sociedad civil y potenciar así sus capacidades institucionales.

*El documento está organizado en tres secciones: **Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas.** Bajo cada una de ellas se analizan determinadas prácticas a partir de un esquema que incluye una descripción inicial (concepto, características, fundamentos normativos), una evaluación general sobre su nivel de desarrollo en las EFS de la región y, finalmente, una serie de casos exitosos que pueden ser considerados*

como buenas prácticas inspiradoras en la materia.

Para la selección de las buenas prácticas se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

- *Innovación: capacidad de la buena práctica para solucionar problemas tradicionales a través de acciones diferentes, creativas y que agreguen valor estratégico a los procedimientos que rigen el accionar de las EFS.*
- *Sostenibilidad: capacidad de la buena práctica para sostener en el tiempo sus resultados y las condiciones que le permitan continuar operando.*
- *Replicabilidad: capacidad de la buena práctica para desarrollarse con resultados similares en países que presenten contextos similares.*
- *Inclusividad: capacidad de la buena práctica para vincular a la ciudadanía en su proceso, diseño, implementación o evaluación.*

Los esfuerzos colectivos que contribuyeron a concretar esta tarea se ven reflejados en los resultados expuestos en el informe, que servirá de base para futuras investigaciones y para desarrollar la discusión sobre TPA en las EFS de la región en vistas a la promoción de avances en los sistemas de control público de nuestros países.

NOTA METODOLÓGICA

La metodología para la elaboración del informe tuvo como criterio rector la maximización de las instancias de participación e intercambio en el proceso de investigación y de análisis de los resultados, con el objeto de enriquecer su contenido y asegurar un alto consenso alrededor de sus conclusiones. Asimismo, los datos vertidos en el informe fueron corroborados con diversas fuentes de información a fin de garantizar su veracidad y la rigurosidad de las afirmaciones expuestas.

La realización del estudio abarcó tres etapas:

I) Relevamiento de información, II) Elaboración del informe, y III) Revisión y redacción definitiva.

1. RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN

Como principal herramienta para la recolección de información específica relativa a la implementación de prácticas en materia de TPA en las EFS de la región, se utilizó un cuestionario prediseñado que fue empleado por los diversos participantes de la iniciativa en el trabajo de campo en cada país. Para su confección se contó con el asesoramiento del consultor académico Enrique Peruzzotti. Adicionalmente, el instrumento fue validado mediante consultas con funcionarios de EFS

de distintos países, y con expertos de organizaciones como IBP y Fundar. Se tuvo especialmente en cuenta que las categorías y el lenguaje utilizado en las preguntas fueran comprensibles por todos los destinatarios, más allá de la diversidad institucional y cultural de la región. El cuestionario tenía 36 preguntas, contenía el relevamiento de variables cuantitativas y cualitativas, priorizándose las segundas, mediante una combinación de preguntas cerradas con formato de opciones múltiples, y abiertas, en las que las personas consultadas podían desarrollar con más precisión la información solicitada. El cuestionario fue contestado por las organizaciones participantes de la Iniciativa, algunos funcionarios de EFS, especialistas y miembros de asociaciones de personal de organismos de control de distintos países de la región.

El proceso de relevamiento de información se integró también con fuentes bibliográficas e institucionales diversas –buena parte de las cuales están disponibles para su consulta en el sitio Web de la iniciativa. Entre dichas fuentes destacamos:

I Documentos de estándares, ponencias e informes técnicos emitidos por los organizaciones internacionales que agrupan a las EFS (OLACEFS, OCCEFS, INTOSAI).

II Investigaciones y publicaciones académicas en materia de control externo.

III Resultados de investigaciones realizadas por comisiones de OLACEFS e INTOSAI a partir de información proporcionada por las propias EFS.

IV Informes de gestión producidos por las entidades fiscalizadoras.

V Instrumentos normativos de carácter local e internacional.

VI Sitios Web institucionales.

VII Resultados de mediciones como el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria y el Open Budget Index.

2. ELABORACIÓN DEL INFORME

Para el procesamiento de la información relevada se elaboró una matriz, que permitió sistematizar los datos en función de distintas variables (práctica analizada, país, fuente), realizar análisis comparativos de los resultados, extraer conclusiones generales y detectar casos novedosos. Durante el proceso de redacción del informe, se realizaron consultas adicionales vía telefónica, correo electrónico y videoconferencia con las personas encuestadas y con nuevos interlocutores a fin de complementar o aclarar la información vertida en los cuestionarios o extraída de fuentes secundarias, corroborar datos y profundizar el conocimiento sobre algunas cuestiones específicas.

3. REVISIÓN Y REDACCIÓN DEFINITIVA

La versión preliminar del informe fue distribuida entre los participantes de la Iniciativa y funcionarios de EFS, quienes formularon sus observaciones, comentarios y precisiones. La versión final se vio enriquecida a partir de las correcciones y agregados allí sugeridos.

TRANSPARENCIA

INTRODUCCIÓN

En el contexto de consolidación democrática en el continente, los esfuerzos por la modernización del Estado han ido acompañados de una creciente apertura de las agencias públicas a la ciudadanía. El diseño y puesta en práctica de políticas de transparencia ha sido un componente de esa tendencia. Aunque los avances registrados en los últimos tiempos son muy importantes, es aún largo el camino por recorrer.

Las entidades fiscalizadoras juegan un rol fundamental en el sistema de rendición de cuentas gubernamental, y su tarea de control público debe realizarse de cara a la ciudadanía. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las EFS son concebidas como órganos técnicos que ocupan un lugar en el sistema institucional de control externo y cuyo trabajo sólo resulta relevante para otras agencias, también técnicas. Son pocos los países en los que la EFS es percibida como un actor que produce información valiosa sobre la marcha del gobierno y cuya acción beneficia directamente a los ciudadanos.

Las políticas de transparencia están relacionadas— en sus fundamentos y manifestaciones efectivas— con la gestión de la información

y el acceso ciudadano al conocimiento sobre la acción del gobierno.

Bajo esta sección, analizaremos los mecanismos y prácticas desarrolladas por las EFS a fin de poner a disposición del público —ciudadanía, OSC, periodistas, investigadores, y cualquier otro agente interesado— la información relativa a su funcionamiento institucional y a los resultados de su tarea de control.

La obligación de hacer públicamente accesible la información que se encuentra en poder de las entidades fiscalizadoras tiene un fundamento general en el principio de transparencia de los actos del Estado en una república; que alcanza a todos sus órganos, pero resulta especialmente relevante respecto de las EFS, dado su particular rol institucional como controladoras de la actividad de la Administración, con capacidad técnica para acceder y procesar información compleja relativa a su desempeño y a la utilización de los recursos públicos.

La Declaración de Asunción de Principios sobre Rendición de Cuentas, adoptada por OLACEFS en 2009, establece en su principio cuarto que la publicidad de las actuaciones públicas es premisa fundamental

de la transparencia, por lo que la información presentada para los efectos de la rendición de cuentas debe ser confiable, relevante, clara, comprensible, completa, medible, verificable, oportuna, útil, pública y accesible para el ciudadano, promovándose el uso de diferentes medios para su comunicación, con el objeto de lograr una adecuada difusión a los actores interesados.

No debe perderse de vista que existen aspectos institucionales que condicionan las posibilidades de una gestión transparente de las EFS (falta de independencia o autonomía, facultades acotadas, falta de recursos, entre otros)¹.

No es casualidad, en este sentido, que las EFS institucionalmente más fuertes sean las que evidencien mejores niveles de transparencia. Pero al mismo tiempo, el desarrollo de políticas de transparencia contribuye a fortalecer a la entidad en sus capacidades de control y a legitimar su función. El impacto para el mejor funcionamiento del Estado es mayor cuando la EFS pone a disposición de la comunidad los resultados de su trabajo. La auditoría gubernamental constituye una herramienta de alto valor para una multiplicidad de actores que pueden aprovechar ese insumo para exigir cuentas a la Administración.

¹ Sobre los condicionantes institucionales del desempeño de las entidades fiscalizadoras, véase Santiso, Carlos, *The political Economy of Government Auditing: Financial Governance and the Rule of Law in Latin America and Beyond*, Routledge Cavendish, 2009. Véase también Santiso, Carlos, *Eyes wide shut? The politics of autonomous audit agencies in emerging economies*, disponible en <http://iniciativatpa.wordpress.com/biblioteca>



PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA EN LAS EFS DE AMÉRICA LATINA

En el presente apartado se analizan los siguientes elementos relacionados con las prácticas de transparencia en las Entidades Fiscalizadoras Superiores: I) existencia de un marco normativo sobre acceso a la información pública que alcance a la EFS, II) implementación por parte de la EFS de políticas activas de comunicación, III) difusión de los informes de auditoría, IV) transparencia en la ejecución de los recursos de la EFS, V) transparencia en los procesos licitatorios y contrataciones que lleve adelante la entidad, VI) publicidad de la nómina de personal de la EFS con referencia al cargo y la remuneración percibida, y VII) publicidad de las declaraciones juradas de bienes y relaciones profesionales previas de los funcionarios de la EFS.

En cada caso realizaremos una breve descripción de las características de estas prácticas, repasaremos la situación de las EFS de la región con relación a ellas y reseñaremos algunas experiencias destacables o novedosas presentes en nuestros países.

I. EXISTENCIA DE UN MARCO NORMATIVO SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA QUE ALCANCE A LA EFS

Tal como hemos señalado, la publicidad de toda actividad del Estado es uno de los principios esenciales del sistema republicano y el acceso a esa información es un derecho de todas las personas, reconocido por los principales instrumentos internacionales de derechos humanos y por las constituciones de muchos países de nuestra región. Sin embargo, la sola consagración constitucional o internacional del derecho no es suficiente para garantizar su goce real y efectivo. En la mayoría de los casos, la falta de regulación legal que establezca procedimientos específicos, con pautas claras y remedios para el incumplimiento, atenta contra el ejercicio del derecho.

El contenido de la normativa sobre acceso a la información puede variar ligeramente de país en país, pero el principio básico es que toda información en poder de un ente estatal es pública y, por lo tanto, accesible a toda persona, salvo que esté expresamente reservada en virtud de alguna de las razones admitidas por la ley.

La situación en organismos históricamente poco visibles para la ciudadanía y poco habituados a rendir cuentas de su actividad –como las EFS– suele ser más preocupante que la de otras agencias estatales más expuestas al público. A la tradicional falta de apertura de las EFS a la sociedad contribuye el hecho de que éstas son vistas por el ciudadano común como meras extensiones administrativas del gobierno y

no como piezas clave del sistema de control público. Como consecuencia, mientras que un gran número de actores podría aprovechar el trabajo de las EFS (organismos de lucha contra la corrupción, ministerio público, organizaciones de la sociedad civil, periodistas, ciudadanos), es poco frecuente que lo hagan. Y si decidieran acceder a la información producida por las EFS, probablemente tendrían dificultades para lograrlo.

El acceso por parte de la ciudadanía a la información pública en poder de la EFS es una condición necesaria para una gestión transparente. Sin embargo, no es extraño que quien pretenda acceder a información pública en poder de cualquier organismo de gobierno, y de las EFS en particular, deba enfrentar una serie de barreras que pueden terminar por frustrar el objetivo. Algunas veces la denegación de información se debe simplemente a la falta de voluntad del ente requerido en entregarla; en otras oportunidades, los obstáculos se deben al desconocimiento de la existencia de una obligación en tal sentido, a la cultura del secreto fuertemente arraigada en órganos poco acostumbrados a relacionarse con el ciudadano, al temor en entregar información sensible, a la ausencia de dependencias especialmente dedicadas a procesar las solicitudes o al alto grado de burocratización de los procedimientos existentes. Como consecuencia, el ciudadano desiste o accede tarde a

información muchas veces incompleta, incluso después de engorrosos procesos administrativos y hasta judiciales.

Las EFS deben asegurar el acceso y disponibilidad pública de su información de mayor interés, que consiste en los informes de su trabajo de auditoría, sus resultados y hallazgos. Pero también se debe brindar información sobre su estructura orgánica, sus funciones y atribuciones, el marco normativo al que están sujetas, la planificación de su actividad, el cumplimiento de sus objetivos, el personal que las integra, las contrataciones que realiza, la ejecución de su propio presupuesto, etc.

En función del diseño institucional de la EFS de cada país, las leyes generales de acceso a la información pueden alcanzar a la entidad como sujeto obligado y ser directamente operativas frente a ellas o bien requerir algún tipo de adhesión o reglamentación previa por parte de la EFS, que contemple sus propias particularidades.

EVALUACIÓN

A pesar de que los desarrollos normativos sobre acceso a la información tienen raíces de larga data, en la última década que se produjeron avances considerables.

La OEA ha tenido un rol fundamental en impulsar la adopción de legislación específica sobre acceso a la información en los países de la región, a través de la emisión de declaraciones, recomendaciones y documentos técnicos. La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información² recoge los estándares mínimos que deben cumplir las leyes nacionales.

Actualmente, una serie de países de la región cuenta con una ley especial sobre acceso a la información: Chile (2008), Colombia (1985)³, Ecuador (2004), El Salvador (2011), Guatemala (2008), Honduras (2006), México (2002), Nicaragua (2007), Panamá (2002), Perú (2002), República Dominicana (2004) y Uruguay (2008). En todos los casos, la EFS se encuentra entre los sujetos obligados por la ley.

En una situación distinta se encuentra un buen número de países que aún no cuentan con una ley de acceso a la información, a pesar de que la mayoría de ellos reconoce el derecho en sus constituciones políticas: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Cuba, Paraguay, Venezuela. En algunos casos existe normativa que dispone la publicidad de determinada información

por ciertas entidades –generalmente dependientes del Poder Ejecutivo–, pero que no cumple con las condiciones mínimas que garantizaría una ley específica acorde a los estándares internacionales.

Los resultados del diagnóstico muestran que la situación del acceso a la información en poder de las EFS en los países de la región es muy dispar. Hay países que se encuentran a la vanguardia, con leyes de avanzada y con EFS activas en la implementación de políticas de transparencia, y hay otros que aún no cuentan con el marco legal mínimo necesario para asegurar el acceso de la ciudadanía a la información pública.

La experiencia regional indica que la sola existencia de una ley no es suficiente para hacer operativo el acceso a la información pública. Los países con mejor desempeño son aquellos que cuentan con una autoridad de vigilancia fuerte y activa en la promoción de la transparencia en las distintas dependencias del Estado. Además de ello, es necesario un compromiso genuino en ese plano por parte de las entidades de control. En general, las EFS que evidencian los mejores niveles de transparencia son aquellas con mayor grado de consolidación institucional y que gozan de garantías de independencia y competencias suficientes para desarrollar sus funciones. A grandes rasgos, podrían establecerse tres categorías de casos, en función del grado de cumplimiento por la EFS de la obligación de brindar acceso a la información pública: a) países en

los que resulta muy difícil acceder a información pública en poder de sus EFS; b) países cuyas EFS se limitan a brindar acceso a información pública a solicitud de los interesados, y c) países cuyas EFS implementan políticas activas para favorecer el acceso a la información pública en su poder.

² Organización de Estados Americanos (OEA), Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, disponible en <http://www.alianzaregional.net/site/images/stories/leymodelo-4-28-10.pdf>

³ Si bien Colombia posee la normativa más antigua en la materia (Ley 57 de 1985), debe aclararse que desde distintos sectores se promueve la adopción de una nueva ley de acceso a la información que esté en línea con los desarrollos de los últimos tiempos. Ver sitio de la alianza Más Información Más Derechos <http://masinformacionmasderechos.net>

BUENAS PRÁCTICAS

• MÉXICO

México es un buen ejemplo de los países que cuentan con un marco normativo e institucional establecido sobre transparencia y acceso a la información pública. Fue uno de los primeros de la región en adoptar una ley en la materia⁴ y cuenta con un órgano de aplicación independiente y con amplias competencias: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)⁵. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es uno de los sujetos obligados por la ley. En 2006, la ASF y el IFAI firmaron un convenio de colaboración con el objetivo de fortalecer los mecanismos de acceso a la información pública en el ámbito de la ASF, promover actividades de capacitación técnica, y desarrollar publicaciones conjuntas, entre otros fines. Para un mejor cumplimiento de sus compromisos, la ASF creó el Comité de Transparencia y Acceso a la Información de la Auditoría Superior de la Federación⁶. En su propio sitio Web, la ASF dispone de una sección denominada Portal de Transparencia, para dar cumplimiento a las obligaciones de difusión activa de información pública en su poder, que actualiza periódicamente. También elaboró una guía del usuario que contempla las particularidades propias del acceso a la información en la entidad. En línea con lo dispuesto por el art. 62 de la Ley de

Transparencia, la ASF confecciona un informe anual para presentar ante el IFAI que incluye información sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia; la gestión de solicitudes de acceso a la información presentadas con su resultado y su tiempo de respuesta; las denuncias y recursos interpuestos por incumplimiento de la Ley, así como su resolución; las dificultades observadas en el cumplimiento de la Ley; un informe de gestión del Comité de Transparencia; y los objetivos de la ASF en materia de transparencia para el siguiente año. Debe señalarse que frente al avance registrado por otras instituciones públicas mexicanas en la observancia a la Ley de Acceso a la Información, la ASF tiene aún un buen camino por delante para mejorar su desempeño⁷. No obstante, los avances registrados por la ASF resultan destacables en la región.

• CHILE

Si bien fue adoptada más recientemente, Chile también cuenta con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁸. Uno de los aspectos más importantes de la Ley es la creación del Consejo para la Transparencia, encargado de garantizar la correcta implementación y cumplimiento de la normativa por los

distintos órganos del Estado. Con ese objetivo, el Consejo para la Transparencia y la Contraloría General de la República (CGR) -uno de los sujetos obligados por la Ley- firmaron un convenio de colaboración, que prevé el asesoramiento técnico en materia de acceso a la información, la realización de actividades de capacitación y el desarrollo de publicaciones conjuntas⁹. La CGR cuenta con una Unidad de Acceso a la Información, a través de la cual se canalizan las cuestiones relacionadas con la materia. Además, la entidad desarrolló la aplicación “Contraloría Transparente”, disponible en el Portal Institucional, para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia activa. También dispone de un apartado para realizar solicitudes de acceso a la información. Según la edición 2010 del Barómetro de Acceso a la Información Pública desarrollado por la Universidad Diego Portales y Adimark, la CGR se ubicó entre las seis entidades mejor evaluadas del país¹⁰. El ranking está basado en un estudio de percepción, que mide variables como confiabilidad y precisión de la información, disposición a brindarla y entrega oportuna.

⁴ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de 30 de abril de 2002.

⁵ www.ifai.org.mx

⁶ Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Transparencia y Acceso a la Información de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el DOF el 28 de diciembre de 2006.

⁷ Ver “Estudio en Materia de Transparencia de Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, preparado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE) para el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), disponible en http://www.ifai.org.mx/SitiosInteres/estudios#estudio_insti

⁸ Ley 20.285 de 20 de agosto de 2008

⁹ Convenio firmado el 3 de junio de 2009. Ver el informe de gestión de la CGR denominado Cuenta Pública 2009, disponible en su sitio web.

¹⁰ Véase Barómetro de Acceso a la Información Pública 2010, Universidad Diego Portales y Adimark, disponible en <http://www.prensafcl.udp.cl/resultadosbarometro2010.pdf>

II. IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA ACTIVA DE COMUNICACIÓN

La obligación de transparencia de las EFS no se agota en la entrega de información a solicitud de los ciudadanos que, por lo general, desconocen el rol que éstas cumplen y el trabajo que desarrollan. Para garantizar que la publicidad de los actos de la entidad controladora sea efectiva, es necesario que se adopte una política activa de difusión de información.

Como piso mínimo, es imprescindible que las EFS cuenten con un sitio Web que sirva como plataforma de comunicación con el público, donde esté disponible toda la información relativa a las funciones y actividades de la entidad. La legislación comparada en materia de acceso a la información exige a los sujetos obligados difundir de oficio –y mantener actualizada– en sus portales de Internet determinada información básica para mejorar la transparencia. En el mismo sentido, el Principio segundo de los Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas de INTOSAI –ISSAI 20– establece que las EFS “hacen público su mandato, sus misiones, su organización, su estrategia y sus relaciones con las diferentes partes interesadas, incluyendo a los órganos legislativos y las autoridades del poder ejecutivo”.

Sin embargo, el portal no debe ser concebido como un depósito de información, sino como una herramienta de comunicación con el público, conformado tanto por

especialistas como por simples ciudadanos interesados en consultar sobre algún aspecto del trabajo de la EFS. No sólo es importante que esté disponible toda la información relevante, sino también que ésta sea fácilmente accesible, que el sitio sea interactivo, con un diseño amigable al usuario, que se mantenga actualizado, que cuente con buscadores eficientes y habilite canales de contacto con la entidad.

Es importante que las EFS publiquen en sus portales Web información institucional, como: estructura orgánica, funciones y atribuciones; organigrama e información de contacto de las áreas relevantes; marco normativo aplicable; proyectos, objetivos y metas a alcanzar; información relativa a personal, contrataciones y presupuesto de la entidad; memorias anuales o informes de gestión; actos y decisiones administrativas adoptadas; agenda de actividades de sus autoridades.

Pero la información más importante que debe estar disponible al público es aquella relacionada con la actividad sustantiva de auditoría, principal función de las EFS. Esto incluye no sólo los resultados de cada una de las auditorías realizadas –a lo que dedicamos el acápite siguiente– sino también los planes de auditoría aprobados por la entidad para un periodo determinado– generalmente un año–, donde se establece qué organismos o programas de gobierno se evaluarán y qué aspectos particulares serán

auditados. La publicidad de la información sobre la planificación favorece la participación de actores institucionales relevantes –como legisladores o comisiones parlamentarias, organismos de control, organizaciones de la sociedad civil o grupos de ciudadanos– que muchas veces se encuentran en condiciones privilegiadas para proponer puntos específicos de auditoría o aportar información útil para el proceso auditor. Así, por ejemplo, una asociación de lucha contra el SIDA, conociendo que la EFS ha decidido realizar una auditoría de gestión sobre la implementación de un programa de atención a personas con SIDA del Ministerio de Salud, podría brindar información sobre el funcionamiento del programa en determinadas zonas o centros de salud, o sugerir a la EFS que verifique la regularidad del proceso de contratación con el laboratorio que provee un medicamento que resultó de mala calidad, etc.

Por otra parte, si bien el portal Web de la entidad es un medio fundamental para una política eficiente de comunicación, existen además otras herramientas o canales de difusión que las EFS pueden utilizar para lograr un mayor impacto de su trabajo y un mejor aprovechamiento de sus productos por parte de la comunidad. La difusión de información relevante a través de los medios de comunicación (televisión, radio, periódicos) es la forma más efectiva de llegar masivamente a la ciudadanía. También se pueden utilizar boletines electrónicos

destinados a un público interesado, realizar audiencias públicas para difundir determinada información, producir publicaciones temáticas a partir de los resultados obtenidos por la EFS en su actividad de control, etc.

Es importante que las EFS cuenten con oficinas especialmente encargadas de diseñar e implementar políticas de comunicación institucional, encaminadas a dar transparencia a la gestión de la entidad, pero también a llevar adelante estrategias para optimizar el impacto del trabajo que realiza, y mejorar de esa forma la calidad del control institucional.

EVALUACIÓN

La política comunicacional de las EFS de la región presenta distintos niveles de desarrollo y ocupa lugares diferentes entre las prioridades de cada entidad. Mientras algunas sitúan la comunicación institucional entre sus objetivos estratégicos para lograr que sus tareas de control tengan un mayor impacto, otras apenas cumplen con las obligaciones mínimas de transparencia publicando información básica en Internet.

Si bien todas las entidades cuentan con un portal Web institucional, la calidad de los sitios varía de unos a otros respecto de variables como: funcionalidad del diseño, interactividad, facilidad en la navegación, cantidad de información disponible, accesibilidad y actualidad de la información, entre otras. Algunos buenos ejemplos son los portales de las EFS de Brasil, Chile, Colombia y Ecuador.

En algunos casos, la información disponible en el sitio se limita a algunas cuestiones relativas a la estructura y competencias de la EFS, marco legal, autoridades y algunos informes. En tanto, cabe destacar la situación de algunos países que cuentan con una ley de acceso a la información que impone la obligación sobre los sujetos obligados –la EFS entre ellos– de difundir de oficio determinada información. Tal es el caso de Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú y República Dominicana. La información que difunden varía de acuerdo a los términos de la ley de cada país, pero, en la mayoría de los casos, incluye datos generales de funcionamiento de la entidad, normativa, organigrama, datos de contacto de cada área, información relativa a organización, planeamiento, gestión, personal, contrataciones, presupuesto de la entidad, decisiones adoptadas, agenda de actividades, entre otros. Debe destacarse el caso de la Contraloría General del Estado de Ecuador¹¹ por la cantidad y calidad de la información que publica para dar cumplimiento a la Ley de Transparencia. También debe mencionarse el caso de las contralorías de Chile¹² y de Perú¹³, que para sus portales de transparencia desarrollaron aplicaciones ad hoc que resultan interactivas, atractivas y de fácil navegación. El sitio de la Contraloría del Perú tiene una sección especialmente destinada a la accesibilidad para personas con discapacidad visual¹⁴.

Cuando la EFS está constituida como cuerpo colegiado, es importante que se difunda la información relativa a las

sesiones públicas de sus miembros, los órdenes del día y las actas de las reuniones con las decisiones adoptadas. Dos casos que cumplen con esos requisitos son el del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil¹⁵ y el de la Auditoría General de la Nación¹⁶, de Argentina. Por su parte, a pesar de tener un sitio Web modesto en comparación con los dos casos anteriores, el Tribunal de Cuentas del Uruguay dispone de un buscador de resoluciones que permite el ingreso de consultas por varios campos¹⁷.

En cuanto a la información sobre la planificación de la actividad de control, son pocas las EFS que publican su plan anual de auditoría, con detalle de cada organismo o programa de gobierno que se auditará durante el periodo. Por ejemplo, la Contraloría de Ecuador publica abundante información sobre el plan de control del año en curso, con datos estadísticos y descripción de cada auditoría prevista, modalidad y fechas de ejecución¹⁸. La Contraloría General de Colombia, por otro lado, ofrece un buscador de palabras claves que arroja información básica sobre el plan general de auditoría¹⁹. También el portal de la Auditoría General de la Nación de Argentina dispone de un listado actualizado de auditorías en curso²⁰.

Casi todas las EFS relevadas difunden noticias sobre las actividades institucionales que realiza la entidad. La mayoría dispone de una sección en el sitio Web destinada a ese propósito. Sin embargo, el contenido de las noticias suele limitarse a la actividad institucional desarrollada por

¹¹ Véase en el Portal de Internet de la CGE, http://www.contraloria.gov.ec/ley_de_transparencia.asp

¹² Véase en el Portal de Internet de la CGR, <http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/portalCGR/CGRTransparente/transparenciaCGR>

¹³ Véase en el Portal de Internet de la CGR, <http://apps.contraloria.gob.pe/transparencia/>

¹⁴ Véase <http://www.contraloria.gob.pe/wps/portal/portalcgr>

¹⁵ Véase en el Portal de Internet del TCU, <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/sessoes/pautas>

¹⁶ Véase en el Portal de Internet de la AGN http://www.agn.gov.ar/n_actas_colegio.htm

¹⁷ Véase en el Portal de Internet del Tribunal de Cuentas, <http://www.tcr.gub.uy/resoluciones/index.htm>

las autoridades de la EFS, la información a menudo es escasa, incompleta y desactualizada.

Una herramienta útil para la transparencia institucional es la que dispone la Contraloría de Chile, que publica en su portal la agenda del Contralor, con indicación de las audiencias que mantiene día por día²¹.

Algunas EFS producen y difunden noticias a través de boletines electrónicos y otros medios con cierta regularidad. Otras disponen, además, de una sección en su sitio Web que recopila las noticias vinculadas a la EFS publicadas en periódicos, programas de televisión y radio. Las EFS de Brasil²², Colombia²³ y México²⁴ desarrollaron programas institucionales que se emiten por televisión (los videos de cada emisión están disponibles en sus respectivos sitios de Internet).

Sin embargo, en unos pocos casos se evidencia una política activa e integral de comunicación, que incluya producción y difusión de información relevante sobre el control público, realización de ruedas de prensa para difundir hallazgos importantes, presencia sostenida en los medios de comunicación, utilización de medios audiovisuales y nuevas tecnologías, redes sociales, entre otras herramientas.

BUENAS PRÁCTICAS

• BRASIL

Es destacable la estrategia de comunicación integral del Tribunal de Cuentas de la Unión. Su portal Web es uno de los más completos, interactivos y orientados al ciudadano²⁵. Su diseño es claro, la información está organizada en función del perfil del visitante y cuenta con buscadores específicos para cada sección. El TCU publica abundante información sobre su marco normativo, antecedentes de sus autoridades, organigrama con datos de contacto de cada dependencia y persona a cargo, listado de personal y estructura remunerativa, licitaciones y compras, planificación estratégica, entre otros detalles. Cuenta también con información sobre las sesiones y jurisprudencia del Tribunal, con ágiles motores de búsqueda. Pero además de su portal Web, el TCU dispone de una Agencia de Noticias propia, encargada de la implementación de verdaderas estrategias de comunicación orientadas al ciudadano, que incluye programas de radio y de TV, canal en el sitio de videos YouTube y utilización de redes sociales como Twitter. Por su parte, la Editorial del TCU está encargada de la publicación de una revista,

boletines y material didáctico, mediante los cuales se difunden las actividades que realiza y los resultados de su tarea auditora.

• COSTA RICA

La Contraloría costarricense ha desarrollado sistemas de información pública que son ampliamente utilizados por medios de comunicación, legisladores, sociedad civil y agrupaciones gremiales. Asimismo, el sitio Web exhibe una amplia variedad de documentos²⁶ relacionados a la fiscalización y la gestión pública, al tiempo que se ofrecen cursos de capacitación²⁷, que se desarrollan tanto de modo presencial como virtual. También cabe mencionar la organización de seminarios, foros y congresos. Todo ello da cuenta de una política de comunicación dirigida a la ciudadanía, en línea con el plan estratégico 2008-2012²⁸, entre cuyos objetivos incluye: el incremento del uso de los productos de la CGR por parte de legisladores, medios de comunicación y sociedad civil; y el aumento de la confianza en la EFS por parte de la ciudadanía

¹⁸ Véase en el Portal de Internet de la CGE, http://www.contraloria.gob.ec/ley_de_transparencia_detalle_plan.asp

¹⁹ Véase en el Portal de Internet de la CGR, <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/plan-general-de-auditoria-pga>

²⁰ Véase en el Portal de Internet de la AGN, http://www.agn.gov.ar/n_aud-curso.htm

²¹ Véase en el Portal de Internet de la CGR, <http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Portal/Actualidad/Agendas/Contralor/2011/Abril2011.html>

²² Programas "TCU cidadão" y "TCU em Ação". Véase <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa>

²³ Programa "Mesa de control. Véase <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/mesa-de-control>

²⁴ Programa "Pesos y contrapesos". Véase http://www.asf.gob.mx/cs_09.html

²⁵ Véase el Portal de Internet del TCU, www.tcu.gov.br

²⁶ Para mayor información consultar la sección biblioteca en el portal institucional de la CGR: http://cgrw01.cgr.go.cr/portal/page?_pageid=434,1810531&_dad=portal&_schema=PORTAL

²⁷ Véase Centro de Capacitación en el sitio Web de la CGR: http://cgrw01.cgr.go.cr/portal/page?_pageid=434,1781426&_dad=portal&_schema=PORTAL (último acceso 20/4/2011)

²⁸ Véase "Plan Estratégico Institucional 2008-2012. Costa Rica, agosto de 2008. Un compromiso con la sociedad costarricense". Disponible en http://cgrw01.cgr.go.cr/pls/portal/docs/PAGE/PORTAL_FUNCIONARIOS_2008/SECCIONES%20FUNCIONARIOS/DOCUMENTOS/ESTRATEGIA_PLANIFICACION/ESTRATEGIA_2008_2012.PDF

III. DIFUSIÓN DE LOS INFORMES DE AUDITORÍA

Merece un capítulo aparte la difusión de los informes de auditoría, pues es el producto principal del trabajo que desarrollan las EFS. Tales documentos contienen información muy valiosa sobre aspectos relevantes del funcionamiento de las distintas agencias del Estado. Las auditorías son evaluaciones técnicas que se realizan siguiendo rigurosas pautas metodológicas y que ofrecen un buen diagnóstico sobre la situación de un organismo o programa de gobierno. Muchas veces detectan falencias o irregularidades y presentan recomendaciones para superarlas.

Si bien la legislación de cada país establece mecanismos institucionales para el procesamiento de los informes que produce la entidad fiscalizadora –que generalmente involucra al parlamento o alguna de sus comisiones–, su aprovechamiento por parte de otros actores fortalece el sistema de rendición de cuentas gubernamental. La experiencia de nuestros países demuestra que los mecanismos formalizados del sistema de control externo por sí solos no alcanzan, y su funcionalidad demanda políticas activas de difusión. Las EFS tienen la capacidad y el mandato de evitar los riesgos de que su valioso trabajo resulte social e institucionalmente desaprovechado. Las dinámicas de cooperación con organizaciones de la sociedad civil, el sector académico, los medios de comunicación y otros actores estatales (jueces, fiscales, agencias anticorrupción, Defensor del Pueblo, etc)

mejoran sensiblemente el impacto y calidad del control. La sinergia generada por la acción de diversos entes con facultades, capacidades y herramientas de acción diversas, redundan en un control más completo y más eficiente²⁹.

La Declaración en uniformidad de México sobre Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, adoptada por INTOSAI, establece en su Quinto Principio que las EFS tienen el derecho y la obligación de difundir los resultados de su trabajo y que no deben sufrir injerencias en ello. En el mismo sentido, el Principio 7 de la ISSAI 20 –Principios de transparencia y rendición de cuentas– señala que las EFS deben dar a conocer al público los resultados de sus auditorías, de las recomendaciones que formulan y de sus conclusiones acerca del conjunto de las actividades gubernamentales. Entre las buenas prácticas que relevó INTOSAI en la ISSAI 21, se advierte en relación al mencionado principio que la mayoría de las EFS reconocen la necesidad de informar públicamente sobre los resultados de sus auditorías así como de dar acceso a otras publicaciones.

No sólo es importante que los informes completos estén disponibles en el portal Web en un lugar visible, sino también que la información esté suficientemente organizada y sistematizada, de manera que sea sencillo identificar el producto que se busca. Resulta de gran ayuda que los sitios cuenten con buscadores específicos que

permitan acceder fácilmente a los informes requeridos a partir de diferentes criterios (periodo, organismo auditado, asunto, etc.).

Por otro lado, resulta fundamental que los informes de auditoría sean publicados oportunamente, pues de lo contrario sus hallazgos y conclusiones podrían quedar obsoletos. Además, la difusión tardía de los informes de auditoría provoca una pérdida de interés tanto del órgano auditado como de los demás actores del sistema de control y de la ciudadanía en general, y reduce las oportunidades para que la sociedad civil pueda utilizar esa información para exigir mejoras en el desempeño del gobierno. Las normas ISSAI 20 hacen referencia en su Principio 1 a que el marco normativo que rige a las EFS debe prever la publicación oportuna de los informes de auditoría en los plazos prescritos. Y en esa línea, la Declaración de México dispone que las EFS pueden publicar y difundir sus informes una vez que estos son formalmente entregados a la autoridad correspondiente (Principio Sexto).

También es importante que las EFS hagan pública la información relativa al seguimiento de las recomendaciones efectuadas en los informes de auditorías, de manera que sea posible verificar el grado de impacto de la auditoría en el mejoramiento del desempeño de los organismos fiscalizados. Entre las buenas prácticas reseñadas en la ISSAI 21 en relación al Principio 3, se

²⁹ Sobre la publicidad de los informes de auditoría, véase Santiso, Carlos, *The political Economy of Government Auditing: Financial Governance and the Rule of Law in Latin America and Beyond*, Routledge Cavendish, 2009, p. 38.

resalta que algunas EFS elaboran informes donde evalúan las medidas tomadas por los organismos auditados para abordar las recomendaciones contenidas en auditorías precedentes.

Uno de los problemas que se plantea respecto de la difusión de los informes de auditoría, es el relativo al lenguaje técnico con que son elaborados, y que torna difícil su lectura para quienes no son especialistas. Las EFS tienen el desafío de superar ese obstáculo y hacer accesible al público tal información; por ejemplo, a través de resúmenes ejecutivos que presenten los resultados del informe de manera clara y comprensible por todos. Los recursos que pueden utilizarse para traducir esa información son muchos, e incluyen no sólo documentos escritos, sino también gráficos, audio, videos, etc,

Por último, no es suficiente que los informes estén disponibles en los portales de Internet de las EFS. Estas deben diseñar políticas eficientes y proactivas de difusión de los resultados del control. El principio 8 de la ISSAI 20 establece que las EFS comunican sus actividades y los resultados de las auditorías ampliamente y de manera oportuna a través de los medios de comunicación. También dispone que deben ser visibles en el ámbito público y que deben alentar el interés público y académico en sus conclusiones más importantes. Para ello, es necesario que las EFS interactúen con los medios de comunicación, con la sociedad civil y los demás actores relevantes del sistema de control público.

Las EFS deben ser creativas en la forma en que presentan la información y en la detección de los destinatarios que puedan estar

especialmente interesados en recibirla.

Mientras que la difusión masiva tiene sus ventajas, muchas veces se logra un mayor impacto a través de una comunicación dirigida a actores clave. Los potenciales “clientes” de la información de las EFS no son siempre los mismos, sino que varían en función del “producto” que la entidad tenga para ofrecer. Si todos los clientes reciben continuamente ofertas de todos los productos, es muy probable que se pierdan en la información o que no estén dispuestos o no tengan tiempo para realizar una búsqueda. Por eso es importante que además de difundir al público en general, la EFS llame la atención de los destinatarios apropiados ante una información que pueda resultarles relevante. Por ejemplo, si produce información sobre la prestación de un servicio público, es importante que el informe llegue a manos de la comisión parlamentaria correspondiente, del ente de control del servicio en cuestión, de las asociaciones de usuarios, de los periodistas interesados en esa temática, y de las agencias disciplinarias o la Justicia en caso de haberse detectado irregularidades.

EVALUACIÓN

Los resultados del estudio de diagnóstico indican que la mayoría de las EFS cumplen con el requerimiento mínimo de publicar sus informes de auditoría completos en Internet (como excepción, la Contraloría de Bolivia sólo publica extractos que contienen las principales conclusiones, accesibles a través de un buscador multicriterios). De acuerdo al diseño del portal, en algunos casos resulta más sencillo que en otros encontrar la sección correspondiente aunque, por

lo general, el acceso suele estar en la página principal y ser fácilmente visible. Sin embargo, son pocos los ejemplos en los que la información está claramente organizada y sistematizada por criterios funcionales como fecha de emisión u organismo auditado, con lo cual suele ser difícil identificar el informe que se busca.

Algunas EFS publican los resultados de las auditorías dentro de un informe mayor que contiene los resultados de la fiscalización de todo un ejercicio. Tal es el caso de la Auditoría Superior de la Federación de México, que publica cada año el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. Si bien la información puede navegarse a partir de un índice de entidades auditadas y acceder al informe que se desee, hay que esperar a la publicación conjunta de la totalidad de los informes una vez concluida la fiscalización del ejercicio. Es decir que no es posible acceder a los informes a medida que son concluidos. Esto puede presentar problemas en cuanto a la actualidad de la información que se publica³⁰. En el caso de la Contraloría General de Cuentas de Guatemala no es posible acceder a los informes de auditoría en archivos individuales, sino que deben buscarse dentro del archivo que contiene el informe anual, lo que dificulta en gran medida la tarea. Como contracara, los sitios de algunas EFS cuentan con buscadores de informes por distintos criterios, que resultan muy útiles. Ejemplos de ello lo constituyen las EFS de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay.

El tiempo que transcurre entre la aprobación de un informe y su publicación por la EFS varía mucho de un país al otro.

³⁰ El último informe disponible al momento de la elaboración de este diagnóstico (abril de 2011) es el correspondiente a la Cuenta Pública 2009.

Mientras en gran parte de los casos es imposible encontrar informes recientes, se mantienen muy actualizadas las secciones respectivas de los portales de las EFS de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Uruguay. En cuanto a los informes de fiscalización de la ejecución presupuestaria en particular, los resultados del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria de 2009³¹ indican que la variable relativa a la oportunidad con que se presenta dicha información es una de las peores evaluadas en la región. Sólo Costa Rica presenta resultados aceptables.

Es una constante que las EFS tengan retrasos importantes en la presentación de los resultados de la fiscalización de la cuenta pública una vez que ha concluido el ejercicio fiscal.

De las entidades relevadas, sólo unas pocas publican algún tipo de información relativa al seguimiento por parte de los organismos fiscalizados de las recomendaciones formuladas en los informes. Uno de los casos para destacar es el de la Contraloría General de la República de Colombia, que elabora un ranking de entidades en base al cumplimiento de las observaciones realizadas en las auditorías. Asimismo, una herramienta fundamental resultan los planes de mejoramiento que los organismos auditados elaboran a partir de un formulario preelaborado por la CGR, con el fin de eliminar las causas de los hallazgos detectados y comunicados durante el proceso auditor.

En sus auditorías posteriores, la CGR colombiana evalúa el grado de cumplimiento del plan de mejoramiento, y publica sus conclusiones en el nuevo informe.

Son muy pocos los casos de EFS que acompañen los informes de auditoría con algún tipo de resumen ejecutivo o extracto que permita una lectura rápida, sencilla y en lenguaje comprensible por cualquiera.

La Contraloría de Chile cuenta con un buscador de informes que arroja una ficha con los principales datos y conclusiones de la auditoría en cuestión. Por su parte, la AGN de Argentina confecciona para cada informe de auditoría un resumen ejecutivo que precede al informe completo, y una ficha con la información más relevante, que también se encuentra disponible en Internet. Otro ejemplo es el de la CGR de Costa Rica, que acompaña al inicio de cada informe un resumen ejecutivo con los principales hallazgos y disposiciones, que resultan de utilidad para periodistas, asesores legislativos y actores de la sociedad civil. También la Contraloría de Perú publica documentos de síntesis junto con los informes de auditoría.

En cuanto al componente de difusión proactiva de los resultados del trabajo de auditoría, el diagnóstico general muestra que apenas un reducido número de EFS lleva adelante verdaderas políticas comunicacionales con el objeto de maximizar el impacto de la actividad controladora. Aun en aquellas EFS en las

que se evidencia un efectivo acceso a los resultados de las auditorías, los informes tienen poca repercusión institucional y escaso impacto social. Las secciones de prensa de las entidades suelen limitarse a reproducir unas pocas noticias en sus portales Web o a emitir alguna publicación regular, por lo general relacionadas a actividades institucionales y no a hallazgos de auditoría. No obstante, existen algunas experiencias destacables.

³¹ Véase el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria de 2009, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C, disponible en http://www.fundar.org.mx/fundar_1/site/files/iltpregional.pdf

BUENAS PRÁCTICAS

• ARGENTINA

La Auditoría General de la Nación Argentina, por ejemplo, difunde un boletín electrónico periódico que facilita al lector el acceso a los informes a través de resúmenes y documentos de difusión³². El boletín se envía a una base de datos elaborado por la entidad fiscalizadora e incluye OSCs, periodistas, legisladores, académicos y todo aquel que desee suscribirse. La AGN también tiene una sección denominada “En los medios” que recopila diariamente las noticias relacionadas a las acciones de control desarrolladas por la entidad³³. Por su parte, la Asociación de Personal de Organismos de Control –APOC– puso en marcha un proyecto que tiene por objeto “traducir” los informes producidos por la AGN a un lenguaje coloquial y los difunde en un portal de noticias sobre control³⁴. Si bien esta última no es una iniciativa de la EFS, refleja una experiencia novedosa desarrollada por un actor externo a partir del insumo producido por la entidad fiscalizadora.

• La Contraloría General de la República de Colombia también produce una buena cantidad de boletines de prensa, que se ponen a disposición del público en formato de audio y video, a través de los que se difunden los hallazgos de las auditorías.

Además, los Contralores Delegados Sectoriales de la CGR ofrecen ruedas de prensa tras la publicación de informes de auditoría sobre temas relevantes para explicar su contenido. Como se mencionó anteriormente, la CGR también produce un programa institucional que se emite por TV. Una experiencia interesante del lado de la sociedad civil es el Índice de Transparencia de Entidades Públicas, que desarrolla la Corporación Transparencia por Colombia, y que evalúa a un gran número de organismos estatales, incluida la CGR³⁵. Resulta destacable el hecho de que para la elaboración del índice, se utiliza como insumo buena parte de la información producida por la CGR sobre las distintas entidades³⁶.

• COSTA RICA

En la misma línea, la Contraloría General de la República de Costa Rica produce boletines de prensa que a veces incluyen audios, y contienen un resumen de los hallazgos y disposiciones de boca del gerente del área de fiscalización que emitió el informe. La finalidad de este instrumento es lograr que personas ajenas a la entidad (ciudadanos, Administración, medios de comunicación, diputados y asesores legislativos, entre otros de los usuarios) escuchen declaraciones sobre los productos

de fiscalización de difusión pública.

Adicionalmente, mejora la cobertura noticiosa en los medios de comunicación porque agiliza el trabajo de los comunicadores.

La CGR de Costa Rica tiene una importante presencia en los medios de comunicación, que difunden sus noticias en radio, prensa escrita, televisión y medios digitales. Todos los materiales de prensa de la CGR son remitidos a diversas bases de datos de sectores con interés en función del asunto de que se trate (formadores de opinión, cámaras empresariales, sectores académicos, organizaciones interesadas en el tema, colegios profesionales, entidades de investigación, encuestadoras, etc).

Asimismo, la CGR remite todos los informes a los diputados y diputadas de la Asamblea Legislativa.

• BRASIL

Por último, debe volver a mencionarse la tarea que realiza el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil a través de su Agencia de Noticias, que difunde de manera activa las actividades, hallazgos y decisiones del TCU, a través de boletines, programas de radio y de televisión.

³² Véase en el Portal de Internet de la AGN, http://www.agn.gov.ar/n_reporte_agn.html

³³ Véase en el Portal de Internet de la AGN http://www.agn.gov.ar/n_sintesis_menciones.html

³⁴ Véase el sitio Web de El Auditor.info, <http://www.elauditor.info>

³⁵ Véase en el Portal de Internet de la Corporación Transparencia por Colombia, <http://www.transparenciacolombia.org.co/INDICES/IndicedeTransparenciaNacional/tabid/105/language/es-ES/Default.aspx>

³⁶ Debe notarse que la Corporación Transparencia por Colombia considera que un 60% de la información que aporta la CGR al índice es oportuna, clara y veraz, mientras que el 40% restante tiene problemas de claridad y oportunidad, especialmente en lo relativo a los resultados y sistematización de las auditorías.

IV. TRANSPARENCIA EN LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS DE LA ENTIDAD FISCALIZADORA

La elaboración y publicación de informes sobre la utilización de los recursos de la entidad fiscalizadora es una práctica elemental de transparencia. Por ser el órgano encargado de la fiscalización pública, el deber de transparencia presupuestaria de la EFS es aún mayor. La INTOSAI incluyó la necesidad de adoptar prácticas en este sentido en las normas ISSAI 20 “Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas”, en las cuales se establece que “las EFS hacen público su presupuesto total y tienen la obligación de rendir cuentas sobre el origen de sus recursos financieros, y de la utilización de dichos recursos” y “evalúan y publican informes sobre la eficiencia y eficacia de la utilización de sus fondos” (principio 6).

La información presupuestaria debe mantenerse actualizada y presentarse de modo comprensible para el público no especialista. Estas son condiciones necesarias para una verdadera rendición de cuentas en materia de uso de recursos. En el documento “Presentación de Cuentas y su Rendición”³⁷, elaborado por la Contraloría General de la República de Chile en 2009 para OLACEFS, se resalta que “...los productos y servicios que generan [las EFS] deben ser comprensibles y de rápida accesibilidad”.

El artículo refleja la importancia de que se

tenga en cuenta quiénes son los destinatarios de la información, qué información les interesa y cómo facilitar que la reciban y comprendan. Estos deberían ser los estándares a cumplir por todo informe transparente de rendición de cuentas presupuestaria.

EVALUACIÓN

Casi la totalidad de las EFS relevadas³⁸ publica en su sitio Web informes sobre la utilización del presupuesto asignado y muchas de ellas presentan dicho informe con detalle de los ingresos, gastos y operaciones que realiza la entidad.

Sin embargo, es pequeño el grupo de entidades que mantienen la información actualizada. En la mayor parte de los casos, las EFS publican la información sobre la ejecución presupuestaria de manera anual, como lo evidencian los ejemplos de Argentina³⁹, Colombia⁴⁰, México⁴¹ y República Dominicana⁴². Por el contrario, un reducido número de entidades pone a disposición dicha información con mayor frecuencia. Por ejemplo, la CGR del Perú⁴³ lo hace trimestralmente a través de su portal de transparencia, y las de Chile⁴⁴, Ecuador⁴⁵ y Guatemala⁴⁶, mensualmente.

Otro indicador importante relativo a la transparencia presupuestaria, es el nivel de desagregación de la información que se presenta. Entre aquellas EFS que ofrecen informes detallados, se encuentran las de Ecuador, Chile, Colombia y Guatemala. Mientras tanto, en casos como los de Argentina, México, Perú y República Dominicana se presenta la información organizada en categorías más amplias. En el caso de la AGN de Argentina, resulta difícil identificar los componentes listados, pues los rubros son expresados mediante referencias a incisos que no se encuentran reseñados.

BUENAS PRÁCTICAS

- **CHILE, GUATEMALA Y ECUADOR**
Las contralorías de Chile, Guatemala y Ecuador son de las pocas EFS que mantienen actualizada la información sobre la ejecución presupuestaria que publican. En efecto, los informes son mensuales y detallan con precisión los gastos realizados. En el caso de Ecuador los informes presentan un alto nivel de desagregación de la información, y para cada componente, detalla, entre otras cosas, el presupuesto asignado, modificado, comprometido, devengado, pagado, y el indicador porcentual del ejecutado.

³⁷ Véase en el Portal de Internet de OLACEFS, <http://www.olacefs.net/uploaded/content/category/603497351.pdf>

³⁸ A excepción de Paraguay y Costa Rica. Por su parte, Bolivia y el Salvador presentan datos relacionados a la ejecución del presupuesto de la entidad, pero se accede a ellos únicamente a través del informe de gestión o memoria de labores.

³⁹ Véase en el Portal de Internet de la AGN, <http://www.agn.gov.ar/presupuesto/presupuesto2010.pdf>

⁴⁰ Véase en el Portal de Internet de la CGR, http://www.contraloriagen.gov.co/c/document_library/get_file?uuid=1a72f2e9-40c6-4908-80d2-df347a16321b&groupId=10136

⁴¹ Véase en el Portal de Internet de la ASF, <http://www.asf.gob.mx/trans/Obliga/Presupuesto.pdf>

⁴² Véase en el Portal de Internet de la Cámara de Cuentas, http://www.camaradecuentas.gob.do/index.php?option=com_phocadownload&view=category&cid=94:2010&Itemid=104

⁴³ Véase en el Portal de Internet de la CGR, <http://apps.contraloria.gob.pe/transparencia/>

⁴⁴ Véase en el Portal de Internet de la CGR, <http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/portalCGR/CGRTransparente/transparenciaCGR>

⁴⁵ Véase en el Portal de Internet de la CGE, http://www.contraloria.gov.ec/ley_de_transparencia.asp

⁴⁶ Véase en el Portal de Internet de la CGC, http://www.contraloria.gob.gt/i_transparencia/NUMERAL_8_1_21-03-2011.pdf

V. TRANSPARENCIA EN LOS PROCESOS LICITATORIOS Y CONTRATACIONES QUE LLEVE ADELANTE LA ENTIDAD

La utilización de mecanismos transparentes para la contratación de servicios y compras de bienes por parte de las EFS es un prerrequisito para el uso eficiente de los recursos públicos. La tecnología actual ha permitido grandes avances en esta área, con las licitaciones a través de Internet y su seguimiento en tiempo real como su máximo exponente.

La necesidad de adoptar medidas que transparenten los procesos de licitación y contratación no es sólo un mandato moral al que deberían atenerse las EFS, sino parte de los compromisos asumidos en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), firmada y ratificada por todos los países de la región, a excepción de Belice y Surinam⁴⁷. En el art. 9 se establecen con claridad una serie de pautas mínimas que tienen como objetivo la prevención de actos de corrupción.

Entre ellas la adopción de sistemas de contratación pública transparentes que aborden temas como la difusión de la información sobre los procesos de contratación y licitaciones, que incluyan la formulación previa de las condiciones de participación y criterios de selección (los cuales deben ser objetivos y predeterminados). La convención

también hace referencia a la necesidad de que se adopten mecanismos de control interno, que incluyan un sistema de apelación para el caso en el que no se respeten las reglas y procedimientos de selección, y de reglamentos que estipulen la presentación de declaraciones de posibles conflictos de interés por parte del personal encargado de las contrataciones públicas.

EVALUACIÓN

La mayoría de las EFS relevadas publica en su portal Web información relacionada a los procesos licitatorios y las contrataciones de personal que lleva adelante, aunque en algunos casos no está disponible toda la información relevante, sino que simplemente se indica que está abierto un proceso de contratación, o directamente que se ha contratado a una empresa en particular para la realización de una tarea específica.

Es importante destacar que ésta es una de las áreas en las cuales la brecha entre el cumplimiento formal y el cumplimiento efectivo es más evidente. Las falencias principales consisten en la falta de desagregación de la información y en la baja frecuencia de actualización de los datos disponibles.

Algunas EFS publican la información relativa a contrataciones y licitaciones en sus propios sitios y otras lo hacen a través de novedosos portales de compras del Estado.

Dentro del primer grupo, dos buenos ejemplos son la Auditoría General de la Nación de Argentina y la Auditoría Superior de la Federación de México (ASF). También el Tribunal de Cuentas de Uruguay publica en su página Web el nombre de las empresas adjudicatarias y el servicio que proveen, aunque no permite conocer, entre otras cosas, la fecha en la cual se realizó la licitación, el monto asignado, ni el pliego de bases y condiciones⁴⁸. Por su parte, la Contraloría General de la República de Costa Rica cuenta con un registro de proveedores, pero éste es accesible únicamente para personal autorizado, mediante el ingreso de una clave y un código de acceso⁴⁹.

Entre los países que cuentan con portales de contrataciones del Estado, que abarcan las operaciones realizadas por sus EFS, se encuentran Chile⁵⁰, Colombia⁵¹, Ecuador⁵², El Salvador⁵³ y Guatemala⁵⁴.

⁴⁷ Véase el estado de ratificaciones en el Portal de Internet de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

⁴⁸ Véase en el Portal de Internet del Tribunal de Cuentas, http://www.tcr.gub.uy/otros_ley18381/conclnc.pdf

⁴⁹ Véase en el Portal de Internet de la CGR, <http://cgrw01.cgr.go.cr/apex/f?p=331:1:89301652383664>

⁵⁰ Portal Chile Compra, www.chilecompra.cl

⁵¹ Portal Único de Contratación, <http://www.contratos.gov.co>

⁵² Portal de Compras Públicas, <http://www.compraspublicas.gob.ec>

⁵³ Portal Comprasal, <http://www.mh.gob.sv/moddiv/HTML/consultadeProcesos.jsp>

⁵⁴ Portal Guatecompras, www.guatecompras.gt

BUENAS PRÁCTICAS

• CHILE

El gobierno nacional de Chile estableció el portal Web Chile Compra, creado a instancias de la Ley de Compras Públicas⁵⁵, y puesto a operar a fines de 2003. A través del portal, la ciudadanía puede acceder a las licitaciones publicadas, adjudicadas, desiertas y cerradas de todos los órganos del gobierno, incluida la Contraloría General de la República. Una de las características particulares del sitio, es el acceso a un manual de uso⁵⁶ que explica el funcionamiento de la página, de manera tal que simplifica la navegación. Por otro lado, cuenta con una sección de servicio al cliente que permite la evacuación de dudas vía Internet, y la formulación de reclamos por potenciales irregularidades en la adjudicación.

• COLOMBIA

En la misma línea que Chile, en Colombia se creó el Portal Único de Contratación, un sistema electrónico para la contratación pública creado por Ley⁵⁷. El portal permite acceder a los procesos de contratación de todos los organismos del gobierno – incluida la Contraloría General- desde la etapa pre-contractual hasta la finalización

de la etapa contractual, y observar desde el proyecto de pliego de condiciones hasta la ficha técnica de los productos que se quiere contratar. Por otro lado, la Contraloría permite descargar a través de su página Web las tablas en las que figuran las contrataciones de bienes y servicios de los últimos siete años, con detalle en el objeto, contratista, fecha y monto de la contratación⁵⁸.

• ARGENTINA

La Auditoría General de la Nación (AGN) de Argentina dispone en su portal Web de una sección dedicada a licitaciones y contrataciones. Allí es posible encontrar información sobre llamados y pliegos (en donde consta información sobre la fecha y el lugar en el que se realizará la apertura de ofertas, las características del objeto o servicio que se persigue, las condiciones de pago y el plazo de entrega), los dictámenes de evaluación, las adjudicaciones y las órdenes de compras⁵⁹.

• MÉXICO

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) de México publica información relativa a obras y adquisiciones en la sección

“Portal de Transparencia” de su sitio Web⁶⁰, con indicación del bien o servicio contratado, el proveedor, la vigencia del contrato y el importe abonado. A su vez, la ASF publica todo lo atinente al proceso de adquisiciones y contrataciones de servicios, en donde el interesado puede acceder a las distintas convocatorias, las actas de presentación y apertura de proposiciones técnicas y económicas, la junta de aclaraciones y el fallo⁶¹. Además se publica el programa de adquisiciones para el año en curso, en el cual se hace referencia a las partidas que destinará a las distintas necesidades de la entidad⁶².

⁵⁵ Ley N° 19.886.

⁵⁶ Portal Chile Compra, http://www.chilecompra.cl/secciones/consultas_y_ayudas/documentos/Manual_Ley_20285_3%200%20_3_.pdf

⁵⁷ Ley 1150 de 2007 y el Decreto Reglamentario 066 de 2008.

⁵⁸ Véase Portal de Internet de la CGR, <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/historico-contratacion>

⁵⁹ Véase Portal de Internet de la AGN, http://www.agn.gov.ar/n_licitaciones.htm

⁶⁰ Véase Portal de Internet de la ASF, http://asf.gob.mx/tr_03.html

⁶¹ Véase Portal de Internet de la ASF, http://www.asf.gob.mx/ad_02.html

⁶² Véase Portal de Internet de la ASF, http://www.asf.gob.mx/trans/Obliga/Prog_adq_2011.pdf

VI. PUBLICIDAD DE LA NÓMINA DE PERSONAL DE LA EFS CON REFERENCIA AL CARGO Y LA REMUNERACIÓN PERCIBIDA

Una gestión de personal transparente exige que la EFS publique la nómina de los funcionarios que desempeñan tareas en la entidad, con indicación del cargo que ocupan, la dependencia a la que pertenecen y la información de contacto correspondiente. Asimismo, es importante que la entidad haga pública la estructura remunerativa, indicando el monto que corresponde a cada categoría.

EVALUACIÓN

La mayoría de las EFS relevadas publican algún tipo de listado con las personas que se desempeñan en ellas. Sin embargo, el tipo y cantidad de información que ponen a disposición del público en sus sitios Web, así como su accesibilidad, es variable.

Algunas EFS hacen pública la nómina completa de su personal, e informan el cargo que cada funcionario desempeña y la remuneración que percibe. Ejemplos

de ello son las contralorías de Chile⁶³ y de República Dominicana⁶⁴. En otros casos, como los de Ecuador⁶⁵, Guatemala⁶⁶, México⁶⁷ y Perú⁶⁸, no se individualiza el sueldo que percibe cada agente, sino que se presenta por separado el listado de personal con sus respectivos cargos y la información relativa a la estructura remunerativa. La Auditoría General de Argentina, por su parte, sólo publica un listado de funcionarios sin especificar el cargo que ocupan (salvo los funcionarios jerárquicos, que están reseñados en el organigrama) ni la remuneración percibida⁶⁹.

Algunas pocas EFS publican la información de contacto de su personal (correo electrónico y extensión telefónica), entre ellas la de Ecuador⁷⁰ y México⁷¹.

BUENAS PRÁCTICAS

• CHILE

La Contraloría de Chile presenta a través de la aplicación “Contraloría Transparente” de su sitio Web la nómina de personal con referencia al cargo que ocupa cada individuo⁷² y, desde la misma tabla, se accede a una grilla con detalles acerca de la remuneración que recibe, con referencia a variaciones por incentivos y cumplimiento de metas⁷³.

• MÉXICO

La Auditoría Superior de la Federación de México publica los nombres de quienes integran el Consejo de Dirección⁷⁴ y la nómina de empleados, con referencia al cargo y a la extensión telefónica en la cual están disponibles⁷⁵. Por su parte, la Contraloría General del Estado de Ecuador también publica la dirección de correo electrónico de cada uno de ellos.

⁶³ Véase Portal de Internet de la CGR, <http://www.contraloria.cl/NewPortal2/SINF/dotacion/limpiarFiltro.do>

⁶⁴ Véase Portal de Internet de la Cámara de Cuentas, http://www.camaradecuentas.gob.do/index.php?option=com_phocadownload&view=section&id=13&Itemid=174

⁶⁵ Véase Portal de Internet de la CGE, http://www.contraloria.gov.ec/ley_de_transparencia.asp

⁶⁶ Véase Portal de Internet de la CGC, http://www.contraloria.gob.gt/i_tra_tra_.php

⁶⁷ Véase Portal de Internet de la ASF, http://www.asf.gob.mx/tr_06.html

⁶⁸ Véase en el Portal de Transparencia del gobierno de Perú, accesible también desde la CGR, http://www.peru.gob.pe/transparencia/pep_transparencia_lista_planes_frame.asp?id_entidad=198&id_tema=32

⁶⁹ Véase Portal de Internet de la AGN, http://www.agn.gov.ar/n_estructura.htm

⁷⁰ Véase Portal de Internet de la CGE, http://www.contraloria.gov.ec/ley_de_transparencia.asp

⁷¹ Véase Portal de Internet de la ASF, http://www.asf.gob.mx/tr_06.html

⁷² Véase Portal de Internet de la CGR, <http://www.contraloria.cl/NewPortal2/SINF/dotacion/limpiarFiltro.do>

⁷³ Véase Portal de Internet de la CGR, <http://www.contraloria.cl/NewPortal2/porta2/ShowProperty/BEA%20Repository/portaCGR/CGRTransparente/personal/2011/remuFG>

⁷⁴ Véase Portal de Internet de la ASF, http://www.asf.gob.mx/tr_05.html

⁷⁵ Véase Portal de Internet de la ASF, http://www.asf.gob.mx/tr_06.html

VII. PUBLICIDAD DE LAS DECLARACIONES JURADAS DE BIENES Y RELACIONES PROFESIONALES PREVIAS DE LOS FUNCIONARIOS DE LA EFS

La presentación y publicación de las declaraciones juradas de los funcionarios de la EFS son valiosas para asegurar la transparencia en el desempeño de la función pública, prevenir irregularidades o delitos y facilitar las investigaciones ante hechos de corrupción. La Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) establece en su art. 3.4 que, como medida preventiva, es necesario que los estados parte consideren la instauración de “sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda”⁷⁶.

A su vez, es necesaria la adopción de medidas en torno a la publicación de las relaciones personales y profesionales previas y vigentes de los miembros de las EFS, de manera tal que se ajusten a lo establecido por el art. II inciso 5to del Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos (ONU, 1996), en el cual se establece que “Los titulares de cargos públicos, en la medida que lo requiera su cargo y con arreglo a las leyes o a las normas administrativas, declararán sus intereses económicos, comerciales o financieros, o sus actividades con ánimo de lucro que puedan plantear un posible conflicto de intereses. En situaciones de posible o manifiesto conflicto de intereses entre las obligaciones públicas y los intereses privados de los titulares de cargos públicos,

estos acatarán las disposiciones establecidas para reducir o eliminar ese conflicto de intereses.”

Cabe aclarar que en los casos en que los miembros de la EFS no estén obligados por ley a presentar y publicar sus declaraciones juradas, nada impide que la EFS adopte una práctica interna en este sentido, lo que fortalecería su transparencia y le permitiría un mejor cumplimiento de los estándares y buenas prácticas internacionales.

EVALUACIÓN

Aproximadamente la mitad de los países relevados regula la obligación de presentar declaraciones juradas para los funcionarios que se desempeñan en la EFS. En algunos casos, se trata de obligaciones exclusivas para el ámbito de la entidad fiscalizadora (contenidas en regulaciones internas o normativa de mayor jerarquía) y en otros, de leyes generales aplicables también a otras agencias públicas.

Sin embargo, de los casos en que los funcionarios están obligados a presentar las declaraciones, en pocos países se hace pública esa información. Por ejemplo, la Auditoría General de la Nación de Argentina⁷⁷ y la Contraloría General del Estado de Ecuador⁷⁸ exigen que su personal presente una declaración jurada de bienes, pero sólo informan en sus sitios Web respecto a si la declaración fue entregada o actualizada.

BUENAS PRÁCTICAS

• REPÚBLICA DOMINICANA

Cabe destacar las medidas adoptadas en República Dominicana luego de que en julio de 2008 el Senado de la República destituyera por “faltas graves” a uno de los miembros de la Cámara de Cuentas – lo cual a su vez generó la renuncia del resto de sus integrantes⁷⁹. Ocurrido el episodio, un grupo de legisladores y OSC exigieron medidas para transparentar la selección de los directivos y la gestión de la institución. Actualmente, entre otras cosas, la Cámara de Cuentas de la República Dominicana permite descargar las declaraciones juradas de los cinco integrantes del pleno de miembros. La información incluye no solamente el activo y pasivo, sino también el detalle de cada uno de los componentes⁸⁰.

• PERÚ Y BOLIVIA

Las contralorías de Perú⁸¹ y de Bolivia⁸² publican un resumen de las declaraciones juradas tanto de los funcionarios de la EFS como de todos los servidores públicos, y disponen de un buscador que permite localizar rápidamente la información requerida a partir del ingreso del nombre y apellido del funcionario.

⁷⁶ El artículo 3.8 del Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos (ONU- 1996) se expresa en el mismo sentido.

⁷⁷ Véase Portal de Internet de la AGN, http://www.agn.gov.ar/informes/DDJJ_2010.pdf

⁷⁸ Véase Portal de Internet de la CGE, http://www.contraloria.gov.ec/consultas.asp?id_SubSeccion=26

⁷⁹ Diario Hoy, de Santo Domingo (5/7/2008), <http://www.hoy.com.do/el-pais/2008/7/5/95899/Camara-de-Cuentas-queda-acefala-tras-salida-de-miembros>

⁸⁰ Véase Portal de Internet de la Cámara de Cuentas, http://camaradecuentas.gob.do/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=51

⁸¹ Véase Portal de Internet de la CGR, <http://www.contraloria.gob.pe/wps/portal/portalcgr/infopublicaddjj/>

⁸² Véase Portal de Internet de la CGE, <https://www.cge-djbr.gob.bo/page6.html>

TRANSPARENCIA

PRÁCTICA	ALGUNOS INDICADORES	ALGUNAS NOTAS SOBRE LA EVALUACIÓN GENERAL	CASOS Y BUENAS PRÁCTICAS
Marco normativo sobre acceso a la información	• Ley de acceso a la información que alcance a la EFS • Órgano de aplicación	• Países con ley: Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay. • Países sin ley: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Cuba, Paraguay, Venezuela	• México • Chile
Política activa de comunicación	• Portal Web completo, accesible, amigable, actualizado • Publicidad de información institucional • Publicidad de información sobre el control • Difusión en medios de comunicación (tv, radio, periódicos) • Difusión a través de publicaciones de la EFS, boletines electrónicos, audiencias públicas • Existencia de oficina de comunicación	• Ejemplos de portales Web: Brasil, Chile, Colombia, Ecuador • EFS obligadas por ley a difundir información de oficio: Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Rep. Dominicana • Publicidad de sesiones, ordenes del día y actas de reuniones: Argentina, Brasil • EFS que publican información sobre la planificación: Argentina, Colombia, Ecuador • Agenda del contralor: Chile • ÉFS con programas de TV: Brasil, Colombia, México	• Brasil • Costa Rica
Difusión de los informes de auditoría	• Publicidad de los informes completos • Publicidad oportuna • Buscador de informes por distintos criterios • Publicidad de información relativa al seguimiento de las recomendaciones • Resúmenes comprensibles por público no especialista • Difusión dirigida a periodistas, sociedad civil y actores potencialmente interesados • Difusión proactiva a través de distintos canales	• EFS que cuentan con buscadores de informes en sus portales: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay • EFS con informes más actualizados: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Uruguay. • Ranking de cumplimiento de observaciones: Colombia • Disponibilidad de resúmenes de los informes: Argentina, Chile, Costa Rica, Perú.	• Argentina • Colombia • Costa Rica • Brasil

PRÁCTICA	ALGUNOS INDICADORES	ALGUNAS NOTAS SOBRE LA EVALUACIÓN GENERAL	CASOS Y BUENAS PRÁCTICAS
Transparencia en la ejecución de los recursos de la entidad fiscalizadora	• Publicidad de información sobre la ejecución del presupuesto de la EFS • Actualización regular de la información • Nivel de desagregación de la información • Claridad de la información para un público no especialista	• EFS que publican información mensualmente (Chile, Ecuador, Guatemala), trimestralmente (Perú) o anualmente (Argentina, Colombia, México, República Dominicana) • EFS que publican informes detallados: Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala. • EFS que publican información acotada: Argentina, México, Perú, República Dominicana	• Chile • Guatemala • Ecuador
Transparencia en los procesos licitatorios y contrataciones que lleve adelante la entidad	• Publicidad en Internet de las licitaciones y contrataciones de la EFS • Transparencia del proceso en todas sus etapas (apertura, condiciones de presentación de ofertas, desarrollo del proceso, conclusión, empresas contratadas, etc) • Nivel de detalle y actualización de la información disponible	• Ejemplos de EFS que publican abundante información en sus portales Web: Argentina, México • Portales de contrataciones del Estado: Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala.	• Chile • Colombia • Argentina • México
Publicidad de la nómina de personal de la EFS con referencia al cargo y la remuneración percibida	• Publicidad de la nómina de funcionarios • Indicación de cargo, dependencia a la que pertenecen e información de contacto • Información sobre remuneraciones	• EFS que publican información sobre cargos y remuneraciones: Chile, Ecuador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana • EFS que ponen a disposición información de contacto de los funcionarios: Ecuador, México	• Chile • México • Ecuador
Publicidad de las declaraciones juradas de bienes y relaciones profesionales previas de los funcionarios de la EFS	• Regulación sobre la obligación de presentación de declaraciones juradas • Disponibilidad de información sobre potenciales conflictos de intereses • Publicidad de las declaraciones juradas	• EFS que sólo informan sobre la presentación o actualización de las declaraciones juradas (pero no las publican): Argentina, Ecuador • EFS que publican declaraciones juradas de sus autoridades principales: República Dominicana • EFS que publican resúmenes de las declaraciones de todos los funcionarios públicos obligados a presentarlas (no sólo de la EFS): Bolivia, Perú	• República Dominicana • Bolivia • Perú

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

INTRODUCCIÓN

En la última década las Entidades de Fiscalización Superior de América Latina han atravesado un proceso de modernización institucional, que se vio reflejado no sólo en la reorganización de su estructura interna sino también en la introducción de prácticas de participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil en la labor que desarrollan.

Tanto la sociedad civil como las EFS pueden verse beneficiadas a partir de la cooperación y el trabajo conjunto⁸³, y dicha cooperación en el proceso de fiscalización contribuye al fortalecimiento del sistema de control externo: las EFS tienen acceso privilegiado a las agencias gubernamentales, pueden requerir y acceder a toda la información necesaria para evaluar la ac-

tuación administrativa, de forma expedita, al tiempo que disponen de personal calificado, herramientas técnicas y recursos financieros especialmente asignados para llevar a cabo las tareas que se les encarga. Por su parte, las OSC dedicadas a la investigación e incidencia en políticas públicas pueden, por sus propias características, fortalecer, amplificar y complementar el control que ejercen las EFS. Los actores ciudadanos tienen la posibilidad de utilizar la información del sistema de control para acciones de incidencia concretas⁸⁴, incrementando la rendición de cuentas del Estado⁸⁵. A su vez, la mayor cercanía de las OSC a la prestación de servicios y a los usuarios, su sensibilidad a la implementación en la práctica de programas de gobierno y su menor grado de limitación burocrático-administrativa, las posiciona como actores institucionales relevantes del control público⁸⁶.

En suma, las EFS pueden beneficiarse de la interacción con la sociedad civil, pues ello contribuye a fortalecer la confianza, legitimidad y credibilidad de las instituciones fiscalizadoras⁸⁷ y a incrementar el impacto del trabajo que realizan las EFS y la calidad del control institucional. Ésa es la premisa que subyace al desarrollo que el tema de la participación ciudadana en el control externo ha experimentado en los últimos años. El Principio 3 de la Declaración de Asunción de OLACEFS, al evocar la integralidad del sistema de rendición de cuentas, destaca la importancia de que exista una frecuente y fluida coordinación e interacción entre los actores sociales, tanto en el plano interinstitucional de las agencias gubernamentales y de control, como a nivel de la sociedad civil. Asimismo, el Principio 6 hace especial énfasis en la participación ciudadana activa

⁸³ Sobre las potencialidades de la cooperación entre EFS y sociedad civil, véase Van Zyl, Albert; Ramkumar, Vivek y Paolo de Renzio, Responding to the challenges of Supreme Audit Institutions: Can Legislatures and Civil Society help?, Anti-Corruption Resource Centre, enero de 2010. Disponible a través del Portal de Internet del Chr. Michelsen Institute, <http://www.cmi.no/publications/file/3287-responding-to-the-challenges-of-supreme-audit.pdf>

⁸⁴ En efecto, hay evidencia que muestra que en algunos países –como India, Sudáfrica y Argentina– distintas organizaciones de la sociedad civil han presionado al Poder Ejecutivo y Legislativo para iniciar acciones sobre las recomendaciones formuladas en las auditorías. Véase Ramkumar, Vivek, Expanding collaboration between Public Audit Institutions and Civil Society, International Budget Partnership, febrero de 2010. Disponible en el Portal de Internet de IBP: <http://www.internationalbudget.org/cms/index.cfm?fa=view&id=3404>

⁸⁵ Véase Dialogue on Civil Society Engagement in Public Accountability. Workshop Report, 7-8 November 2006, Manila, Philippines, disponible a través del Portal de la United Nations Public Administration Network <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028670.pdf>

⁸⁶ Véase Herrero, A., López, G., Nino, E. y Vial Solar, T. (2009) El acceso a la información pública y la participación ciudadana en las entidades fiscalizadoras superiores. Guía de buenas prácticas, ADC-ACIJ-Pro Acceso, Buenos Aires. Disponible a través del Portal del Banco Mundial: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/elaccesoalainformacionpublica.pdf>. Véase también Nicolás Dassen; Julieta Arias; María Eleonora Feser; El Fortalecimiento de la responsabilidad de los funcionarios públicos: Construyendo puentes entre organismos de control y la sociedad civil, Fundación Poder Ciudadano, 2009, disponible a través del sitio de la Iniciativa TPA: <http://iniciativatpa.wordpress.com/biblioteca/>



en la tarea de control, y por ello alienta a las EFS a fortalecer sus estrategias, nexos y mecanismos de comunicación e interacción con la sociedad civil. Del mismo modo, la Convención Interamericana contra la Corrupción, en su Artículo 3 punto 11, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en su Artículo 5 punto 1 y Artículo 13 punto 1, destacan la importancia de disponer de mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

Por su parte, los principales instrumentos normativos de INTOSAI⁸⁷ también subrayan la relevancia que adquiere la vinculación de la ciudadanía en el control, para lo cual resulta imperativo –en primera instancia– brindar un marco de transparencia, de modo que se genere una

efectiva rendición de cuentas ante la sociedad civil. Por tanto, entre otros aspectos se destaca: la publicidad de las acciones de las entidades, la necesidad de que mantengan una comunicación abierta con los medios y otras partes interesadas, y que asimismo sean visibles en el ámbito público.

Todas ellas son precondiciones para la participación ciudadana en la tarea que desempeñan las EFS.

⁸⁷ “Las EFS están vinculadas a los ciudadanos en tanto derivan parte de su poder del peso de la opinión pública y los medios. La información que las entidades brindan al público los interioriza sobre el desempeño de agencias gubernamentales y abusos, al tiempo que sus investigaciones y acciones pueden potencialmente influir en el pronunciamiento electoral. De hecho, hay una tendencia a que las EFS desarrollen una relación directa con la sociedad. (...) El reciente énfasis en la accountability social y en el monitoreo ciudadano defiende aún más el rol de las EFS como agencias del público”. Véase Santiso, Carlos; *The political Economy of Government Auditing: Financial Governance and the Rule of Law in Latin America and Beyond*, Routledge Cavendish, 2009, pág. 38. (La traducción es propia)

⁸⁸ Véase principalmente: Normas Internacionales de las EFS (ISSAI por sus siglas en inglés), emitidas por la INTOSAI: Principios sobre Transparencia y Responsabilidad: principios y buenas prácticas (ISSAI 21, año 2010) disponible a través del Portal de la ISSAI: [http://www.issai.org/media\(819,1033\)/ISSAI_21_S_endorsement_version.pdf](http://www.issai.org/media(819,1033)/ISSAI_21_S_endorsement_version.pdf) (último acceso 20/04/11)

PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS EFS DE AMÉRICA LATINA

La participación ciudadana en las EFS supone la existencia de mecanismos e instancias de cooperación y de articulación que faciliten el ejercicio de un control activo por parte de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil.

Actualmente, existe entre las EFS de América Latina un consenso en torno a las potencialidades de vincular a la ciudadanía en la tarea de control como un mecanismo para facilitar y consolidar la calidad de los procesos de auditoría. Una muestra de ello es la creación de la Comisión de Participación Ciudadana (CPC) en el marco de la XIX Asamblea General de la OLACEFS (Paraguay, octubre de 2009)⁸⁹, que nació con el objeto de erigirse en un organismo asesor permanente para la promoción de la participación ciudadana. Entre sus objetivos incluye: desarrollar programas de capacitación sobre instrumentos, metodologías, enfoques teóricos y experiencias prácticas en materia de participación ciudadana y control social; procurar homogeneizar y estandarizar dichos instrumentos para la promoción de la participación ciudadana; y

propiciar intercambios de experiencias entre los ciudadanos y las OSC de los países miembros⁹⁰.

Podría señalarse que en las entidades de la región, los esfuerzos han sido dirigidos hacia la incorporación de diversas instancias de participación de la sociedad civil, que pueden conceptualizarse en tres niveles de acuerdo al grado de desarrollo⁹¹:

A. En un nivel inicial, parece existir un consenso en torno a la introducción de mecanismos para la atención de denuncias como expresión primaria de la participación ciudadana. Estas medidas han sido muchas veces acompañadas por la creación de dependencias específicas (para recibir las denuncias, remitirlas a las oficinas correspondientes o tramitarlas ellas mismas) así como por el aggiornamiento de estos dispositivos, al multiplicar los canales para presentar denuncias o bien introducir procesos de monitoreo y respuesta a las mismas.

⁸⁹ Si bien la CPC fue recientemente creada, la discusión en torno a las potencialidades de la participación ciudadana ya había impactado en las EFS tiempo antes. Fue la Contraloría General de la República de Colombia la que enarbó el tema en la IV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS (1994). Un año después, en la V Asamblea General Ordinaria (Lima, 1995) se abrió la posibilidad de la participación ciudadana en el control fiscal "como fuente de información calificada y permanente sobre las áreas críticas de la administración pública". En la XLV Asamblea (Buenos Aires, 2004) se destacó la idea de control ciudadano, y en el documento elaborado en ese marco se exaltan las similitudes entre la legislación de los países latinoamericanos y aquella imperante en las EFS, por cuanto establecen principios comunes y contienen disposiciones recurrentes respecto al tema de la participación y el control ciudadano.

⁹⁰ Véase el Plan de Trabajo y los Términos de Referencia de la CPC en la sección pertinente del Portal de OLACEFS, <http://www.olacefs.net/?cat=1083>

⁹¹ Véase Velásquez Leal, L. F. "Sociedad Civil y Entidades Fiscalizadoras Superiores-EFS: Participación ciudadana y rendición de cuentas del control institucional en América Latina" en Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Fiscalización (REI), N° 5, 1er. semestre 2010, pp. 48-51. Cabe destacar que dicha conceptualización sobre el grado de desarrollo de las prácticas no se corresponde con el formato de presentación de las prácticas mencionadas en la sección a continuación.

B. En un nivel intermedio, se han desarrollado sistemas confiables de información, formación y capacitación, que permiten una fluida comunicación de las EFS con la ciudadanía y las OSC.

C. En un tercer nivel, ya más avanzado, existen mecanismos que permiten una participación activa y regulada en los procesos auditores, lo cual supone la consolidación de alianzas entre las EFS y las OSC que intervienen en la tarea de control.

En vista de los recientes desarrollos evidenciados en las entidades fiscalizadoras de América Latina en materia de participación ciudadana, y en consideración de los principales documentos y acuerdos suscriptos en el marco de la OLACEFS e INTOSAI, a continuación se analizan algunas prácticas y mecanismos de participación en los organismos de control, tales como:

I. La participación en la designación de contralores, auditores y de todo funcionario de alta jerarquía que se desempeña en la EFS;

II. La participación en la programación de auditorías;

III. La participación en el control, a través de auditorías articuladas y veedurías ciudadanas;

IV. La participación en el seguimiento, mediante la incorporación de la ciudadanía al monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones de las auditorías;

V. La difusión de información relacionada a mecanismos de participación y control ciudadano.

En primer lugar se hará una descripción de la práctica, destacando sus potencialidades y la normativa sobre la que se encuentra fundamentada; en segunda instancia, se describirá la situación general que se observa en la región respecto del desarrollo de la práctica en cuestión; y finalmente se mencionarán algunos casos exitosos que podrían reflejar buenas prácticas de participación ciudadana para ser incorporadas por las entidades fiscalizadoras.

I. PARTICIPACIÓN EN LA DESIGNACIÓN DE CONTRALORES, AUDITORES Y DE TODO FUNCIONARIO DE ALTA JERARQUÍA DE LA EFS

La participación en la designación de funcionarios representa un amplio grado de apertura de las EFS a la sociedad civil, y quizás por ello resulte una práctica menos frecuente de hallar en los organismos fiscalizadores de la región.

Un prerrequisito para una efectiva participación lo constituye el amplio acceso a la información pública. El desarrollo de mecanismos que le permitan a las EFS garantizar la transparencia y el acceso a información amplia y clara sobre su funcionamiento, y en especial sobre el proceso de designación de autoridades, sin duda representará un primer paso en el camino de promover la participación de la sociedad civil en esa instancia.

Para transparentar el proceso de designación de autoridades⁹² es fundamental que se difunda a través de todos los medios posibles (Internet, boletín oficial, diarios de circulación nacional y local, revistas especializadas) la convocatoria, el listado de candidatos, sus antecedentes, su situación ante la agencia de recaudación impositiva, declaración jurada de bienes y de relaciones profesionales, etc.

Eso permitiría que la ciudadanía conozca a los candidatos y pueda formular comentarios, observaciones, impugnaciones o adhesiones. Incluso podría regularse un procedimiento que prevea audiencias públicas para que el cuerpo encargado de las designaciones escuche a la ciudadanía y pueda recabar mayor información sobre los candidatos.

Los beneficios de la participación ciudadana en el procedimiento de designación de

autoridades para las EFS son múltiples, y entre ellos cabe destacar fundamentalmente los siguientes:

1. Por un lado, la apertura de procesos públicos de designación de funcionarios mejora la credibilidad de las entidades frente a la ciudadanía, principal interesada en el control de los recursos públicos y en evitar que quienes se abocan a la fiscalización puedan estar afectados por conflictos de intereses.

2. Por otro lado, la participación ciudadana contribuiría a garantizar que los candidatos propuestos cumplan con las más altas exigencias de independencia e idoneidad para desempeñar el cargo. Ello redundaría en un fortalecimiento de la autonomía y capacidad institucional de la agencia de control⁹³.

En conclusión, la participación ciudadana en las instancias de designación de funcionarios en las EFS las fortalece institucionalmente al tiempo que contribuye a aumentar la credibilidad en su trabajo, lo cual resulta de vital importancia tratándose de organismos de control encargados especialmente de garantizar a la ciudadanía la transparencia en la actividad gubernamental.

EVALUACIÓN

El desarrollo de la institucionalidad republicana ha ido acrecentando la dimensión institucional de las EFS, que trasciende su sola actividad técnica. Ese rol particular en el que se ejerce el control externo de la Administración reclama que la investidura de los actores del control refuerce sus credenciales frente a la ciudadanía; pues es a ella a quien debe

beneficiar en última instancia el control de la gestión pública y la administración de los recursos.

En muchos países de la región se prevé la intervención del Poder Legislativo en el proceso de designación de las autoridades de la EFS. Sin embargo, una interacción más directa con el público es posible y deseable para fortalecer desde el comienzo mismo de la gestión de la entidad las oportunidades de relación con la ciudadanía.

Más allá de las potencialidades de esta práctica participativa, en líneas generales la situación en las EFS de la región respecto a la designación de autoridades restringe las posibilidades de intervención ciudadana. Sólo la Contraloría ecuatoriana ha incorporado por mandato constitucional un proceso de nombramiento que incluye activamente a la ciudadanía que, al momento de la publicación del presente informe, aún no se había puesto en práctica.

Considerando el imperativo de transparencia y publicidad al que están sujetas las EFS, vale señalar que existen casos exitosos en los que se demuestra una vocación por informar y hacer participar a la sociedad civil del proceso de designación de autoridades, publicando los antecedentes de los candidatos o celebrando audiencias públicas. En este grupo se puede situar a la Corte de Cuentas salvadoreña y a la Contraloría paraguaya.

En Paraguay se celebran audiencias

⁹² Véase Herrero, A., López, G., Nino, E. y Vial Solar, T. (2009) El acceso a la información pública..., ya citado.

⁹³ Véase Peruzzotti, E., Rendición de cuentas, Participación Ciudadana y Agencias de Control en América Latina, 2007, disponible en el Portal de la Contraloría General de Costa Rica <http://cgrw01.cgr.go.cr/pls/portal/docs/PAGE/CTRC/ARCHIVOS/TAB2326766/PERUZZOTTI%20I.PDF> (último acceso 20/4/2011)

públicas con los candidatos a Contralor y Subcontralor, convocadas por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado para entrevistar a los postulantes. Si bien la ciudadanía no participa en la decisión sobre los nombramientos⁹⁴, tiene posibilidad de acceder previamente a la información sobre los candidatos y supervisar que el proceso de selección se desarrolle de manera transparente.

Por su parte, en El Salvador también se prevé un mecanismo que otorga publicidad a la instancia de designación de los tres magistrados que presiden la entidad. Ellos son nombrados por la Asamblea Legislativa⁹⁵, que debe hacer de conocimiento público el inicio del proceso de elección a fin de recibir las hojas de vida de los candidatos y posteriormente comenzar el debate para el nombramiento⁹⁶. En sintonía con las iniciativas que promueven la apertura de las EFS a la sociedad civil, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) –una OSC local– ha iniciado un monitoreo del procedimiento de designación de las autoridades a través de un Observatorio Legislativo, a fin de garantizar la transparencia del proceso y velar por la independencia y autonomía de la Corte⁹⁷.

Por otra parte, existen casos de mecanismos de participación ciudadana en la designación de altos funcionarios que incluyen la posibilidad de que la sociedad civil manifieste observaciones sobre los candidatos propuestos, como en Guatemala y Colombia.

BUENAS PRÁCTICAS

• ECUADOR

El caso más novedoso en materia de participación ciudadana en la designación de altos funcionarios en las EFS es probablemente el de la Contraloría General de Ecuador. La entidad se enmarca en la Función de Transparencia y Control Social del Estado –aprobada en el referéndum constitucional de 2008– y ello implica la apertura de canales de participación y fiscalización por parte de la ciudadanía, a través del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. El Consejo está facultado por ley para hacer la convocatoria mediante la organización de comisiones ciudadanas de selección para el cargo de Contralor General, encargadas del concurso público de oposición y méritos con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana. Estas comisiones están integradas por una delegada o delegado por cada Función del Estado⁹⁸ e igual número de representantes por las organizaciones sociales y la ciudadanía⁹⁹, escogidos en sorteo público entre quienes se postulan y cumplen con los requisitos que determinen el Consejo y la ley. A su vez, las comisiones son dirigidas por uno de los representantes de la ciudadanía –que goza de voto dirimente– y sus sesiones son públicas. Vale aclarar que este mecanismo aún no se ha implementado en la práctica dada su reciente consagración normativa. Se estima que en 2011 se llevará a cabo por primera vez el procedimiento de selección del Contralor General con participación ciudadana.

• GUATEMALA

En la Contraloría de Guatemala la elección del Contralor General de Cuentas se enmarca en los preceptos del Decreto Ley 19-2009, que fija Comisiones de Postulación para elevar las listas de candidatos al Congreso. Las sesiones de dichas comisiones son públicas y quedan registradas en formato de audio y video, al tiempo que se brinda el marco para que la sociedad civil acceda a los antecedentes de los candidatos y manifieste lo que considere oportuno. El sistema abre la posibilidad de que la sociedad civil pueda acceder a las instancias públicas de designación y expresar sus observaciones frente a los postuladores, frente a los candidatos que desean ser electos y frente al órgano que finalmente elige a la autoridad máxima de la Contraloría.

• COLOMBIA

En la Contraloría General de la República de Colombia, si bien no se registran mecanismos de participación ciudadana en la designación del Contralor/a General¹⁰⁰, sí los hay para la incorporación del personal de libre nombramiento y remoción¹⁰¹. En esos casos, previo al nombramiento se publican sus hojas de vida y se asigna un plazo (entre una semana y quince días) para que la ciudadanía denuncie –vía correo electrónico– si tiene conocimiento de hechos que merezcan tenerse en cuenta ante su posible designación. Dicho procedimiento comenzó a implementarse en el año 2000, aun cuando su aplicación estuvo sujeta a la política implementada por cada Contralor.

⁹⁴ En lo que refiere al proceso de designación, luego de la realización de entrevistas, la Comisión realiza un estudio de los expedientes y selecciona una terna de nombres para los cargos de Contralor y Subcontralor, la cual se presenta ante el pleno del Senado para su aprobación. Concluido dicho procedimiento, ambas ternas se remiten a la Cámara de Diputados, instancia en la que se determina quiénes ocuparán los cargos vacantes.

⁹⁵ Para la designación de los magistrados de la Corte de Cuentas rige el mismo procedimiento que para la elección de funcionarios de segundo grado del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, véase RIAL (Art. 98 –Art. 101).

⁹⁶ Cabe señalar que en 2011 se renuevan las autoridades en la Corte de Cuentas salvadoreña. Al momento de la publicación del presente informe, el proceso de elección se encontraba abierto.

⁹⁷ Para mayor información, véase “Oportunidad de cambio: próximas elecciones de magistrados de la Corte de Cuentas de la República”, Observatorio Legislativo – Una herramienta de Transparencia y Participación Ciudadana, disponible a través del portal de Internet del Observatorio Legislativo: http://www.observatoriolegislativo.org.sv/attachments/article/1304/Oportunidades_de_Cambio_Proximas_Elecciones_de_Magistrados_de_la_Corte_de%20Cuentas_de_la_Republica_Marzo_2011.pdf (último acceso 20/4/2011)

⁹⁸ Tales funciones se corresponden a los cinco poderes de Estado –Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ciudadano y Electoral– y por ello son las siguientes: Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Función de Transparencia y Control Social, y la Electoral.

⁹⁹ Las candidatas y los candidatos son sometidos a escrutinio público e impugnación ciudadana.

¹⁰⁰ El nombramiento se lleva a cabo en el Congreso en pleno a partir de una terna de candidatos propuestos por cada una de las tres Cortes de la República.

¹⁰¹ Se trata de cargos de asesores, directores, gerentes, que representan un total de 100 personas de la planta de 4.057 empleados de carrera que se desempeñan en la entidad.

II. PARTICIPACIÓN EN LA PROGRAMACIÓN DE AUDITORÍAS: PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA Y DENUNCIAS CIUDADANAS

El funcionamiento idóneo del sistema de control externo debe permitir una reconstrucción periódica y actualizada del “mapa de la administración” en relación con el manejo de los recursos públicos. Sin embargo, este ideal sobre el control difícilmente se logra en la región, donde todavía se advierte una dinámica focalizada y selectiva de control a través del tiempo.

Probablemente esta dinámica no pueda modificarse en el corto plazo, en la medida en que las EFS no reciban sustantivos recursos adicionales para expandir su acción, y garantías estables de autonomía e independencia para organizar su trabajo. Pero debido a esas características generales del contexto del control externo resulta valioso que las EFS posean mecanismos adecuados para orientar sus planes de auditoría en el sentido que mejor refleje la demanda social de control. La relevancia institucional y el impacto general del trabajo de las agencias de fiscalización se incrementan significativamente si las preferencias e intereses de los beneficiarios últimos de la función de control son activamente considerados en el diseño y ejecución de su trabajo.

La “demanda social de control” puede identificarse mediante diversas prácticas institucionales y cuando ella es identificada y procesada, la utilidad del control se ve incrementada significativamente, puesto que la acción de la EFS da respuestas a inquietudes comunitarias efectivas. Al

mismo tiempo, este tipo de prácticas beneficia también la dimensión de transparencia en la gestión de la entidad, dado que rodea de criterios objetivos y públicos –la demanda social– la toma de decisión sobre los organismos, programas y políticas que serán auditados.

Una buena práctica de participación ciudadana en la tarea que desempeñan las entidades fiscalizadoras lo ilustra la inclusión de la sociedad civil en el proceso de selección de programas u organismos a ser auditados. Puesto que la participación ciudadana en la programación de auditorías puede ocurrir bajo diferentes modalidades, conviene distinguir entre dos prácticas que alcanzan un resultado similar, traducido en la inclusión de auditorías a propuesta de ciudadanos. Nos referimos a la planificación participativa y a las denuncias ciudadanas.

Este tipo de prácticas resulta consistente con el Principio 9 de las normas ISSAI 21, que señala el uso del asesoramiento externo e independiente para perfeccionar la calidad y la credibilidad del trabajo que desempeñan las entidades. Por ello, destaca entre las buenas prácticas la apertura de mecanismos formales a través de los cuales el público puede comunicar sugerencias y quejas relacionadas con presuntas irregularidades en organismos públicos, que podrían servir de insumo para programar futuras auditorías.

En los dos casos señalados, y que desarrollaremos a continuación, se generan dinámicas en las que las EFS aprovechan las propuestas o denuncias de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil para programar eventuales auditorías.

Es decir, se trata de fuentes externas consideradas por las entidades fiscalizadoras para establecer su agenda de trabajo. No obstante, son prácticas diferentes, que conviene reseñar separadamente.

II.a PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

A diferencia de las denuncias ciudadanas, que generalmente son individuales –e incluso anónimas– y se presentan en cualquier momento por los diferentes canales que habilitan las EFS, la planificación participativa se trata de un proceso de institucionalización de la participación a través de audiencias públicas y reuniones a las que se convoca a las organizaciones de la sociedad civil –previo a la definición del plan anual– a fin de que presenten propuestas sobre programas u organismos a auditar.

Sin duda, la experiencia y conocimiento sobre los temas y problemáticas del área de especialización de cada organización resultan un aporte muy valioso para detectar aspectos cuyo control es indispensable.

Si bien la planificación participativa exige un esfuerzo mayor de las EFS en lo que refiere a la organización y convocatoria de las OSC, este esfuerzo se ve compensado con creces al darle voz activa a los actores calificados de la sociedad civil, permitiéndoles exponer directamente sus inquietudes y los fundamentos de sus propuestas ante la entidad fiscalizadora.

EVALUACIÓN

En líneas generales, aun cuando las EFS de América Latina disponen de diversos canales para recibir propuestas y denuncias por parte de la ciudadanía, no incorporan mecanismos institucionalizados para que las organizaciones de la sociedad civil participen directamente en el proceso de planificación anual, salvo

algunos casos excepcionales, como sucede en la Auditoría General de la Nación de Argentina.

El Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras, por su parte, implementó entre 2007 y 2009, el programa de “Vinculación de la Ciudadanía al Control Institucional”¹⁰² que contempló instancias de incorporación de los aportes de la sociedad civil a la planificación y desarrollo del proceso auditor. El programa comprendía una primera fase de selección de los organismos o programas a auditar, para lo cual se consideraba información del entorno, en particular aquella generada por la sociedad civil (informes de auditoría social presentados por OSC, solicitudes de investigación o bien denuncias ciudadanas) y los medios de comunicación (información de prensa sobre hechos de corrupción) para la elaboración del Plan General de Auditorías.

El proceso incluía una convocatoria a ciudadanos y OSC beneficiarios de la acción institucional de la entidad a auditar para que presentaran denuncias o señalaran aspectos críticos de la gestión o calidad de los servicios prestados. En estos encuentros, el Tribunal informaba sobre los alcances y procedimientos de las auditorías, y en la fase siguiente comunicaba en evento público sobre los organismos a auditar, destacando en qué áreas habían sido considerados los aportes ciudadanos, e incentivando a la sociedad civil a realizar sugerencias adicionales o entregar evidencia sobre irregularidades en la gestión.

En suma, el mencionado piloto hondureño ilustra una práctica que considera los aportes ciudadanos en la planificación, al tiempo que convoca directamente a la sociedad civil para programar y mejorar la calidad de los procesos auditores.

Por otra parte, el caso de Colombia merece atención dado que el mecanismo que implementa para la presentación de denuncias se ha acercado hacia un formato similar al de una planificación participativa. Se trata de las “agendas ciudadanas”, es decir, la incorporación de denuncias o solicitudes de auditoría emanadas de la sociedad civil al Plan General de Auditorías (PGA). Si bien no hay una convocatoria expresa ni fijada temporalmente, sí se considera el aporte ciudadano en la planificación anual, especialmente cuando se refiere a sectores o programas sobre los que pesan sospechas y sobre los que las OSC presentan evidencia.

¹⁰² Esta modalidad de participación ciudadana se encuentra reglamentada en los artículos 68, 69, 70 y 71 de la Ley Orgánica del TSC, que define la responsabilidad de la entidad en desarrollar estrategias de participación ciudadana, y en el Acuerdo Administrativo No. 45/2003, que creó la Dirección de Participación Ciudadana. En el caso del Programa de Vinculación de la ciudadanía al control, el mismo se enmarca en el proyecto de “Diagnóstico del Estado de la Participación Ciudadana en la Lucha contra la Corrupción en Honduras”, desarrollado con el auspicio de la Agencia de Cooperación Alemana –GTZ–.

BUENAS PRÁCTICAS

- ARGENTINA

La Auditoría General de la Nación de Argentina ha implementado un proceso de planificación participativa estructurado. No obstante, el procedimiento no se ha llevado a cabo regularmente todos los años desde la primera experiencia, y aún se encuentra en una fase inicial de su desarrollo. La AGN emprendió en 2003 el programa “Planificación Participativa”¹⁰³, que posibilitó el acercamiento entre la entidad y las organizaciones de la sociedad civil. El proceso consiste en invitar a OSC a proponer organismos y dependencias para ser incorporados al Plan Operativo Anual que estructura la labor de auditoría del año siguiente. De este modo, en una primera audiencia con los funcionarios de la AGN, las organizaciones pueden exponer sus propuestas para ser evaluadas por los equipos técnicos de la entidad. En un segundo encuentro, el organismo ofrece una respuesta a las OSC sobre la incorporación –o no– de las propuestas presentadas. En síntesis, se trata de un mecanismo de consulta, no vinculante, que tiene esa doble dimensión: intercambiar información y experiencias, y recibir las propuestas de la sociedad civil¹⁰⁴. Informes

de auditoría sobre accesibilidad en el transporte, sobre contaminación en la Cuenca Matanza-Riachuelo, y sobre el impacto ambiental producido por la depredación de la riqueza ictícola –que tuvieron gran repercusión en la opinión pública– son ejemplos de trabajos de auditoría que nacieron de este tipo de consultas.

¹⁰³ Para más información véase la Gacetilla de Prensa preparada por la Auditoría General de la Nación Argentina, Disponible a través del Portal de Internet de la Auditoría: http://www.agn.gov.ar/planificacion_participativa/index_p2.html (último acceso 20/4/2011)

¹⁰⁴ Cabe destacar que si bien no todos los años se convocaron las reuniones de planificación participativa, el organismo siguió en constante comunicación con las organizaciones, respondiendo a sus inquietudes y trabajando de modo conjunto en proyectos en particular.

II.b. DENUNCIAS CIUDADANAS

Si bien las modalidades de planificación participativa institucionalizada se encuentran en un desarrollo embrionario en las EFS de la región, los esfuerzos por contemplar las sugerencias y denuncias ciudadanas en la definición de la agenda de las entidades han sido generalizados.

Uno de los modos de vincular a la sociedad civil en la fiscalización y de proporcionarle un espacio para que participe es la denuncia de irregularidades en el funcionamiento de organismos estatales o programas de gobierno, lo que ha dado lugar a que en muchas EFS de la región se hayan habilitado canales y mecanismos de recepción y procesamiento de denuncias.

La apertura y sensibilidad a la recepción de denuncias ciudadanas implica una participación situacional, no estructural, en la demanda de control, cuya relevancia se acrecienta cuando el mecanismo funciona de manera extendida y es efectivamente accesible para la comunidad. La EFS puede aprovechar estos mecanismos tanto en la etapa previa de formulación de sus planes de trabajo, como después de definirlos y presentarlos públicamente, para afinar y enriquecer su implementación. En el segundo caso, la actividad de denuncia resulta proyectada y orientada por las decisiones previas de la EFS.

La apertura de canales que valoricen los aportes ciudadanos sin duda trae variados beneficios. En primer lugar, permite involucrar a la ciudadanía en la

demanda de probidad y buena gestión de las agencias públicas, que resulta tan relevante como la prevención o detección de casos de irregularidades en la administración de la cosa pública, allí donde las entidades no alcanzan a hacerlo, o bien no tienen planificado desarrollar auditorías.

En segundo lugar, la implementación de sistemas amplios y accesibles de recepción de denuncias genera un mapa relativamente confiable de intereses sociales activos en relación con la actividad estatal, y ello representa un valioso insumo para la planificación de la actividad de control.

En tercer lugar, la existencia de vías disponibles para presentar denuncias, contribuye a que la ciudadanía pueda interiorizarse mejor sobre la labor que desempeñan los organismos de control, con lo cual se valorizan las herramientas de fiscalización.

EVALUACIÓN

A fin de analizar en qué medida las EFS de la región han incorporado mecanismos para la presentación de denuncias como herramientas de participación ciudadana, en este apartado consideramos una serie de variables, tales como: la existencia -o no- de áreas en las EFS encargadas de recibir denuncias; la modalidad en que se presentan las denuncias, según puedan ser anónimas o no; y los grados de institucionalización de las denuncias como herramientas de participación de la sociedad civil, en atención a:

I) la claridad y accesibilidad en la información disponible –y difundida– respecto a los procedimientos para presentar denuncias,

II) las vías mediante las cuales se presentan, y

III) el tipo de seguimiento implementado.

En líneas generales, en las EFS de la región parece existir un consenso en torno a la incorporación de mecanismos para la atención de denuncias como expresión primaria de la participación ciudadana.

En la gran mayoría de las entidades relevadas, los mecanismos para la presentación de denuncias se encuentran formalmente organizados bajo la órbita de dependencias específicas: en Perú, en el marco de la Gerencia Central de Prevención y Atención de Denuncias; en Cuba, en la Dirección de Atención a la Ciudadanía; en Venezuela, en las Oficinas de Atención al Ciudadano; en Colombia, en la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana - Dirección de Atención Ciudadana; en Paraguay, en el Departamento de Control Ciudadano; en República Dominicana, en la Oficina de Control Social; en Argentina, en el Departamento de Relaciones Institucionales y Convenio; en El Salvador, en el Departamento de Participación Ciudadana; en Bolivia, en la Jefatura de Transparencia de la Contraloría General; en Ecuador, en la Dirección de Asuntos Éticos y Participación Ciudadana; en Costa Rica, en el Área de Denuncias e

Investigaciones; en Guatemala, en el Centro de Gestión de Denuncias Ciudadanas; en Honduras, en el Departamento de Control y Seguimiento de Denuncias de la Dirección de Participación Ciudadana; en Chile, en la Oficina General de Partes.

Se advierte que la atención a denuncias como mecanismo de participación de la sociedad civil se encuentra ampliamente extendida en la región y que en todas las EFS que admiten denuncias existe un área a cargo de recibirlas. No obstante, no todas las entidades disponen de una oficina o departamento especialmente creado para recibir y tramitar denuncias, sino que muchas veces se trata de oficinas de relaciones institucionales que tienen múltiples funciones, y la recepción de denuncias es tan sólo una de las tareas. Las entidades de Colombia, Perú, Guatemala, Honduras y Costa Rica son algunas de las pocas que cuentan con oficinas encargadas exclusivamente de recibir y procesar denuncias.

Por otra parte, existen diferencias entre las EFS en lo que concierne a la modalidad en que se presentan las denuncias: en algunos casos, pueden ser anónimas, mientras que en otros no. Del mismo modo, hay EFS que exigen adjuntar documentación que sustente la denuncia, al tiempo que otras entidades prescinden

de ello. En líneas generales las denuncias no pueden ser anónimas, aun cuando sí se preserva la identidad del denunciante. Como excepción, puede mencionarse la situación de Paraguay, Costa Rica, Colombia y México, donde las denuncias pueden ser anónimas.

A su vez, existen diversos grados de institucionalización de las denuncias como herramientas de participación de la sociedad civil. No basta con que el mecanismo esté formalmente disponible sino que los modos de implementarlo deben ser efectivos y accesibles. En ello sin duda influye la claridad y accesibilidad en la información difundida respecto a los procedimientos para presentar denuncias. Por ejemplo, muchas EFS exhiben un link en la página de inicio con el apartado de denuncias, ya sea para tramitarlas *online* o para informar a la ciudadanía sobre los modos alternativos de hacerlo.

Entre las EFS que más visibilizan la posibilidad de presentar denuncias ciudadanas, ya sea mediante vínculos llamativos en sus portales Web como por la amplia información que brindan, se encuentran la Contraloría de Guatemala¹⁰⁵; la Auditoría Superior de la Federación en México¹⁰⁶; el Tribunal Superior de Cuentas de Honduras¹⁰⁷—que también permite acceder a informes sobre denuncias presentadas previamente—; la Cámara de

Cuentas de República Dominicana¹⁰⁸; la Corte de Cuentas de El Salvador¹⁰⁹; la Contraloría de Perú¹¹⁰; la de Costa Rica¹¹¹ y la de Colombia¹¹².

En lo que refiere al grado de institucionalización de las denuncias como mecanismos de participación ciudadana, también cabe considerar las vías mediante las cuales se presentan. Mientras que algunas EFS sólo atienden casos que se tramitan personalmente, otras habilitan múltiples canales para hacer denuncias, incluso a través de formularios en línea. Como ejemplos de esto último, se puede mencionar a las EFS de Guatemala¹¹³, Colombia¹¹⁴, México¹¹⁵, El Salvador¹¹⁶, Costa Rica¹¹⁷, Paraguay¹¹⁸ y República Dominicana¹¹⁹.

Algunos de esos países incluso ofrecen herramientas que permiten a los ciudadanos realizar un seguimiento del trámite tras la presentación de su denuncia. Por ejemplo, la Contraloría de Colombia, una de las EFS que es referente en la inclusión de mecanismos de participación ciudadana en el control, incluye la posibilidad de que los ciudadanos supervisen el estado de su denuncia a través de la asignación de un código de seguimiento¹²⁰. Lo mismo ocurre en la Auditoría Superior de la Federación de México y en la Contraloría de Costa Rica. También la Oficina de Control Social de la Cámara de Cuentas

¹⁰⁵ Portal de Internet de la Contraloría guatemalteca: <http://www.contraloria.gob.gt/> (último acceso 20/4/2011)

¹⁰⁶ Véase el Portal de Internet de la ASF de México: <http://www.asf.gob.mx/index.html> y link al micrositio de la ASF para la presentación de denuncias: <http://www.asf.lineaetica.net/> (último acceso 20/4/2011)

¹⁰⁷ Sección sobre denuncias ciudadanas, Portal de Internet del Tribunal Superior de Cuentas de Honduras: http://www.tsc.gob.hn/Denuncia%20Ciudadana/index_denuncia_ciudadana.html# (último acceso 20/4/2011)

¹⁰⁸ Véase el Portal de Internet de la Cámara de Cuentas: <http://camaradecuentas.gob.do/> y link específico sobre denuncias del Gobierno dominicano: <http://www.311.gob.do/> (último acceso 20/4/2011). El servicio 311 constituye un mecanismo novedoso, implementado en el marco de la estrategia de gobierno electrónico con el fin de mejorar los canales de interacción y contacto entre la ciudadanía y el Estado. A partir de una línea gratuita o de modo virtual es posible registrar denuncias que serán canalizadas a las instituciones u organismos públicos correspondientes. A su vez, es posible acceder al apartado de denuncias a través de la Oficina de Control Social, que tiene un enlace desde la página principal de la Cámara de Cuentas.

¹⁰⁹ Portal de Internet de la Corte de Cuentas salvadoreña: http://www.cortedecuentas.gob.sv/index.php?option=com_content&view=section&id=11&Itemid=10 (último acceso 10/4/2011)

¹¹⁰ Sección “Únete al Control” del Portal de Internet de la Contraloría peruana: <http://apps.contraloria.gob.pe/unetealcontrol/index.html> (último acceso 20/4/2011)

¹¹¹ Sección de denuncias del Portal de la Contraloría costarricense: <http://cgrw01.cgr.go.cr/apex/f?p=233:2:824349334365531::NO::> (último acceso 20/4/2011)

¹¹² Portal de Internet de la Contraloría colombiana <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest> (último acceso 20/4/2011)

de República Dominicana comunica al denunciante vía correspondencia si su denuncia, luego de ser evaluada, ha sido girada a la Dirección General de Auditoría para ser incluida en el Plan Anual de Auditoría. A su vez, la Contraloría de Perú permite realizar un monitoreo del estado de la denuncia a partir del seguimiento del expediente presentado formalmente, a solicitud del interesado. Por su parte, en el portal Web del Tribunal Superior de Cuentas de Honduras se publica un registro de informes sobre denuncias ciudadanas que fueron presentadas y desencadenaron procedimientos de auditoría.

En efecto, resulta sumamente relevante la inclusión de mecanismos que permitan a la ciudadanía monitorear el curso de acción seguido tras la presentación de la denuncia, pues ello le otorga credibilidad al mecanismo, tornándolo más efectivo¹²¹.

BUENAS PRÁCTICAS

• COLOMBIA

La Contraloría de Colombia es quizás una de las EFS que más han desarrollado el mecanismo de denuncias como modo de participación ciudadana en la planificación. A través de la Dirección de Atención Ciudadana, la entidad se encarga de recepcionar, evaluar, hacer seguimiento e informar sobre todos los aspectos relacionados con las denuncias ciudadanas relativas al ejercicio de la vigilancia fiscal. No sólo se destaca por la magnitud y claridad en la información disponible referida a los diversos modos de participación ciudadana y los múltiples canales que habilita, sino que también difunde los resultados de las investigaciones y juicios con origen en denuncias ciudadanas. Además, es posible monitorear en el portal Web de la CGR el estado de la denuncia, a partir de su codificación en el aplicativo SIPAR (Sistema de Información para la Participación Ciudadana).

• PANAMÁ

En línea similar, en Panamá, la Contraloría General de la República también habilita canales para la presentación y monitoreo de denuncias relacionadas con el manejo irregular de fondos y bienes públicos mediante el sistema de Denuncia Ciudadana. Lo novedoso de la herramienta es que en el portal Web se publican las denuncias presentadas y el estado en que se encuentran (en investigación, revisión, concluidas o descartadas) y dicha información es accesible a todo el que ingrese en la página. Al mismo tiempo, es posible adjuntar documentación que testifique lo denunciado, no sólo para las presentaciones realizadas directamente en la entidad sino también para las denuncias en línea.

¹¹³ Sección de denuncias dentro del Portal de la Contraloría guatemalteca: http://www.contraloria.gob.gt/i_den.php (último acceso 20/4/2011)

¹¹⁴ Sección de denuncias del Portal de la Contraloría colombiana: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/vias-para-presentar-una-denuncia> (último acceso 20/4/2011)

¹¹⁵ Sección de denuncias de la ASF de México: <http://www.lineaetica.net/ASF/> (último acceso 20/4/2011)

¹¹⁶ http://www.cortedecuentas.gob.sv/index.php?option=com_content&view=section&id=11&Itemid=10 (último acceso 10/4/2011)

¹¹⁷ Mecanismos para presentar una denuncia a través del Portal de la Contraloría costarricense <http://cgrw01.cgr.go.cr/apex/f?p=233:3:3986733490210343::NO::> (último acceso 20/4/2011)

¹¹⁸ Sección de Control ciudadano del Portal de la Contraloría paraguaya: http://www.contraloria.gov.py/controlciudadano/index.php?option=com_content&task=view&id=48&Itemid=2 (último acceso 20/4/2011)

¹¹⁹ Sección sobre control social dentro del portal de Internet de la Cámara de Cuentas dominicana: http://www.camaradecuentas.gob.do/index.php?option=com_content&view=article&id=1038&Itemid=169 (último acceso 20/4/2011)

¹²⁰ Puede consultarse el estado de la denuncia por vía telefónica o escrita, o mediante el sistema SIPAR, debe ingresar al sistema, previo registro (aún anónimo) en la dirección Web: <http://200.93.128.202/sipar/> (último acceso 20/4/2011)

¹²¹ Se advierte que la ausencia de canales para informar a los ciudadanos lo que ocurre con su denuncia o el resultado de la investigación puede provocar una pérdida de interés ciudadano en el mecanismo. Por ejemplo, en la Corte de Cuentas de El Salvador disminuyó año a año el número de denuncias ciudadanas (según memorias de labores, en 2006 se registraron 262 denuncias; en 2007, 218; en 2008, 173; en 2009, 164).

¹²² Véase sección del SIPAR dentro del Portal de la Contraloría colombiana: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/sipar> y <http://200.93.128.202/sipar/> (último acceso 20/4/2011)

¹²³ <http://www.denunciaciudadana.gob.pa/publico/> (último acceso 20/4/2011) Si bien el Portal Web no es el mismo que el de la Contraloría, en este último hay un vínculo a la página de Denuncia Ciudadana.

III. PARTICIPACIÓN EN EL CONTROL: AUDITORÍAS ARTICULADAS Y VEEDURÍAS CIUDADANAS

Las auditorías articuladas y las veedurías ciudadanas representan modalidades de participación activa de la sociedad civil en el control, que involucran directamente a grupos de ciudadanos en el proceso de auditoría.

En el caso de las auditorías articuladas, se trata de un esquema de colaboración de la sociedad civil en la tarea de control – propia de las EFS –, en el que los ciudadanos proveen información útil, calificada y sustentada, sobre la calidad de los servicios prestados por las entidades del Estado, que facilita y orienta la identificación de aspectos críticos de la gestión institucional. De este modo, la participación ciudadana en el control es valorada en tanto coadyuva a que la entidad cumpla con su función fiscalizadora de manera eficiente y efectiva.

Por su parte, las veedurías ciudadanas constituyen asociaciones voluntarias de ciudadanos –independientes de las instituciones públicas– que de manera directa fiscalizan, vigilan y controlan la gestión pública y la adopción y ejecución de políticas públicas¹²⁴. En algunos casos, las EFS promueven programas de veedurías ciudadanas u ofrecen colaboración técnica o capacitación para el desarrollo de sus actividades.

Conceptualmente ambas prácticas funcionan como dos caras de la misma moneda. En las auditorías articuladas la EFS incorpora el *input* de la ciudadanía en su actividad de control, y en las veedurías ciudadanas es

la ciudadanía quien construye actividades de control, aprovechando, desarrollando y profundizando su acción a partir de lo que ha realizado la EFS, y en ocasiones con su apoyo técnico.

Ambas prácticas, en tanto instancias de incorporación de la ciudadanía en la tarea de control, resultan congruentes con el Principio 9 de las normas internacionales ISSAI 21, que señala el uso del asesoramiento externo e independiente para perfeccionar la calidad y la credibilidad del trabajo que desempeñan las entidades. El principio enfatiza la posibilidad de que las entidades se beneficien de auditorías conjuntas o paralelas, es decir, se admiten nuevos actores en el control que podrán articularse con los de las EFS, y es aquí en donde asumiría un rol importante la sociedad civil.

Por su parte, el Principio 6 sobre Rendición de Cuentas de la Declaración de Asunción de OLACEFS resalta expresamente la importancia de una participación ciudadana activa en la tarea de control, y el Principio 8 incluso insta a las EFS a fortalecer sus estrategias, capacidades y recursos, procurando la cooperación y alianzas con diferentes actores, incluidos los de la sociedad civil, a fin de compartir conocimientos y experiencias, y aumentar sus potencialidades en esta materia.

Asimismo, las auditorías articuladas y veedurías ciudadanas no sólo se legitiman en las directivas de OLACEFS e

INTOSAI, sino también en las convenciones internacionales contra la corrupción: el punto 11 del Artículo III de la CICC evoca la necesidad de disponer de mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción, del mismo modo que lo postulan el punto 1 del Artículo 5 y el punto 1 del Artículo 13 de la UNCAC.

¹²⁴ Sobre la distinción entre auditorías articuladas y veedurías ciudadanas véase: Velásquez Leal, L.F., Ciudadanía y control fiscal: una experiencia de participación ciudadana en el control institucional en Colombia y Honduras, Corporación Acción Ciudadana Colombia (AC-Colombia), abril de 2009.

III.a AUDITORÍAS ARTICULADAS

Las auditorías articuladas constituyen una modalidad de participación en la que se procura vincular a la sociedad civil organizada en el ejercicio de la vigilancia del buen uso de los recursos públicos, fortaleciendo a la vez el enfoque integral del control fiscal –referenciado en el Principio 3 de la Declaración de Asunción– con los aportes y la participación de la sociedad civil.

Las potencialidades de las auditorías articuladas son múltiples, pues permiten fortalecer la calidad del proceso auditor mediante el aporte técnico de las organizaciones. Éstas suelen tener alta sensibilidad a la prestación de servicios, están cerca de los usuarios directos y pueden controlar *in situ* aspectos específicos que pueden enriquecer la mirada de los auditores, y de este modo contribuir a la identificación de cuestiones críticas de la gestión gubernamental. Sin duda ello permite optimizar los procesos y resultados de las auditorías, y disparar nuevos programas u organismos para incorporar en la agenda de control de las EFS.

Por ejemplo, en lo relativo a la aplicación de programas sociales, seguramente sean sus beneficiarios directos quienes pueden testificar la efectiva y transparente ejecución

de dichas políticas. Ya sean ciudadanos u organizaciones, en ambos casos es la sociedad civil la que puede colaborar con las entidades de control, creando espacios de diálogo al tiempo que se aumenta la confianza ciudadana en la labor que desempeñan los organismos fiscalizadores como entes de control eficientes.

EVALUACIÓN

En líneas generales, pocas EFS de América Latina incluyen mecanismos de participación ciudadana en el control bajo el formato de auditorías articuladas. Sólo la Contraloría colombiana ha institucionalizado estas prácticas a través de una normativa formal de aplicación. No obstante, se registran en la región otras experiencias de participación en el control que ilustran los esfuerzos de las EFS de incorporar a la ciudadanía en la tarea de fiscalización.

Un ejemplo es el caso de Argentina. Si bien no funcionan auditorías articuladas como práctica institucionalizada, en el año 2005, tras la participación de un grupo de organizaciones de personas con discapacidad en el proceso de Planificación Participativa, se convocó a sus miembros para colaborar con el trabajo de campo en la ejecución de una auditoría sobre accesibilidad en los servicios públicos de transporte por ellos sugerida. La incorporación de las OSC en la fiscalización permitió complementar

la labor desarrollada por la entidad y controlar *in situ* aspectos de la prestación de servicios que escapaban a la mirada de los auditores.

El monitoreo sobre el campo, practicado por los propios actores afectados por la prestación del servicio, reforzó el control y contribuyó a detectar falencias que probablemente la entidad fiscalizadora no hubiese alcanzado a observar.

Por otro lado, el ya reseñado programa de “Vinculación de la Ciudadanía al Control Institucional” del Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras¹²⁵, contempló instancias de participación en la realización de las auditorías que, si bien no obedecían estrictamente al formato de una auditoría articulada, sí consideraban los aportes ciudadanos para desarrollar el proceso auditor. Luego de elaborar el Plan General de Auditorías, el TSC realizaba convocatorias a ciudadanos y OSC beneficiarios de la acción institucional de la entidad a auditar para que presentaran denuncias o señalaran aspectos críticos de la gestión o calidad de los servicios prestados. En un evento público el TSC informaba en qué áreas habían sido considerados los aportes ciudadanos, e incentivaba a la sociedad civil a realizar sugerencias adicionales o entregar evidencia sobre irregularidades en la gestión. Finalmente se exponían públicamente los resultados de las auditorías ante la ciudadanía y la entidad auditada.

¹²⁵ Véase descripción del programa de “Vinculación de la Ciudadanía al Control Institucional” en el apartado II.a. Participación en la planificación de auditorías: planificación participativa.

BUENAS PRÁCTICAS

• COLOMBIA

Entre 2002 y 2005 la CGR de Colombia comenzó a practicar auditorías articuladas con la sociedad civil. Dicho mecanismo fue parte del proceso de reestructuración de la entidad, a partir del cual se crearon diez Contralorías Delegadas, entre ellas la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. Bajo la órbita de esta Contraloría Delegada funcionan la Dirección de Atención al Ciudadano (encargada de administrar el sistema de recepción y seguimiento de denuncias y fortalecer el proceso auditor vinculando a las organizaciones de la sociedad civil en las auditorías gubernamentales) y la Dirección de Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano (que atiende a los procesos de formación, capacitación y promoción de la participación de ciudadanía en el control fiscal). Es decir que la participación ciudadana en el control se encuentra institucionalizada no sólo normativamente¹²⁶ sino también a través de oficinas de la EFS destinadas a la vinculación con la sociedad civil. Las auditorías articuladas son una de las estrategias de control fiscal participativo que se introdujeron en la entidad. Éstas están orientadas a fortalecer la calidad del proceso auditor y los resultados del control fiscal mediante los aportes de organizaciones

sociales, gremiales, académicas y demás organizaciones civiles legalmente constituidas, que tengan conocimiento de la entidad o sector auditado, de su área misional y del impacto económico, social y/o ambiental de los planes, programas y proyectos que se desarrollan.

El dispositivo de auditorías articuladas comprende cuatro fases:

- La primera consiste en la vinculación entre la CGR y las organizaciones de la sociedad civil: la entidad identifica a aquellas OSC que cumplen con los requisitos estipulados para participar y las capacita, al tiempo que suscriben un convenio de cooperación para la vigilancia de la gestión pública, con duración mínima de un año y posibilidad de prórroga por otro.
- La segunda fase es propiamente la de articulación: las organizaciones participantes aportan conocimiento cualificado del sector, se integran a mesas de trabajo con auditores y definen aspectos críticos de la gestión de la entidad a auditar¹²⁷.
- La tercera etapa es la de seguimiento: a partir de los hallazgos detectados, las entidades auditadas generan un Plan de

Mejoramiento Institucional que presentan ante la CGR. Las OSC son invitadas a participar en la discusión del Plan y pueden incluso monitorear el cumplimiento del mismo.

- Finalmente, se abre una fase de extensión, que consiste en la posibilidad de estructurar programas de formación entre la CGR y las organizaciones civiles, además de la implementación de mesas de trabajo sectoriales articuladas para la evaluación de políticas públicas.

¹²⁶ La resolución de la Contraloría colombiana N° 05049 del año 2000 consagra un capítulo a la participación ciudadana en el ejercicio de las auditorías.

¹²⁷ Los aportes de las organizaciones de la sociedad civil a las auditorías deben estar sustentados en conceptos e investigaciones académicas, documentos, fotos o testimonios.

III. b VEEDURÍAS CIUDADANAS

Bajo la forma de veedurías ciudadanas las organizaciones de la sociedad civil pueden complementar la tarea de fiscalización que desarrollan las EFS y potenciar los beneficios que las entidades pueden obtener de esta modalidad de participación ciudadana.

Se entiende por veedurías ciudadanas a las asociaciones de ciudadanos que buscan proteger el interés público mediante la participación, la investigación, la denuncia y el seguimiento de la gestión de determinadas instituciones estatales o programas de gobierno¹²⁸. Las veedurías se forman por iniciativa y voluntad de ciudadanos y organizaciones comprometidas e interesadas en acompañar el proceso y la gestión de las autoridades, de modo que son independientes de la institución pública y excluyen la participación de servidores públicos en calidad de tales¹²⁹.

No obstante, puesto que las veedurías desempeñan una función similar a la de los organismos de control –vigilan, fiscalizan y denuncian presuntas irregularidades en la gestión pública–, pueden coadyuvar a garantizar la óptima administración de los recursos en cumplimiento de los intereses de la comunidad. En este sentido, existen experiencias de veedurías ciudadanas que vinculan formalmente a organizaciones de la sociedad civil con entidades fiscalizadoras.

Uno de los fundamentos y potencialidades de las veedurías ciudadanas radica en que permiten extender el control hacia áreas o aspectos de la gestión que, en virtud de su propia naturaleza, las entidades no pueden

efectuar o les resulta dificultoso¹³⁰. Por ejemplo, las entidades pueden fiscalizar si determinada compra se hizo a precio razonable, pero es posible que la información sobre la cantidad o calidad de los productos o servicios provistos no surjan con claridad del material documental, mientras que un monitoreo de campo podría suplir estas falencias. En ese sentido, las OSC pueden contribuir a supervisar con agudeza cómo se está ejecutando en la práctica un determinado programa. Así, la incorporación de veedurías ciudadanas permitiría una fiscalización más eficiente.

Las veedurías requieren de una previa selección y capacitación de los veedores. En primera instancia, es esencial que sean ciudadanos conocedores del tema sobre el que la veeduría va a centrarse, pero fundamentalmente, que exhiban un perfil ético y demuestren interés y compromiso en trabajar con imparcialidad. Será responsabilidad de las OSC promotoras de las veedurías seleccionar a aquellos ciudadanos que exhiban el perfil adecuado a fin de integrarlos posteriormente en los equipos.

Del mismo modo, también es importante disponer de las herramientas adecuadas para que la tarea sea eficiente, como manuales de procedimientos para ejercer la veeduría, fichas especialmente diseñadas para el relevamiento de la información, un plan de trabajo y pautas para la elaboración del informe que el veedor deberá presentar al coordinador del equipo que integra.

Por otra parte, un aspecto a considerar en la implementación de las veedurías es la previa selección de casos, para lo cual

puede contemplarse una serie de criterios, como: impacto social del caso, intereses en juego, potencial daño al patrimonio, involucramiento de funcionarios de alto rango en el hecho denunciado, entre otros. En algunos países en los que se implementan veedurías –como ocurre en Paraguay–, la participación ciudadana se evidencia en la propia instancia de selección de casos a monitorear, como producto de la discusión en reuniones de trabajo de los integrantes de las organizaciones a quienes representan los veedores.

EVALUACIÓN

En líneas generales, pocas EFS de América Latina promueven la participación de la sociedad civil organizada bajo la forma de veedurías ciudadanas. Sólo las Contralorías de Colombia y Paraguay han institucionalizado estas prácticas mediante acuerdos entre las entidades y organizaciones de la sociedad civil. No obstante, cabe destacar que el mero hecho de que las veedurías no se encuentren formalizadas bajo la órbita de las EFS no implica que no se practiquen en absoluto. Por su propia naturaleza, las veedurías son independientes de las instituciones públicas, y en todo caso vienen a complementar su labor: responden a la asociación libre de ciudadanos, aun cuando son integradas en el marco de organizaciones de la sociedad civil.

En Perú, en el año 2005 el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE) promovió veedurías ciudadanas en el marco del Proyecto Transparencia en las Adquisiciones Estatales¹³¹. En cada

¹²⁸ Véase Manual de apoyo para el Control Ciudadano: Proyecto Veedores Ciudadanos para la Integridad, CEAMSO-Observatorio Ciudadano contra la Corrupción, Paraguay, 2008.

¹²⁹ Véase: "Estudio sobre la figura de la Veeduría Ciudadana" en Cuadernos de Transparencia N° 2, segunda edición, julio-octubre 2000, Corporación Transparencia por Colombia, disponible en: <http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/descargas/publicaciones/cuaderno2.pdf>

¹³⁰ Véase Peruzzotti, E., Rendición de cuentas, participación ciudadana y Agencias de Control en América Latina, ya citado.

¹³¹ El proyecto, implementado con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), tuvo por objetivo garantizar la transparencia en la gestión de las entidades públicas, a efectos de que: 1) toda adquisición o contratación se realizase sobre la base de criterios y calificaciones objetivas, debidamente sustentadas y documentadas; y 2) se garantizase el fácil acceso a los interesados en participar en los procesos de selección. Para mayor información véase el Portal "Veedurías Ciudadanas especializadas en Contratación Pública": <http://www.osce.gob.pe/red/default.asp?pin=h2.htm> (último acceso 20/4/2011)

departamento del país se conformaron veedurías especializadas en contratación estatal, priorizando la incorporación de instituciones representativas de la sociedad civil, lo cual no impidió que pudiesen integrarse ciudadanos independientes con deseos de colaborar. Asimismo, los miembros de los equipos de veedores recibieron capacitación en la aplicación de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, así como en mecanismos y herramientas de vigilancia social¹³². A su vez, en 2010 la Contraloría peruana desarrolló controles preventivos bajo la modalidad de veedurías a proyectos y actividades del Estado, cuyos informes están disponibles en el portal Web de la entidad¹³³.

En Bolivia existen los denominados “Mecanismos de Control Social y Comités de Vigilancia”¹³⁴, producto de los avances promovidos por la Ley de Participación Popular (1994), que reconoció legalmente la potestad de control de un órgano de la sociedad civil sobre un órgano público. Los comités están conformados por representantes de organizaciones sociales territoriales electos en los municipios, son de carácter permanente y gozan de legitimidad externa, atribuida por el Estado (personería jurídica). Entre sus funciones

se destacan la articulación de demandas sociales con el gobierno municipal y el ejercicio del control social (ex-post) en representación de la comunidad, es decir, la veeduría.

En línea similar, en México funciona la Contraloría Social a través de “Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia” (COCICOVIS)¹³⁵. Éstos están integrados por ciudadanos electos del seno de comités asociados a la ejecución de obras, o directamente electos por las comunidades beneficiarias de obras o programas; tienen un carácter transitorio y se conciben como delegados del órgano de control interno de la Administración Pública.

BUENAS PRÁCTICAS

• COLOMBIA

La implementación de veedurías ciudadanas en Colombia se remonta a más de dos décadas, en el marco del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR). Pero fue recién con la expedición del Decreto 1512 en 1989, cuando aparecieron por primera vez las Veedurías Populares, legalmente facultadas para efectuar el control y seguimiento de la ejecución de los convenios, contratos y proyectos ejecutados por entidades oficiales o por contratistas particulares en el marco del PNR¹³⁶. Desde entonces, las veedurías ciudadanas se han ido desarrollando en Colombia al tiempo que se reforzó la normativa de participación ciudadana en el desarrollo local. En consonancia con este desarrollo, en 1999 la Contraloría General de la República implementó el Programa de Participación Ciudadana en el Control Fiscal¹³⁷ y en 2003 se promovieron los Comités de Vigilancia Ciudadana (CVC) como una forma de veeduría ciudadana.

Dicho procedimiento se institucionalizó mediante la Ley N° 850/03, que reglamentó las veedurías ciudadanas como mecanismo democrático de representación de los

¹³² Distintas organizaciones de la sociedad civil han alentado la participación de ciudadanos en la vigilancia de la gestión pública mediante veedurías ciudadanas, como Proética y la Asociación Civil Transparencia, en sus programas de lucha contra la corrupción.

¹³³ Informes sobre veedurías disponibles a través del Portal de la Contraloría peruana: http://www.contraloria.gob.pe/wps/portal/portalcgr/lut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MS-SzPy8xBz9CP0os_hgXx9XEzcPIwMLA19nA09XC1NPI0cvIwNvI6B8pFm8o6mjd7CniZGBu6uXpYFRmEegh4mBuaGnrxFfug0o0O3oaUhAt59Hfm6qfjIxx8jqApwc-DTyNvMw8QoPdDA2MzPULckNDIyo8FQFCr1AI/dl2/d1/L2djQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfU01MRTRGSDIwMEFCNjBJJUVE0SFZINjFHNDc/

¹³⁴ Para mayor información véase: Ayo, Diego, El control social en Bolivia. Una reflexión sobre el Comité de Vigilancia, el Mecanismo de Control Social y demás formas de control social, Editorial El País, Santa Cruz. 2004. Disponible a través del portal del diario PIEB: <http://www.pieb.org/participacion/archivos/Ayo-EIControlSocial.pdf> (último acceso 20/4/2011)

¹³⁵ Véase Gaytán Olmedo, María Soledad, “Los comités ciudadanos de control y vigilancia del Estado de México” en Convergencia: Revista de ciencias sociales, ISSN 1405-1435, N° 39, 2005, págs. 51-73. Disponible en el portal de DIALNET: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1465529>. Véase también artículo 113 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México

¹³⁶ Para más información véase: “Estudio sobre la figura de la Veeduría Ciudadana” en Cuadernos de Transparencia N° 2, segunda edición, julio-octubre 2000, Colombia. Disponible a través del portal de Transparencia por Colombia: <http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/descargas/publicaciones/cuaderno2.pdf> (último acceso 20/4/2011)

¹³⁷ Dicho programa se enmarca en la Ley N° 489 de 1998, que en sus artículos 34 y 35 refuerza el marco legal para el ejercicio del control participativo, al definir que cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social a las entidades públicas –especialmente a través de la creación de veedurías ciudadanas–, la administración está obligada a brindar el apoyo requerido para el ejercicio de este control.

ciudadanos o de las organizaciones sociales para ejercer la vigilancia sobre la gestión pública, asignando responsabilidades a las Entidades del Estado con la conformación de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías. Entre tales instituciones se incluye a la CGR, con lo cual se abrió la posibilidad de que a través de veedurías ciudadanas se realizaran auditorías a entidades del orden departamental o municipal que manejan recursos nacionales. En la actualidad, las veedurías ciudadanas acercan denuncias como aporte a los procesos de auditoría que desarrolla la CGR, la cual convoca, conforma y capacita a los comités de ciudadanos.

• PARAGUAY

En Paraguay, las veedurías ciudadanas adquieren un formato distinto, en tanto están institucionalizadas bajo la órbita de la Contraloría General de la República.

En 2006 se aprobó el Código del Buen Gobierno de la CGR, que establece que la entidad está sujeta al control social de la ciudadanía y asume el compromiso de rendir cuentas ante ella. Del mismo modo, en 2007 se creó por resolución N° 524 el Departamento de Control Ciudadano, con el objetivo de afianzar la participación ciudadana en la vigilancia gubernamental externa. En este sentido, se implementaron las veedurías ciudadanas como mecanismos de control fiscal participativo, al tiempo que

se consolidó el vínculo con las OSC.

En 2008 se desarrollaron seis proyectos de trabajo conjunto con OSC en lo que respecta a las veedurías ciudadanas¹³⁸. A modo de ejemplo, desde la organización CEAMSO (Centro de Estudios Ambientales y Sociales) se impulsó el “Proyecto veedores ciudadanos para la integridad”¹³⁹ en coordinación con la Contraloría General de la República.

El objetivo era estudiar y acompañar los procesos de hechos punibles contra el patrimonio público derivados por la CGR al Ministerio Público. En particular, se procuraba instalar la figura del veedor ciudadano para una mayor transparencia e incidencia ciudadana en la formulación de la denuncia penal sobre hechos punibles investigados en la CGR para ser elevados al Ministerio Público. La incorporación de este mecanismo participativo¹⁴⁰ implicó un largo proceso, que comenzó con la convocatoria de ciudadanos voluntarios en abril de 2008, y la posterior selección y capacitación de los veedores, que fue responsabilidad de las organizaciones promotoras de las veedurías, las que asimismo trabajaron en coordinación con la CGR a través del enlace con el Departamento de Control Ciudadano. Es decir, esta práctica no sólo se encuentra reglamentada en la normativa de la CGR¹⁴¹ sino que está institucionalizada a través de oficinas de enlace entre la sociedad civil y la EFS. El

procedimiento implicó también una fase de conformación de los equipos de veedores, de planificación y ejecución del trabajo; de actuación ante la CGR y el Ministerio Público, y la consiguiente difusión de la información obtenida a través de diversos canales. Sin duda la organización de veedurías ciudadanas contribuyó a fortalecer la interacción de la CGR con la sociedad civil, en consonancia con los principios esbozados en la Declaración de Asunción.

Resulta especialmente importante destacar que la institucionalización de este procedimiento por resolución CGR N° 384/08 es una muestra significativa de la voluntad de la EFS paraguaya de adoptar el marco normativo e institucional acorde a la promoción de buenas prácticas de participación de la sociedad civil en el control. Al mismo tiempo, ello se ve reflejado en la reedición del programa de veedurías durante el año 2011, en el que se presentó el “Proyecto Veedores Ciudadanos para la Integridad II”, coordinado por el CEAMSO en alianza con la Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay (FEDEM) y el Departamento de Control Ciudadano de la CGR, en el marco del Programa Umbral II.

¹³⁸ Véase “La participación ciudadana como herramienta para transparentar la gestión de las EFS y los mecanismos de inclusión ciudadana en el control gubernamental externo”, ponencia de la Contraloría General de la República del Paraguay en la XX Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, Guatemala, 5 al 10 de julio de 2010. Disponible a través del Portal de la OLACEFS <http://www.olacefs.net/uploaded/content/event/1690357727.pdf> (último acceso 20/4/2011)

¹³⁹ El CEAMSO trabajó en conjunto con el Observatorio Ciudadano contra la Corrupción, la organización Tierra Nueva y el Centro de Políticas Públicas de la UCA, en el marco del Programa Umbral.

¹⁴⁰ Si bien las veedurías ciudadanas constituyen un mecanismo participativo de reciente aplicación en Paraguay, éstas tienen un antecedente en las Contralorías Ciudadanas, creadas en el año 1999 con el propósito de alentar la participación, el control ciudadano y el seguimiento de la inversión y de las políticas públicas.

¹⁴¹ A través de la resolución de la Contraloría N° 384/08 se fijó el reglamento de creación y funcionamiento de las veedurías ciudadanas.

IV. PARTICIPACIÓN EN EL SEGUIMIENTO: INCORPORACIÓN DE LA CIUDADANÍA AL MONITOREO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DE LAS AUDITORÍAS

La participación ciudadana en la supervisión de las observaciones o recomendaciones formuladas en las auditorías por la EFS constituye una práctica participativa que redundará en beneficios similares a los que se desprenden de las modalidades de integración ciudadana en el desarrollo del proceso fiscalizador. En este apartado nos referimos a los mecanismos institucionalizados en la órbita de las EFS para la participación de la sociedad civil en el seguimiento de las recomendaciones formuladas en los informes de auditoría. Es decir que no abordamos aquí el fenómeno relativo a las acciones de incidencia emprendidas por organizaciones de la sociedad civil a partir de hallazgos realizados por las EFS en sus informes de auditoría.

Así como la participación institucionalizada de la ciudadanía en el proceso auditor requiere de una previa capacitación, ocurre lo mismo con la fase de monitoreo posterior. Los resultados de los esfuerzos que las EFS invierten en la capacitación y formación de ciudadanos a fin de integrarlos en el proceso de auditoría podrían verse potenciados al habilitar mecanismos para que tanto ellos como las organizaciones participen en el monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones formuladas por las EFS. Al haberse desarrollado una previa capacitación en materia de control externo, no se requiere un programa de formación especial para el monitoreo, sino la definición de los lineamientos básicos y las pautas a seguir, pues los ciudadanos ya están informados sobre el caso y el modo de practicar el control.

EVALUACIÓN

En general, las EFS de América Latina no exhiben mecanismos institucionalizados que permitan a la sociedad civil supervisar en qué medida las entidades auditadas cumplen con las recomendaciones y sugerencias formuladas luego del control.

Esto responde a diversos factores: por un lado, no todos los informes de las EFS incluyen recomendaciones ni medidas de seguimiento; y por el otro, resulta difícil que se involucre a la ciudadanía en la supervisión del cumplimiento de las recomendaciones si ésta no se encuentra previamente sensibilizada con el tema de la auditoría en cuestión (por ejemplo, por haberla propuesto o haber participado en su ejecución), aunque nada obsta a que se genere a posteriori un interés en monitorear algún caso particular donde se hayan producido hallazgos relevantes.

Si bien este mecanismo de participación ciudadana no se ha generalizado en la región, cabe mencionar que el programa de “Vinculación de la Ciudadanía al Control Institucional” desarrollado por el Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras –y reseñado previamente– incluyó en su última fase el seguimiento ciudadano a las recomendaciones. Luego de exhibir en evento público los resultados de las auditorías, el TSC instaba a la institución auditada a suscribir a un plan de mejoramiento y presentarlo públicamente a la ciudadanía para que ésta pudiese iniciar

el monitoreo. A partir de un proceso de capacitación y formación, la sociedad civil supervisaba los compromisos de mejoramiento de la gestión con base en los planes de acción suscritos por las entidades auditadas. Se trata, sin duda, de una práctica innovadora que promueve y dinamiza la participación y el control ciudadano, y que ha transformado las formas de auditoría social que se han desarrollado en Honduras.

BUENAS PRÁCTICAS

• COLOMBIA

En lo que respecta a la participación ciudadana en el seguimiento de las sugerencias formuladas luego del proceso fiscalizador, cabe reseñar el caso de la Contraloría de Colombia. Luego de realizada una auditoría, la entidad auditada genera un Plan de Mejoramiento –que debe ser aprobado por la CGR–, el cual deberá ser publicado en sus portales Web. Por otra parte, las auditorías articuladas con la sociedad civil incluyen una fase de seguimiento, con lo cual se incorpora la participación ciudadana directamente en el monitoreo del cumplimiento de las acciones de mejora propuestas.

V. DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN RELACIONADA A MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANO

La difusión de información sobre los mecanismos de control ciudadano es un requisito indispensable para la participación ciudadana.

El Principio 6 de la Declaración de Asunción hace especial énfasis en la participación ciudadana activa en la tarea de control, y alienta a las EFS a fortalecer sus mecanismos de comunicación e interacción con la sociedad civil. Es necesario garantizar la difusión de información sobre mecanismos de participación, pues muchas veces los factores que condicionan la participación no están vinculados al desinterés sino al desconocimiento.

Asimismo, allí donde no existe una cultura participativa, el proceso de incorporación ciudadana al control debe ser progresivo, creando las condiciones y proporcionando los instrumentos para participar, lo cual supone difundir de modo extensivo la información disponible sobre las modalidades y beneficios de tal participación¹⁴². Se trata, en efecto, de transmitir un mensaje claro sobre los beneficios de participar y comunicar eficazmente sobre los mecanismos de participación existentes.

Al mismo tiempo, resulta prioritario concientizar a la sociedad civil sobre la importancia del control. Para ejercer la vigilancia fiscal no se requieren ciudadanos formados únicamente en las técnicas y prácticas elementales de auditoría, sino

también en los valores fundamentales de honestidad, probidad y compromiso. Es importante también transmitir a la ciudadanía la importancia de la fiscalización y los riesgos que entraña la corrupción. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en su Artículo 13 punto 1 señala la necesidad de sensibilizar a la opinión pública en la prevención y la lucha contra la corrupción, y por ello sugiere la promoción de una participación activa de personas, grupos y organizaciones no gubernamentales o con base en la comunidad.

A su vez, otra de las condiciones para incentivar a la sociedad civil a incorporarse a la tarea que desarrollan las EFS supone prever mecanismos y espacios permanentes que garanticen una participación que perdure en el tiempo, es decir, promover su continuidad. En este sentido, la difusión de información actualizada sobre los mecanismos participativos es sumamente relevante.

EVALUACIÓN

Las EFS de la región han avanzado en materia de difusión como paso inicial en la introducción de mecanismos de participación. La situación varía de país a país y, si bien en muchos no operan efectivamente herramientas de inclusión de la ciudadanía en el control, sí se ha promovido la diseminación de información, lo que revela en última instancia una vocación por atender a las recomendaciones de la OLACEFS

respecto de la participación de la sociedad civil en los procesos que desarrollan las EFS.

En líneas generales, se observa que las entidades que adoptan mecanismos de participación ciudadana en el control – fundamentalmente bajo la forma de auditorías articuladas y veedurías ciudadanas– implementan políticas de información, como sucede –por ejemplo– en Colombia y Paraguay.

A su vez, aquellas EFS que han creado dependencias específicas de atención al ciudadano o que incorporan mecanismos novedosos para la presentación de denuncias (múltiples canales, posibilidades de monitoreo, etc.) suelen exhibir sistemas de información y difusión, como ocurre en las EFS de México, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Perú, entre otras.

Por ejemplo, la Contraloría de Perú otorga visibilidad en su portal Web a toda información de interés para el ciudadano – sistema de denuncias y consultas, apartados sobre transparencia, acceso a la información pública y corrupción, agenda de eventos de interés abiertos a la sociedad civil–, al tiempo que lleva adelante una política y difusión sobre la importancia del control a través de la campaña “Únete al control”¹⁴³, mediante la cual enlaza a la ciudadanía en la lucha contra la corrupción en la Administración Pública.

¹⁴² Véase “El control ciudadano: experiencias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores” ponencia de la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela en la XIV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, Buenos Aires, Argentina, 16 al 18 de noviembre de 2004. Disponible en el sitio de la Iniciativa TPA: <http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/el-control-ciudadano-experiencias-de-las-entidades-fiscalizadoras-superiores.pdf>

¹⁴³ Para mayor información véase sitio Web de la campaña: <http://apps.contraloria.gob.pe/unetealcontrol/index.html>

Por su parte, la Cámara de Cuentas de República Dominicana brinda información relativa a la función de control social y las modalidades para hacerla efectiva, principalmente a través del sistema de denuncias ciudadanas.

Lo mismo ocurre en la Contraloría de Panamá, cuyo portal Web de denuncias ofrece información sobre la importancia de la participación, los mecanismos para implementarla y los resultados de dichas presentaciones ciudadanas.

BUENAS PRÁCTICAS

• PARAGUAY

Un caso a reseñar es el de la Contraloría de Paraguay, donde funciona desde 2007 el Departamento de Control Ciudadano, que gestiona mecanismos de participación y control por parte de la sociedad civil. Estos mecanismos participativos incluyen la organización de talleres y jornadas, así como la coordinación de campañas informativas y de incentivo a la participación. En efecto, entre los objetivos del Departamento está la formación de ciudadanos en el control y la vigilancia. La página Web de la CGR cuenta con un enlace de Control Ciudadano que permite acceder a información actualizada sobre la labor que desarrolla la Contraloría y sobre los dispositivos participativos.

• COLOMBIA

En Colombia, la CGR difunde información sobre participación ciudadana. La Contraloría dispone de dependencias internas especializadas en establecer canales de comunicación con la sociedad civil: la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, de la que dependen la Dirección de Atención Ciudadana y la Dirección de Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano. Desde esta última oficina se gestionan cinco programas de formación¹⁴⁴

con diferentes focos poblacionales para capacitar a los individuos interesados en las metodologías y en las técnicas de participación y vigilancia de la gestión pública, en consideración de los recursos que para tal efecto destine la Contraloría y —si es el caso— a través de programas conjuntos con organizaciones públicas, privadas, nacionales o internacionales. Asimismo, la Dirección de Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano organiza talleres y jornadas, así como campañas de promoción, sensibilización y divulgación a fin de potenciar la participación ciudadana. Para ello también difunde los resultados del seguimiento del uso de los recursos estatales destinados a la participación ciudadana y promueve espacios de deliberación pública alrededor de las experiencias de participación ciudadana en el control fiscal. En síntesis, la CGR no sólo ha exhibido mecanismos de difusión de información sobre las modalidades de participación sino que también ha avanzado en el campo de la capacitación y formación ciudadana, promoviendo la concientización sobre la importancia de un control integral y participativo.

¹⁴⁴ Tales programas son: Héroes del Control; Descontaminación del Río Bogotá; Comunes; Control Social Juvenil; y Desplazados. Para más información véase la sección de programas del Portal de la Contraloría colombiana: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/estrategias1>

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

PRÁCTICA	ALGUNOS INDICADORES	ALGUNAS NOTAS SOBRE LA EVALUACIÓN GENERAL	CASOS Y BUENAS PRÁCTICAS
Participación en la designación de contralores, auditores y de todo funcionario de alta jerarquía de la EFS	• Difusión de antecedentes de los candidatos • Publicidad del proceso de designación mediante audiencias públicas con los candidatos • Apertura de instancias que permitan a la ciudadanía manifestar observaciones respecto a los candidatos propuestos	• EFS que publican los antecedentes de los candidatos y/o que celebran audiencias públicas: Colombia, Guatemala, Paraguay, Ecuador • EFS que prevén instancias de participación ciudadana durante el proceso de selección: Colombia, Ecuador, Guatemala • EFS que integran a la ciudadanía en los órganos de designación: Ecuador	• Ecuador • Guatemala • Colombia
Participación en la planificación	• Convocatoria amplia • Provisión de información sobre el sistema de control, el mecanismo de planificación y las formas de participar. • Existencia de mecanismos de seguimiento	• EFS que han cuentan con un mecanismo institucionalizado de planificación participativa: Argentina • EFS que prevén alguna instancia de participación en la planificación: Colombia, Honduras	• Argentina
Denuncias ciudadanas	• Existencia de un área en la EFS encargada de recibir denuncias • Claridad y accesibilidad en la información disponible –y difundida– respecto a los procedimientos para presentar denuncias • Disponibilidad de canales para presentar denuncias • Existencia de mecanismos de supervisión y monitoreo del estado de las denuncias a través de distintos canales	• EFS que han establecido mecanismos para la recepción de denuncias ciudadanas: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela • EFS que prevén la posibilidad de presentar denuncias anónimamente: Colombia, Costa Rica, México, Paraguay • EFS que promueven las denuncias ciudadanas: Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú, República Dominicana • EFS que permiten el seguimiento del trámite de la denuncia tras su presentación: Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Perú, República Dominicana	• Colombia • Panamá

PRÁCTICA	ALGUNOS INDICADORES	ALGUNAS NOTAS SOBRE LA EVALUACIÓN GENERAL	CASOS Y BUENAS PRÁCTICAS
Auditorías articuladas	• Grado de institucionalización de las auditorías articuladas en el marco de la EFS • Regularidad en la realización de auditorías articuladas • Amplitud de la convocatoria a participar • Existencia de programas de capacitación • Nivel de impacto de las auditorías.	• EFS que han incorporado mecanismos para la realización de auditorías articuladas: Argentina, Colombia, Honduras	• Colombia
Veedurías Ciudadanas	• Existencia de regulación y apoyo institucional a iniciativas de veedurías ciudadanas. • Acuerdos de cooperación entre EFS y las OSC que desarrollan las veedurías • Incorporación de los resultados de las veedurías a la agenda de control de las EFS	• Países donde existen iniciativas de veedurías ciudadanas: Bolivia, Colombia, México, Paraguay, Perú	• Colombia • Paraguay
Participación en el seguimiento de las recomendaciones formuladas por la EFS	• Vinculación de la ciudadanía al monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones de las auditorías • Grado de utilización de los informes de auditoría por las OSC	• EFS que regularon un procedimiento para la participación en el seguimiento de las recomendaciones: Colombia, Honduras	• Colombia
Difusión de información relacionada a mecanismos de participación y control ciudadano	• Sistemas de información eficientes sobre los mecanismos de participación • Amplia información sobre sistema de denuncias, consultas y prácticas de vinculación de la ciudadanía al control • Campañas de sensibilización en materia de control • Publicaciones disponibles sobre la importancia del control • Agenda de eventos de interés abiertos a la sociedad civil • Oficinas de atención ciudadana encargadas especialmente de canalizar la participación	• EFS que disponen de dispositivos de difusión de información sobre los mecanismos de participación: Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana • EFS que cuentan con oficinas de atención ciudadana encargadas específicamente de canalizar la participación: Colombia, Paraguay	• Paraguay • Colombia

RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS EFS

INTRODUCCIÓN

En términos generales, el concepto de rendición de cuentas hace referencia a la obligación del gobierno de dar explicaciones de sus actos a la ciudadanía¹⁴⁵. Ciertamente, el sistema de control externo de la Administración es un componente fundamental de la rendición de cuentas de los órganos del Estado; y a la vez, los propios órganos de control republicano –en particular las EFS– tienen también el deber de rendir cuentas de su propia actividad.

Más aún, la autoridad y legitimidad de las EFS en su fundamental misión de asegurar la rendición de cuentas sobre la gestión pública y la administración de los recursos del Estado depende en buena medida de la calidad de su propio proceso de rendición de cuentas.

En ese sentido, la Declaración de Asunción sobre Rendición de Cuentas dispone en su considerando 5to que “[las EFS] pueden cumplir un rol de liderazgo en la promoción y el fortalecimiento de la práctica y la cultura de la rendición de cuentas, en virtud de todo lo cual resulta muy importante fortalecer su independencia, sus recursos y sus capacidades, asimismo, es necesario que lleven a cabo acciones que les permita convertirse en ejemplo para otras entidades en el campo de la gestión pública y la rendición de cuentas”.

La adopción de buenas prácticas de transparencia y rendición de cuentas por parte de los órganos de fiscalización fortalece su imagen pública frente a la ciudadanía, y contribuye a legitimar su labor de control¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Véase Enrique Peruzzotti, Marco Conceptual de la Rendición de Cuentas, ponencia preparada para la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la OLACEFS, Buenos Aires, Argentina, 28 y 29 de agosto de 2008, disponible en la sección de Biblioteca del Portal de Iniciativa TPA: <http://iniciativatpa.wordpress.com/biblioteca/> (último acceso el 18/4/2011)

¹⁴⁶ Para mayor información en torno a formas de intervención civil organizadas alrededor de una política de derechos y de rendición de cuentas, ver Enrique Peruzzotti, La política de accountability social en América Latina, disponible en el Portal de La Sociedad Civil en línea: http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/accountability_social1.pdf (último acceso el 18/4/2011)



PRÁCTICAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS EFS DE AMÉRICA LATINA

En este apartado se abordará entonces la rendición de cuentas como el deber que tienen las EFS como organismos públicos, en general, y como agencias que se ocupan del control de la Administración en particular, de dar cuenta de todos sus actos, procurando hacerlo de manera integral y comprensible por un público amplio.

Por un lado, se analiza una serie de aspectos vinculados con la rendición de cuentas sobre la gestión de la entidad y, por otro, cuestiones relacionadas con la debida integridad y calidad del personal que las integra. Bajo el primer título, se detallan las siguientes prácticas: I) elaboración de informes periódicos de gestión de la EFS, con indicadores cuantitativos y cualitativos de desempeño, II) instancias de presentación y discusión de los informes de gestión ante órganos del poder público y la ciudadanía, y III)

otros mecanismos de rendición de cuentas en torno a la gestión de la EFS, como la revisión de pares, la autoevaluación y las certificaciones de calidad de gestión. Bajo el segundo título vamos a considerar dos temas relacionados a la política de personal de la EFS: I) adopción de normas de ética institucional, y II) realización de concursos de oposición y antecedentes para la selección de personal y ascensos en la entidad.

A. RENDICIÓN DE CUENTAS SOBRE LA GESTIÓN DE LA EFS

En los últimos años se han realizado avances importantes en la creación de estándares comunes de rendición de cuentas sobre la gestión de las EFS. Por ejemplo, las normas ISSAI 20 de INTOSAI, revisadas en 2010, estipulan en el Principio 3 que “(las) EFS deben poner en práctica un sistema adecuado de garantía de calidad sobre sus actividades de auditoría e informes, y someter dicho sistema a una evaluación periódica independiente”¹⁴⁷.

Las EFS deben desarrollar prácticas que den cuenta sobre la calidad de la función de auditoría desarrollada. En una exposición técnica ante OLACEFS, la Contraloría de Chile advirtió sobre la necesidad de incorporar “procesos y métodos de trabajo (...) transparentes y divulgados abiertamente a la comunidad, a los medios de comunicación social y a terceros interesados en su gestión de control”¹⁴⁸.

Sin duda, es importante que las entidades tengan una actitud particularmente proactiva en materia de rendición de cuentas en torno a su gestión, adoptando los estándares más estrictos, de manera tal que las EFS puedan considerarse promotoras de los cambios en otras dependencias de la Administración, y para que lideren el cambio a partir de su propio ejemplo, tal como reza la Declaración de Asunción sobre Rendición de Cuentas (Considerando 5to y Principio 8).

Cuando se toma en consideración el hecho de que los beneficiarios y demandantes del control son los ciudadanos, y no solamente las

áreas técnico-políticas de la Administración o los parlamentos, la agenda de rendición de cuentas de las propias EFS se ensancha notablemente.

Los avances y buenas prácticas reseñadas en las secciones anteriores constituyen precondiciones para una adecuada rendición de cuentas sobre el trabajo de las EFS que deben ser consolidadas mediante mecanismos y procedimientos específicos en los que la ciudadanía pueda efectivamente recibir explicaciones sobre cómo se ha desempeñado la entidad de control.

Según se ha podido verificar, estas prácticas son todavía incipientes en la región. Su desarrollo depende –y requiere– de la progresiva apertura de la función de control a la ciudadanía y la opinión pública.

¹⁴⁷ El Principio 9 las normas ISSAI 20, propone la revisión de pares como mecanismo idóneo.

¹⁴⁸ Véase Presentación de Cuentas y su Rendición, exposición presentada por la Contraloría General de la República de Chile ante OLACEFS el 10 de febrero de 2009, disponible a través del Portal de la OLACEFS <http://www.olacefs.net/uploaded/content/category/603497351.pdf> (Último acceso 19/4/2011)

I. ELABORACIÓN DE INFORMES PERIÓDICOS DE GESTIÓN DE LA EFS, CON INDICADORES CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS DE DESEMPEÑO

La práctica más elemental de rendición de cuentas en las agencias públicas consiste en la elaboración periódica de informes de gestión. También corresponde a las EFS el deber de elaborar y publicar informes sobre el trabajo llevado adelante durante un período determinado (mensual, semestral, anual) con referencia a las actividades institucionales desarrolladas, los resultados de las auditorías, los logros obtenidos, los obstáculos que se presentaron, así como los objetivos y desafíos hacia el futuro.

Las organizaciones internacionales receptaron la importancia de realizar evaluaciones periódicas de la gestión de la EFS, y así, a partir de la X Asamblea General de la OLACEFS celebrada en el año 2000 se creó la Comisión Técnica Especial de Evaluación del Desempeño de las EFS e Indicadores de Rendimiento (CEDEIR) que se dedica a la investigación y difusión de nuevas metodologías para la evaluación de la gestión. En el año 2002 la CEDEIR publicó la “Guía para la evaluación de las Entidades Fiscalizadoras” a través de la cual pone a disposición de los estados miembros de la OLACEFS una serie de criterios e indicadores para la evaluación de las EFS, y propone una metodología para la asignación de calificaciones¹⁴⁹. A su vez, en la INTOSAI se creó el “Task Force sobre la base de datos con Información de las EFS”, con el fin de sistematizar información sobre las EFS del mundo de manera tal que, entre otras cosas, permita definir e identificar

indicadores de gestión¹⁵⁰.

A su vez, el Principio 6 de las normas internacionales ISSAI 20 se refiere a la gestión transparente y a la importancia de los controles internos en materia de rendición de cuentas, al señalar que “las EFS gestionan sus operaciones con economía, eficiencia y eficacia y de conformidad con las leyes y reglamentos, e informan públicamente sobre estas cuestiones”. Entre las buenas prácticas recopiladas en ISSAI 21 respecto a ese principio, se señala que las EFS desarrollan auditorías internas de su administración y sus operaciones financieras, y publican informes sobre la eficiencia y eficacia de la utilización de sus fondos empleando indicadores de rendimiento para evaluar el valor del trabajo de auditoría para el Parlamento, los ciudadanos y otras partes interesadas.

La elaboración de informes periódicos de gestión es una herramienta necesaria para dar a conocer el trabajo de la EFS. La presentación de dichos informes debería tener en cuenta aspectos como i) la necesidad de comunicar de manera comprensible los resultados de la gestión a un público no especialista; y ii) la recepción efectiva por parte de la ciudadanía y las OSC de la información relevante.

Por supuesto, esta práctica no debe constituir un mero formalismo insustancial, ni un ejercicio de comunicación de la imagen institucional. La densidad y riqueza sustantiva de los informes pueden variar considerablemente, haciendo muy diferente la rendición de cuentas.

Por ejemplo, entre los Principios de Transparencia y Responsabilidad de INTOSAI, agrupados en las normas ISSAI 20, se hace referencia a la inclusión de indicadores de rendimiento, que permiten evaluar la gestión bajo parámetros objetivos y facilitan la realización de comparaciones interanuales. La traducción de esa clase de principios al proceso de elaboración de los informes de gestión incrementa significativamente la calidad de la rendición de cuentas.

En el mismo sentido, la calidad en la presentación de la información, su disponibilidad y accesibilidad admiten una amplia gama de opciones, que pueden limitar o potenciar la intensidad y seriedad del proceso. Todos estos componentes deben ser analizados y desarrollados progresivamente por las EFS.

¹⁴⁹ Cuenta Pública Contraloría General de la República 2009, Disponible a través del Portal de la Contraloría de Chile: http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Portal/Destacados/Cuenta_Publica/2009/cuenta_publica.html (último acceso el 18/4/2011)

¹⁵⁰ Informe de Gestión 2010, Disponible a través del Portal de la Contraloría de Ecuador: http://www.contraloria.gov.ec/asps/FlipRendicion/flip_rendicion2010.html (Último acceso el 18/4/2011)

EVALUACIÓN

Todas las EFS relevadas en este estudio realizan informes de gestión sobre su desempeño (generalmente, de manera anual), e incluyen indicadores cualitativos y cuantitativos sobre la gestión realizada (cantidad de auditorías, agencias auditadas, reseñas de hallazgos, entre otros).

Aun cuando la mayoría de las EFS publican a través de sus portales de Internet los informes de gestión, el largo tiempo que suele transcurrir en algunos casos entre la finalización del ejercicio y la publicación de los informes a través de dicho medio es un elemento que atenta contra la rendición de cuentas.

A su vez, se observa que en muchos casos los informes no parecen haber sido ideados con el objetivo de llegar a un público no especialista. Así, por ejemplo, es común encontrar gráficos y tablas que refieren a tipos de auditoría u oficinas internas de la entidad mediante abreviaturas que no se encuentran reseñadas, con lo cual el lector no puede llegar a tener un conocimiento cabal de la información, y se frustra el objetivo principal del documento que es la rendición de cuentas.

Más allá de la práctica común encontrada, pueden identificarse casos particulares en los que la riqueza de la información, así como la facilitación de su accesibilidad y disponibilidad para el público resultan destacables.

BUENAS PRÁCTICAS

• CHILE

La Contraloría General de Chile elabora la Cuenta Pública¹⁵¹, en la cual presenta el resumen de las principales actividades desarrolladas en el cumplimiento de sus funciones, la situación financiera del organismo y una sección en la cual rinde cuentas en torno al funcionamiento del portal Web de la entidad, los recursos humanos con los que cuenta y las nuevas designaciones. Conviene destacar asimismo el diseño atractivo e interactivo implementado por la Contraloría chilena, que ofrece atajos para la navegación, y -a través de un sistema de links- coloca toda la información cuantitativa y los gráficos en los anexos, permitiendo que el lector interesado arribe directamente desde el cuerpo del informe en donde se reseña la información cuantitativa a la tabla o el gráfico que la representa. De esta manera los lectores pueden encontrar lo que buscan con mayor facilidad, incentivándose la lectura del informe, cuyo cuerpo principal contiene aproximadamente treinta páginas. También se destaca el alto nivel de detalle con el que se presenta la información a través de los anexos. A modo de ejemplo, en el Anexo n.º 1, en la sección dedicada a las actividades institucionales, se hace un racconto mensual de la vida de la Contraloría, precisando las fechas exactas de cada una

de las reuniones, exposiciones y actividades emprendidas por sus autoridades.

• ECUADOR

La Contraloría General de Ecuador presenta a través de su página Web una sección bajo el nombre de “Informes a la Nación”, en la cual aparecen publicados los informes de gestión desde el año 2003 a la actualidad. El informe, a través de un diseño atractivo¹⁵², presenta desde el Plan Estratégico de la entidad hasta la gestión de asuntos éticos y participación ciudadana, la gestión de la institución en general y de las áreas que la componen (se informa acerca de la gestión de responsabilidades, gestión de planificación y evaluación institucional, entre otras). Dentro de estas secciones se presenta la información utilizando tablas y gráficos (por ejemplo de las auditorías realizadas, de la recepción y trámite de denuncias, de la gestión de declaraciones juradas y las acciones tomadas en caso de incremento patrimonial injustificado, y el resumen del régimen disciplinario aplicado, entre otros temas).

¹⁵¹ Cuenta Pública Contraloría General de la República 2009, Disponible a través del Portal de la Contraloría de Chile: http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Portal/Destacados/Cuenta_Publica/2009/cuenta_publica.html (último acceso el 18/4/2011)

¹⁵² Informe de Gestión 2010, Disponible a través del Portal de la Contraloría de Ecuador: http://www.contraloria.gov.ec/asps/FlipRendicion/flip_rendicion2010.html (Último acceso el 18/4/2011)

II. INSTANCIAS DE PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE LOS INFORMES DE GESTIÓN ANTE ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO Y LA CIUDADANÍA

El Principio 7 de las normas ISSAI 20 establece que las EFS informan públicamente de los resultados de sus auditorías y de sus conclusiones acerca del conjunto de las actividades gubernamentales. A su vez, y en relación a la rendición de cuentas de las EFS ante una instancia externa específica, la Declaración de Lima de 1977 en su art. 16.1 estableció que “La Entidad Fiscalizadora Superior debe tener, según la Constitución, el derecho y la obligación de rendir informe anualmente al Parlamento o al órgano estatal correspondiente, sobre los resultados de su actividad, y publicarlo. Así se garantizan una información y discusión amplias, a la vez que se incrementa la posibilidad de ejecutar las verificaciones realizadas por la Entidad Fiscalizadora Superior”. Del mismo modo, el Principio 5 de la Declaración de México¹⁵³ destaca que las EFS deben estar obligadas por ley a informar por lo menos una vez al año sobre los resultados de su trabajo de auditoría.

La presentación de los informes de gestión ante el Parlamento o el órgano que corresponda y ante la ciudadanía constituyen instancias específicas de rendición de cuentas dotadas de valiosas oportunidades deliberativas, en las cuales se puede generar

mejor conocimiento acerca de aspectos puntuales del trabajo de la EFS.

Estas prácticas ofrecen la oportunidad de que las autoridades de la entidad expliquen y/o detallen aquellas cuestiones que no surgen con claridad del informe de gestión o contienen un vocabulario técnico que las hace de difícil comprensión para aquellas personas ajenas a las tareas de fiscalización.

Las potencialidades de estas prácticas de rendición de cuentas son múltiples, y resultan especialmente valiosas para mejorar el impacto del trabajo de la EFS en la ciudadanía y la opinión pública. Enrique Peruzzotti¹⁵⁴ se refiere al efecto multiplicador que puede tener el involucramiento de la ciudadanía en el proceso de rendición de cuentas¹⁵⁵. Este tipo de dinámicas construye relaciones de conocimiento mutuo, desarrolla un mejor entendimiento ciudadano sobre los logros, desafíos y falencias en el desempeño de las EFS. Ese mejor entendimiento puede ser una base sólida para dinámicas de cooperación y alianzas estratégicas entre EFS, OSC y la comunidad en general para mejorar la rendición por parte de la Administración.

De la misma manera, una dinámica deliberativa de rendición de cuentas por

parte de las EFS, en la que reciban la retroalimentación originada en la sociedad civil, les permitiría afinar y reajustar sus objetivos, prioridades institucionales y formas de acción de una manera que responda mejor a los intereses y preferencias que se forman en aquellos que resultan los demandantes y beneficiarios últimos del sistema de control externo en un Estado de derecho.

El mejor funcionamiento de estas prácticas requiere que la información relevante esté disponible y accesible para los interesados, que éstos cuenten con tiempo y facilidades para analizar y evaluar los informes sobre los que girarán la instancia formalizada de rendición de cuentas, que dicha instancia cuente con mecanismos idóneos de intercambio, y –finalmente y muy importante– que la EFS brinde una respuesta efectiva que tome en cuenta los resultados de la instancia deliberativa.

EVALUACIÓN

El trabajo de campo permite afirmar que, si bien en casi todos los casos el informe de gestión se presenta ante otro órgano – típicamente el Poder Legislativo –, aún son pocas las EFS que disponen de

¹⁵³ Declaración de México sobre Independencia (ISSAI 10), Disponible a través del Portal de la ISSAI: [http://www.issai.org/media\(459,1033\)/ISSAI_10_S.pdf](http://www.issai.org/media(459,1033)/ISSAI_10_S.pdf) (Último acceso el 18/4/2011)

¹⁵⁴ Véanse: Enrique Peruzzotti, Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana y Agencias de Control en América Latina, ya citado, p. 17, y Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, Accountability social: La otra cara del control en Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas, Buenos Aires, Grupo Editorial Temas, 2002 – ver páginas 35 y ss.

¹⁵⁵ “...el concepto de accountability social hace referencia a un conjunto diverso de acciones e iniciativas civiles orientadas alrededor de demandas de accountability legal.” Básicamente, se trata de un grupo heterogéneo de actores sociales, como las OSC, los movimientos sociales y los medios de comunicación masiva, que demandan legalidad en el desarrollo de las tareas de la administración. Ver Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, ya citado.

mecanismos para rendir cuentas ante la ciudadanía.

Varias entidades editan publicaciones en formato de revista, gacetilla o reporte¹⁵⁶, a través de las cuales difunden información relacionada a la vida institucional de la entidad, los informes realizados y documentos sobre materias técnicas con el objetivo de informar y capacitar a los lectores. Sin embargo, en muchos casos las publicaciones no se editan con regularidad. A su vez, las publicaciones deberían ser entendidas como un elemento complementario y no sustitutivo del vínculo directo, ya que éste, bien entendido, implica la apertura de canales de comunicación bidireccionales, que permiten la participación activa por parte de la ciudadanía y las OSC.

Para generar este tipo de instancias participativas suele ser necesaria la existencia de un departamento especialmente encargado de crear y fortalecer lazos con la comunidad. Si bien algunas EFS, como las de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y Paraguay cuentan con una oficina de relaciones institucionales, en algunos casos sus actividades cotidianas están más enfocadas al vínculo con otros órganos de la Administración, otras EFS y las organizaciones internacionales, que a la generación y fortalecimiento de vínculos con la comunidad.

BUENAS PRÁCTICAS

• PARAGUAY

La Contraloría de Paraguay, a través de su Departamento de Control Ciudadano¹⁵⁷, es un claro ejemplo de cómo pueden articularse la rendición de cuentas y la participación ciudadana. A partir del año 2008, la Contraloría presenta su informe de gestión¹⁵⁸ ante la ciudadanía, con el objetivo de facilitar y promover una mayor y mejor comunicación entre la entidad y la ciudadanía, contribuyendo así a implementar un mecanismo efectivo de acceso a la información. A su vez, en 2009, se reglamentó¹⁵⁹ la práctica de rendición de cuentas ante la ciudadanía estipulando que la misma se ajustará a la modalidad de audiencia pública¹⁶⁰.

Algunas particularidades interesantes de la implementación de esta práctica son:

- La amplitud de la convocatoria, para la cual se utilizan los medios de comunicación masivos;

- La manera en que se realiza la presentación del informe de gestión, el cual está estructurado desde una perspectiva de interés ciudadano, puesto que va desde la gestión administrativa, el seguimiento de los planes y programas hasta lo atinente a la cultura de control;
- La entrega de un cuadernillo con una versión impresa y simplificada del informe de gestión, en la cual se explica a los participantes las tareas realizadas durante el año con un vocabulario llano y libre de tecnicismos¹⁶¹;
- Una vez terminada la presentación del informe de gestión, se abre un espacio para que la ciudadanía haga preguntas y propuestas.

¹⁵⁶ Entre ellas, las EFS de El Salvador, Argentina, Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, República Dominicana y Costa Rica (que no sólo publica boletines informativos, sino que tiene una política amplia en materia de difusión que abarca desde conferencias de prensa hasta encuentros con formadores de opinión, la entrega del informe en papel a bibliotecas y colegios profesionales de interés, como también el envío de capítulos específicos sobre temas particulares a personas que trabajan o investigan el área en cuestión, y cuya recepción suele generar encuentros, entrevistas y mesas redondas.)

¹⁵⁷ Véase en el Portal de Internet de la CGR, <http://www.contraloria.gov.py/controlciudadano/>

¹⁵⁸ Informe de Gestión de la Contraloría General de la República de Paraguay, Portal de la Contraloría paraguaya http://www.contraloria.gov.py/controlciudadano/images/archivos_pdf/ContraloriaRevista2010.pdf (Último acceso 19/4/2011)

¹⁵⁹ Resolución CGR 888-09

¹⁶⁰ Sobre la audiencia pública realizada en el Congreso en 2010 véase la nota publicada en el Portal de la Contraloría paraguaya: http://www.contraloria.gov.py/index.php?option=com_content&task=view&id=305 (Último acceso 19/4/2011)

¹⁶¹ Rendición de Cuentas a la Ciudadanía: Control Ciudadano, para vivir mejor. Portal de la Contraloría: Para descargar la revista, ir a http://www.contraloria.gov.py/index.php?option=com_docman&task=doc_download&Itemid=99999999&gid=3244 (último acceso 19/4/2011)

III. OTROS MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN TORNO A LA GESTIÓN

Durante los últimos años, la región latinoamericana fue testigo del surgimiento e implementación de nuevas técnicas en materia de rendición de cuentas sobre la gestión. Esto demuestra el interés de las EFS en valerse de herramientas innovadoras capaces de mejorar su capacidad, rendimiento e imagen.

Entre las prácticas novedosas, cabe destacar:

- a. La revisión de pares
- b. La autoevaluación (y la posterior publicación de un informe al respecto), y
- c. La tramitación de certificaciones de garantía de calidad ante organismos independientes.

III.a REVISIÓN DE PARES

Entre los mecanismos alternativos de rendición de cuentas implementados en los últimos años, cabe citar la revisión de pares, reseñada en las normas ISSAI 20 (principio 9). Dicha práctica supone la posibilidad de que un organismo independiente y con alto conocimiento técnico (como es otra

EFS) realice una evaluación minuciosa sobre el desempeño de la entidad respecto de los puntos que se acuerden previamente. Tanto la Contraloría de Perú y la Auditoría Superior de México¹⁶² en 2008, como la Contraloría de Bolivia¹⁶³ en 2010, firmaron acuerdos con otras EFS mediante los cuales se sometieron a una revisión de este tipo¹⁶⁴.

En el caso de la Contraloría de Perú, la revisión de pares se formalizó a través del Memorando de Entendimiento de la Revisión suscrito en mayo de 2008 por autoridades de la Contraloría de Perú (como entidad sujeta a la revisión), y representantes de las EFS de Costa Rica, España y Alemania¹⁶⁵ (como entidades revisoras). Allí se estableció como objetivo de la práctica el revisar y examinar los procesos de control de la Contraloría General, desde su mandato legal, enfoque institucional y modelo organizacional, hasta sus procedimientos y productos, tomando el año 2007 como base¹⁶⁶. A su vez, la Contraloría peruana tenía interés en que se evaluara el programa de modernización y desconcentración del sistema nacional de control; programa

financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo con el objetivo de fortalecer las capacidades técnicas del ente de control.

Para la implementación del proceso de revisión se realizaron encuentros presenciales y encuentros virtuales, de manera que por un lado las EFS revisoras se mantenían en contacto entre ellas y con los representantes de la Contraloría peruana a través de videoconferencias y, a su vez, accedían virtualmente a todos los archivos y documentos relacionados con el ejercicio 2007 que estuvieran tanto en la sede principal de la Contraloría, como en sus sedes regionales. Por otro lado, se realizaron dos visitas a la Contraloría de Perú durante las cuales los representantes de las EFS de Alemania, España y Costa Rica tuvieron la posibilidad de realizar entrevistas con los responsables de cada unidad, y de acceder personalmente a los archivos físicos. El informe final fue presentado en octubre de 2008¹⁶⁷.

¹⁶² Sobre la realización de la práctica de revisión de pares en México, véase el documento publicado por la Auditoría Superior de la Federación en su Portal de Internet: http://www.asf.gob.mx/aa_23.html (Último acceso 19/4/2011)

¹⁶³ Véase nota periodística publicada por FM Bolivia el 23/11/2010: <http://fmbolivia.com.bo/noticia41050-comision-de-audidores-de-ecuador-fiscalizara-a-contraloria-bolivia-na.html> (último acceso 19/4/2011)

¹⁶⁴ A su vez, es preciso mencionar que la Contraloría de Guatemala firmó un convenio de cooperación interinstitucional con la Contraloría de Puerto Rico en febrero de 2011. El objetivo principal de dicho convenio es el trabajo mutuo en materia de transparencia y capacitación de los recursos humanos. Para mayor información, ver gacetilla de prensa publicada por el Portal de la Contraloría guatemalteca: http://www.contraloria.gob.gt/i_not_5.php (último acceso 19/4/2011)

¹⁶⁵ Corresponde aclarar que el Tribunal de Cuentas de Alemania preside el "Comité de Revisión Paritaria Voluntaria", dada su presidencia de la Sub Comisión 3 del Comité de Creación de Capacidades de la INTOSAI, responsable de la elaboración de las bases para el desarrollo de la revisión de pares. Para ver las tareas del Sub-comité, ir a: http://www.intosai.org/es/portal/committees_working_groups_task_forces/goal_2_capacity_building/sub_committee_3_promote_best_practices_and_quality_assurance_thr/ (Último acceso 19/4/2011)

¹⁶⁶ Contraloría General será sometida a Auditoría efectuada por sus pares de Alemania, España y Costa Rica, Gacetilla publicada por la gerencia de Prensa y relaciones Parlamentarias de la Contraloría peruana, http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/8cc422804fb0c7249a389ae3f7c97d8a/Nota_16MAY2008_Auditoria_a_Contraloria.pdf?MOD=AJPERES (Último acceso 19/4/2011)

¹⁶⁷ Véase Enrique Álvarez Tolcheff, La revisión de los pares: el caso de la Contraloría General de la República del Perú, en la revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Fiscalización #5, pg 9, 1er semestre 2010 - http://www.repositorio.seap.pr.gov.br/arquivos/File/revistas_CEDDET/2010_1_semestre/fiscalizacion_1_semestre_2010_n_5.pdf

III.b AUTOEVALUACIÓN

La realización y posterior publicación de una autoevaluación es un mecanismo sumamente útil y atractivo, en términos de costo-beneficio, para identificar y resolver las debilidades de la estructura y el sistema de gestión, y la posterior publicación íntegra de los resultados implica una manera novedosa de apertura y rendición de cuentas por parte de las EFS.

La Cámara de Cuentas de República Dominicana llevó adelante un proceso de autoevaluación en 2009. Con el apoyo de USAID, se diseñó y puso en práctica un mecanismo de autoevaluación enfocado en el Sistema de Control Interno Institucional que luego se publicó con el formato de informe¹⁶⁸. El informe en cuestión refleja las respuestas de 69 miembros de la EFS que participaron de talleres donde se repasaron los objetivos de la institución, la normativa que regula su funcionamiento y las mejores prácticas existentes en cada área del control interno. Los aspectos que se tomaron en cuenta para la autoevaluación fueron: el ambiente de control (integridad y ética pública, ambiente de confianza y compromiso del personal con el control interno, asignación de responsabilidad y delegación de autoridad, entre otros temas); la valoración y administración de riesgos (determinación de los objetivos institucionales y su desarrollo, estándares o indicadores mensurables de resultado, desempeño e

impacto de la gestión, entre otros aspectos); las actividades de control, de información y comunicación; y el monitoreo y la evaluación. El informe está organizado en secciones que incluyen puntajes promedio otorgados por el personal para cada área de la evaluación, un análisis de la información, las opiniones del personal en relación con los problemas que se fueron detectando, y recomendaciones¹⁶⁹.

III.c CERTIFICACIONES DE CALIDAD DE GESTIÓN

Otro mecanismo utilizado como herramienta de rendición de cuentas es la tramitación de certificaciones de calidad de gestión ante organizaciones independientes. Algunas EFS, entre ellas Paraguay, Perú, El Salvador, Colombia y México han tomado la decisión de tramitar la certificación ISO 9001¹⁷⁰, que permite detectar y exponer las fortalezas y debilidades en la gestión de las entidades.

La Contraloría de Colombia obtuvo la certificación ISO 9001-2000 en julio del 2002. Entre otros objetivos, se propusieron contar con procesos y procedimientos de fiscalización estandarizados y certificados de manera tal que se pudiera comprobar que se estaban cumpliendo los objetivos de calidad establecidos por la EFS. A su vez, para despejar la duda que tenían algunos organismos auditados respecto a que los

procedimientos de auditoría variaban de acuerdo al auditor que estuviera a cargo, la Contraloría procuró certificar el diseño y desarrollo de metodologías para el control fiscal, entre otras cinco áreas. Actualmente, si bien la Contraloría cuenta con la certificación, aún se somete a revisiones por parte de la entidad certificadora con el objetivo de renovar su certificación y demostrar que se siguen cumpliendo los estándares alcanzados en 2002.

¹⁶⁸ Informe de autoevaluación del control interno institucional, USAID-CCRD, disponible a través del Portal de la Cámara de Cuentas: <http://www.camaradecuentas.gob.do/phocadownload/servicios/informe%20de%20autoevaluacion.pdf> (último acceso 19/4/2011)

¹⁶⁹ Véase El proceso de autoevaluación del Tribunal de Cuentas Europeo, por Maía Luz Martín Sanz, publicado por la Revista española de control externo, Año 2007, Vol 9, disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2475998> (último acceso 19/4/2011)

¹⁷⁰ Introducción a las ISO 9001:2008, Portal de la International Organization for Standardization (ISO): http://www.iso.org/iso/iso_catalogue/management_and_leadership_standards/quality_management/iso_9001_2008.htm

B. INTEGRIDAD Y CALIDAD DEL PERSONAL QUE INTEGRA LA EFS

I. ADOPCIÓN DE NORMAS DE ÉTICA INSTITUCIONAL

La existencia de normas de actuación que regulen la conducta de los auditores y todo funcionario que pertenezca a la entidad contribuye a fines como la creación de una cultura de ética interna, a que el personal de la EFS cuente con una guía para definir el modo apropiado de proceder frente a distintas situaciones, y a que las autoridades de la entidad dispongan de herramientas y un procedimiento previamente estipulado para resolver irregularidades.

Para que los códigos de conducta o de ética tengan un impacto real en el funcionamiento interno de la EFS, es importante que exista una oficina con potestades de monitorear su observancia y aplicar las sanciones disciplinarias correspondientes en caso de incumplimiento.

La Convención Interamericana contra la Corrupción establece en su art. 3.1 como medida preventiva para todos los organismos estatales la necesidad de adoptar “normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones” También en el inciso 2 del mismo

artículo se refiere, con un claro énfasis en la operatividad, a la necesidad de establecer “mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta”. Asimismo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece en su art. 8.2 que “cada Estado Parte procurará aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas”, y en el inciso 6 menciona “la posibilidad de adoptar (...) medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que transgreda los códigos o normas establecidos de conformidad con el presente artículo”.

En el ámbito de las entidades fiscalizadoras, la Comisión Técnica Especial de Ética Pública, Probidad Administrativa y Transparencia de OLACEFS (CEPAT) viene desarrollando algunas investigaciones en la materia desde su creación en el año 2000. La ponencia presentada ante la XVII Asamblea de la OLACEFS en 2007¹⁷¹ destacó la importancia de adoptar medidas como la definición de principios de conducta dentro de las EFS y el establecimiento de una oficina de asuntos éticos o un comité de ética institucional¹⁷².

Asimismo, la INTOSAI adoptó en 1998 un Código de Ética (ISSAI 30) que se propone servir de fundamento a los Códigos de Ética nacionales. En dicho documento se puso de

relieve la “importancia fundamental de que la EFS suscite credibilidad y confianza. El auditor logra tal cosa mediante la adopción y la aplicación de las exigencias éticas de las nociones encarnadas en los siguientes conceptos claves: integridad, independencia y objetividad, confidencialidad y competencia profesional.”¹⁷³ Las normas ISSAI 20, por otra parte, dispone que las EFS deben aplicar altos estándares de integridad y ética en todos los niveles de personal (Principio 4).

En síntesis, se desprende de la normativa citada la utilidad y necesidad de contar con un Código de Ética integral para los funcionarios de las EFS y de un órgano específico encargado de velar por su cumplimiento.

EVALUACIÓN

Del estudio realizado surge que en la mayoría de los casos, los funcionarios de las EFS están sujetos a algún tipo de reglamentación sobre ética institucional. A veces se trata de normativa específica de la EFS, mientras que en otros casos se encuentra regulado por leyes que alcanzan a todos los entes estatales.

Si bien la creación de Códigos de Ética ya no parece ser un desafío sino más bien una meta cumplida en el desarrollo de las EFS, la difusión, el seguimiento y la aplicación rigurosa de los reglamentos es, en muchos casos, una deuda pendiente.

¹⁷¹ Véase Ética pública y actividad controladora, ponencia presentada por la CEPAT en República Dominicana en el año 2007. Documento disponible a través del micrositio de la CEPAT dentro del portal de Internet de la Contraloría ecuatoriana: http://www.contraloria.gov.ec/CEPAT/doc/PONENCIAS/Octubre2007/Ponencia_Definitiva.pdf (Último acceso 19/4/2011)

¹⁷² En el año 2009 la CEPAT emprendió un estudio diagnóstico sobre la gestión de la Ética Institucional en las EFS de la región con el fin de determinar el estado de situación de cada entidad en esta materia, teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas en 2007. La encuesta de relevamiento fue remitida por la Comisión a un total de 22 entidades, pero sólo cuatro de ellas contestaron la solicitud, lo cual impidió que se realizara el diagnóstico.

¹⁷³ Código de Ética, ISSAI 30, publicado por la INTOSAI, y disponible a través del portal de la Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI): [http://www.issai.org/media\(357,1033\)/ISSAI_30S.pdf](http://www.issai.org/media(357,1033)/ISSAI_30S.pdf) (ver punto 6) - (Último acceso 19/4/2011)

La información relevada indica que si bien algunas EFS tienen un área específica encargada de velar por el cumplimiento del Código de Ética, entre las cuales cabe mencionar a las EFS de Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Paraguay, sólo algunas de ellas le otorgaron a dicha área la jerarquía y las competencias necesarias para cumplir efectivamente con su función.

A su vez, surge una falla en la difusión entre el personal de la EFS de las disposiciones legales y reglamentarias a las que están sujetos. Una de las recomendaciones formuladas por el personal de la Cámara de Cuentas de República Dominicana en el informe de autoevaluación publicado en 2009 fue justamente la necesidad de difundir el Código de Ética y la Ley de Administración Pública mediante talleres, conferencias y publicaciones “al menos una vez cada ejercicio financiero”¹⁷⁴.

Según un estudio realizado por la CEPAT, existe una necesidad similar en torno a la divulgación de las obligaciones asumidas mediante los tratados internacionales, ya que “la mayor parte de las EFS (...) consideran que el grado de difusión o conocimiento de los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción al interior de sus organizaciones, es moderada e inclusive, en varios casos, es baja.”¹⁷⁵

BUENAS PRÁCTICAS

• COLOMBIA

En Colombia se sancionó en 2002 la ley 734¹⁷⁶, por la cual se adoptó y actualizó el Código Disciplinario Único, que rige para el personal que se desempeña en la Administración Pública¹⁷⁷. Por su parte, la Contraloría creó en 2008 un Código de Ética¹⁷⁸ y publicó la “Declaración de Principios y Valores Éticos de los Servidores Públicos de la Contraloría General de la República”¹⁷⁹. Este último documento es de suma utilidad para la difusión interna del Código y la creación de una cultura ética dentro de la entidad.

La Oficina de Control Interno Disciplinario de la Contraloría es la encargada de coordinar las políticas de la entidad para la adecuada aplicación del régimen de conducta, y tiene la capacidad de aplicar las sanciones previstas por la ley 734¹⁸⁰, que van desde una amonestación escrita, hasta la destitución e inhabilidad permanente. A su vez, la Oficina debe asumir el conocimiento de las indagaciones preliminares e investigaciones disciplinarias, y fijar procedimientos operativos disciplinarios para que los procesos se

desarrollen con sujeción a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad y publicidad.

• ECUADOR

La Contraloría General de la República del Ecuador -que hasta hace poco presidió la CEPAT- implementó un Código de Ética¹⁸¹, producto de una labor de investigación que contempló las distintas perspectivas relevadas en encuestas y talleres de capacitación. A su vez, la entidad desarrolló una serie de manuales en torno a la temática con el objetivo de difundir entre el personal los estándares éticos que deben regir la función. En 2008, la Contraloría creó la Dirección de Asuntos Éticos y Participación Ciudadana como la unidad responsable de velar por el respeto de las normas de conducta por parte del personal que allí se desempeña. La nueva oficina tiene capacidad para aplicar sanciones, y competencias sobre todo lo concerniente a la gestión de los asuntos relativos a la ética institucional, la prevención de la corrupción y la resolución de conflictos internos.

¹⁷⁴ Informe de auto evaluación del control interno institucional, ya citado. Disponible a través del portal de Internet de la Cámara de Cuentas dominicana <http://www.camaradecuentas.gob.do/phocadownload/servicios/informe%20de%20autoevaluacion.pdf> (ver pag. 8) – (Último acceso 19/4/2011)

¹⁷⁵ El estudio de la CEPAT contempló las respuestas de las EFS de Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá y Perú entre 2008 y 2009. Véase Las Convenciones mundiales y regionales de lucha contra la corrupción y las Entidades Fiscalizadoras Superiores, Ponencia presentada por la CEPAT el 7 de octubre de 2009 en la XIX Asamblea General de la OLACEFS, Asunción, Paraguay. Disponible a través del micrositio de la CEPAT en el portal de Internet de la Contraloría

¹⁷⁶ Ley 734 de 2002, disponible en el portal de la Secretaría del Senado de Colombia: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2002/ley_0734_2002.html (último acceso 14/4/2011)

¹⁷⁷ En 1995 se sancionó la Ley 200 que ya establecía un Código Disciplinario Único. La actual ley 734 de 2002 reemplaza a la anterior.

¹⁷⁸ Resolución Reglamentaria 0073 del 25/08/2008, mediante la cual se adopta y reglamenta el Código de Ética. Disponible en el portal de Internet de la Contraloría colombiana http://200.93.128.205/html/normatividad/normatividad_control_fiscal/contenido/Res.%20Reg.%20073-08.pdf (Último acceso: 19/4/2010)

¹⁷⁹ Declaración de principios y valores éticos de los servidores públicos de la contraloría general de la república, Código de Ética de la Contraloría. Disponible en el portal de la Contraloría: http://www.contraloriagen.gov.co/c/document_library/get_file?p_l_id=25611&folderId=847180&name=DLFE-11945.pdf (Último acceso: 19/4/2010)

¹⁸⁰ Ver art. 66 de la ley 734, ibid

¹⁸¹ Código de Ética de los servidores de la Contraloría General del Estado, Disponible a través de la página de la Contraloría ecuatoriana: <http://www.contraloria.gov.ec/CEPAT/doc/CodigoEtica/CodEticaCge.pdf> El mismo entró en vigencia en octubre de 2002 (Sanciones: ver art. 29 y 52)

II. REALIZACIÓN DE CONCURSOS DE OPOSICIÓN Y ANTECEDENTES PARA LA SELECCIÓN DE PERSONAL Y ASCENSOS EN LA ENTIDAD

La realización de concursos públicos para la contratación y promoción de personal es una herramienta que hace a una política transparente de recursos humanos, pero sobre todo tiende a favorecer la idoneidad técnica de los funcionarios que integran la entidad.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece en su artículo 7 que: cada Estado Parte “procurará adoptar sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados (...) [y estos] estarán basados en principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud.” A su vez, la Convención Interamericana contra la Corrupción propone “sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas” (art. 3.5).

Para el ámbito específico de las EFS, las Normas Generales de Fiscalización Pública y Normas sobre los derechos y el comportamiento de los auditores (ISSAI 200), aprobadas por la INTOSAI en 2001, estipulan que “las EFS deben adoptar políticas y procedimientos para la contratación de personal con la preparación adecuada” (art. 1.3) y que “deben fijar y revisar regularmente las bases para la promoción de los auditores y del resto del personal, incluso por lo que se refiere a las exigencias de titulación” (art. 1.8).

EVALUACIÓN

En la mayoría de las EFS relevadas existe un marco normativo que estipula la realización de concursos de oposición y antecedentes para la selección de personal¹⁸². Sin embargo, a excepción de algunos casos aislados, es escasa la información disponible sobre cómo se desarrolla en la práctica la política de contratación de personal de las EFS de la región.

A su vez, llama la atención que aun cuando las EFS son grandes organismos técnicos que constantemente requieren de nuevo personal, existe poca información accesible sobre convocatorias para cubrir vacantes. Como excepción, cabe destacar a las entidades de Bolivia, Chile, Costa Rica, México y Perú, que difunden información al respecto en sus portales Web. Algunas de ellas permiten acceder y descargar la información relativa al puesto que se encuentra abierto, los requisitos que deben cumplir los postulantes, y el procedimiento del concurso, incluyendo los criterios de evaluación. Las Contralorías de Perú y Bolivia hacen públicos todos los pasos que se toman entre la apertura de una vacante y la selección de un candidato, lo cual implica una profunda rendición de cuentas en la medida que la ciudadanía y los participantes pueden controlar que se estén respetando los criterios de selección.

BUENAS PRÁCTICAS

• PERÚ

La Contraloría de Perú tiene una sección en su portal Web dedicada a incentivar a los profesionales a participar de los concursos que se realizan en la entidad. Sobre el margen izquierdo se exhiben las distintas gerencias y regiones que componen la Contraloría, y dentro de cada una de ellas se publican los llamados a concurso con los requisitos que deben cumplir los postulantes, el lugar y la fecha en que se tienen que presentar. A su vez, a medida que los concursos van avanzando se publican los resultados parciales, y una vez finalizado el concurso se publica el nombre de la persona que fue seleccionada, con referencia al orden de mérito¹⁸³.

• BOLIVIA

La Contraloría General de Bolivia tiene una sección dedicada a los concursos para acceder a cargos en todas las dependencias departamentales de la entidad¹⁸⁴. A través de dicho apartado se pueden conocer los concursos abiertos y acceder al formulario de postulación, el reglamento, las características y fechas de las distintas fases del proceso, así como al estado de los procesos abiertos (con referencia a los códigos de los postulantes finalistas y aquellos que resultaron elegidos).

¹⁸² Bolivia, Argentina, Ecuador, México, Paraguay, Guatemala, Chile, Perú, Costa Rica, Colombia.

¹⁸³ Sección del portal de Internet de la Contraloría peruana dedicado a la gestión y promoción de los concursos: http://www.contraloria.gob.pe/wps/portal/portalcgr/!ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os_hgXx9XEzcPIwP3QA8nA09PNydv7yAPYwNjQ6B8pFm8o6mjd7CnCVDe1cvSwCjMI9DDxMDc0NPXiCLdBgR0-3nk56bqF-SGRpQ7KioCAAmDUws/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZlU01MRTRGSDIwR1FTQjBJSUZCS0tSDMwTjQ/ (Último acceso 19/4/2011)

¹⁸⁴ Sección del portal de Internet de la Contraloría boliviana dedicado a la gestión y promoción de los concursos: <http://www.cge.gob.bo/PortalCGR/inicio.aspx?indice=5&grupo=25&indiceSubGrupo=0&subGrupo=121>

RENDICIÓN DE CUENTAS

PRÁCTICA	ALGUNOS INDICADORES	ALGUNAS NOTAS SOBRE LA EVALUACIÓN GENERAL	CASOS Y BUENAS PRÁCTICAS
Elaboración de Informes de Gestión	- Periodicidad en la elaboración de informes de gestión - Oportunidad en la publicación - Utilización de indicadores cualitativos y cuantitativos de desempeño - Claridad en la presentación	- EFS que publican los antecedentes de los candidatos y/o que celebran audiencias públicas: Colombia, Guatemala, Paraguay, Ecuador - EFS que prevén instancias de participación ciudadana durante el proceso de selección: Colombia, Ecuador, Guatemala - EFS que integran a la ciudadanía en los órganos de designación: Ecuador	- Chile - Ecuador
Instancias de presentación y discusión de los informes de gestión	- Presentación de los informes de gestión ante órganos del poder público - Mecanismos de difusión de la gestión a través de medios de comunicación (gacetillas, radio, tv) - Presentación de informes de gestión ante la ciudadanía, en audiencias públicas y participativas - Existencia de una oficina encargada de las relaciones con la comunidad	- EFS que presentan el informe de gestión ante otra instancia del poder público: Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay - EFS que cuentan con una oficina encargada de las relaciones con la comunidad: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú - EFS que editan publicaciones con el formato de revista, gacetilla o reporte con el objetivo de dar a conocer la gestión: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, República Dominicana	Paraguay
Otros mecanismos de rendición de cuentas sobre la gestión		- EFS que pusieron en práctica mecanismos de revisión de pares: Bolivia, México, Perú - La Cámara de Cuentas de República Dominicana puso en práctica un sistema de autoevaluación y posterior publicación de un informe de situación. - EFS que certificaron la calidad de su gestión: Colombia, El Salvador, México, Paraguay, Perú	
Adopción de normas de ética institucional	- Existencia de un código de ética para el personal de la entidad. - Existencia de un área específica con potestades para velar por el efectivo cumplimiento del código de ética. - Mecanismos de difusión interna de los estándares y normas de ética a los que está sujeto el personal.	- EFS que cuentan con normas que regulan la ética institucional: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay - EFS que tienen un área específica encargada de velar por el cumplimiento del Código de Ética: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Paraguay	- Colombia - Ecuador
Realización de concursos de oposición y antecedentes para la selección de personal y ascensos en la entidad	- Existencia de normas que regulen el proceso de contratación de personal - Difusión activa de los llamados a concurso, criterios de selección, procedimiento aplicable - Difusión de las distintas etapas del proceso, y de los resultados	- EFS con algún tipo de normativa que prevé la realización de concursos para la selección de personal: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú - EFS que tienen una política de difusión de las búsquedas de recursos humanos: Bolivia, Chile, Costa Rica, México, Perú - EFS que aplican mecanismos tendientes a transparentar los concursos: Bolivia, Perú	- Perú - Bolivia

ABREVIATURAS

AGN Auditoría General de la Nación (Argentina)

ASF Auditoría Superior de la Federación (México)

CEDEIR Comisión de Evaluación del Desempeño de las EFS e Indicadores de Rendimiento

CEPAT Comisión Técnica Especial de Ética Pública, Probidad Administrativa y Transparencia

CGC Contraloría General de Cuentas (Guatemala)

CGE Contraloría General del Estado (Bolivia, Ecuador)

CGR Contraloría General de la República

CICC Convención Interamericana contra la Corrupción

CPC Comisión de Participación Ciudadana

CTRC Comisión Técnica de Rendición de Cuentas

EFS Entidad (es) de Fiscalización Superior

INTOSAI Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

ISO Organización Internacional para la Estandarización

ISSAI Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores

OLACEFS Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores

OSC Organizaciones de la Sociedad Civil

TCU Tribunal de Cuentas de la Unión (Brasil)

TPA Transparencia, Participación Ciudadana y Accountability (Rendición de Cuentas)

UNCAC Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

BIBLIOGRAFÍA CITADA

LIBROS Y ARTÍCULOS

AYO, Diego, *El control social en Bolivia. Una reflexión sobre el Comité de Vigilancia, el Mecanismo de Control Social y demás formas de control social*, Editorial El País, Santa Cruz. 2004. Disponible en el portal del diario PIEB: <http://www.pieb.org/participacion/archivos/Ayo-ElControlSocial.pdf>

ÁLVAREZ TOLCHEFF, Enrique, “La revisión de los pares: el caso de la Contraloría General de la República del Perú”, en la revista de la *Red de Expertos Iberoamericanos en Fiscalización* #5, 1er semestre 2010, http://www.repositorio.seap.pr.gov.br/arquivos/File/revistas_CEDDET/2010_1_semestre/fiscalizacion_1_semestre_2010_n_5.pdf

CEAMSO, Centro de Estudios Ambientales y Sociales, *Manual de apoyo para el Control Ciudadano: Proyecto Veedores Ciudadanos para la Integridad*, Ceamso-Observatorio Ciudadano contra la Corrupción, 2008.

CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., *Estudio en Materia de Transparencia de Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, preparado para el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), disponible en http://www.ifai.org.mx/Sitios-Interes/estudios#estudio_insti

DASSEN, Nicolás; **ARIAS**, Julieta; **FESER**, María Eleonora; *El Fortalecimiento de la responsabilidad de los funcionarios públicos: Construyendo puentes entre organismos de control y la sociedad civil*, Fundación Poder Ciudadano, 2009, disponible en <http://iniciativa-tpa.wordpress.com/biblioteca/>

FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A.C, *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria de 2009*, http://www.fundar.org.mx/fundar_1/site/files/iltprregional.pdf

GAYTÁN OLMEDO, María Soledad, “Los comités ciudadanos de control y vigilancia del Estado de México”, en *Convergencia: Revista de ciencias sociales*, No. 39, 2005, págs. 51-73. Disponible en el portal DIALNET: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1465529>

HERRERO, A., **LÓPEZ**, G., **NINO**, E. y **VIAL SOLAR**, T., *El acceso a la información pública y la participación ciudadana en las entidades fiscalizadoras superiores. Guía de buenas prácticas*, ADC-ACIJ-Pro Acceso, Buenos Aires, 2009.

PERUZZOTTI, Enrique, *Rendición de cuentas, Participación Ciudadana y Agencias de Control en América Latina*, 2007, disponible en <http://cgrw01.cgr.go.cr/pls/portal/docs/PAGE/CTRC/ARCHIVOS/TAB2326766/PERUZZOTTI%20I.PDF>

PERUZZOTTI, Enrique, “Marco Conceptual de la Rendición de Cuentas”, ponencia preparada para la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la OLACEFS, Buenos Aires, Argentina, 28 y 29 de agosto de 2008, disponible en <http://iniciativatpa.wordpress.com/biblioteca/>

PERUZZOTTI, Enrique, *La política de accountability social en América Latina*, disponible en http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/accountability_social1.pdf

PERUZZOTTI, Enrique y **SMULOVITZ**, Catalina, “Accountability social: La otra cara del control”, en *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Grupo Editorial Temas, 2002

RAMKUMAR, Vivek, *Expanding collaboration between SAIs and Civil Society*, *International Journal of Government Auditing*, April 2007, disponible en <http://www.intosaijournal.org/technicalarticles/technicalapr2007a.html>.

RAMKUMAR, Vivek; VAN ZYL, Albert; DE RENZIO, Paolo; *Responding to challenges of Supreme Audit Institutions: Can legislatures and civil society help?*, disponible en <http://www.cmi.no/publications/file/3287-responding-to-the-challenges-of-supreme-audit.pdf>.

SANTISO, Carlos, *The political Economy of Government Auditing: Financial Governance and the Rule of Law in Latin America and Beyond*, Routledge Cavendish, 2009.

SANTISO, Carlos, *Eyes wide shut? The politics of autonomous audit agencies in emerging economies*, disponible en <http://iniciativatpa.wordpress.com/biblioteca/>

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, Estudio sobre la figura de la Veeduría Ciudadana en Cuadernos de Transparencia N° 2, segunda edición, julio-octubre 2000, Colombia. <http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/descargas/publicaciones/cuaderno2.pdf>

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, *Índice de Transparencia Nacional* <http://www.transparenciacolombia.org.co/INDICES/IndicedeTransparenciaNacional/tabid/105/language/es-ES/Default.aspx>

UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES y ADIMARK, *Barómetro de Acceso a la Información Pública*, Chile, 2010, <http://www.prensacl.udp.cl/resultadosbarometro2010.pdf>

VELÁSQUEZ LEAL, Luis Fernando, “Sociedad Civil y Entidades Fiscalizadoras Superiores-EFS: Participación ciudadana y rendición de cuentas del control institucional en América Latina”, en *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Fiscalización (REI)*, N° 5, 1er. semestre 2010.

VELÁSQUEZ LEAL, Luis Fernando, *Ciudadanía y control fiscal: una experiencia de participación ciudadana en el control institucional en Colombia y Honduras*, Corporación Acción Ciudadana Colombia (AC-Colombia), abril de 2009.

Dialogue on Civil Society Engagement in Public Accountability. Workshop Report, 7-8 November 2006, Manila, Philippines, disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028670.pdf>

“El control ciudadano: experiencias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”, ponencia de la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela en la XIV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, Buenos Aires, Argentina, 16 al 18 de noviembre de 2004. <http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/el-control-ciudadano-experiencias-de-las-entidades-fiscalizadoras-superiores.pdf>

“Ética pública y actividad controladora”, ponencia presentada por la CEPAT en República Dominicana en el año 2007 http://www.contraloria.gov.ec/CEPAT/doc/PONENCIAS/Octubre2007/Ponencia_Definitiva.pdf

“La participación ciudadana como herramienta para transparentar la gestión de las EFS y los mecanismos de inclusión ciudadana en el control gubernamental externo”, ponencia de la Contraloría General de la República del Paraguay en la XX Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, Guatemala, 5 al 10 de julio de 2010. <http://www.olacefs.net/uploaded/content/event/1690357727.pdf>

Presentación de Cuentas y su Rendición, documento elaborado por la Contraloría General de la República de Chile en 2009 para OLACEFS, disponible en <http://www.olacefs.net/uploaded/content/category/603497351.pdf>

NORMATIVA INTERNACIONAL

ONU, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

ONU, Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan039935.pdf>

OEA, Convención Interamericana contra la Corrupción, <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-58.html>

OEA, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, <http://www.alianzaregional.net/site/images/stories/leymodelo-4-28-10.pdf>

INTOSAI, Declaración de Lima, 1977, [http://www.issai.org/media\(356,1033\)/ISSAI_1S.pdf](http://www.issai.org/media(356,1033)/ISSAI_1S.pdf)

INTOSAI, Declaración de México sobre Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2007, [http://www.issai.org/media\(459,1033\)/ISSAI_10_S.pdf](http://www.issai.org/media(459,1033)/ISSAI_10_S.pdf)

INTOSAI, Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas, ISSAI 20, [http://www.issai.org/media\(818,1033\)/ISSAI_20_S_endorsement_version.pdf](http://www.issai.org/media(818,1033)/ISSAI_20_S_endorsement_version.pdf)

INTOSAI, Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas: Principios y buenas prácticas, ISSAI 21, 2010, [http://www.issai.org/media\(819,1033\)/ISSAI_21_S_endorsement_version.pdf](http://www.issai.org/media(819,1033)/ISSAI_21_S_endorsement_version.pdf)

INTOSAI, Control de Calidad para la EFS, ISSAI 40, [http://www.issai.org/media\(919,1033\)/ISSAI_40_S_endorsement_version.pdf](http://www.issai.org/media(919,1033)/ISSAI_40_S_endorsement_version.pdf)

INTOSAI, Guía para el Control Interno del Sector Público , ISSAI GOV 9100, [http://www.issai.org/media\(592,1033\)/INTOSAI_GOV_9100_S.pdf](http://www.issai.org/media(592,1033)/INTOSAI_GOV_9100_S.pdf)

INTOSAI, Plan Estratégico 2005 – 2010, <http://www.intosai.org/blueline/upload/13sstratplan.pdf>

INTOSAI, Código de Ética, ISSAI 30, 1998, [http://www.issai.org/media\(357,1033\)/ISSAI_30S.pdf](http://www.issai.org/media(357,1033)/ISSAI_30S.pdf)

INTOSAI, Normas Generales de Fiscalización Pública y Normas sobre los derechos y el comportamiento de los auditores (ISSAI 200), 2001, [http://www.issai.org/media\(361,1033\)/ISSAI_200S.pdf](http://www.issai.org/media(361,1033)/ISSAI_200S.pdf)

OLACEFS, Declaración de Asunción: Principios de Rendición de Cuentas, 2009, <http://www.olacefs.net/uploaded/content/category/1939645031.pdf>

SITIOS WEB INSTITUCIONALES

INTOSAI,
<http://www.intosai.org>

ISSAI,
<http://www.issai.org>

OLACEFS,
<http://www.olacefs.net/>

Auditoría General de la Nación de Argentina,
<http://www.agn.gov.ar/>

Contraloría General del Estado de Bolivia,
<http://www.cge.gob.bo>

Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil,
<http://www.tcu.gov.br>

Contraloría General de la República de Chile,
<http://www.contraloria.cl>

Contraloría General de la República de Colombia,
<http://www.contraloriagen.gov.co>

Contraloría General de la República de Costa Rica,
<http://www.cgr.go.cr/>

Contraloría General del Estado de Ecuador,
<http://www.contraloria.gov.ec/>

Corte de Cuentas de la República de El Salvador,
<http://www.cortedecuentas.gob.sv/>

Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala,
<http://www.contraloria.gob.gt/>

Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras,
<http://www.tsc.gob.hn>

Auditoría Superior de la Federación de México,
<http://www.asf.gob.mx/>

Contraloría General de la República de Nicaragua,
<http://www.cgr.gob.ni>

Contraloría General de la República de Panamá,
<http://www.contraloria.gob.pa/>

Contraloría General de la República de Paraguay,
<http://www.contraloria.gov.py/>

Contraloría General de la República de Perú,
<http://www.contraloria.gob.pe>

Cámara de Cuentas de la República Dominicana,
<http://www.ccuentas.gov.do/>

Tribunal de Cuentas de la República del Uruguay,
<http://www.tcr.gub.uy/>

Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela,
<http://www.cgr.gob.ve/>



INICIATIVA TPA

<http://iniciativatpa.wordpress.com>

iniciativatpa@acij.org.ar