

Estudio sobre entidades fiscalizadoras de
nivel subnacional en Argentina, Bolivia,
Colombia, Ecuador y México



INICIATIVA TPA

ÓRGANOS DE CONTROL EN LATINOAMÉRICA

Indicadores de transparencia,
participación ciudadana
y rendición de cuentas

ÓRGANOS DE CONTROL EN LATINOAMÉRICA

Indicadores de transparencia, participación
ciudadana y rendición de cuentas

*Estudio sobre entidades fiscalizadoras de nivel subnacional en
Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y México*



INICIATIVA TPA

EQUIPO DE TRABAJO

AUTORES

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)

Carolina Cornejo (Autora)

Renzo Lavin y Sebastián Pilo (Coordinadores del proyecto)

INVESTIGADORES ASOCIADOS

Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE)

Informe México

Investigador a cargo: Guillermo Cejudo

Corporación Transparencia por Colombia

Informe Colombia

Investigadora a cargo: Ana María Páez Morales

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA)

Informe Bolivia

Investigador a cargo: Juan Luis Espada

Grupo FARO, Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades

Informe Ecuador

Investigadores a cargo: Andrea Muñoz y Paúl Medina



Este trabajo fue posible gracias al apoyo
de International Budget Partnership – IBP



INICIATIVA TPA

● junio 2013

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
<i>Estructura del informe</i>	<i>6</i>
INTRODUCCIÓN.....	7
I. INDICADORES DE TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y RENDIMIENTO EN ENTIDADES FISCALIZADORAS	9
INTRODUCCIÓN.....	11
TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	15
I. Sitio Web	15
II. Disponibilidad y calidad de información relevante	18
PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	28
I. Participación ciudadana en la designación de funcionarios	29
II. Participación ciudadana en la programación de auditorías	31
III. Participación ciudadana en el proceso auditor	35
IV. Participación ciudadana en el seguimiento de recomendaciones u observaciones formuladas luego del proceso auditor	38
V. Canales de atención a la ciudadanía	40
RENDICIÓN DE CUENTAS.....	42
I. Informes de gestión	42
II. Estrategia Comunicacional.....	45
RENDIMIENTO.....	48
I. Planificación del ejercicio auditor	48
II. Gestión del control.....	50
III. Pertinencia de la función de la auditoría para la gestión y/o control de los servicios públicos.....	53
IV. Calidad de gestión	55
II. LA SITUACIÓN DEL CONTROL SUBNACIONAL EN AMÉRICA LATINA: ESTUDIOS DE CASO EN ARGENTINA, BOLIVIA, COLOMBIA, ECUADOR Y MÉXICO	63
Aclaraciones metodológicas	65
ARGENTINA.....	69
BOLIVIA.....	85
COLOMBIA.....	101
ECUADOR.....	117
MÉXICO.....	131
Conclusiones	145
III. RECOMENDACIONES	148
FUENTES	153

PRESENTACIÓN

El documento que aquí se presenta constituye el resultado de una investigación sobre entidades subnacionales de fiscalización de América Latina, que recoge estándares internacionales sobre transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas y los traduce en indicadores concretos. Asimismo, el informe se asienta sobre la base de estudios previos desarrollados por la INICIATIVA TPA², así como trabajos académicos de especialistas en la materia y documentos oficiales emitidos por organizaciones internacionales que agrupan a las entidades de fiscalización superior, a saber: OLACEFS³ e INTOSAI⁴.

La construcción de los indicadores fue producto de un proceso colectivo liderado por investigadores de cinco organizaciones no gubernamentales y centros de estudio de países de la región⁵, y al que también hicieron su aporte académicos independientes y funcionarios de entidades fiscalizadoras.

Como parte de la investigación, se realizó el ejercicio de aplicar los indicadores a una muestra de entidades de fiscalización subnacional de cinco países: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y México. Ello permitió cumplir con dos objetivos: (a) realizar los ajustes necesarios a los indicadores y (b) trazar un panorama de la situación de las entidades subnacionales en los países analizados en materia de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. La segunda parte de este informe recoge los principales hallazgos de ese ejercicio, y esboza una serie de conclusiones y recomendaciones generales para fortalecer los sistemas de rendición de cuentas en América Latina, en miras a mejorar el desempeño de las agencias estatales que tienen un rol fundamental en la satisfacción de necesidades y el goce de derechos por parte de los ciudadanos.

Cabe señalar que si bien los indicadores fueron diseñados teniendo en cuenta las competencias y funciones de las entidades subnacionales, mínimas adaptaciones harían posible su aplicación a entidades fiscalizadoras superiores (EFS) e, incluso, a otros organismos públicos ligados a la rendición de cuentas gubernamental.

Esta herramienta pretende ser un aporte para que las propias entidades de fiscalización, tanto a nivel nacional como subnacional, puedan planificar, implementar y evaluar políticas de vinculación con la

² Entre ellas, cabe citar el Diagnóstico sobre Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas de las Entidades de Fiscalización Superior de Latinoamérica” (INICIATIVA TPA, 2011), que identifica las buenas prácticas que implementan las EFS de la región. Disponible en el siguiente enlace: <http://bit.ly/nYBqq7> (10/06/13)

³ Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Sitio Web Oficial: <http://bit.ly/Zy8WtQ> (10/06/13)

⁴ Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Sitio Web Oficial: <http://bit.ly/16QzKee> (10/06/13)

⁵ La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) de Argentina, el Centro de Estudios Laborales y Agrarios (CEDLA) de Bolivia, la Fundación para el Avance para las Reformas y las Oportunidades (Grupo FARO) de Ecuador, y Transparencia por Colombia, todas ellas miembros de la red INICIATIVA TPA; así como el Centro para la Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México.

ciudadanía, de transparencia, de acceso a la información que producen y de comunicación con los potenciales beneficiarios del control para incrementar el impacto de su labor.

A su vez, el documento aspira a realizar una pequeña contribución al inmenso desafío de avanzar en la generación de estándares regionales cada vez más precisos y adecuados, así como al establecimiento de los futuros lineamientos de acción de la OLACEFS -y de sus comisiones relevantes- y de la INTOSAI.

Lejos de ser un estudio acabado, este informe busca enriquecer un debate de potencial apenas explorado sobre la materia y que ha tomado gran fuerza en los últimos años en los principales foros internacionales de discusión.

ESTRUCTURA DEL INFORME

Este informe está organizado en tres secciones.

La primera está dedicada a la presentación detallada y desagregada de cada uno de los indicadores, agrupados en función de las dimensiones de análisis que orientan este estudio: (1) Transparencia y Acceso a la Información, (2) Participación Ciudadana, (3) Rendición de Cuentas y (4) Rendimiento. Cada una de ellas se aborda en una subsección separada, desglosando sus componentes y manifestaciones específicas, así como los estándares internacionales vinculados.

La segunda sección comprende cinco capítulos, que sintetizan los resultados de las investigaciones en cada país⁷ bajo una estructura similar a la esbozada en la primera parte, pues son producto de la aplicación de los indicadores a tres entidades subnacionales de fiscalización, al tiempo que se propone una serie de recomendaciones concretas sobre aquellos campos en los que se advierte un potencial de perfeccionamiento.

Finalmente, a partir de las conclusiones resultantes de los análisis previos, en la tercera sección se esgrimen algunas propuestas extensivas a todas las entidades a los efectos de consolidar su posicionamiento público y maximizar su desempeño mediante la adopción de mecanismos de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas.

⁷ Los documentos íntegros sobre la situación del control público subnacional en cada uno de los países contemplados en el estudio son complementarios a este informe y pueden consultarse en el sitio Web de la INICIATIVA TPA: <http://iniciativatpa.org/2012/> (10/06/13)

INTRODUCCIÓN

La adopción de reformas institucionales tendientes a garantizar la transparencia y la rendición de cuentas gubernamental deviene un objetivo prioritario en un Estado democrático de derecho. Ambas son indisociables del buen gobierno, pues refieren a ejercicios de visibilización de la gestión pública a través de los cuales se implica a la sociedad como principal destinataria de las políticas destinadas a mejorar la calidad de vida de las personas.

En este sentido, velar por la adecuada administración y gestión de los recursos y bienes públicos constituye la razón de ser de las entidades de fiscalización. Independencia política y autonomía funcional y financiera son precondiciones para el eficaz desempeño de sus funciones, tal como ha sido establecido en las principales declaraciones de principios emitidas por las organizaciones internacionales que las nuclean, como la OLACEFS y la INTOSAI. Sin embargo, un sistema integral de rendición de cuentas no comprende meramente a agencias de control, entes auditados y actores político-gubernamentales, sino que está íntimamente ligado a los beneficiarios últimos del control: la ciudadanía.

Estrechar los vínculos entre la sociedad civil y los órganos especializados en fiscalización pública representa un desafío que se debe afrontar en pos del fortalecimiento de los sistemas de rendición de cuentas y de la gobernanza democrática, entendiendo que el fin último radica en el aseguramiento de los derechos de los ciudadanos. En sintonía con lo apuntado en documentos normativos y de estándares internacionales -y como queda de manifiesto en experiencias concretas de articulación entre sociedad civil y organismos de control implementadas en la región-, la cooperación y complementación entre ciudadanía y entidades fiscalizadoras ha demostrado ser una herramienta eficaz para enriquecer el trabajo de estas últimas.

Una democracia saludable se construye con actores implicados en el ejercicio cívico, el que no se restringe a la instancia electoral formal, sino que abarca un continuum de actuaciones públicas. La participación en el diseño de políticas y el conocimiento sobre la gestión hacen a una sociedad informada. En particular, la vinculación ciudadana al control contribuye a superar algunas de las limitaciones que enfrentan los organismos y para impulsar el monitoreo sobre políticas de particular interés para los agentes sociales, especialmente respecto de la prestación de servicios públicos básicos como la salud, la educación, el transporte, la seguridad pública, entre otros.

En efecto, no debe perderse de vista que las entidades fiscalizadoras son ellas mismas agencias del Estado y que, por ello, deben actuar de manera transparente y responsabilizarse de su desempeño ante la sociedad. Ahora bien, en la medida en que implementen mecanismos para generar contacto con la ciudadanía y para brindar acceso a la información que producen, no sólo estarán predicando con el ejemplo aquellos principios que tienen la función de hacer valer, sino que también estarán contribuyendo a generar una cultura de control activo en una sociedad informada.

La promoción de estos principios constituye la misión fundamental de la INICIATIVA TPA. Desde sus inicios, en el año 2010, esta red de organizaciones de la sociedad civil de Latinoamérica ha elaborado documentos que recogen y analizan experiencias y prácticas de transparencia,

participación ciudadana y rendición de cuentas de las entidades de fiscalización superior, al tiempo que ha participado en ámbitos de discusión internacionales a fin de promover la implementación de buenas prácticas y el intercambio de conocimientos entre organismos de control. En este sentido, el presente documento pretende ser un aporte más al debate regional y a los esfuerzos para fortalecer los sistemas de control público en pos de mejorar la calidad de las democracias latinoamericanas.



Indicadores de Transparencia, Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas y Rendimiento en entidades fiscalizadoras

INTRODUCCIÓN

Esta primera sección presenta de manera detallada y desagregada cada uno de los indicadores, agrupados en función de las dimensiones de análisis que orientan este estudio: (1) Transparencia y Acceso a la Información, (2) Participación Ciudadana, (3) Rendición de Cuentas y (4) Rendimiento.

A continuación se describe cada una de estas cuatro dimensiones, para luego pasar a analizar cada uno de sus componentes.

- **TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN:** la transparencia hace referencia a la disponibilidad de información a través de la cual la entidad de fiscalización subnacional hace visibles y accesibles -de manera suficiente, oportuna, clara y adecuada- sus acciones, políticas, procedimientos y decisiones.

El acceso a la información representa un componente central de la transparencia de la entidad, pues constituye el primer eslabón en el proceso de apertura de los organismos a la sociedad civil, y es fundamental para posicionarlos como agencias claves y reconocidas públicamente por la calidad de la labor que desempeñan.

En efecto, el adecuado acceso a la información -en tanto componente de la transparencia- ha sido enfatizado a lo largo del tiempo en los principales documentos normativos de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)⁸ y de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)⁹, y reafirmado por los Estados mediante la firma de tratados internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Interamericana contra la Corrupción, entre otros.

En tanto el acceso a la información y la transparencia se definen principalmente a partir de la visibilidad del organismo, se han examinado en función de dos indicadores: 1) el sitio Web de

⁸ Por ejemplo, la Declaración de Asunción de Principios sobre Rendición de Cuentas, adoptada en el año 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 por las entidades de control debe ser confiable, relevante, clara, comprensible, completa, medible, verificable, oportuna, útil, pública y accesible para el ciudadano. Véase Declaración en el siguiente enlace: <http://bit.ly/17f3Xat> (10/06/13)

⁹ También las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI, por sus siglas en inglés) refieren al desafío que implica para las EFS promover entre el público y la administración una mejor comprensión de cuáles son sus funciones y tareas en la sociedad. A través de los “Principios de transparencia y rendición de cuentas” (ISSAI N° 20, INTOSAI, 2010), se explicitan una serie de prácticas mediante las cuales las EFS pueden promover la transparencia, que - junto con la rendición de cuentas- son vitales para el buen gobierno. Disponible en: <http://bit.ly/120pleN> (10/06/13)

las entidades fiscalizadoras, y 2) la disponibilidad y calidad de información relevante relativa al quehacer de estas agencias.

- **PARTICIPACIÓN CIUDADANA:** se refiere a la dimensión de apertura de la entidad de fiscalización subnacional para incorporar mecanismos e instancias de cooperación y de articulación que facilitan el ejercicio de un control activo por parte de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil.

Documentos normativos de las organizaciones internacionales que reúnen a las Entidades de Fiscalización Superior reafirman la importancia de garantizar la participación activa de la ciudadanía a fin de perfeccionar la calidad del control, pues -en efecto- ella es la principal beneficiaria de la labor de fiscalización y su involucramiento coadyuva a una mayor cultura de transparencia gubernamental. Un ejemplo de ello es la Declaración de Asunción de la OLACEFS¹⁰. Asimismo, las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores¹¹ (ISSAI) explicitan que los organismos de control pueden valerse de asesoramiento externo e independiente para perfeccionar la calidad y credibilidad de su trabajo, mediante auditorías conjuntas o paralelas, y en ello destacan el rol fundamental que puede desempeñar la sociedad civil.

La articulación de la ciudadanía con la labor que desarrollan las entidades fiscalizadoras puede establecerse mediante canales y modalidades diversas en momentos distintos. En función de ello, se han identificado cinco indicadores que reflejan, tanto las instancias de participación, como las modalidades de vinculación ciudadana: 1) en la designación de funcionarios, 2) en la programación de auditorías, 3) en el proceso auditor, 4) en el seguimiento de las recomendaciones u observaciones formuladas luego de las auditorías, así como también la existencia de 5) canales de atención a la ciudadanía.

- **RENDICIÓN DE CUENTAS:** se refiere a los ejercicios mediante los cuales la entidad fiscalizadora subnacional se responsabiliza de su accionar frente a la ciudadanía -principal beneficiaria de la tarea de control-, a través de dispositivos institucionales que permiten dar a conocer intensamente los procedimientos y actividades que desempeña.

En este sentido, la rendición de cuentas es indisociable de la transparencia, pues -tal como se reseña en las Normas ISSAI N° 20 (INTOSAI, 2010)- ambas “son las condiciones previas de una democracia basada en el estado de derecho y hacen que las EFS sirvan de guía dando ejemplo y fortaleciendo su credibilidad”.

En particular, la rendición de cuentas comprende la existencia de prácticas y mecanismos a través de los cuales la entidad es activamente transparente respecto de su funcionamiento interno, iniciando procedimientos de comunicación con el público y difundiendo ampliamente los productos del control¹².

¹⁰ Principio sexto de la Declaración de Asunción de Principios sobre Rendición de Cuentas (2009).

¹¹ Véase ISSAI N° 21: “Principios de transparencia y responsabilidad: Principios y Buenas prácticas”, principio 9, Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI (2010). Disponible en el siguiente enlace: <http://bit.ly/15kVpMp> (10/06/13)

¹² En efecto, el concepto de rendición de cuentas se refiere al marco jurídico y de presentación de informes, a la estructura organizativa, la estrategia, los procedimientos y las acciones que contribuyan a garantizar que las entidades sean integralmente responsables de su actuación frente al público. (ISSAI N° 20, INTOSAI, 2010)

En efecto, un sistema integral de rendición de cuentas -como lo referencia la Declaración de Asunción¹³- está constituido por una diversidad de actores que interactúan tanto en el plano interinstitucional como con la sociedad civil, de manera que se promueve una fluida comunicación entre organismos de control y ciudadanía.

La rendición de cuentas de las entidades fiscalizadoras subnacionales se examina en función de 2 indicadores: 1) los informes de gestión, y 2) la estrategia comunicacional del organismo; los cuales reflejan ejercicios de responsabilización de la institución y, por tanto, símbolos de transparencia activa, en donde el propio organismo emprende la difusión de sus productos.

- **RENDIMIENTO:** se refiere al desempeño de la entidad fiscalizadora respecto de las facultades y funciones que le competen, así como la operatividad en los procedimientos que lleva a cabo.

A diferencia de las variables descritas con anterioridad, vinculadas más estrechamente a la relación del organismo con la ciudadanía, el rendimiento comprende el funcionamiento mismo de la institución. Contempla la existencia de prácticas y mecanismos de gestión, y examina los procedimientos que permiten garantizar una labor de fiscalización imparcial y efectiva que maximice un desempeño integral sólido.

Sin duda, la independencia de la entidad resulta una precondition para alcanzar sus objetivos y misión, pues de ello se deriva el nivel de autonomía del que dispondrá para administrar su labor y desarrollar sus funciones¹⁴. Asimismo, a fin de consolidar un alto desempeño, el propio organismo puede disponer de herramientas de control interno¹⁵ que le permitan evaluar su gestión y ajustarla a su misión fundamental.

En este sentido, el rendimiento de las entidades se analiza en función de 5 componentes: 1) la planificación del ejercicio auditor, 2) la gestión del control, 3) la pertinencia de la función de auditoría para la gestión y/o control de los servicios públicos, 4) la calidad de gestión del organismo, y 5) la política de gestión del personal.

Como se observa, cada una de las cuatro variables presentadas aborda un tema específico sobre el rol desempeñado por las entidades de fiscalización subnacional en cada campo, al tiempo que se compone de una serie de indicadores que permiten explorar el modo en que los organismos incorporan mecanismos de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, y gestionan sus procedimientos internos.

¹³ Principio tercero de la Declaración de Asunción (2009).

¹⁴ La independencia de la entidad no se deriva meramente de aquella dispuesta por el marco constitucional, sino que está estrechamente vinculada con el grado de autonomía financiera y gerencial/administrativa, al igual que disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados, así como de un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de sus funciones. Tales principios, que han sido considerados para identificar los indicadores de rendimiento, se derivan de la Declaración de México sobre Independencia de las EFS (ISSAI N° 10, INTOSAI, 2007). Véase el siguiente enlace: <http://bit.ly/1814oog> (10/06/13)

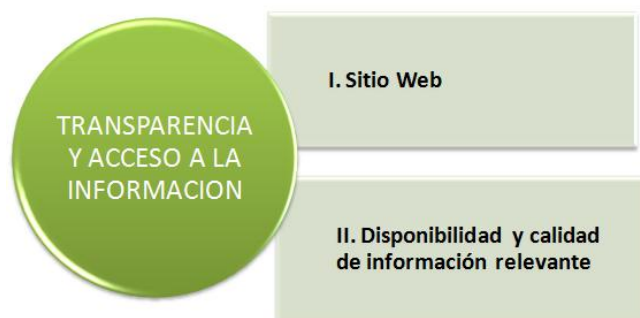
¹⁵ Tal como lo esboza la Guía para las Normas de Control Interno del Sector Público (INTOSAI GOV 9100), “el control interno en las organizaciones del sector público debería ser entendido dentro del contexto de las características específicas de estas organizaciones, es decir su enfoque para lograr objetivos sociales o políticos; la utilización de los fondos públicos; la importancia del ciclo presupuestario; la complejidad de su funcionamiento (esto llama a hacer un balance entre los valores tradicionales como la legalidad, integridad y transparencia, y los modernos valores gerenciales como eficiencia y eficacia) y el gran espectro correspondiente de su responsabilidad pública”. Véase el siguiente enlace: <http://bit.ly/16jNkG6> (10/06/13)

A continuación, se esquematiza la estructura de las variables e indicadores referenciados, para luego examinar los componentes específicos de cada uno.



TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

El acceso a la información relativa a las entidades fiscalizadoras comprende los medios y mecanismos institucionales que permiten a las entidades transparentar su funcionamiento interno, y comunicar sus actividades y los productos de su labor ante potenciales interesados y, fundamentalmente, ante la sociedad en general. En este sentido, se analiza: 1) el sitio Web de las entidades fiscalizadoras subnacionales, y 2) la disponibilidad y calidad de información relevante relativa al quehacer de estas agencias.

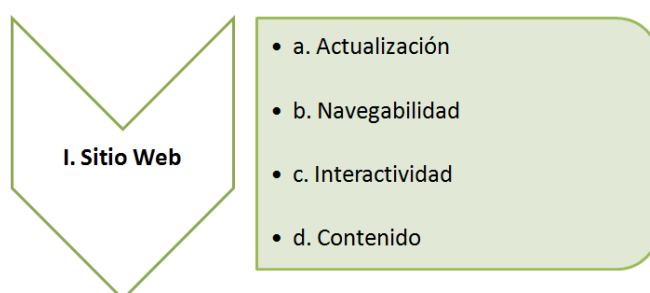


I. SITIO WEB

El sitio Web es un instrumento de comunicación y de enlace entre cualquier organismo público -en nuestro caso, la entidad de fiscalización subnacional- y la ciudadanía, y como tal es una plataforma a través de la cual el organismo puede cumplir con altos estándares de transparencia activa. En tanto el portal permite la consulta directa, instantánea y gratuita de los datos y documentos que produce la entidad y sobre los que se enmarca su accionar, representa una herramienta que se valora en sí misma para analizar los niveles de acceso a la información que exhibe el organismo de control.

Tal como se desprende del Principio Cuarto de la Declaración de Asunción (OLACEFS, 2009), el uso intensivo de la tecnología y novedosas formas de comunicación por parte de las entidades fiscalizadoras, no sólo contribuye a lograr un efectivo acceso a la información, sino también para efectos transaccionales que permitan una gestión pública mucho más eficiente y transparente.

En relación al sitio Web, se consideran 4 indicadores específicos: a) la actualización de la información disponible; b) la navegabilidad del sitio, c) la interactividad que éste ofrece, y 4) los contenidos disponibles.



A) ACTUALIZACIÓN DEL SITIO WEB

La actualización hace referencia a la periodicidad con la que la entidad renueva los contenidos de su sitio Web, publicando noticias, informes y resoluciones. Una renovación periódica de los contenidos del portal no sólo garantiza el acceso a información oportuna, sino que contribuye al posicionamiento público de la entidad como un organismo activo y transparente ante la sociedad.

B) NAVEGABILIDAD DEL SITIO WEB

Por navegabilidad se entiende la facilidad con la cual una persona que no conoce el sitio Web puede recorrer el mismo. Para conseguir este objetivo es importante que se incluyan tantos componentes como sea posible para ayudar al usuario a encontrar la información que busca, y a saber dónde se ubica dentro del portal. En este sentido, se analiza la navegabilidad en función del uso de aplicaciones virtuales y herramientas de diseño que facilitan la navegación en el sitio Web de la entidad y el acceso ágil a información por parte de un público no especialista en la labor de control.

Los instrumentos que contribuyen a la navegabilidad pueden ser de forma o contenido, y entre ellos vale mencionar los siguientes: la clasificación de la información en pestañas/vínculos; la presencia de ventanas emergentes con información de interés específico en un período determinado; los buscadores de información; íconos diferenciados y accesos directos para trámites/servicios e información a disposición de la ciudadanía; un mapa del sitio Web; enlaces virtuales a otros portales Web vinculados a la labor de la entidad (instituciones públicas, organismos de control, organismos auditados, etc.); y un formato de presentación de la información visualmente claro y atractivo. Se trata, ante todo, de hacer visible la información y ordenar su disposición de manera tal que cualquier individuo pueda encontrar lo que está buscando en el menor tiempo posible, pues debe tenerse presente que no se trata de usuarios habituales de las páginas Web institucionales (a diferencia de funcionarios o técnicos, etc.), y por lo tanto es probable que encuentren mayores dificultades al navegar el sitio.

C) INTERACTIVIDAD DEL SITIO WEB

La interactividad constituye uno de los pilares básicos para fomentar un acercamiento entre la entidad y la sociedad civil, pues habilita la reciprocidad en la comunicación. Por un lado, ello es deseable para fortalecer la imagen pública de los organismos a través de un mejor servicio y una mayor presencia. Por otra parte, la apertura de canales de interacción con la población que es

beneficiaria tanto de los bienes y servicios provistos por el Estado, así como de los controles realizados por la entidad, permite generar un contacto con miras a recibir información que ayudaría a identificar irregularidades, y así a colaborar en la definición de los planes operativos de la entidad.

En concreto, la interactividad refiere al uso de aplicaciones, herramientas virtuales, así como servicios en línea que ofrece la entidad a través de su portal (gestiones como solicitudes de acceso a información específica -informes de auditoría, por ejemplo-, denuncias ciudadanas y otras consultas o formularios *online*) y que permiten el contacto con la ciudadanía en tiempo real, así como otros medios para una comunicación bidireccional entre la sociedad civil y el organismo.

1. SITIO WEB		
Indicador	Subindicador	Componentes
a) Actualización	Frecuencia de actualización	Frecuencia quincenal, mensual, trimestral o mayor en la renovación de los siguientes contenidos: - noticias - resoluciones - informes de auditoría
b) Navegabilidad	Instrumentos que facilitan la navegabilidad	- Clasificación de la información en pestañas/vínculos - Ventanas emergentes con información de interés específico en un período determinado - Buscadores de información - Íconos diferenciados para trámites/servicios e información a disposición de la ciudadanía - Mapa del sitio Web - Enlaces virtuales a otros portales Web vinculados a la labor de la entidad (instituciones públicas, organismos de control, organismos auditados, etc.) - Formato de presentación de la información visualmente atractivo (letras grandes, colores que respeten una estética y marca propia del organismo, recuadros destacados para temas más consultados o en agenda)
c) Interactividad	Aplicaciones, herramientas virtuales y servicios en línea que permiten el contacto e intercambio con la ciudadanía	Herramientas de interacción en línea (contacto directo en tiempo real) o bien con respuesta posterior de la entidad - Foros virtuales - Servicios en línea - Buzón o formulario de contacto o de solicitud de acceso a información - Aplicaciones para presentar denuncias ciudadanas - Encuestas virtuales y/o herramientas que permiten la evaluación ciudadana de los contenidos que se presentan en el sitio Web - Perfil en Facebook/Twitter/redes sociales - Blog de intercambio con la ciudadanía
d) Contenido	Integralidad de los tipos de información disponibles en el sitio Web	- Documentos de auditoría (planes, informes) - Documentos operativos y de resultados de la gestión - Información institucional (misión, funciones, autoridades, normativa, actividades de interés público relevantes)

En términos generales, se jerarquizan aquellas herramientas de interactividad que permiten un intercambio fluido con la ciudadanía, si bien existen también mecanismos de vinculación virtuales mediante los cuales la entidad responde en una instancia posterior a consultas y/o pedidos de la sociedad civil. Al mismo tiempo, el sitio Web puede disponer de espacios para recibir comentarios de la ciudadanía, aún cuando no se trate verdaderamente de una interacción activa con la entidad.

D) CONTENIDO DISPONIBLE EN EL SITIO WEB

El contenido hace referencia a los tipos de información disponibles en el sitio Web que son considerados de relevancia para la transparencia de la entidad y claves para la apertura ante la ciudadanía, por lo que se contempla la integralidad con la que se presentan. Comprenden, particularmente, los documentos sobre la tarea de auditoría (planes, informes y fallos), así como los datos relativos a la identidad institucional del organismo (misión, funciones, autoridades, normas que enmarcan el rol desempeñado por la entidad) y sus actividades de interés público relevantes. Cabe señalar que la INTOSAI prioriza la publicación de estos datos de las entidades en sus portales Web *“junto con folletos informativos sobre sus misiones y su funcionamiento”*¹⁸.

La calidad del contenido del sitio se analiza en función de los tipos de información que allí se publican, ya se trate de información “avanzada” (la cual comprende documentos sobre el control que son accesibles y difundidos por la entidad) o información básica (relativa a la identidad institucional del organismo). La primera asume preponderancia en términos de transparencia, pues refleja tipos de información fundamentales para conocer la labor del organismo y acceder a datos concretos de la fiscalización sobre la gestión de los recursos públicos, que constituye la razón de ser de las entidades.

II. DISPONIBILIDAD Y CALIDAD DE INFORMACIÓN RELEVANTE

La información relevante de la entidad hace referencia a datos y contenidos informativos sobre la identidad de la institución fiscalizadora y su funcionamiento interno, reflejados en cuatro componentes: a) información institucional, b) información sobre el ciclo de auditoría, c) información sobre el personal, y d) información sobre la gestión presupuestaria / financiera.



¹⁸ Véase ISSAI N° 21: “Principios de transparencia y responsabilidad: Principios y Buenas prácticas”, Principio Segundo, Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI (2010). Disponible en el siguiente enlace: <http://bit.ly/15kWpMp> (10/06/13)

En tanto la transparencia está íntimamente vinculada al acceso a información suficiente, clara, oportuna y adecuada, es importante garantizar no sólo su disponibilidad, sino también la integralidad, comprensibilidad y relevancia de los datos accesibles.

En términos de **acceso**, cabe señalar que en algunas jurisdicciones existe un marco normativo que obliga a las entidades a proveer información cuando ésta es requerida, y en los plazos estipulados por la ley¹⁹. Sin duda, ello plantea escenarios diferentes no sólo entre países, sino también a su interior. Pero incluso más allá de lo formalmente establecido por la institución o por la normativa que rige sus procedimientos, este estudio analiza el funcionamiento real de la entidades y contempla qué tan efectivos son los mecanismos de acceso a la información. En particular, se hace especial énfasis en los modos en que se obtiene, por cuanto el acceso inmediato y sin costo alguno -como se denota cuando la información se publica en el sitio Web- resulta indicativo de un ejercicio de transparencia activa por parte de la entidad, así como cuando los datos están disponibles o en carteleras u oficinas públicas; o bien porque se difunden a través de tecnologías de la información y comunicación (radio, televisión, redes sociales, etc.). Del mismo modo, se valora también la posibilidad de acceder a la información mediante procedimientos simples -como ser vía mail o formulario en línea-, que no requieran instancias presenciales o requerimientos formales, los cuales afectan los costos y tiempos de acceso²⁰.

En relación a la **calidad de la información disponible**, se contempla el contenido y formato en que se presenta, de manera que sea inteligible por un público no necesariamente especializado en materia de fiscalización pública.

A) INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

Este tipo de información hace referencia a datos y contenidos informativos relevantes sobre la identidad institucional de la entidad fiscalizadora -misión, funciones, autoridades- y sus actividades de interés público relevantes, que se analizan en términos de: i) competencias de la entidad, ii) normas que regulan su funcionamiento interno, iii) actividades que desarrolla, iv) organigrama, y v) agenda de las autoridades.

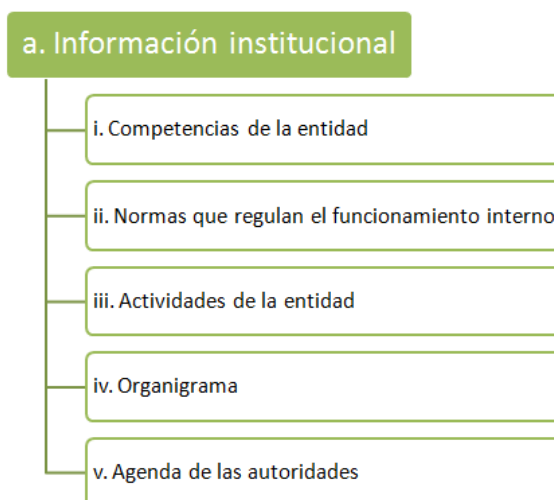
El Principio Primero de las Normas ISSAI N° 20²¹ establece que *“las EFS cumplen con sus deberes en un marco jurídico que prevé la obligación de responsabilidad y transparencia [por lo que] deben disponer de leyes y reglamentos orientativos conforme a los cuales serán responsables y rendirán cuentas. Dichas leyes y reglamentos por lo general hacen referencia a: (1) la autoridad fiscalizadora, mandato y responsabilidades, (2) las condiciones que rigen el nombramiento (...), la supervisión de las actividades de las EFS”*. En tanto esta información se considera relevante para la gestión transparente del organismo, los indicadores identificados -y definidos a continuación- resultan pertinentes para analizar los mecanismos que

¹⁹ Los plazos suelen variar, oscilando entre 10 y 30 días. Por ejemplo, la Ley Modelo sobre Acceso a la Información de la Organización de los Estados Americanos establece un plazo máximo de 20 días hábiles para responder a solicitudes. Véase Ley en el siguiente enlace: <http://bit.ly/16wYNTu> (10/06/13). En consideración de esta normativa y de aquella que rige en las jurisdicciones nacionales y subnacionales de América Latina, y a fin de valorar la oportunidad en el acceso a la información, se contempla un plazo máximo de 15 días hábiles para la respuesta, entendiendo que a partir de ese momento el organismo puede solicitar prórroga.

²⁰ En vista de lo expuesto, las solicitudes formales de acceso a información son consideradas vías alternativas y complementarias para analizar la disponibilidad de los tipos de datos y documentos relevantes sobre la entidad.

²¹ “Principios de transparencia y rendición de cuentas”, Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), INTOSAI, 2010. Véase el siguiente enlace: <http://bit.ly/120pleN> (10/06/13)

implementan las entidades de control para brindar público acceso a datos clave sobre su identidad institucional.



i) Por **competencias de la entidad** se hace referencia a la misión y funciones de la institución, de acuerdo a sus instrumentos legales o reglamentarios constitutivos. Dichos componentes son asimismo enfatizados en el Principio Segundo de las Normas ISSAI N° 20, que establecen explícitamente que las entidades harán público su mandato, misión, organización y estrategia²².

ii) Las **normas que regulan el funcionamiento interno** de la entidad contemplan la existencia de un marco normativo, legal o reglamentario que asigna funciones y establece las competencias de los órganos de representación y dirección del organismo, en relación con su misión institucional fundamental.

iii) Las **actividades de la entidad** refieren a las participaciones institucionales formales, vinculadas a cuestiones de interés público relativas a la misión del organismo. Comprenden declaraciones y eventos públicos realizados por representantes de la institución.

iv) El **organigrama** supone una herramienta mediante la cual es posible identificar la estructura jerárquica de la institución fiscalizadora, con el detalle de los órganos y relaciones de autoridad. Puede tratarse de un esquema, o bien de información disponible en la que se precisen los datos mencionados en la definición.

v) La **agenda de las autoridades** refiere a la información sobre actos públicos y reuniones oficiales de los /las que participa el personal directivo de la institución fiscalizadora.

²² *Ibidem*.

2. DISPONIBILIDAD Y CALIDAD DE INFORMACIÓN RELEVANTE

Indicador	Subindicador	Componentes
a) Información institucional	i. Competencias de la entidad	<u>Disponibilidad de la información (*)</u>: 1) <i>Posibilidad de acceso</i>: información disponible en el sitio Web, a través de tecnologías de la información y comunicación (radio, televisión, redes sociales, etc.) y/o en carteleros u oficinas públicas de la entidad; o accesible por procedimientos simples (solicitud del interesado por vía oral/escrita) o complejos (a solicitud del interesado con nota firmada y entregada en la entidad, o por pedido formal de acceso a información). 2) <i>Tiempo de acceso</i>: acceso instantáneo o con plazos +/- extendidos (+ de 15 días). 3) <i>Costo de acceso</i>: gratuito o requiere de un pago por acceso a información. <u>Calidad de la información disponible</u>: información sobre la misión, valores, funciones y objetivos de la entidad y de cada área específica.
	ii. Normas que regulan el funcionamiento interno de la entidad	<u>Disponibilidad</u>: Ídem (*). [1,2,3] <u>Calidad de la información disponible</u>: descripción de la normativa y acceso a normas y resoluciones que conciernen al funcionamiento interno de la entidad.
	iii. Actividades de la entidad	<u>Disponibilidad</u>: Ídem (*) <u>Calidad de la información disponible</u>: información +/- actualizada sobre actividades institucionales y sustantivas (incidencia en medios, informes de relevancia en la agenda gubernamental)
	iv. Organigrama	<u>Disponibilidad</u>: Ídem (*) <u>Calidad de la información disponible</u>: información con la estructura de la entidad y personal a cargo de las distintas áreas, teléfono y correo de contacto
	v. Agenda de las autoridades	<u>Disponibilidad</u>: Ídem (*) <u>Calidad de la información disponible</u>: información sobre actividades de los principales funcionarios; buscador por año/día/mes de las actividades realizadas, detalle de la modalidad de intervención de dichas autoridades en cada actividad; hora, lugar y participantes.

B) INFORMACIÓN SOBRE EL CICLO DE AUDITORÍA

La información sobre el ciclo de auditoría se refiere a los contenidos de planificación y resultados de la ejecución del control que desarrolla la institución, que se analizan -respectivamente- en términos de: i) información sobre el plan de auditorías, y ii) información sobre los informes de auditoría (o fallos).

b. Información sobre el ciclo de auditoría

i. Plan de auditorías

ii. Informes de auditorías

i) El **plan de auditorías** es el instrumento o conjunto de instrumentos formales que establecen, de manera anticipada y previsible, para un tiempo determinado y significativo (generalmente anual), los actos, órganos o programas específicos sobre los que recaerá la actividad de fiscalización, así como los criterios guías para su realización.

ii) Los **informes de auditorías** -o **fallos**, en caso de tratarse de tribunales de cuentas- son los documentos definitivos aprobados por la entidad fiscalizadora en relación con una auditoría específica, en los que se expresa un juicio conclusivo y evaluativo acerca de la materia sujeta a control a la luz de los criterios prefijados para dicha evaluación. Cabe destacar que -en función de las competencias y naturaleza propia de la entidad fiscalizadora- los informes pueden incluir dictámenes y resoluciones (con fuerza sancionatoria) a los que debe adecuarse el organismo auditado, o bien recomendaciones para subsanar las fallas o irregularidades detectadas.

Sea cual fuere el caso, tanto informes de auditorías como fallos constituyen documentos que advierten sobre riesgos de corrupción en la administración pública, y -tomando como referencia el artículo 10 de la Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción²³- puede notarse que se trata de información de público acceso.

Al mismo tiempo, el Principio Quinto de la Declaración de México sobre Independencia de las EFS (ISSAI N° 10, INTOSAI, 2007) establece “el derecho y obligación de las entidades de informar sobre su trabajo”, por lo que planes y informes de auditoría constituyen los elementos que más fielmente pueden dar cuenta del accionar de los organismos de control.

Respecto del análisis de estos documentos, se contempla el nivel de actualización de los mismos (en tanto su formulación y disponibilidad sean oportunas), así como también el grado de detalle y claridad con la que se exponen los objetos de auditoría y sus hallazgos, pudiendo incluir síntesis y gráficos que favorecen la comprensibilidad de los contenidos por parte de una audiencia no especializada en materia de fiscalización pública.

Al respecto, vale destacar que en la Declaración de Cartagena de Indias sobre “Transparencia contra la Corrupción” (2006)²⁴, las entidades fiscalizadoras superiores reivindican la importancia de adoptar “mecanismos que permitan difundir ampliamente los informes de auditoría en todo lo concerniente con los hallazgos, denuncias, personas implicadas, acciones de resarcimiento y cuantías recuperadas”. De ello se desprende que no la publicidad de los informes no se restringe a su disponibilidad, sino que abarca también los modos en que se presentan y diseminan.

²³ Véase Convención ONU en el siguiente enlace: <http://bit.ly/QxSI47> (10/06/13)

²⁴ Véase Declaración de Cartagena, artículo 2 – inciso 3, disponible en el siguiente enlace: <http://bit.ly/1a0A5i6> (10/06/13)

En sintonía, las Normas ISSAI N° 21 reseñan como una buena práctica la elaboración de “folletos descriptivos formulados para ayudar a los parlamentarios y a otras partes interesadas a comprender su trabajo desde la práctica”²⁵.

2. DISPONIBILIDAD Y CALIDAD DE INFORMACIÓN RELEVANTE		
Indicador	Subindicador	Componentes
b) Información sobre el ciclo de auditorías	i. Plan de auditorías	<u>Disponibilidad de la información (*)</u>: 1) <i>Posibilidad de acceso</i>: información disponible en el sitio Web, a través de tecnologías de la información y comunicación (radio, televisión, redes sociales, etc.) y/o en carteleras u oficinas públicas de la entidad; o accesible por procedimientos simples (solicitud del interesado por vía oral/escrita) o complejos (a solicitud del interesado con nota firmada y entregada en la entidad, o por pedido formal de acceso a información). 2) <i>Tiempo de acceso</i>: acceso instantáneo o con plazos +/- extendidos (+ de 15 días). 3) <i>Costo de acceso</i>: gratuito o requiere de un pago por acceso a información. <u>Calidad de la información disponible</u>: <i>Actualización</i>: plan actualizado (al menos 1 mes) antes, durante o después del inicio del período de ejecución del control. <i>Formato de presentación del plan</i>: lenguaje coloquial vs técnico, material extra que facilite la comprensión del contenido (gráficos, tablas, etc.). <i>Integralidad del contenido relativo al plan</i>: informe +/- completo con el detalle de organismos/programas a auditar, plazos y área/personal a cargo.
	ii. Informes de auditorías (o fallos)	<u>Disponibilidad</u>: Ídem (*) [1,2,3] <u>Calidad de la información disponible</u>: <i>Actualización</i>: informes/fallos disponibles entre 15 días y 3 meses -o más- posteriores a la ejecución del proceso auditor. <i>Formato de presentación de los informes</i>: lenguaje coloquial vs técnico, material extra que facilite la comprensión del contenido (gráficos, comparación con informes anteriores, versiones en audio/video), síntesis de los informes/fallos o notas informativas sobre cada uno. <i>Integralidad del contenido de los informes/fallos</i>: disponibles íntegramente y/o con información adicional (resumen), o sólo datos identificatorios de los informes de auditoría/fallos.

²⁵ Véase ISSAI N° 21: “Principios de transparencia y responsabilidad: Principios y Buenas prácticas”, Principio Segundo, Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI (2010). Disponible en el siguiente enlace: <http://bit.ly/15kVpMp> (10/06/13)

C) INFORMACIÓN SOBRE EL PERSONAL EN CARGOS DIRECTIVOS

La información sobre el personal en cargos directivos hace referencia a datos institucionales y personales cuya disponibilidad y calidad son de relevancia en términos de transparencia del organismo. Dicho personal comprende a autoridades y funcionarios designados en base a criterios no necesariamente técnicos ni meritocráticos, que ejercen funciones de representación y/o dirección institucional, y cuya duración en el cargo está formalmente sujeta a la decisión discrecional del gobierno (ejecutivo o legislativo) o de las autoridades máximas de la entidad fiscalizadora. Se trata de personal de libre nombramiento y remoción, como lo son directores/as de área, gerentes/as u otros similares.

c. Información sobre el personal en cargos directivos

i. Información personal

i) La **información personal** que se contempla en el análisis comprende datos identificatorios personales, antecedentes académicos y/o profesionales relevantes en función del cargo que desempeña el personal directivo (CV/Hoja de vida), e información sobre las condiciones de su trabajo en la entidad fiscalizadora (teléfono/mail de contacto, salario).

Sin duda, la importancia en el acceso a este tipo de datos no es la misma para todos ellos. En particular, resulta prioritario garantizar la disponibilidad de los nombres de los funcionarios y sus CVs u hojas de vida, pues ellos representan el componente capaz de dar cuenta de los antecedentes y trayectoria del personal, de lo que puede derivarse su idoneidad técnica para el cargo que desempeña/n. Por su parte, el salario o remuneración percibida contribuye a garantizar la transparencia de la entidad, pues se trata de funcionarios/as públicos que, en ejercicio de sus funciones, deben velar por el interés de la sociedad y rendir cuentas ante ella, en pos de garantizar la transparencia y la preservación de la hacienda pública. En efecto, cabe señalar que la Ley Modelo de Acceso a la Información de la Organización de los Estados Americanos incluye las calificaciones y salarios de los altos funcionarios como clase de información clave de público acceso²⁶.

Del mismo modo, es relevante el dato de contacto del personal en cargos directivos, pues ello facilita la comunicación o vínculo más directo con la ciudadanía.

²⁶ Véase artículo 11- inciso 1.1 de la Ley en el siguiente enlace: <http://bit.ly/16wYNTu> (10/06/13) Por cierto, se contempla también la escala salarial (inciso 1-p).

2. DISPONIBILIDAD Y CALIDAD DE INFORMACIÓN RELEVANTE

Indicador	Subindicador	Componentes
c) Información sobre el personal en cargos directivos	i. Información personal sobre quienes desempeñan cargos directivos	<u>Disponibilidad de la información:</u> 1) <i>Posibilidad de acceso:</i> información disponible en el sitio Web, a través de tecnologías de la información y comunicación (radio, televisión, redes sociales, etc.) y/o en carteleras u oficinas públicas de la entidad; o accesible por procedimientos simples (solicitud del interesado por vía oral/escrita) o complejos (a solicitud del interesado con nota firmada y entregada en la entidad, o por pedido formal de acceso a información). 2) <i>Tiempo de acceso:</i> acceso instantáneo o con plazos +/- extendidos (+ de 15 días). 3) <i>Costo de acceso:</i> gratuito o requiere de un pago por acceso a información.
		<u>Calidad de la información disponible:</u> <i>Integralidad del contenido sobre información personal:</i> nombre, datos de contacto, CV/Hoja de vida, salario.

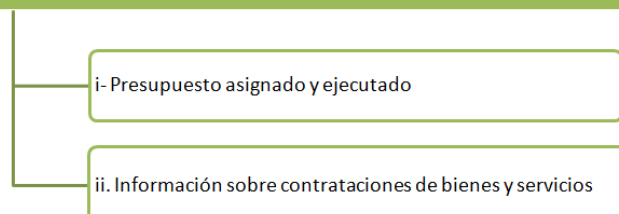
D) INFORMACIÓN SOBRE LA GESTIÓN FINANCIERA O PRESUPUESTARIA

La información sobre la gestión financiera o presupuestaria hace referencia a los datos relativos a la gestión de los recursos de la entidad fiscalizadora -en tanto indicador de transparencia interna-, que se analizan en dos aspectos concretos: i) el presupuesto, y ii) las contrataciones de bienes y servicios.

En efecto, el Principio Sexto de las Normas ISSAI N° 20²⁷ establece que “*las EFS hacen público su presupuesto total y tienen la obligación de rendir cuentas sobre el origen de sus recursos financieros (asignación parlamentaria, presupuesto general, ministerio de finanzas, organismos, honorarios) y de la utilización de dichos recursos*”.

También la Ley Modelo de Acceso a la Información de la OEA destaca que el presupuesto y planes de gasto público del año fiscal en curso y de años previos, así como los informes anuales sobre la manera en que se ejecuta el presupuesto, constituyen información clave de público acceso, al igual que los procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones, contratos otorgados y datos para la ejecución y seguimiento del desempeño de contratos²⁸.

d. Información sobre la gestión financiera / presupuestaria



²⁷ “Principios de transparencia y rendición de cuentas”, Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), INTOSAI, 2010. Véase el siguiente enlace: <http://bit.ly/120pleN> (10/06/13)

²⁸ Véase artículo 11- inciso 1 “n” y 1 “o” de la Ley: <http://bit.ly/16wYNTu> (10/06/13)

i) El **presupuesto** comprende las distintas dimensiones de la información sobre las decisiones presupuestarias relevantes relativas a la entidad, y contempla el presupuesto asignado, por un lado, y presupuesto ejecutado, por el otro. El primero se refiere a la específica asignación de recursos para la gestión y funcionamiento de la entidad fiscalizadora, que es incluida en el presupuesto anual del Estado, mientras que el segundo -el presupuesto ejecutado- supone la información relativa al proceso de aplicación presupuestaria, en relación con los recursos y gastos de la institución.

ii) La **información sobre contrataciones de bienes y servicios** hace referencia a información de tipo general y estructural sobre los procesos mediante los cuales la entidad fiscalizadora gestiona la adquisición de tales bienes y servicios. Se contempla la información general brindada al público, que permite conocer en diversa medida qué, cuándo, cómo, a quién, por cuánto, y para qué la entidad instrumentaliza contrataciones para la provisión de bienes y servicios que emplea en el cumplimiento de su misión institucional²⁹.

Cabe señalar que la disponibilidad de dicha información se analiza en consideración de tres tipos de procedimientos -según el nivel de competitividad y apertura en el proceso de selección del proveedor-: i) procedimientos competitivos abiertos, ii) procedimientos competitivos cerrados, y iii) procedimientos no competitivos; que se definen a continuación.

i. Procedimientos competitivos abiertos (PCA): hacen referencia a procesos de selección basados en la competencia y comparación de ofertas, y abiertos a cualquier cantidad de oferentes que quieran postularse para ser adjudicados la provisión de bienes y/o servicios que contratará la entidad fiscalizadora.

ii. Procedimientos competitivos cerrados (PCC): hacen referencia a procesos de selección basados en la competencia y comparación de ofertas, entre un número delimitado y cerrado de competidores, preseleccionados por la entidad fiscalizadora e invitados individualmente a postularse para ser eventualmente adjudicados la provisión de bienes y/o servicios que contratará el organismo.

iii. Procedimientos no competitivos (PNC): hacen referencia a procesos de contratación de bienes y/o servicios en los que el proveedor es seleccionado directamente y de manera discrecional por la entidad fiscalizadora, sin mecanismos formalizados de comparación de ofertas.

En suma, los distintos tipos de información referenciados refieren a documentos que reflejan la gestión del organismo. En el caso del presupuesto, constituye un instrumento que comprende el quehacer integral de la entidad y, por tanto, permite monitorear la transparencia en la asignación y ejecución de recursos totales, mientras que las contrataciones de bienes y servicios tienen un alcance más restringido respecto del funcionamiento del organismo en lo referente a la gestión financiera.

Se contempla en este estudio la disponibilidad de los distintos tipos de información mencionados, y en el caso de los documentos presupuestarios, la integralidad de los contenidos, la fecha de emisión y el formato de presentación de los datos, pues en ellos se refleja un ejercicio de transparencia activa de la entidad³⁰.

²⁹ Esta información es referenciada en el Artículo 9 sobre “Contratación pública y gestión de la hacienda pública” de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que ha sido contemplada para la identificación de los componentes referidos al indicador en cuestión. Para mayor información véase el siguiente enlace: <http://bit.ly/QxSI47> (10/06/13)

³⁰ Véase también Principio Quinto de las Normas ISSAI N° 21 sobre respeto de los principios de responsabilidad y de transparencia cuando las EFS externalizan sus actividades (INTOSAI, 2010).

2. DISPONIBILIDAD Y CALIDAD DE INFORMACIÓN RELEVANTE

Indicador	Subindicador	Componentes
d) Información sobre la gestión financiera – presupuestaria	i. Información sobre el presupuesto : A- Presupuesto asignado B- Ejecución del presupuesto	<u>Disponibilidad de la información A & B</u> (ídem 2 "a", "b" y "c" sobre tipos de información): 1) <i>Posibilidad de acceso</i>. 2) <i>Tiempo de acceso</i>: acceso instantáneo o con plazos +/- extendidos (+ de 15 días). 3) <i>Costo de acceso</i>: gratuito o requiere de un pago por acceso a información. <u>Calidad de la información disponible</u>: nivel de desagregación de la información. [A]: información presupuestaria diferencia –o no- fuentes de financiamiento (rubros y fuentes según organismo financiador) y presupuesto de gastos (según partida, programa, proyecto, actividades, fuente). [B]: información con +/- detalle de la evolución del gasto (monto inicial, modificaciones presupuestarias internas, monto ejecutado por plazos, crédito remanente), detalle de la orientación del gasto, incrementos, fuentes de financiamiento.
	ii. Información sobre contrataciones de bienes y servicios :	<u>Disponibilidad</u>: Ídem (*). [1,2,3] Según se trate de: - Procedim. competitivos abiertos – PCA - Procedim. competitivos cerrados –PCC - Procedimientos no competitivos – PNC

| PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La vinculación de la ciudadanía con la labor que desarrollan las entidades fiscalizadoras puede establecerse mediante canales y modalidades diversas en momentos distintos.

Tal como se desprende del Principio Sexto de la Declaración de Asunción, “*la sociedad civil tiene la capacidad de organizarse para ejercer un control ciudadano. Participa activa y frecuentemente como parte del sistema de rendición de cuentas (accountability social), en el control de la legalidad y el uso eficiente de los recursos públicos*” (OLACEFS, 2009). Bajo el imperativo de promover una participación ciudadana activa, se alienta a las entidades a fortalecer sus estrategias, nexos y mecanismos de comunicación e interacción con la sociedad civil. En este sentido, a continuación se presentan las principales dimensiones contempladas para analizar dichos mecanismos.



En principio, cabe señalar que, en caso de cobrar vigencia en los organismos, cada mecanismo participativo (en particular los primeros cuatro) se analiza en consideración de los siguientes factores:

■ **Nivel de institucionalización**

Se refiere a la existencia de condiciones de regularidad y formalidad en la implementación de los mecanismos de participación, de manera tal que su vigencia trascienda las gestiones individuales o mandatos específicos de las autoridades a lo largo del tiempo. Al respecto, una regularidad de tres años resulta representativa de un alto nivel de institucionalización de las prácticas participativas. Asimismo, la formalidad implica la existencia de procedimientos estandarizados para implementarlas, sea ello facilitado -o no- por un marco normativo o metodológico.

▪ **Grado de apertura de los mecanismos a la intervención ciudadana**

Hace referencia al alcance que adquieren los mecanismos, es decir, a la medida en que la entidad se propone incorporar una más/menos amplia participación de la ciudadanía en los procesos de designación de autoridades y en el ciclo de auditoría (tanto en la planificación de auditorías, como en su ejecución y seguimiento). Por ello, se considera especialmente el alcance de la convocatoria dirigida a la ciudadanía, sea ésta general o abierta, y/o incluya una difusión activa a fin de potenciar la participación.

▪ **Calidad de la información sobre los mecanismos de participación**

Se refiere a los datos sobre el modo en que operan los procedimientos de participación ciudadana, y se conceptualiza en términos de la integralidad, relevancia y comprensibilidad de la información disponible. Sin duda, el tipo de información a difundir para cada mecanismo varía, por lo que para cada caso se analizan los contenidos mínimos que se debería incluir a fin de garantizar una participación informada y efectiva.

▪ **Efectividad con la que operan los mecanismos de participación**

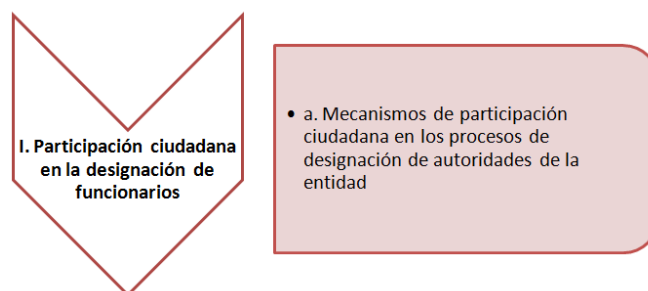
Hace referencia al grado en que la implementación de los mecanismos participativos alcanza los objetivos para los que fueron diseñados inicialmente o sobre los que se fundamenta su vigencia. Nuevamente, los criterios de efectividad difieren en cada caso, si bien en líneas generales se vinculan al grado de participación alcanzado en cada instancia, así como a su incidencia concreta en los procedimientos que desarrolla la entidad.

Sobre la base de los cuatro criterios esbozados previamente, se analiza el despliegue de los distintos mecanismos de vinculación ciudadana a los procedimientos que desarrollan las entidades de fiscalización, los que se presentan a continuación.

I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS

La participación ciudadana en la designación de autoridades se refiere a las instancias en las cuales se incorpora la voz y/o voto de la sociedad civil en los procesos que tienen por fin nombrar a los funcionarios máximos de la entidad fiscalizadora.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción refiere a la importancia que desempeñan los órganos de control para garantizar la transparencia y cuidado del patrimonio público, y señala que *“incluirán procedimientos adecuados de selección y formación de los titulares de cargos públicos que se consideren especialmente vulnerables a la corrupción”* (Artículo 7, inciso 1.b). En este sentido, la información que se haga pública a actores sociales resulta de suma relevancia para fomentar una vigilancia activa sobre la designación de personal idóneo sobre el que no pesen conflictos de interés.



A) MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE DESIGNACIÓN DE AUTORIDADES DE LA ENTIDAD

Los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de designación de autoridades de la entidad comprenden una amplia variedad de formatos más o menos inclusivos de la sociedad civil en la decisión final: instancias en las que la ciudadanía interviene con voz y voto en el nombramiento de autoridades; audiencias públicas -en las que la ciudadanía puede realizar preguntas a las/os candidata/os-; procedimientos que garantizan el acceso a los antecedentes y/o entrevistas con las potenciales autoridades, así como la posibilidad de formular observaciones o impugnaciones en caso de advertir falta de idoneidad o conflictos de intereses. De lo anterior se deriva que la participación podrá ser más o menos directa, aún cuando la decisión final sobre los candidatos designados no recaiga sobre la ciudadanía.

Se estima que a fin de garantizar una participación comprometida y responsable se debe proveer información integral y clara respecto de los potenciales funcionarios directivos, que incluye el CV u hoja de vida de los candidatos -pues representa el componente capaz de dar cuenta de los antecedentes y trayectoria de las potenciales autoridades, de lo que se desprende su idoneidad para el cargo a desempeñar-, al tiempo que deben indicarse los plazos para intervenir así como los modos en que se canaliza la participación. Sin duda, a mayor información y mayor alcance la participación, más efectiva resultará la vinculación ciudadana, como por ejemplo, cuando es posible acceder a entrevistas presenciales -o bien desgrabadas/filmadas- a los candidatos.

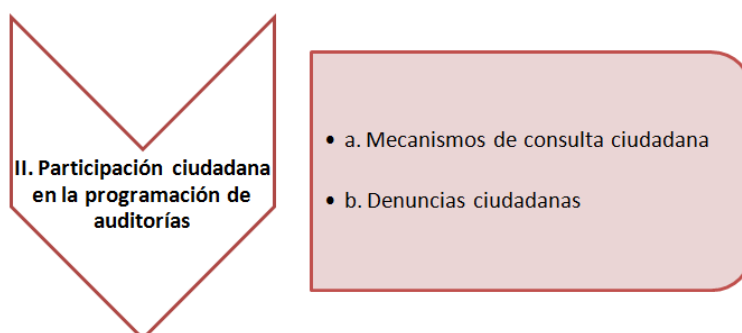
1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS DE LA ENTIDAD		
Indicador	Subindicador	Componentes
a) Mecanismos de participación ciudadana en el proceso de designación de autoridades	i. Nivel de institucionalización	<u>Condiciones de regularidad/formalidad en la implementación del mecanismo de participación:</u> opera de modo +/- regular hace +/- 3 años y se encuentra +/- formalizado.
	ii. Grado de apertura	<u>Tipo de convocatoria a participar:</u> general abierta, incluyendo (o no) a público potencialmente interesado, o convocatoria cerrada o nula.
	iii. Calidad de la información	<u>Información disponible:</u> - Información sobre la modalidad de participación - Plazos para participar - CV / Hoja de vida de los candidatos - Entrevistas desgrabadas o filmadas a los candidatos
	iv. Efectividad	<u>Nivel de participación ciudadana que admite:</u> intervención directa de la ciudadanía con voz y voto en la designación; posibilidad de presentar impugnaciones/ observaciones sobre los candidatos y/o hacerles preguntas; acceso a audiencias con los candidatos o a entrevistas a lo largo del proceso de designación.

II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PROGRAMACIÓN DE AUDITORÍAS

La participación ciudadana en la programación de auditorías se refiere a las distintas instancias en las cuales se incorporan -directa o indirectamente- las perspectivas, sugerencias y/o propuestas de la sociedad civil sobre potenciales objetos de auditoría como insumo para realizar la planificación de la agenda de control de la entidad. Los canales de participación comprenden: a) mecanismos de consulta ciudadana, y b) la posibilidad de que la ciudadanía presente denuncias sobre irregularidades en la gestión de recursos públicos que son objeto de control por parte de las entidades.

La existencia de procedimientos de vinculación con la ciudadanía en instancias de planificación contribuye a identificar áreas en las que podrían detectarse anomalías, por lo que el conocimiento específico del que disponen algunos grupos de la sociedad resulta clave para refinar la labor de auditoría.

Declaraciones y normativa internacional a la que suscriben los gobiernos -como lo expone la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en sus artículos 5 (inciso 1) y 13- reivindican la importancia de formular e implementar políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción, que promuevan la vinculación ciudadana al control, en particular *“la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad”*, a las que se identifica como actores clave para combatir la corrupción y sensibilizar a la opinión pública sobre sus causas y efectos³¹.



A) MECANISMOS DE CONSULTA CIUDADANA

Los mecanismos de consulta ciudadana refieren a aquellos procedimientos en los que se convoca o invita a la sociedad civil a presentar propuestas o información sobre potenciales objetos de control que podrían ser incluidos en la planificación que realiza periódicamente (en términos generales, con frecuencia anual) el organismo fiscalizador. Por ejemplo, talleres o reuniones -más o menos- públicos/as convocados/as por la entidad previo al inicio del proceso planificador.

A fin de que la participación resulte valiosa, es de gran importancia generar y difundir información integral sobre el modo en que operan los procedimientos, incluyendo la modalidad de presentación de propuestas, así como la explicación sobre la manera en que la entidad lleva a cabo la planificación (incorporando, por ejemplo, un modelo del plan anual de auditorías), pues constituyen tipos de

³¹ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, disponible en el siguiente enlace: <http://bit.ly/QxSI47> (10/06/13)

información clave para alentar una participación ciudadana comprometida y efectiva. Complementariamente, la disponibilidad del material gráfico y/o audiovisual sobre el mecanismo se valora en tanto contribuye a hacer atractiva y comprensible la información. Del mismo modo, pueden adicionarse documentos sobre experiencias previas de gestión de estos procedimientos y sobre el impacto de las propuestas presentadas por la ciudadanía en otras oportunidades. En tanto la información que se brinde sea integral, relevante y comprensible por los potenciales participantes, se coadyuvará a fomentar una intervención ciudadana valiosa en el proceso de programación de auditorías, que puede complementar efectivamente la planificación operativa que desarrollan los técnicos del control.

Asimismo, en caso de que estos mecanismos estén vigentes, se contempla también la existencia de canales mediante los cuales los ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil participantes puedan conocer el curso de acción emprendido por la entidad en relación a las propuestas presentadas, es decir, si fueron incorporadas -o no- en el plan de auditorías. Se trata de una instancia de devolución o *feedback*, que podrá incluir los motivos de su consideración o desestimación, de modo que se garantice el acceso a información capaz de generar canales de retroalimentación entre la entidad de control y la ciudadanía para el perfeccionamiento de estos mecanismos.

2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PROGRAMACIÓN DE AUDITORÍAS

Indicador	Subindicador	Componentes
a) Mecanismos de consulta ciudadana	i. Nivel de institucionalización	<u>Condiciones de regularidad/formalidad en la implementación del mecanismo de participación:</u> opera de modo +/- regular hace +/- 3 años y se encuentra +/- formalizado.
	ii. Grado de apertura	<u>Tipo de convocatoria a participar:</u> convocatoria general-abierta a participar, incluyendo (o no) a público potencialmente interesado, o convocatoria cerrada o nula.
	iii. Calidad de la información	<u>Información disponible:</u> - Modalidad de presentación de propuestas - Información sobre experiencias previas sobre el modo en que ha operado el mecanismo y/o impacto de las propuestas presentadas por la ciudadanía en otras oportunidades - Modelo de elaboración del plan anual o detalle sobre el modo en que la entidad realiza la planificación - Material gráfico y/o audiovisual sobre el mecanismo
	iv. Efectividad	<u>Nivel de participación ciudadana que admite:</u> % del total de propuestas presentadas que activa auditorías en un año (entre 0 -cero- y más del 20%).
	v. Feedback	<u>Tipo de mecanismo de seguimiento sobre las propuestas presentadas:</u> seguimiento instantáneo mediante codificación de la propuesta/monitoreo online; convocatoria y devolución presencial; consulta por formulario, mail o llamado telefónico.

Puede suceder que existan herramientas de monitoreo instantáneo mediante la codificación de las propuestas, o bien una convocatoria y devolución presencial sobre su consideración o no; en ambos casos se trata de procedimientos tendientes a garantizar una participación informada que pueda sostenerse en el tiempo y no se acote al momento de presentar la propuesta. O bien pueden existir mecanismos de seguimiento más indirectos o impersonales, por ejemplo, cuando la consulta sobre el estado de la propuesta debe realizarse mediante el envío de un formulario o mail, o llamando por teléfono a la entidad, pues no se refleja allí una vocación de fomento de la participación comprometida de la sociedad civil, sino que la iniciativa de seguimiento de la propuesta emana de quien la presentó inicialmente.

Por otra parte, a fin de analizar la efectividad en la implementación de mecanismos de consulta ciudadana, se considera el nivel de incorporación de propuestas presentadas por la sociedad civil en el plan de control elaborado por la entidad (en el período de un año), entendiendo que con ello se legitima y valida la intervención de este actor social. Cabe señalar que no se plantea aquí que las propuestas deban tener el mismo peso que los objetos que la propia entidad incorpora en la planificación. En efecto, por un lado, se contempla especialmente el hecho de que es el organismo fiscalizador el que dispone de *expertise* en materia de auditoría, y por otra parte, se admite que la sociedad civil puede llegar a formular propuestas imprecisas por desinformación o desconocimiento sobre las competencias de la entidad (de allí la importancia de los mecanismos de transparencia y la disponibilidad de información relevante sobre los mecanismos participativos).

B) DENUNCIAS CIUDADANAS COMO INSUMO PARA LA PROGRAMACIÓN DE AUDITORÍAS

Las denuncias ciudadanas constituyen mecanismos participativos en la medida en que las presuntas irregularidades en la gestión de los recursos públicos son advertidas por la sociedad civil a la entidad, que las podrá incorporar como insumo en la programación de la agenda o plan de control.

En efecto, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece que cada Estado firmante deberá adoptar *“medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción (...) y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito”*³².

Existe una diversidad de canales que puede habilitar el organismo fiscalizador para presentar denuncias, como la página Web, correo electrónico, correo postal, línea telefónica, o entrega presencial. Sin duda, algunos de ellos favorecen una participación directa e inmediata, pero a los fines de garantizar que sea efectiva, es importante contemplar el tipo y calidad de información que se difunde. Resulta por ello oportuno brindar amplio acceso a una serie de elementos, que incluyen: la modalidad de presentación de denuncias, el modelo de elaboración del plan anual o detalle sobre el modo en que la entidad realiza la planificación, información sobre experiencias previas que den cuenta del impacto que han tenido las denuncias presentadas por la ciudadanía en otras oportunidades, y material gráfico y/o audiovisual complementario que explicita el funcionamiento de estos procedimientos.

³² Artículo 13 – inciso 2 de la Convención.

Del mismo modo, a fin de jerarquizar la participación y generar un vínculo de reciprocidad entre la entidad y la sociedad civil, es valioso incorporar mecanismos de seguimiento de las denuncias presentadas, tal como fueron referenciados respecto de las propuestas ciudadanas.

En suma, en tanto se habilite una amplia variedad de canales para la presentación de denuncias, se capacite a los potenciales participantes garantizando el acceso a información en relación al funcionamiento del mecanismo, y se contemplen efectivamente las denuncias para la programación de auditorías, sin duda se potenciará un lazo de cooperación entre la entidad y la sociedad civil, lo que podrá contribuir a identificar irregularidades en la gestión pública que podrían haber sido desconocidas en ejercicios auditores planificados exclusivamente por los organismos de control.

2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PROGRAMACIÓN DE AUDITORÍAS		
Indicador	Subindicador	Componentes
b) Denuncias ciudadanas	i. Nivel de institucionalización	<u>Condiciones de regularidad/formalidad en la implementación del mecanismo de participación:</u> opera de modo +/- regular hace +/- 3 años y se encuentra +/- formalizado.
	ii. Grado de apertura	<u>Tipo de convocatoria a participar:</u> convocatoria general-abierta a participar, incluyendo (o no) a público potencialmente interesado, o convocatoria cerrada o nula. <u>Canales para presentar denuncias:</u> página Web, correo electrónico, correo postal, línea telefónica, entrega presencial.
	iii. Calidad de la información	<u>Información disponible:</u> - Modalidad de presentación de denuncias - Información sobre experiencias previas sobre el modo en que ha operado el mecanismo y/o impacto de las denuncias presentadas por la ciudadanía en otras oportunidades - Modelo de elaboración del plan anual o detalle sobre el modo en que la entidad realiza la planificación - Material gráfico y/o audiovisual sobre el mecanismo
	iv. Efectividad	<u>Nivel de participación ciudadana que admite:</u> % del total de denuncias presentadas que activa auditorías en un año (entre 0 -cero- y más del 20%). <u>Procedimiento emprendido:</u> se evalúa la inclusión de la denuncia en el plan general y/o en un plan de auditoría particular, se remite la denuncia al órgano o poder correspondiente (Judicial/Legislativo), se notifica al ciudadano el curso de acción seguido y/o se le brinda el contacto para monitorear la denuncia.
	v. Feedback	<u>Tipo de mecanismo de seguimiento sobre las propuestas presentadas:</u> seguimiento instantáneo mediante codificación de la propuesta/monitoreo online; convocatoria y devolución presencial; consulta por formulario, mail o llamado telefónico.

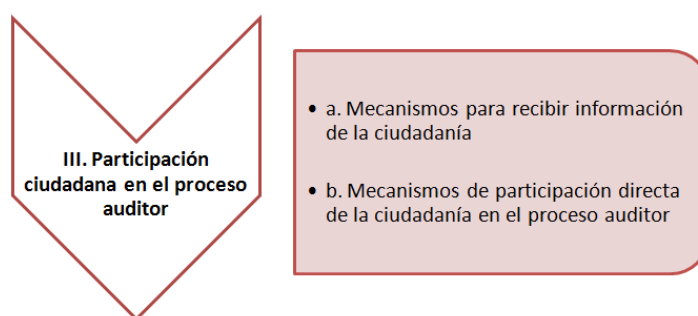
En efecto, se desprende de la Declaración de Cartagena que las entidades fiscalizadoras (superiores) propiciarán “la participación de la sociedad civil para que sus denuncias sean escuchadas y atendidas y se

involucren activamente en los procesos de control social”³³. Por ello, al analizar el efectivo funcionamiento de estos mecanismos participativos, es importante tomar en consideración el tratamiento que se da a las denuncias, pues en algunos casos la entidad evalúa su inclusión en el plan general y/o en un plan de auditoría particular, o bien puede ser que las remita al órgano o poder correspondiente (sea Judicial o Legislativo, u otra oficina que de ellos depende orgánicamente). Los procedimientos que se emprendan afectan el potencial de incidencia que la participación ciudadana pueda tener, y resultan indicativos de los esfuerzos y competencias de las entidades respecto de su gestión planificadora.

III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO AUDITOR

La participación ciudadana en el proceso auditor se refiere a las distintas instancias en las cuales se admite la intervención -directa o indirecta- de la sociedad civil en las auditorías que desarrolla la entidad fiscalizadora. Las modalidades de participación comprenden mecanismos para recibir información suministrada por la ciudadanía en el transcurso de los ejercicios de control -y que podría ser incorporada su desarrollo-, así como la posibilidad de que la sociedad civil intervenga activamente en el campo, sea de modo articulado con la entidad o mediante veedurías ciudadanas cuyos productos se integren en los informes o procesos de control.

Cabe señalar que la INTOSAI señala de modo explícito que *“las EFS pueden beneficiarse de auditorías conjuntas o paralelas”*³⁴, y ello se evidencia en distintas experiencias de articulación con la sociedad civil que han sido impulsadas por entidades fiscalizadoras superiores, y relevadas por la INICIATIVA TPA³⁵. Por tanto, los indicadores sobre estos mecanismos participativos se desprenden de la revisión de los estándares internacionales y de las experiencias regionales que han alimentado las discusiones en la materia.



A) MECANISMOS PARA RECIBIR INFORMACIÓN DE LA CIUDADANÍA

Los mecanismos para recibir información de la ciudadanía suponen instancias o procedimientos en los que se reconocen informes, documentos y demás trabajos elaborados por organizaciones de la sociedad civil (u otros actores sociales) como insumos que aportan datos de valor para ser integrados al ejecutar el proceso de auditoría. Por ejemplo, puede tratarse de investigaciones

³³ Véase Declaración de Cartagena, artículo 2 – inciso 9, disponible en el siguiente enlace: <http://bit.ly/1a0A5i6> (10/06/13)

³⁴ Principio Noveno, ISSAI N° 20 (INTOSAI, 2010).

³⁵ Véase, por ejemplo, “Auditorías Articuladas en la CGR de Colombia” (INICIATIVA TPA, diciembre de 2011): <http://bit.ly/13a3nnE> (20/05/13)

desarrolladas por organizaciones sobre organismos de gobierno sospechados de corrupción, o mediciones regulares sobre transparencia, entre otros.

Estos mecanismos de participación pueden estar más o menos institucionalizados y/o regulados a partir de un marco normativo o metodológico específico, así como desarrollarse con distinta frecuencia. A fin de analizar su funcionamiento, se debe contemplar, entre otros factores, el alcance de la participación en función del tipo de convocatoria que realiza el organismo y de la información que se encuentra disponible, en tanto sea integral, relevante y comprensible. Por tanto, se hace especial énfasis en la explicitación sobre los requisitos y modalidad de participación en la ejecución del proceso auditor, pues constituyen los tipos de información más importantes para fomentar una intervención comprometida y efectiva. Asimismo, la disponibilidad de material gráfico y/o audiovisual, al igual que los informes de impacto sobre experiencias previas de participación, resultan complementarios, pero significativos si se pretende hacer atractiva y comprensible la información para fomentar una intervención ciudadana que aporte valor a los ejercicios fiscalizadores.

En este sentido, la efectividad de estos mecanismos está estrechamente ligada al grado de integración de la ciudadanía -a través de la información que aporta- en la ejecución del proceso auditor, lo que puede evidenciarse en función del número de auditorías en las que intervino la sociedad civil en relación al total de ejercicios fiscalizadores desarrollados en un año. No obstante, se admite que existen determinados tipos de auditorías en las que la propia entidad dispone de personal técnicamente capacitado y de información precisa recopilada en el transcurso del tiempo, que posiblemente incluye resultados de procesos auditores previos, y por tanto puede prescindirse de aportes ciudadanos.

3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO AUDITOR

Indicador	Subindicador	Componentes
a) Mecanismos para recibir información de la ciudadanía	i. Nivel de institucionalización	<u>Condiciones de regularidad/formalidad en la implementación del mecanismo de participación</u> : opera de modo +/- regular hace +/- 3 años y se encuentra +/- formalizado.
	ii. Grado de apertura	<u>Tipo de convocatoria a participar</u> : convocatoria general-abierta a participar, incluyendo (o no) a público potencialmente interesado, o convocatoria cerrada o nula.
	iii. Calidad de la información	<u>Información disponible</u> : - Información sobre los requisitos para participar en la ejecución del proceso auditor - Modalidad que asume este formato participativo - Material gráfico y/o audiovisual sobre el mecanismo - Informes de experiencias de previas participación de la sociedad civil en el proceso auditor y/o impacto de las mismas
	iv. Efectividad	<u>Nivel de participación ciudadana que admite</u> : % de auditorías que incorpora información aportada por la sociedad civil sobre el total de auditorías desarrolladas en un año (entre 0 -cero- y más del 10%).

Cabe señalar que, en vista de que estos procedimientos de participación en la planificación mediante consultas ciudadanas no se encuentran fuertemente desplegados en organismos de control ni

sistematizados en indicadores concretos, se han identificado sus componentes específicos a partir de experiencias vigentes en la región³⁶.

B) MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LA CIUDADANÍA EN EL PROCESO AUDITOR

Los mecanismos de participación directa de la ciudadanía en el proceso auditor se refieren a instancias y procedimientos que posibilitan la intervención activa de la sociedad civil en el campo, sea de modo articulado con la entidad (mediante auditorías articuladas) o a través de veedurías ciudadanas, apoyadas por el organismo (involucrado, por ejemplo, en las instancias de capacitación o difusión de la/s actividad/es de veeduría, cuyos productos se integran en los informes o procesos de control que desarrolla la entidad).

Para analizar estos mecanismos, se consideran aspectos análogos a los referenciados en los procedimientos participativos previamente descriptos, como el alcance de la convocatoria y tipo de información difundida para alentar la intervención ciudadana, así como el nivel de institucionalización y el grado de incorporación de la participación directa en auditorías emprendidas por el organismo.

3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO AUDITOR		
Indicador	Subindicador	Componentes
b) Mecanismos de participación directa de la ciudadanía en el proceso auditor	i. Nivel de institucionalización	<u>Condiciones de regularidad/formalidad en la implementación del mecanismo de participación:</u> opera de modo +/- regular hace +/- 3 años y se encuentra +/- formalizado.
	ii. Grado de apertura	<u>Tipo de convocatoria a participar:</u> convocatoria general-abierta a participar, incluyendo (o no) a público potencialmente interesado, o convocatoria cerrada o nula.
	iii. Calidad de la información	<u>Información disponible:</u> - Información sobre los requisitos para participar en la ejecución del proceso auditor - Modalidad que asume este formato participativo - Material gráfico y/o audiovisual sobre el mecanismo - Informes de experiencias previas de participación de la sociedad civil en el proceso auditor y/o impacto de las mismas
	iv. Efectividad	<u>Nivel de participación ciudadana que admite:</u> - % del total de auditorías realizadas en un año que incorpora la participación directa de la ciudadanía año (entre 0 -cero- y más del 10%). - Instancias de capacitación que ofrece la entidad para formar a la sociedad civil sobre mecanismos de participación: talleres +/- abiertos a la participación ciudadana - N° promedio de capacitaciones anuales (dirigidas a la sociedad civil)

³⁶ Entre ellas, la Planificación Participativa que implementa la Auditoría General de la Nación en Argentina, a través de la cual el organismo invita a organizaciones de la sociedad civil a extender propuestas sobre posibles objetos de auditoría. Para mayor información sobre cómo opera la práctica, véase: “Planificación Participativa en la Auditoría General de la Nación” (INICIATIVA TPA, diciembre de 2011): <http://bit.ly/11FeVga> (20/05/13)

Adicionalmente, y en vista de que una presencia activa en el campo requiere de participantes sólidamente informados, se contempla la existencia de capacitaciones específicas sobre la tarea de fiscalización³⁷. Se estima que de ese modo se coadyuva a fomentar una participación comprometida, que se traducirá en mayor efectividad a la hora de desarrollar los procesos auditores. Puede tratarse, por ejemplo, de encuentros abiertos a la sociedad civil para capacitarla sobre herramientas de control desplegadas en procesos auditores, o talleres de formación específica para futuros veedores sobre ejercicios de auditoría puntuales. Sin duda, los temas y frecuencia con que se desarrollan estas instancias puede variar, pero de por sí contribuyen a incentivar y perfeccionar la calidad de la participación.

Lo propio destacan las entidades fiscalizadoras superiores a través de la Declaración de Cartagena³⁸, en la que abogan por la *“transferencia de tecnología, conocimientos y experiencias intergubernamentales, con la participación del sector privado y las organizaciones sociales, a fin de contribuir a los procesos de mejoramiento de las prácticas y estrategias para combatir la corrupción”*. La participación en el control constituye -por cierto- una estrategia efectiva en esta dirección.

IV. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES U OBSERVACIONES FORMULADAS LUEGO DEL PROCESO AUDITOR

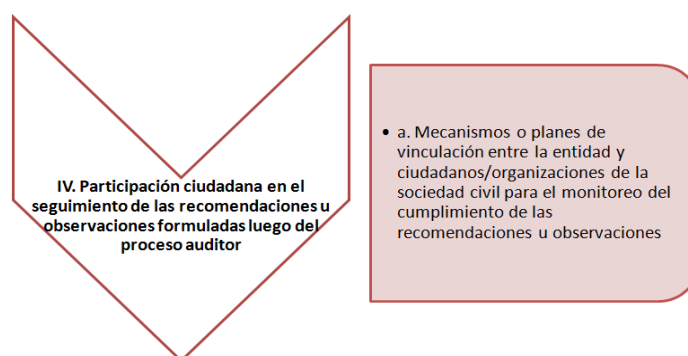
El ciclo de auditoría no finaliza meramente en la presentación de informes o fallos que sintetizan hallazgos y generan recomendaciones o establecen sanciones, sino que involucra el accionar que eventualmente adopte el ente auditado. En este sentido, la vigilancia sobre las observaciones manifestadas por el organismo fiscalizador puede complementarse con el monitoreo que sobre éstas emprendan agentes externos a la entidad, como modo de reforzar su cumplimiento.

Muchas veces, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil detectan fallas en la ejecución de políticas, falencias que previamente fueron advertidas en los ejercicios de auditoría. Devienen, por tanto, actores clave para complementar el proceso de observancia sobre el cumplimiento de recomendaciones o aspectos deficitarios señalados por la entidad fiscalizadora.

La participación ciudadana en el seguimiento de las recomendaciones u observaciones formuladas luego del proceso auditor se refiere, por tanto, a las distintas instancias y/o procedimientos que posibilitan el monitoreo ciudadano como mecanismo de control posterior al ejecutado por la entidad fiscalizadora, y que toma en consideración sus informes o dictámenes a fin de garantizar su cumplimiento por parte del organismo auditado, contribuyendo de este modo a perfeccionar la calidad del control y el trabajo desarrollado por las entidades.

³⁷ Por cierto, existen experiencias internacionales que desarrollan las entidades fiscalizadoras superiores de América Latina en las que se contemplan instancias de capacitación previa para los futuros veedores ciudadanos, como se ilustra en el caso de la CGR de Paraguay. Véase documento “Veedores ciudadanos para la integridad. Una iniciativa para la transparencia y la participación ciudadana” (INICIATIVA TPA, diciembre de 2011): <http://bit.ly/13a3nnE> (20/05/13)

³⁸ Véase Declaración de Cartagena, artículo 2 – inciso 4.



A) MECANISMOS O PLANES DE VINCULACIÓN ENTRE LA ENTIDAD Y CIUDADANOS/ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA EL MONITOREO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES U OBSERVACIONES

Los mecanismos de vinculación ciudadana al monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones u observaciones remiten a una modalidad de articulación entre actores institucionales y sociales, en la que estos últimos asumen tareas de monitoreo en la instancia posterior a la finalización del proceso auditor, a fin de fortalecer la calidad del control desarrollado por la entidad y garantizar la observancia de sus disposiciones o dictámenes por parte del organismo auditado. Puede tratarse, por ejemplo, de acuerdos o planes formales de vinculación ciudadana, o de otras instancias o mecanismos que admitan la participación social en el ejercicio del control posterior.

4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES / OBSERVACIONES

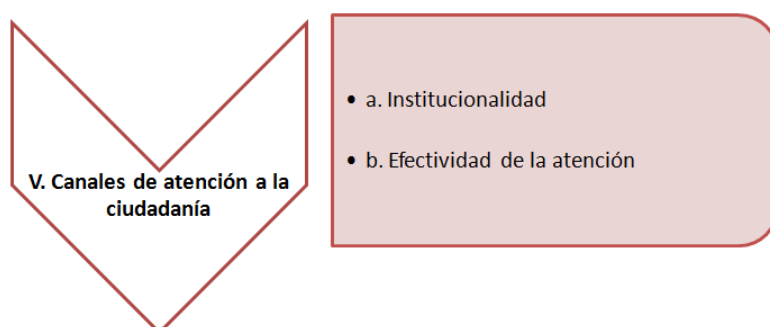
Indicador	Subindicador	Componentes
a) Mecanismos o planes de vinculación entre la entidad y ciudadanos/organizaciones de la sociedad civil para el monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones / observaciones	i. Nivel de institucionalización	<u>Condiciones de regularidad/formalidad en la implementación del mecanismo de participación:</u> opera de modo +/- regular hace +/- 3 años y se encuentra +/- formalizado.
	ii. Grado de apertura	<u>Tipo de convocatoria a participar:</u> convocatoria general-abierta a participar, incluyendo (o no) a público potencialmente interesado, o convocatoria cerrada o nula.
	iii. Calidad de la información	<u>Información disponible:</u> - Información sobre los requisitos para participar en la ejecución del proceso auditor - Modalidad que asume este formato participativo - Material gráfico y/o audiovisual sobre el mecanismo - Informes de experiencias previas y/o impacto de la participación ciudadana en el seguimiento de recomendaciones u observaciones sobre auditorías que desarrolló la entidad
	iv. Efectividad	<u>Nivel de participación ciudadana que admite:</u> % del total de auditorías realizadas en un año que incorpora instancias de monitoreo ciudadano posterior (entre 0 -cero- y más del 10%)

A fin de analizar estas modalidades de articulación con la sociedad civil, se contemplan diversos aspectos puntualizados en los apartados previos, a saber: el nivel de institucionalización y de apertura de estos mecanismos, el grado de incorporación de ejercicios de seguimiento ciudadano en relación a las auditorías totales que desarrolla la entidad en el plazo de un año, así como la calidad de la información disponible. Ésta podrá incluir especificaciones sobre los requisitos y modos de participar, y -complementariamente- material gráfico y/o audiovisual sobre el mecanismo, así como informes de experiencias previa que reflejen el impacto de la participación ciudadana en el seguimiento de recomendaciones u observaciones sobre auditorías que desarrolló la entidad.

V. CANALES DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA

Se entiende por canales de atención a la ciudadanía a las distintas vías y modalidades mediante las cuales la entidad fiscalizadora responde a consultas o inquietudes extendidas por actores de la sociedad civil (o el público en general), ya sea a través de contacto telefónico, virtual o presencial, así como desde una oficina especial y/o personal asignado a tal efecto.

La existencia de canales de atención a la ciudadanía comprende la disponibilidad de distintos mecanismos a través de los cuales se genera comunicación e interacción entre el organismo y la sociedad; y se analiza en función de la institucionalidad de tales canales, y la efectividad de la atención ciudadana.



La **institucionalidad** se refiere a la existencia de una estructura sistémica y/o mecanismos formalizados que garanticen a la ciudadanía la comunicación y atención de la entidad fiscalizadora a través de canales oficializados al interior del organismo, que pueden incluir: una oficina, área específica o ventanilla de atención; personal especializado para el contacto con la ciudadana; una casilla de correo electrónico, así como una línea telefónica de consultas.

En tanto la entidad incorpore más canales -y más personalizados- para atender a consultas, se estará facilitando en mayor medida el contacto con la ciudadanía, pero ello no se traduce necesariamente en un funcionamiento efectivo de estos mecanismos. Por ello, se contempla también el modo en que la entidad responde -más/menos activa y eficientemente- a las inquietudes y/o solicitudes. Puede suceder que el organismo las resuelva de manera inmediata, ya sea vía telefónica, virtual o contactando al interesado directamente con la persona/área de la entidad que podrá responder a su inquietud. También puede ocurrir que la entidad tome nota de la consulta y solicite los datos de

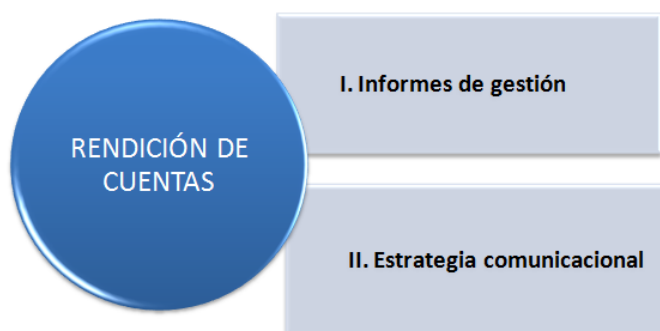
contacto del interesado para comunicarse con él eventualmente; o sólo le indique en qué momento éste deberá volver a contactarse con el organismo para obtener una respuesta.

Del modo en que se administra la respuesta se deriva no sólo la **efectividad** del mecanismo, sino que en ello se revela también la vocación que tenga el organismo de generar lazos de reciprocidad con la ciudadanía y posicionarse como un ente abierto a la sociedad.

5. CANALES DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA		
Indicador	Subindicador	Componentes
a) Canales de atención a la ciudadanía	i. Institucionalidad	<u>Estructura sistémica y/o mecanismos formalizados de contacto y atención ciudadana</u> : oficina/área encargada de gestionar las iniciativas de participación ciudadana y generar contacto con la sociedad civil, personal especializado, contacto por distintos canales (mail, teléfono).
	ii. Efectividad de la atención	<u>Modo en que la entidad responde a las consultas ciudadanas</u> : la entidad responde de modo +/- inmediato y/o +/- directo a las consultas vía virtual, telefónica o contactando al interesado directamente con la persona/área de la entidad que podrá responder a su inquietud; o el personal del organismo toma nota de los datos del solicitante para que sea contactado eventualmente, o bien éste deberá intentar retomar la comunicación en otra instancia.

RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas supone un ejercicio de responsabilización del organismo fiscalizador ante la ciudadanía, y de apertura para dar a conocer intensamente los procedimientos y actividades que desarrolla. En este sentido, la rendición de cuentas comprende la existencia de prácticas y mecanismos por los cuales la entidad es activamente transparente respecto de su funcionamiento interno, iniciando procedimientos de comunicación con el público y difundiendo ampliamente los productos del control. Por tanto, se analiza en función de los siguientes componentes: 1) los informes de gestión, y 2) la estrategia comunicacional del organismo.

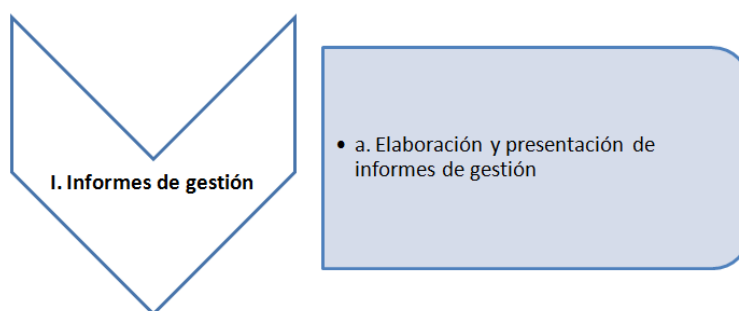


I. INFORMES DE GESTIÓN

Los informes de gestión hacen referencia a documentos realizados por la propia entidad fiscalizadora para medir -y dar cuenta de- su desempeño respecto de variables tales como: la programación, distribución y ejecución del presupuesto; el cumplimiento de metas físicas y financieras; el universo del control comprendido en las auditorías que desarrolla; las actividades institucionales que emprende, entre otros componentes.

Por tanto, la elaboración de informes de gestión y la existencia de instancias de presentación de los mismos resultan indicadores de prácticas de transparencia activa y, como tales, de un ejercicio de rendición de cuentas del organismo.

Del mismo modo se concibe a la realización de documentos de memoria institucional por parte de la entidad fiscalizadora, pues allí se sintetizan las acciones que ha emprendido para un período determinado, generalmente anual, y operan como un ejercicio de rendición de cuentas sobre la gestión.



A) ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DE INFORMES DE GESTIÓN

La elaboración de informes de gestión constituye un ejercicio integral de rendición de cuentas que realiza la entidad fiscalizadora, y se analiza en función de: 1) la disponibilidad de dichos informes para el público acceso, 2) la calidad de la información presentada, y 3) el grado de institucionalización de la práctica.

Asimismo, puesto que un ejercicio activo de rendición de cuentas por parte de la entidad no comprende solamente la elaboración de informes de gestión, también se considera: 4) la existencia de instancias en las que los mismos se presentan y/o difunden ante una amplia gama de actores.

En términos operativos, dichos factores se definen del siguiente modo:

1º- La **disponibilidad de los informes** de gestión o memorias institucionales que elabora la entidad se refiere a la posibilidad de acceder públicamente a dicha información, ya sea porque el organismo difunde activamente los documentos y los publica en su sitio Web, o bien porque son entregados a quien los solicite a través de procedimientos más o menos estandarizados y/o regulados normativamente.

Al respecto, el Principio Quinto de la Declaración de México sobre Independencia de las EFS establece el derecho y obligación de las EFS de “informar por lo menos una vez al año sobre los resultados de su trabajo de auditoría” (ISSAI N° 10, INTOSAI, 2007).

2º- La **calidad de los informes** de gestión hace referencia a la integralidad e inteligibilidad de los contenidos de dichos documentos, en tanto el acceso a información completa y comprensible representa un estándar asequible en el ejercicio de rendición de cuentas que realiza la entidad fiscalizadora. En términos generales, dichos documentos incluyen: referencias al presupuesto programado y ejecutado, datos sobre el cumplimiento de la planificación operativa (anual), informes de auditoría realizados con hallazgos significativos y/o universo auditado, informes especiales y/o desvíos con respecto a lo planificado, actividades institucionales desarrolladas, convenios firmados por la entidad, cuantificación de hallazgos o irregularidades detectadas en las auditorías, entre otros componentes que dan cuenta de la gestión integral del organismo. Sin duda, la relevancia de estos tipos de información no es la misma, por lo que se jerarquizan los datos sobre la administración presupuestaria así como sobre los ejercicios de auditoría realizados, pues se trata de información relevante en términos de gestión de la entidad y responsabilización frente a la sociedad civil en relación a su misión fundamental.

A su vez, el formato de presentación de la información resulta de particular importancia a fin de facilitar su comprensibilidad por parte de un público no especializado en las tareas de auditoría. Ello implica conjugar los datos técnicos con una jerga coloquial e información cuantitativa resumida en

gráficos y/o tablas, pues aquellos elementos de simple visualización permiten una interpretación clara y resultan de este modo valiosos para la ciudadanía.

3º- La **institucionalización** de la elaboración de informes de gestión se refiere a la existencia de condiciones y/o mecanismos que garantizan la internalización de la práctica como ejercicio formal, comprometido y activo de la entidad fiscalizadora, de manera que su vigencia trascienda las gestiones individuales o mandatos concretos de las autoridades a lo largo del tiempo. En este sentido, se contempla la regularidad o frecuencia con la que se desarrollan los informes o memorias, que tiende a ser anual, lo que se traduce en un ejercicio de rendición de cuentas auténtico y efectivo³⁹.

1. INFORMES DE GESTIÓN		
Indicador	Subindicador	Componentes
a) Elaboración y presentación de informes de gestión	i. Disponibilidad de los informes	<u>Posibilidad de acceso:</u> información disponible en el sitio Web, a través de tecnologías de la información y comunicación (radio, televisión, redes sociales, etc.) y/o en carteleras u oficinas públicas de la entidad; o accesible por procedimientos simples (solicitud del interesado por vía oral/escrita) o complejos (a solicitud del interesado con nota firmada y entregada en la entidad, o por pedido formal de acceso a información).
	ii. Calidad de los informes	<u>Integralidad del contenido:</u> - Referencias al presupuesto programado y ejecutado - Cumplimiento de la planificación operativa (anual) - Informes de auditoría realizados con hallazgos significativos y/o universo auditado - Informes especiales y/o desvíos con respecto a lo planificado - Actividades institucionales desarrolladas - Convenios firmados por la entidad - Cuantificación de hallazgos o irregularidades detectadas en las auditorías <u>Inteligibilidad de la información:</u> informes en lenguaje técnico con (o sin) contenidos presentados en lenguaje coloquial –comprensible por la ciudadanía–; información cuantitativa resumida en gráficos y/o tablas.
	iii. Institucionalización	<u>Frecuencia en la elaboración de informes:</u> 1 año a más de 5 años.
	iv. Difusión	<u>Alcance - Apertura de la instancia de presentación de los informes:</u> informes presentados en audiencia pública ante la ciudadanía, ante el Poder Legislativo o Ejecutivo (o poder/órgano del Estado al que la entidad responde), ante otros organismos de poder público, ante los organismos auditados; o bien no se hace una presentación (pública) aunque se difunden los informes de gestión (o no).

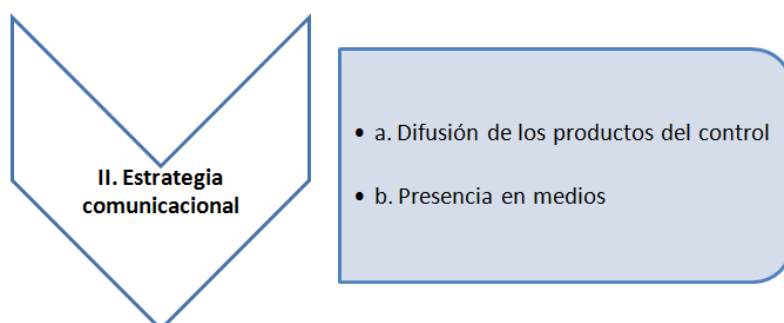
³⁹ En líneas generales las memorias institucionales se emiten con frecuencia anual, aunque el piso de cinco años se ajusta a la idea de planes estratégicos quinquenales que muchos organismos diseñan, especialmente las entidades fiscalizadoras superiores y OLACEFS, que –en efecto– abarcan 4 años.

4°- La **difusión** de los contenidos de los informes se refiere al alcance que adquieren, por lo que se considera la apertura de la(s) instancia(s) de presentación de los contenidos como principal indicador de la medida en que la entidad se propone incorporar una más/menos amplia participación de una variedad de actores como destinatarios de los informes de gestión que realiza.

Dichos destinatarios comprenden -en una instancia más o menos pública- a la ciudadanía; a representantes del Poder Legislativo, Ejecutivo u otro poder/órgano del Estado al que la entidad responde; a otros organismos de poder público; a los organismos auditados; o bien puede suceder que los informes de gestión no se presenten públicamente, pero sí se difundan mediante estrategias más o menos focalizadas.

II. ESTRATEGIA COMUNICACIONAL

La estrategia comunicacional hace referencia a la política integral de comunicación que la entidad fiscalizadora emprende para generar contacto con el público y diseminar activamente información sobre la labor que desarrolla, evidenciando con ello un ejercicio de rendición de cuentas. Se analiza, por tanto, en función de: a) la difusión que realiza de los productos de la tarea de control; y b) la presencia del organismo en los medios.



A) DIFUSIÓN DE LOS PRODUCTOS DEL CONTROL

La difusión contempla la política de diseminación de los resultados del control, así como de las actividades que emprende la entidad fiscalizadora, a través de una más/menos amplia variedad de medios de comunicación y hacia una mayor/menor variedad de destinatarios. Comprende asimismo los formatos y/o modalidades de presentación de dicha información en tanto componentes de la estrategia integral de comunicación del organismo.

1°- La **estrategia de difusión** hace referencia a la política de diseminación de los resultados del control (informes de auditoría u otros formatos de presentación de los productos del ejercicio fiscalizador), y se analiza en función de la modalidad bajo la cual la entidad selecciona a los destinatarios a los que se hacen llegar dichos documentos, sea de modo más general o focalizado hacia potenciales interesados con incidencia en la opinión pública en relación a temas de control fiscal.

Cabe destacar que tales actores incluyen a periodistas de medios nacionales y locales, así como a agentes de la base de contactos de la institución (a quienes se selecciona especialmente en función de

los temas de los informes que pueden resultar de su particular interés). Cuanto más amplia y a la vez específica sea la identificación de actores que la entidad incluye como destinatarios, más efectiva resultará la política de difusión, al tiempo que ello revela una vocación de presencia pública de las entidades para dar a conocer sus productos, lo que resulta indicativo de un ejercicio de responsabilización ante la sociedad.

2°- La difusión de los resultados del control se analiza asimismo en función de los **receptores** de los informes de auditoría, que incluyen: medios de comunicación nacionales y locales; periodistas de medios gráficos, audiovisuales, radiales y/o virtuales; órganos del poder público; empresas u organismos auditados; legisladores, asesores legislativos y/o representantes de oficinas de prensa parlamentaria; cámaras empresariales; organizaciones o asociaciones de profesionales; organizaciones de la sociedad civil; entre otros. Se estima que una mayor variedad de actores como destinatarios de los informes da cuenta de la voluntad de la entidad de realizar un ejercicio de rendición de cuentas amplio e inclusivo.

3°- **El formato de presentación** del material que resume los resultados del control -que es difundido- también se contempla como un componente central de la estrategia comunicacional, pues refleja el modo en que la entidad aspira a hacer comprensible e inteligible la información que produce para así potenciar el impacto de la labor de control. En este sentido, se jerarquiza la presentación de los resultados de los procesos de auditoría especialmente cuando incluyen una síntesis de los resultados de los informes en un lenguaje comprensible por un público no especializado en temas de fiscalización, así como cuando se incorporan gráficos, tablas o aplicaciones interactivas que facilitan la visualización de la información, o bien audios y/o videos que resumen los hallazgos. De esa manera, los contenidos resultarán ampliamente inteligibles por la audiencia, lo que vuelve efectivo el ejercicio de rendición de cuentas considerado en esta categoría.

2. ESTRATEGIA COMUNICACIONAL		
Indicador	Subindicador	Componentes
a) Difusión de los resultados del control	i. Estrategia	<u>Política +/- focalizada de difusión</u> : dirigida a periodistas de medios nacionales y/o locales, a actores de la base de contactos de la institución, a potenciales actores interesados que tienen incidencia en la opinión pública en relación a temas de control fiscal; difusión restringida al ámbito local, o ausencia de una política de disseminación de los productos del control.
	ii. Receptores	<u>Cantidad de receptores</u> : medios de comunicación nacionales y locales; periodistas de medios gráficos, audiovisuales, radiales y/o virtuales; órganos del poder público; empresas u organismos auditados; legisladores, asesores legislativos y/o representantes de oficinas de prensa parlamentaria; cámaras empresariales; organizaciones o asociaciones de profesionales; organizaciones de la sociedad civil.
	iii. Formato de presentación	<u>Formato +/- ajustado para su inteligibilidad por un público no especializado en temas de fiscalización</u> : síntesis de los resultados de los informes o fallos en un lenguaje coloquial; gráficos, tablas o aplicaciones interactivas que facilitan la visualización de la información; audios y/o videos que resumen los hallazgos.

Tal como se desprende de los Principios de transparencia y responsabilidad de la INTOSAI, se debe garantizar que los informes sean “*ampliamente accesibles y comprensibles a todo el público a través de diversos medios de comunicación (por ejemplo, resúmenes, gráficos, presentaciones en video, comunicados de prensa)*”⁴⁰.

En efecto, estos componentes del indicador de difusión de los productos de control se derivan de las buenas prácticas referenciadas en declaraciones internacionales, que dan cuenta de que algunas EFS brindan “*conferencias de prensa tras la publicación del informe de auditoría para explicar su contenido [y hasta] contratan a especialistas de la comunicación para que hagan una reseña de sus informes a fin de garantizar que estén escritos en un lenguaje simple y comprensible*”⁴¹.

B) PRESENCIA EN MEDIOS

La presencia en medios se refiere a las apariciones o menciones de la entidad -tanto de sus actividades como de los productos de su trabajo- en los medios de comunicación, y se analiza en función del alcance, es decir, de la amplitud de medios en los que tiene cobertura.

Los medios incluyen radio, televisión, gráfica o periódicos, páginas Web de otros organismos, entre otros. Se estima que una amplia cobertura en variados medios de comunicación revela una fuerte presencia de la agenda de la entidad en la opinión pública, y con ello, un indicador de posicionamiento consolidado para la rendición de cuentas ante la sociedad.

En efecto, la INTOSAI destaca entre las buenas prácticas de transparencia y responsabilidad la realización de un seguimiento de la visibilidad pública, resultados e impacto de las EFS, e indica que algunas entidades utilizan fuentes externas -como la cobertura en los medios de comunicación- para administrar sus procedimientos con economía, eficiencia y eficacia⁴².

2. ESTRATEGIA COMUNICACIONAL		
Indicador	Subindicador	Componentes
b) Presencia en medios	Alcance	<u>Medios en los que se hace referencia a la labor de la entidad:</u> - Radio - Gráfica - TV - Sitios Web de otros organismos - Otros

⁴⁰ Véase ISSAI N° 21, Principio Octavo, INTOSAI (2010).

⁴¹ Ibídem.

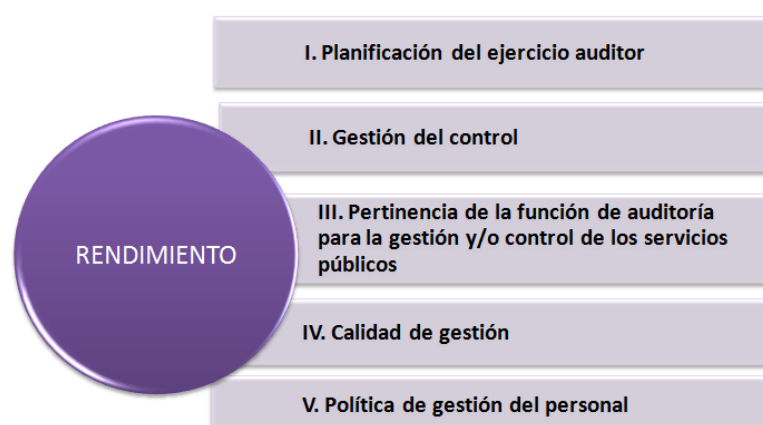
⁴² ISSAI N° 21: “Principios de transparencia y responsabilidad: Principios y Buenas prácticas”, Principio Sexto, INTOSAI (2010).

RENDIMIENTO

A diferencia de los factores descritos previamente (acceso a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas), que se vinculan estrechamente a la apertura de la entidad fiscalizadora ante la ciudadanía, el rendimiento no aparece especialmente ligado al accionar del organismo en relación a actores externos. El desempeño refiere fundamentalmente el funcionamiento propio de la institución: contempla la existencia de prácticas y mecanismos de gestión, y examina los procedimientos que permiten garantizar una labor de fiscalización imparcial y efectiva.

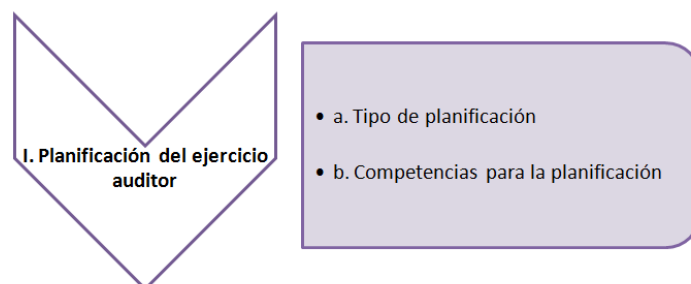
La independencia de la entidad resulta una precondition para alcanzar sus objetivos y misión, pues de allí se desprende el nivel de autonomía del que dispondrá para administrar sus funciones. Asimismo, a fin de consolidar un alto desempeño, el propio organismo puede valerse de herramientas de control interno para evaluar su gestión y ajustarla a su misión fundamental.

Al analizar el rendimiento, se consideran las siguientes variables: 1) la planificación del ejercicio auditor, 2) la gestión del control, 3) la pertinencia de la función de auditoría para la gestión y/o control de los servicios públicos, 4) la calidad de gestión del organismo, y 5) la política de gestión del personal.



I. PLANIFICACIÓN DEL EJERCICIO AUDITOR

La planificación del proceso auditor se refiere a la capacidad de la entidad de fiscalización de sujetar su acción de auditoría a planes anticipados y concretos de trabajo para un período determinado, y se analiza en función de: a) el tipo de planificación que realiza el organismo, y b) las competencias que tiene en materia de planificación.



A. TIPO DE PLANIFICACIÓN

Al analizar el tipo de planificación se examinan las características básicas del sistema de planeamiento de la entidad fiscalizadora en relación con el grado de autonomía en la definición previa del plan de auditorías. Puede tratarse de un sistema de planificación total o parcialmente autónomo; para este último caso, el plan podrá contemplar un porcentaje determinado de margen para que la entidad decida por cuenta propia incorporar auditorías. También puede ocurrir que la agenda de auditorías sea definida por otra institución, o simplemente no exista en el organismo un sistema de planificación predeterminado.

En efecto, para el ejercicio de las funciones inherentes a la misión de los organismos de control, es imperativo disponer de un amplio margen de autonomía financiera y gerencial-administrativa, así como también contar con recursos humanos, materiales y económicos apropiados⁴³. Sin embargo, tales facultades y recursos estarán directamente relacionados a la estructura del sistema de fiscalización subnacional de cada país, según se trate de entidades que constituyen unidades desconcentradas cuyo mandato emana de la EFS, o bien sean organismos funcional y orgánicamente autónomos.

B. COMPETENCIAS PARA LA PLANIFICACIÓN

Las competencias para la planificación se refieren a las facultades que tiene la entidad en términos de mayor o menor autonomía para incluir en la planificación -y en el desarrollo del proceso auditor-objetos de auditoría no contemplados inicialmente. Ya sea porque la entidad tenga plena autonomía para incluir en el plan y auditar todos los objetos que considere importante fiscalizar en un período -aunque no hayan sido incorporados inicialmente en el plan-, o bien porque se prevea un porcentaje determinado o margen disponible para incluir objetos no previstos preliminarmente, resulta evidente que en estos casos el organismo dispone de un amplio margen de maniobra en relación al proceso planificador, lo que fortalece su capacidad para definir metas y consolidar su desempeño.

⁴³ Principio Octavo de la Declaración de México sobre Independencia de las EFS (ISSAI N° 10, INTOSAI, 2007).

1. PLANIFICACIÓN DEL EJERCICIO AUDITOR		
Indicador	Subindicador	Componentes
a) Tipo de planificación	Sistema de planificación	Planificación total o parcialmente autónoma (% del plan disponible para incorporar objetos de auditoría), ausencia de un sistema de planificación autónoma (agenda de auditorías definida por otra institución) o ausencia de un sistema de planificación predeterminado.
b) Competencias para la planificación	Grado de autonomía para incluir objetos de auditoría no contemplados inicialmente en la planificación	Plena autonomía de la entidad para incluir en el plan y auditar todos los objetos que considere importante fiscalizar en un período; % determinado del plan o margen disponible para incorporar auditorías no previstas; o excepcionalmente (o nunca) puede la entidad incorporar nuevos objetos de auditoría

II. GESTIÓN DEL CONTROL

La gestión del control hace referencia al modo en que se organizan y desarrollan los procesos de auditoría, y se examina en función de: a) el cumplimiento de la planificación; b) la cobertura del control; y c) la efectividad del proceso auditor, pues todos ellos resultan indicativos de la manera en que la entidad direcciona sus esfuerzos para alcanzar los objetivos que hacen a la mejora en su rendimiento.

Cabe señalar que estos indicadores se desprenden de los criterios adoptados por la OLACEFS para la medición del desempeño de las entidades fiscalizadoras superiores, que consideran: el nivel de producción⁴⁴, el nivel de cobertura del control⁴⁵ y el nivel de ejecución⁴⁶.

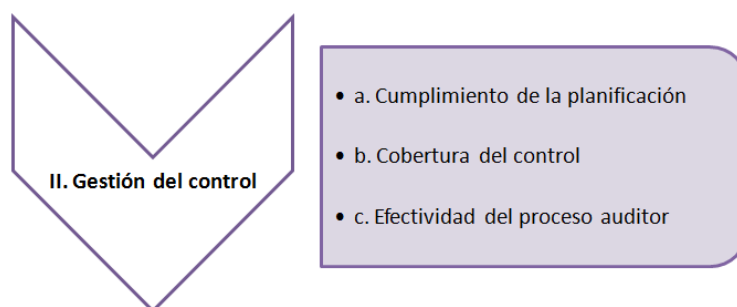
Asimismo, se trata de indicadores referenciados por la INTOSAI como buenas prácticas de rendimiento de las entidades de fiscalización, e incluyen para la evaluación: la cantidad de informes de rendimiento, el índice de ejecución de los planes de auditoría de las EFS, el índice de ejecución de las recomendaciones, y la puntualidad en la finalización de los informes de auditoría, entre otros⁴⁷.

⁴⁴ “Se refiere a los productos, servicios finales o resultados definitivos que la EFS alcanzó o ejecutó, dentro de la gestión sujeta a evaluación; se puede expresar en informes, trabajos, horas dedicadas, etc.” Véase Guía para la evaluación del desempeño de Entidades Fiscalizadoras Superiores (CEDEIR, OLACEFS, 2002): <http://bit.ly/14cDft2> (10/06/13)

⁴⁵ “Se refiere a la amplitud del alcance del trabajo, que puede ser medido en trabajo invertido en horas dedicadas, materialidad del importe, volumen de la fiscalización, etc.; todo ello en función a un universo referencial predeterminado”. *Ibidem*.

⁴⁶ “Se refiere al trabajo efectivamente realizado que incluye esfuerzos que están siendo ejecutados al cierre de la gestión analizada, o trabajos en proceso aún no concluidos. Se mide necesariamente el grado de cumplimiento de lo inicialmente planificado, reflejado en metas anuales predefinidas; es decir, se analiza el cumplimiento de los procesos (etapas) de la producción. Tanto el nivel producción, como el de Cobertura de Control, contribuyen a que año a año el Nivel de Ejecución deba optimizarse”. *Ibidem*.

⁴⁷ ISSAI N° 21: “Principios de transparencia y responsabilidad: Principios y Buenas prácticas”, Principio Sexto, INTOSAI (2010).



A) CUMPLIMIENTO DE LA PLANIFICACIÓN

Este indicador analiza el impacto de la planificación de la entidad en su desempeño anual y el grado de cumplimiento de dicho plan, teniendo en consideración los sujetos de control auditados, a saber, los programas u organismos gubernamentales (municipales, departamentales o locales) u otros objetos que son materia de fiscalización. Cabe señalar que, en tanto los organismos elaboran un plan de fiscalización, es posible examinar su cumplimiento, bien porque el propio organismo lo realiza y es posible acceder a esa información, o porque se publican planes e informes en el sitio Web o son accesibles por otras vías⁴⁸.

El alto nivel de cumplimiento de la planificación (es decir, la realización de la mayoría de las auditorías incluidas en los planes) consolida el desempeño del organismo, garantizando así que el control sea oportuno y eficiente, de manera que pueda atenderse a las observaciones apuntadas en los informes. A su vez, este indicador es aplicado por la OLACEFS para medir la eficiencia, economía, calidad y eficacia del control, por lo que su validez resulta más representativa en tanto se aplique a entidades de fiscalización superior.

B) COBERTURA DEL CONTROL

La cobertura del control se refiere al alcance de la función fiscalizadora en relación con el tamaño del presupuesto público local (municipal o departamental), así como la existencia y alcance de las auditorías de gestión en relación con el total de la función de auditoría.

En términos operativos, la cobertura del control puede analizarse de acuerdo al porcentaje aproximado del presupuesto de la administración pública (local, municipal, departamental, o aquella que es de competencia de la entidad fiscalizar) que fue auditado en el período de un año, aunque no necesariamente el organismo sistematice esta información. De cualquier modo, se estima que un control amplio sobre los recursos públicos que a la entidad le compete auditar es indicativo de un rendimiento efectivo y valioso a fin de garantizar un manejo transparente de la hacienda pública.

A su vez, existen entidades que disponen de facultades para desarrollar auditorías de gestión, las que se analizan en relación al total de procesos de fiscalización que se emprenden en el plazo de un año. Estos tipos de auditorías permiten evaluar el desempeño integral de los organismos auditados, y por

⁴⁸ Resulta importante llamar la atención sobre el hecho de que no siempre los informes con los resultados de los procesos de auditoría se publican con inmediatez, al tiempo que puede suceder que ejercicios planificados para un año se desarrollen en tiempo y forma, pero vean su tratamiento o aprobación final demorada durante extensos períodos por factores que son ajenos al desempeño del personal técnico de campo.

tanto son ilustrativos de una modalidad bajo la cual la entidad ejecuta un control de amplia cobertura, no limitado a cuestiones legales o financieras, sino de resultados sobre la gestión pública.

C) EFECTIVIDAD DEL PROCESO AUDITOR

El indicador de efectividad del proceso auditor se analiza en relación a los resultados de la función de auditoría, considerando la capacidad de la entidad fiscalizadora para formular seguimientos a auditorías previas en las que se identificaron fallas o sobre las que se realizaron observaciones o recomendaciones.

Cabe destacar que el Principio Séptimo de la Declaración de México sobre Independencia de las EFS estipula la existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS, e indica que *“las EFS tienen su propio sistema interno de seguimiento para asegurar que las entidades auditadas sigan adecuadamente sus observaciones y recomendaciones, así como las del Poder Legislativo, una de sus comisiones, o las del directorio, según corresponda”* (ISSAI N° 10, INTOSAI, 2007).

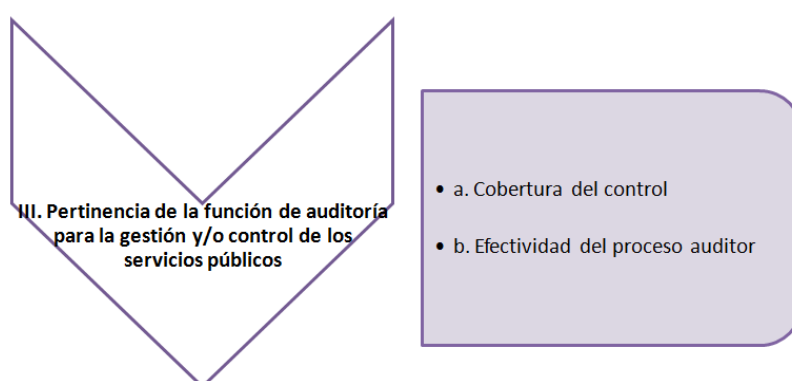
2. GESTIÓN DEL CONTROL		
Indicador	Subindicador	Componentes
a) Cumplimiento de la planificación	Sujetos de control auditados	% aproximado de sujetos de control auditados en un año en relación al total de sujetos programados a auditar: entre 0 -cero- y más del 80%
b) Cobertura del control	i. Alcance de la función fiscalizadora sobre el presupuesto público local	% aproximado del presupuesto de la administración pública (local, municipal, departamental o aquella que es de competencia de la entidad fiscalizar) auditado en un año: entre 0 -cero- y más del 40%
	ii. Alcance de las auditorías de gestión	% de auditorías de gestión realizadas en un año en relación al total de auditorías: entre 0 -cero- y más del 60%
c) Efectividad del proceso auditor	Seguimiento a auditorías sobre las que se detectaron fallas	<u>Instancias de monitoreo:</u> siempre se realiza seguimiento; se contemplan observaciones al programar una nueva auditoría sobre un sujeto auditado previamente; mecanismos externos a la entidad para el seguimiento.
		<u>Grado de implementación de auditorías de seguimiento:</u> % de las auditorías realizadas en un año que fueron auditorías de seguimiento de otras en las que se identificaron fallas o sobre las que se realizaron observaciones/recomendaciones (en relación a auditorías totales): entre 0 -cero- y más del 60%

Por un lado, se contempla la medida en que la entidad realice un seguimiento de las recomendaciones u observaciones formuladas luego del proceso auditor⁴⁹. Ello puede realizarse mediante un monitoreo frecuente o bien contemplando dichos elementos al programar una nueva auditoría sobre un sujeto de control auditado previamente, lo que revela la prioridad asignada por la institución a la efectividad en los ejercicios de fiscalización, es decir, al hecho de que las auditorías no representen ejercicios cerrados sin posibilidad de generar mejoras, en los que los organismos auditados se deslinden de las responsabilidades de actuar sobre la base de las recomendaciones u observaciones formuladas. También puede suceder que la entidad no contemple un monitoreo sobre el cumplimiento de dichas observaciones, pero se prevean mecanismos (externos a la entidad) para la supervisión, o bien no exista ningún mecanismo de seguimiento. De ello se deriva un serio déficit en el sistema integral de control, que no necesariamente es imputable a la entidad fiscalizadora, sino que puede involucrar a otros actores y entes gubernamentales responsables de garantizar la transparencia gubernamental y la efectiva prestación de servicios a la comunidad.

III. PERTINENCIA DE LA FUNCIÓN DE LA AUDITORÍA PARA LA GESTIÓN Y/O CONTROL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Esta variable remite al desempeño relativo de la función de auditoría en relación con la gestión de servicios públicos cuya prestación es competencia del gobierno local. Por servicios públicos se entienden aquellas prestaciones que tienden a satisfacer el interés general y necesidades colectivas de la comunidad, reservadas por el Estado en su organización, gestión o control, y cuya provisión tiene dinámicas propias de la gestión de bienes públicos (por ejemplo, seguridad, educación, salud, etc.).

La pertinencia de la función de auditoría en estos casos se analiza en función de: a) la cobertura del control sobre servicios públicos; y b) la efectividad del proceso auditor.



A) COBERTURA DEL CONTROL

La cobertura del control hace referencia al alcance de la función fiscalizadora sobre la prestación de servicios públicos locales, y se analiza en función del porcentaje aproximado de auditorías que

⁴⁹ En este sentido, es importante considerar el porcentaje aproximado de las auditorías realizadas en un año que dieron seguimiento a otras previas en las que se identificaron fallas o sobre las que se realizaron observaciones o recomendaciones.

tuvieron por objeto servicios públicos gestionados o controlados por el gobierno local (sea en temas presupuestarios, financieros o de gestión), considerando el plazo de un año⁵⁰. En ello se revela la importancia asignada a la fiscalización sobre servicios públicos, que enlazan la labor de la entidad con la ciudadanía, principal beneficiaria de dichas prestaciones.

Cabe señalar que la cobertura del control se halla en gran parte determinada por las competencias de la entidad en materia de planificación: por un lado, puede suceder que ésta no tenga facultades para auditar determinados servicios, y por el otro, aún cuando pueda hacerlo, la efectiva fiscalización podrá estar sujeta al nivel de autonomía del organismo para establecer su planificación anual. Del mismo modo, el sistema de planeamiento quizás no prevea un determinado margen de auditorías sobre servicios, sino que en su formulación obedezca a criterios específicos, definidos interna o externamente, sujetos muchas veces al presupuesto asignado.

Sea cual fuere el caso, se estima que un plan ambicioso de auditorías debería incluir entre sus componentes un porcentaje significativo (al menos del 50%) de ejercicios de control sobre la prestación de servicios públicos. Ello tiene incidencia directa sobre la calidad de vida de la sociedad, por lo que amerita un control integral y amplio en su alcance. Del mismo modo, las auditorías de gestión contribuyen a este objetivo, si bien no todas las entidades disponen de competencias para llevarlas a cabo.

B) EFECTIVIDAD DEL PROCESO AUDITOR

Analizar la efectividad de los procesos auditores sobre servicios públicos gestionados por el gobierno local amerita la consideración de una serie de criterios, que trascienden las capacidades técnicas del personal de campo. En efecto, puede suceder que -más allá de lo observado y señalado en los ejercicios fiscalizadores- los entes auditados no emprendan las acciones correctivas puntualizadas. En este sentido, resulta importante realizar un seguimiento sobre las fallas advertidas en controles previos sobre un mismo objeto, en particular cuando se trata de servicios a la comunidad, pues están directamente ligados al bienestar de la sociedad en su cotidianidad. Deficiencias en la gestión de servicios, como por ejemplo, salud y transporte, pueden poner en riesgo a distintos usuarios.

Cabe señalar que el Principio Cuarto de las Normas ISSAI N° 20 reafirma que las entidades fiscalizadoras (superiores) *“poseen eficaces mecanismos de seguimiento e informan sobre sus recomendaciones para asegurarse de que las entidades fiscalizadas toman en cuenta adecuadamente sus observaciones y recomendaciones”* (INTOSAI, 2010). Por tanto, en vista de examinar el desempeño del organismo subnacional respecto del control sobre prestaciones públicas, se contemplan los resultados de la función de auditoría en relación con la capacidad de la entidad para formular seguimientos a auditorías previas sobre servicios en las que se identificaron fallas o sobre las que se realizaron observaciones o recomendaciones. Sin duda, en ello juega un rol central la información de la que dispone la ciudadanía -en tanto beneficiaria de los servicios-, motivo por el cual anteriormente se puntualizaron las potencialidades que acarrea la participación de la sociedad civil en ejercicios auditores y en el seguimiento de las observaciones señaladas por los organismos.

A fin de analizar la efectividad de estas auditorías, se hace especial énfasis en el desarrollo de controles de seguimiento sobre servicios públicos fiscalizados previamente, contemplando el balance de auditorías que desarrollan las entidades en el plazo de un año. Aún cuando no se trate de

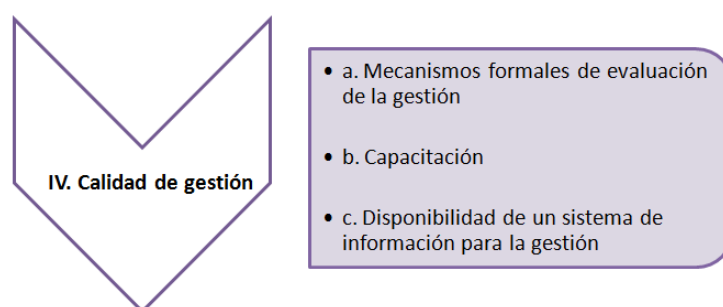
⁵⁰ Respecto de los estudios de caso que forman parte de este informe, se toma como referencia el año 2011, en vista de que el análisis de las entidades subnacionales se realizó entre 2012 y 2013.

auditorías propias de seguimiento, aquellas que tienen como foco un objeto auditado en otro período suelen considerar los hallazgos y observaciones manifestadas en aquel momento.

3. PERTINENCIA DE LA FUNCIÓN DE AUDITORÍAS PARA LA GESTIÓN Y/O CONTROL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS		
Indicador	Subindicador	Componentes
a) Cobertura del control	Auditorías sobre servicios públicos	% de las auditorías realizadas en un año que tuvieron como objeto servicios públicos gestionados o controlados por el gobierno local (sea en temas presupuestarios, financieros o de gestión) en relación al total de auditorías: entre 0 -cero- y más del 60% (o bien la entidad no dispone de competencias en la materia)
b) Efectividad del proceso auditor	Seguimiento a auditorías sobre servicios públicos previas	% de las auditorías de servicios públicos realizadas en un año que fueron auditorías de seguimiento de auditorías de servicios anteriores: entre 0 -cero- y más del 60% (o bien la entidad no dispone de competencias en la materia)

IV. CALIDAD DE GESTIÓN

La calidad de gestión hace referencia al desempeño integral de la entidad, considerado a partir de la inversión institucional que ésta realiza para mejorar su propio rendimiento. Esta variable se analiza en función de tres indicadores: a) mecanismos formales de evaluación de la gestión, b) capacitación del personal, y c) disponibilidad de un sistema de evaluación para la gestión.



A) MECANISMOS FORMALES DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN

Los procesos y mecanismos institucionales formalizados para la evaluación del desempeño de la entidad representan elementos significativos sobre la cultura institucional del organismo en relación con la mejora de la gestión.

En efecto, el Principio Cuarto de la Declaración de Asunción (OLACEFS, 2009) destaca que *“las EFS promoverán el desarrollo e implementación de normativa, sistemas y, metodologías e indicadores, que permitan realizar mediciones y evaluaciones permanentes de la gestión pública y de la rendición de cuentas”*.

En sintonía, la INTOSAI establece que *“las EFS deben poner en práctica un sistema adecuado de garantía de calidad sobre sus actividades de auditoría e informes, y someten dicho sistema a una evaluación periódica independiente”*⁵¹.

Es importante, por tanto, considerar no sólo la modalidad emprendida para medir el rendimiento de la entidad, sino también la frecuencia con la que se emprenden evaluaciones de la gestión.

i. La **modalidad** hace referencia al tipo de mecanismo o proceso del que se vale la entidad para realizar una evaluación de su desempeño, en tanto se trate de actividades formalizadas. Éstas pueden incluir evaluaciones mediante la aplicación de normas internacionales, como lo es la implementación de la “Guía para la evaluación del desempeño de Entidades Fiscalizadoras Superiores”⁵² (CEDEIR, OLACEFS) y/o de las normas de calidad ISO en materia de administración pública, que constituyen herramientas ampliamente reconocidas por su rigurosidad al medir el desempeño de los organismos públicos, y, en el caso de la guía de la OLACEFS, de las entidades fiscalizadoras (superiores).

Otros mecanismos para la evaluación de la gestión radican en auditorías externas de gestión o revisión de pares⁵³, al tiempo que también pueden consistir en mediciones internas de desempeño, como se evidencia mediante informes formales de unidades internas y en la evaluación según manuales de calidad propios de cada entidad. Al respecto, la Guía para las Normas de Control Interno del Sector Público de INTOSAI⁵⁴ (2004) señala que dicho control *“debe ser incorporado a las actividades de la entidad y es más efectivo cuando se lo construye dentro de la estructura organizativa de la entidad y es parte integral de la esencia de la organización”*. En efecto, dicho documento refiere a cinco componentes interrelacionado del control interno, y que han sido considerados para analizar la calidad de gestión: el entorno de control; la evaluación del riesgo; las actividades de control; la información y comunicación; y el seguimiento

ii. La **frecuencia** se refiere a la regularidad con la que la entidad realiza evaluaciones de gestión, la que resulta fundamental para medir el desempeño en un momento determinado y realizar los cambios o transformaciones que se consideren pertinentes para perfeccionar el rendimiento del organismo. Se estima que la frecuencia óptima de medición del desempeño es de al menos un año, aunque ello está sujeto a quién emprenda la evaluación (es decir, sea externa o interna).

⁵¹ ISSAI N° 21: “Principios de transparencia y responsabilidad: Principios y Buenas prácticas”, Principio Tercero, INTOSAI (2010).

⁵² “Guía para la evaluación del desempeño de Entidades Fiscalizadoras Superiores”, documento publicado por la Comisión Técnica Especial de Evaluación del Desempeño de las EFS e Indicadores de Rendimiento (CEDEIR), OLACEFS, 2002: <http://bit.ly/14cDft2> (10/06/13)

⁵³ La revisión de pares constituye un mecanismo que asegura que el marco de la gestión de calidad está adecuadamente diseñado y opera con eficacia, según lo evoca la INTOSAI como buena práctica que ilustra el Principio Tercero de las Normas ISSAI N° 21 (2010). Incluso destaca que *“los resultados de las evaluaciones entre pares y los resúmenes de las revisiones de sus prácticas son publicados en sus sitios web, en sus informes anuales o de cualquier otra forma impresa”*.

⁵⁴ Véase Guía para las Normas de Control Interno del Sector Público, INTOSAI GOV 9100 (2004): <http://bit.ly/16jNkG6> (10/06/13)

B) CAPACITACIÓN

La capacitación se refiere a las actividades de apoyo a la gestión que la entidad impulsa para la formación y especialización del personal, a los efectos de mejorar la calidad del trabajo y así maximizar el rendimiento integral del organismo de control. Se analiza en función de la modalidad bajo la cual la entidad procura capacitar al personal sobre las tareas y procedimientos que desarrolla.

La modalidad comprende actividades de capacitación con carácter obligatorio u optativo. En el primer caso, se estima que cuando los cursos son a su vez gratuitos, se alienta y favorece la participación y perfeccionamiento técnico del personal, y por tanto, el rendimiento integral del organismo. En este sentido, vale destacar que el Código de Ética de la INTOSAI es enfático al indicar que *“los auditores tienen la obligación continuada de actualizar y mejorar las capacidades requeridas para el desempeño de sus responsabilidades profesionales”*⁵⁵, por lo que se priorizan aquí los cursos obligatorios para el personal.

Respecto de las capacitaciones optativas, vale recalcar que la entidad puede proveer incentivos especiales para personal cuya formación adicional en materias específicas es de relevancia para desempeñar su función. Tales incentivos pueden consistir, por ejemplo, en el otorgamiento de créditos en el marco de la carrera administrativa en el organismo, o bien apoyo financiero (cuando dichas capacitaciones no sean gratuitas). En líneas generales, las actividades de vinculación de las entidades con universidades coadyuvan a la promoción de la profesionalización del personal en el marco de acuerdos de cooperación específicos.

En efecto, el alcance de las capacitaciones impulsadas por la entidad constituye uno de los indicadores que considera la OLACEFS para medir la eficacia en el nivel de ejecución del control, y se analiza en función del número de capacitados sobre el total de los servidores públicos que se desempeñan en la entidad⁵⁶.

En este caso, se contemplan también los temas sobre los que versan las actividades de capacitación, de manera que se orienten a objetos que contribuyan a perfeccionar la calidad de los procesos que desarrolla la entidad, y permitan no sólo nivelar al personal, sino promover una formación específica y permanente sobre aspectos relativos a la gestión cotidiana.

C) DISPONIBILIDAD DE UN SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN

Por sistema de información para la gestión se hace referencia a tecnologías y programas de desarrollo de la entidad que tienen por objeto generar un ordenamiento interno, facilitar los procedimientos administrativos y relativos a la gestión del control fiscal, así como desarrollar sistemas que devengan medios al servicio de la estrategia del organismo.

En líneas generales, tales sistemas pueden incluir el acceso a programas externos de administración de la fiscalización, pues ello contribuye a operativizar los procesos y desarrollar un control integral. También se contempla la gestión en términos de informatización de los procedimientos, digitalización de la información relativa al quehacer de la entidad, así como el uso de programas y aplicaciones virtuales, y la disponibilidad de un manual de procedimientos internos, pues en ello se revela un sistema altamente complejo que se erige en una herramienta eficaz para desarrollar los procesos que competen a la misión del organismo, y por tanto útil para administrar la gestión y perfeccionar el desempeño.

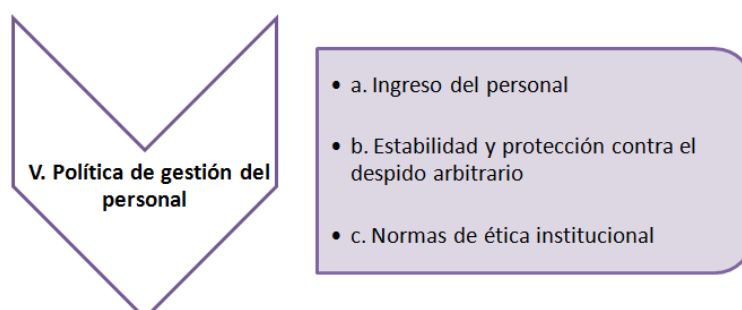
⁵⁵ Capítulo 5 - punto 33 del Código de Ética para los funcionarios del sector público de la INTOSAI, aplicable a entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI N° 30, INTOSAI, 2007). Disponible en el siguiente enlace: <http://bit.ly/1u5o0i> (10/06/13)

⁵⁶ CEDEIR – OLACEFS (2002).

4. CALIDAD DE GESTIÓN		
Indicador	Subindicador	Componentes
a) Mecanismos formales de evaluación de la gestión	i. Modalidad	- Guía de la OLACEFS para la evaluación del desempeño - Aplicación de las normas de calidad ISO en materia de administración pública - Auditorías externas de gestión y/o mecanismo de revisión de pares - Informes formales de unidades internas y/o evaluación según manual de calidad propio de la entidad
	ii. Frecuencia	Entre 1 año a más de 3 años.
b) Capacitación	Modalidad	Cursos/capacitaciones obligatorios, gratuitos y/o optativos, y/o con incentivos especiales para personal técnico cuya formación adicional en materias específicas es de relevancia para desempeñar su función en la entidad.
c) Sistema de información para la gestión	Tipo de sistema de información para la gestión	Sistema tecnológico de información para la gestión que incluye programas y/o aplicaciones virtuales, digitalización de la información relativa al quehacer de la entidad, y/o manual de procedimientos internos

V. POLÍTICA DE GESTIÓN DEL PERSONAL

La política de gestión del personal constituye una herramienta clave para analizar el rendimiento integral de una entidad pública, y se examina en atención a tres elementos estructurales para la identidad del sistema de personal que emplea la entidad: i) el ingreso, ii) la estabilidad y protección contra despido arbitrario, y iii) las normas de ética institucional.



A) INGRESO DEL PERSONAL

El ingreso de personal hace referencia a la medición de la apertura y calidad de los procedimientos de selección en virtud de los cuales la entidad fiscalizadora incorpora personal, ya sea mediante procesos competitivos como no competitivos. En el caso de los primeros, comprenden aquellos mecanismos y procesos de selección del personal basados en la competencia y comparación de antecedentes, o desempeño en un examen comparativo (concursos), abiertos a cualquier postulante que quiera acceder al cargo.

El personal representa un actor y pieza fundamental en la gestión del organismo, de manera que el modo en que se desarrollan los procedimientos de ingreso -particularmente los concursos abiertos- puede contribuir a garantizar la idoneidad profesional de los candidatos y, de este modo, el desempeño efectivo del personal y de la institución.

Por tanto, es importante examinar los componentes de la política de transparencia de la entidad que pueden ser contemplados en la realización de concursos, entre ellos: la existencia de una instancia de evaluación de conocimientos técnicos -pues constituye la principal garantía de idoneidad técnica del personal-, la evaluación de antecedentes⁵⁷, así como la presencia de un jurado de expertos independientes. Del mismo modo, se incluyen también los mecanismos de difusión de la convocatoria a concursos, de forma que alcance a un amplio público profesional y no se restrinja el acceso a potenciales candidatos calificados. Todos estos elementos son primordiales para jerarquizar los concursos en tanto instancias clave para la promoción de personal competente, el cual incide fuertemente en el desempeño integral del organismo fiscalizador.

A su vez, al analizar los procedimientos de ingreso del personal, se observa también el mecanismo de designación de los funcionarios en cargos directivos (gerentes, directores generales, jefes de unidades internas, y todos aquellos a cargo de oficinas y áreas estructurales de la entidad). En efecto, se presume que cuando la mayoría del personal haya ingresado por procedimientos competitivos de carácter abierto, se maximizará el rendimiento de la entidad, pues se tratará de profesionales competentes cuya designación no obedece necesariamente a criterios políticos que podrían afectar la imparcialidad que la tarea de auditoría amerita.

B) ESTABILIDAD Y PROTECCIÓN CONTRA EL DESPIDO ARBITRARIO

La estabilidad y protección contra el despido arbitrario representan garantías para el personal de la entidad contra acciones que podrían potencialmente desvincularlos del organismo, y con ello afectar la objetividad y calidad del trabajo que desarrollan regularmente. Se presume que tales garantías consolidan el rendimiento de la entidad en su conjunto.

En efecto, la Declaración de México sobre Independencia de las EFS establece en su Principio Segundo que la independencia de los funcionarios requiere seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones, y reafirma la importancia de que sean “*designados por*

⁵⁷ Al respecto, la Declaración de Lima establece en su artículo 14 que “*en el momento de la selección del personal de una Entidad Fiscalizadora Superior, tienen especial importancia una formación y una capacidad superiores al promedio, así como una experiencia profesional adecuada*”; ello en pos de desarrollar un control eficiente e independiente (INCOSAI, 1977). Véase el siguiente enlace: <http://bit.ly/11u8TE3> (10/06/13) Del mismo modo, el documento de Control de Calidad de la INTOSAI (ISSAI N° 40, 2008) refiere también a la importancia de jerarquizar en el reclutamiento del personal las competencias éticas y técnicas, así como las capacidades de gestión. Véase el siguiente enlace: <http://bit.ly/185lj9f> (10/06/13)

períodos lo suficientemente prolongados y fijos como para permitirles llevar a cabo su mandato sin temor a represalias”⁵⁸.

Por tanto, este indicador se analiza en función de dos elementos que determinan el nivel de restricción a la discrecionalidad que existe en el organismo, en relación con la capacidad de sus autoridades de despedir al personal o finalizar las relaciones contractuales: los contratos y la dinámica de sindicalización del personal

i. Los contratos o **modalidades de contratación del personal** se analizan en función de la comparación de opciones con diverso nivel de protección a la estabilidad del agente. Se estima que el personal que ingresa a la entidad mediante procedimientos competitivos abiertos suele disponer de mayor estabilidad, por tratarse de cargos de carrera administrativa, en donde la designación no obedece -en principio- a criterios políticos. En este sentido, se contempla en este apartado la modalidad de contratación prevaleciente para el personal que no ha ingresado por concursos.

En líneas generales, los contratos por tiempo indeterminado constituyen una garantía de estabilidad laboral, pues se trata de cargos en planta. Ello coadyuva a aprehender principios de imparcialidad en el trabajo, que trascienden las lógicas políticas que pudieron -o no- haber incidido en la designación. Por su parte, las contrataciones por un plazo estipulado, sujeto a renovación, confieren incertidumbre respecto de la permanencia en el organismo, por lo que podría afectarse el desempeño allí donde existen dinámicas políticas subyacentes. Más aún, los contratos por locación de servicios o trabajos de consultoría externa, que no vinculan directa y formalmente al personal contratado, no conllevan garantías de estabilidad, como tampoco las pasantías o voluntariados ad honorem, que no implican remuneración alguna.

Sin duda, el tipo de contratación que se efectúe responderá a los requerimientos y necesidades del organismo fiscalizador en un momento dado. No obstante, se considera que el personal técnico de campo y supervisores, aún cuando no hayan ingresado por concurso, deberían disponer de garantías de estabilidad, pues su tarea está directamente ligada al control y a la consiguiente producción de informes de auditoría, ejercicios que demandan objetividad, rigurosidad y neutralidad valorativa.

ii. La **sindicalización** constituye una herramienta que confiere garantías de protección de los derechos laborales, y se analiza en función de la dinámica mayoritaria que registra el personal.

La afiliación mayoritaria del personal a un sindicato específico para personal de agencias de control implica la posibilidad de incidir en la defensa de los derechos laborales desde la propia institución, mediante un sindicato directamente vinculado a la labor del personal y del organismo. Ello confiere garantías de estabilidad laboral, lo que se presume actúa en pos de una gestión transparente y efectiva de la entidad en su conjunto. Lo mismo sucede cuando la mayoría del personal tiene una filiación sindical general de empleados públicos, u otros mecanismos de protección en el ámbito laboral. En cambio, la prohibición de la sindicalización representa un elemento que no sólo afecta directamente al personal, sino que también puede actuar en detrimento de la gestión del organismo.

En líneas generales, ya se trate de dinámicas de contratación o sindicalización, ambas son relevantes en términos de incidencia en las garantías de estabilidad del personal y resultan imprescindibles para garantizar la transparencia en la gestión interna. De ese modo, se contribuye a reducir el margen de discrecionalidad para convocar funcionarios que podrían carecer de una perspectiva de objetividad, necesaria para desarrollar la tarea de control público y consolidar el buen rendimiento de la institución.

⁵⁸ Declaración de México sobre Independencia de las EFS (ISSAI N° 10, INTOSAI, 2007). Véase el siguiente enlace: <http://bit.ly/1814oog> (10/06/13)

C) NORMAS DE ÉTICA INSTITUCIONAL

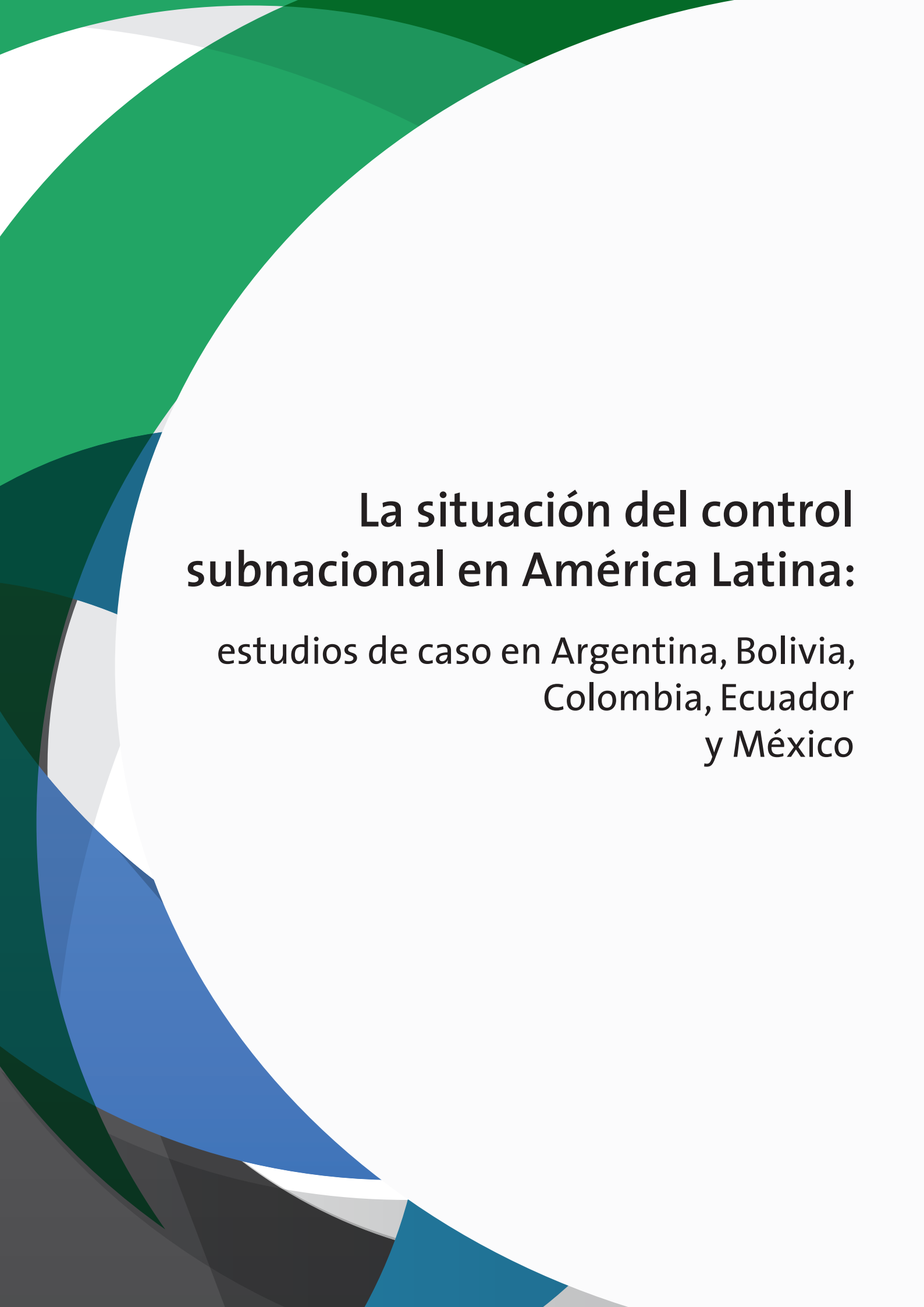
Las normas de ética institucional hacen referencia a la existencia y contenido de reglas formales adoptadas en la institución acerca de los deberes éticos del personal, más allá las reglas legales generales de probidad de los funcionarios públicos. Dichas normas contribuyen a fomentar una cultura institucional sólida y transparente, y por tanto, resultan pertinentes para analizar el desempeño general de los organismos.

En efecto, el Principio Cuarto de las Normas ISSAI N° 21 señala que “*las EFS aplican altos estándares de integridad y ética en todos los niveles del personal*”⁵⁹. Dichos estándares se encuentran desglosados con especificidad en el Código de Ética de la INTOSAI (ISSAI N° 30, 2007), y han sido contemplados para respaldar los indicadores seleccionados en materia de ética institucional.

Se contempla, por tanto, el tipo de regulación de los deberes de ética institucional o profesional que rige para el personal que se desempeña en la entidad. Puede tratarse de normas de transparencia patrimonial, sobre conflictos de intereses y sobre conducta/ética profesional. La socialización y difusión de estas normas contribuyen a crear una cultura profesional responsable, fundada en criterios de imparcialidad, que son claves para el perfil que se requiere en un organismo técnico que debe velar por la transparencia gubernamental.

5. POLÍTICA DE GESTIÓN DEL PERSONAL		
Indicador	Subindicador	Componentes
a) Ingreso del personal	Procedimientos competitivos abiertos	<u>Herramientas que contribuyen a la transparencia en los concursos de ingreso (en orden de jerarquía):</u> - Instancia de evaluación de conocimientos técnicos - Evaluación de antecedentes - Jurado de expertos independientes - Difusión de la convocatoria. <u>% del personal en cargos directivos que ha ingresado por concurso:</u> entre 0 -cero- y más del 50%
b) Estabilidad y protección contra el despido arbitrario	i. Contratos	<u>Modalidad de contratación prevaleciente para el personal que no ingresa por concursos:</u> contratos por tiempo indeterminado; contrataciones por un plazo estipulado, sujeto a renovación; contratos por prestación de servicios o trabajos de consultoría externa; pasantías o voluntariados <i>ad honorem</i> .
	ii. Sindicalización	<u>Dinámica de sindicalización mayoritaria:</u> mayoría del personal afiliada a un sindicato específico para personal de agencias de control; filiación sindical general de empleados públicos; mayoría sin filiación sindical; prohibición de la sindicalización.
c) Normas de ética institucional	Normativa vigente	<u>Clase de regulación de los deberes de ética institucional/profesional:</u> normas de transparencia patrimonial, normas sobre conflictos de intereses y/o sobre conducta/ética profesional.

⁵⁹ “Principios de transparencia y responsabilidad: Principios y Buenas prácticas”, Principio Cuarto, Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI (2010).



La situación del control subnacional en América Latina:

estudios de caso en Argentina, Bolivia,
Colombia, Ecuador
y México

ACLARACIONES METODOLÓGICAS

A los efectos de desarrollar el estudio de los organismos de control subnacionales en materia de Transparencia y Acceso a la Información, Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas y Rendimiento, los indicadores referenciados en la sección previa fueron aplicados a tres entidades que constituyeron la muestra en cada uno de los países contemplados en el análisis: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y México.

A fin de relevar la información, se diseñó un cuestionario que operacionaliza en 45 preguntas los indicadores y distingue las diferentes aproximaciones para recabar los distintos tipos de datos requeridos.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Las principales fuentes de información para este estudio incluyeron los sitios Web de las entidades seleccionadas en la muestra (en los casos en que éstas disponían de un portal propio o de la entidad fiscalizadora nacional), así como entrevistas concertadas con funcionarios de dichos organismos⁶⁰. Adicionalmente, se realizó una revisión de normativa institucional interna y externa (a saber, legislación provincial, departamental o estadual), se consultaron documentos oficiales producidos por los organismos (entre ellos, planes e informes de auditoría; memorias, boletines y publicaciones institucionales), se chequearon los portales Web de otras agencias públicas vinculadas indirectamente a la labor de las entidades analizadas, y se realizó un monitoreo de medios de comunicación gráficos y audiovisuales en los que éstas tenían presencia.

Complementariamente, y allí donde la legislación vigente lo admitía, se realizaron solicitudes formales de acceso a la información dirigidas a las entidades fiscalizadoras.

CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LA MUESTRA

En cada país se seleccionaron tres entidades subnacionales, sobre las que se aplicó el cuestionario prediseñado. Se intentó, ante todo, tomar una muestra representativa, así como garantizar la rigurosidad metodológica al momento de implementar la herramienta. Se consideraron variables o criterios (que se describen a continuación), que -abordados en forma individual así como resultante del entrecruzamiento de los mismos- permitieron identificar a las entidades más significativas para contemplar en la investigación.

⁶⁰ Se identificó a funcionarios clave. Bajo este concepto se hace referencia a personal que se desempeña en los organismos - sea en puestos de mayor o menor jerarquía- y que dispone de conocimiento integral sobre el funcionamiento de los mismos. Cabe señalar que se consultó a una variedad de actores a fin de recolectar los distintos tipos de información requerida por el cuestionario.

I. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA ENTIDAD DE CONTROL

De la forma de organización de las entidades se desprenden muchas de sus competencias y facultades, las que inciden directamente sobre su desempeño, así como en la implementación de mecanismos de transparencia y vinculación ciudadana. En algunos países, los organismos fiscalizadores asumen formatos distintos, lo que implica una diferente naturaleza del control (control previo, concomitante o posterior; con facultades sancionatorias o sin ellas; carácter vinculante de sus decisiones o valor recomendatorio, etc.).

2. RELEVANCIA DEMOGRÁFICA Y ECONÓMICA

Al analizar la relevancia en términos demográficos, se tuvo en cuenta tanto el número de habitantes como la densidad de población. Se presume que un alto número de habitantes se traduce en una mayor complejidad en la demanda y provisión de bienes y servicios, y por tanto en la mayor necesidad de un Estado eficiente que atienda a las necesidades de una amplia población. En este sentido, en tanto se incrementa la presencia del Estado lo hará en sintonía la demanda de control, por lo que la selección de entidades en estos distritos se fundamenta en el dinamismo que deberán tener dichos organismos para fiscalizar tales territorios⁶². Del mismo modo, se consideró la relevancia en términos económicos que acompaña a los distritos más densamente poblados.

3. REPRESENTATIVIDAD GEOGRÁFICA

Se contempló la ubicación de los distritos, de manera que se integraran en la muestra entidades de distintas regiones, pues de las características geográficas se desprende también el alcance del control (por ejemplo, en algunos casos, debiendo fiscalizar recursos naturales que implican una fuente significativa de ingresos para los Estados, que suelen direccionarse a la provisión de servicios públicos).

4. DESARROLLO INSTITUCIONAL

Esta dimensión contempla aspectos claves en el desarrollo local, traducidos en la independencia de los poderes, la fortaleza de las instituciones, la autonomía del órgano fiscalizador respecto del poder político y los canales de participación de la sociedad civil organizada, todos los cuales son indicadores del componente democrático que impregna a las constituciones locales y al Estado nacional.

En particular, el desarrollo institucional se deriva también del número de municipios integrados en cada departamento, provincia o estado, pues ello resulta indicativo de la cantidad de sujetos obligados a los que cada órgano fiscalizador está facultado para fiscalizar, de forma que a mayor cantidad de municipios, mayor es el universo de control (sujetos obligados por entidad). Lo anterior implica la necesidad de contar con capacidades institucionales suficientes para que cada entidad fiscalizadora pueda desempeñar sus funciones adecuadamente.

⁶² Por cierto, una de las dimensiones de análisis de la investigación se asienta en el control sobre la prestación de servicios públicos como modo de vincular la demanda social de control a la transparencia del organismo fiscalizador, y es por ello que esta variable merece especial consideración.

5. AÑO DE INICIO DE OPERACIONES DE LA ENTIDAD

El año de inicio de operaciones de cada entidad fiscalizadora da cuenta de la experiencia con la que cuenta desempeñando sus funciones, así como el período de tiempo que cada organismo ha tenido para ir desarrollando y perfeccionando sus procesos de transparencia y de rendición de cuentas, que son analizados en este estudio.

6. ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO

El IDH es un índice a través del cual puede conocerse el avance promedio que cada estado o provincia analizada ha tenido en tres aspectos básicos del desarrollo humano: ingreso, educación y salud. Se presume que las jurisdicciones con mayor IDH idealmente cuenten con ciudadanos cuyas necesidades básicas están satisfechas, de modo tal que disponen de los elementos para constituir una sociedad más participativa y demandante de una mejor función fiscalizadora.

OBSERVACIONES SOBRE EL RELEVAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

Resulta importante puntualizar que las pautas de relevamiento de información que requería el cuestionario exigían la consulta de una variedad de fuentes, en parte para suplir vacíos informativos en alguna de ellas, y asimismo como modo verificación de los datos recolectados. No obstante, a lo largo de la investigación se presentaron dificultades para obtener determinados datos de algunas de las entidades analizadas -lo cual fue debidamente considerado-.

Por un lado, el sitio Web de los organismos constituyó la fuente primaria de información, pues se accede a ella de modo inmediato y sin costo alguno, al tiempo que permite consultar documentos públicos oficiales. Sin embargo, en vista de que no todas las entidades disponen de un portal propio -como en el caso de Bolivia y Ecuador, que se encuentran formal y funcionalmente ligadas a la labor de la Entidad Fiscalizadora Superior-, se recurrió paralelamente a pedidos de información así como a entrevistas con informantes claves para acceder a datos de que en otros casos fueron obtenidos a través del sitio Web.

En relación a las solicitudes formales de acceso a información, se evidenciaron demoras en las respuestas de las entidades⁶³, y en algunos casos, no se recibió contestación alguna. Al mismo tiempo, cabe señalar que el recurso a pedidos de información pública no se encuentra normativamente regulado en todos los países a nivel subnacional, por lo que se trató sólo de una fuente de información complementaria para este estudio.

Por otra parte, sólo en el caso mexicano se logró concertar entrevistas con las autoridades máximas de las entidades comprendidas en la muestra. En otros casos se recurrió a funcionarios directivos y personal de planta de los organismos, pues estos últimos -en virtud de la trayectoria y estabilidad con la que cuentan en sus cargos- suelen disponer de un conocimiento integral del funcionamiento efectivo de las instituciones y han aportado datos clave que permitieron captar dinámicas de gestión que no habrían podido ser detectadas de otra manera.

⁶³ En algunos casos, el marco normativo que regula las solicitudes de acceso a información admite el pedido de prórroga por parte de las entidades públicas en el plazo de respuesta, pero en gran parte de los casos, las demoras excedieron las instancias contempladas para la contestación.

Finalmente, si bien se pretendió hacer extensiva a todas las entidades la aplicación de los indicadores del cuestionario, en algunos casos resultó evidente que la naturaleza distinta bajo la que se organizan los sistemas de fiscalización subnacional⁶⁴ -no sólo entre países, sino incluso dentro de un mismo país- dificultaba la recolección de la información sobre algunas dimensiones, al tiempo que no permitía la generalización de conclusiones ni recomendaciones.

En suma, salvando las limitaciones advertidas -que fueron debidamente consideradas al momento de trazar las conclusiones que aquí se presentan- el volumen y calidad de la información relevada permitió cumplir satisfactoriamente el objetivo de analizar, en base a indicadores precisos y exhaustivos, la situación de los organismos subnacionales de fiscalización en materia de transparencia, participación y rendición de cuentas. Aún con las particularidades de cada caso, se esgrimen una serie de propuestas a fin de potenciar la interacción de la ciudadanía y las entidades como modo de fortalecer los sistemas de control imperantes en la región.

⁶⁴ Mientras que en Argentina y México los Estados se organizan bajo formas federales que conceden mayor descentralización a la administración pública y al sistema de control externo subnacional, en Bolivia y Ecuador la naturaleza centralizada del Estado se traduce en un sistema de fiscalización fuertemente ligado al mandato de las Contralorías Generales.

ARGENTINA





Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

Investigadora a cargo: Carolina Cornejo.
Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). Junio de 2013.

INTRODUCCIÓN

FORMA DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La República Argentina se organiza bajo la forma de Estado Federal, integrado por 24 estados subnacionales (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Las provincias son autónomas, dictan sus propias constituciones y leyes, y en su organización deben respetar la forma representativa y republicana de gobierno.

Todas las facultades de gobierno y administración les corresponden, a excepción de las delegadas en el Gobierno Federal, que recauda los principales tributos⁶⁵ y distribuye los fondos coparticipables entre las provincias⁶⁶. Éstas, por su parte, también están facultadas para recaudar sus propios impuestos y tasas⁶⁷.

En lo que respecta a la provisión de servicios públicos, las provincias disponen de autonomía para diseñar y organizar su estructura y funcionamiento, pero no pueden contrariar los parámetros mínimos establecidos en la legislación federal. Entre los servicios públicos que se encuentran a su cargo, cabe mencionar los siguientes: educación primaria y secundaria (las universidades son nacionales y autónomas); salud (hospitales públicos provinciales; programas de salud pública nacionales que son administrados e implementados por las provincias); justicia ordinaria (no federal) en materia civil, comercial, penal, laboral, contencioso-administrativa; seguridad (las policías provinciales tienen competencia en todas las cuestiones que no sean materia federal); programas sociales (algunos de ellos son exclusivamente provinciales, mientras que otros son federales pero implementados por las provincias); transporte público, comunicaciones, energía eléctrica, gas y agua (en la mayoría de los casos, la provisión de estos servicios está concesionada a empresas privadas, aunque excepcionalmente están a cargo de empresas estatales del gobierno federal o de gobiernos provinciales⁶⁸).⁶⁹

⁶⁵ Entre ellos, el Impuesto al Valor Agregado -IVA-, Ganancias, Bienes Personales, Derechos Aduaneros, etc.

⁶⁶ Dichos fondos se distribuyen de acuerdo a las pautas establecidas en la Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales, N° 23.548: <http://bit.ly/15vX1kh> (20/05/13)

⁶⁷ Entre ellos, ingresos brutos; impuesto a los automotores; sellos; alumbrado, barrido y limpieza; impuesto inmobiliario; etc.

⁶⁸ Los principales entes reguladores de los servicios concesionados son de jurisdicción federal, aunque también operan algunos provinciales.

⁶⁹ Excepcionalmente, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires subsisten determinadas prestaciones públicas que lleva adelante el gobierno federal, como la de Policía -que coexiste territorialmente con otra fuerza de carácter local-, la Justicia Nacional Ordinaria -con excepción de unas pocas competencias traspasadas al ámbito local-, la administración del

SISTEMA DE FISCALIZACIÓN SUBNACIONAL

EL CONTROL PÚBLICO EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

La Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) de Argentina es la Auditoría General de la Nación (AGN), que funciona bajo la órbita del Congreso Nacional y tiene a su cargo el control externo de la Administración Pública Nacional (federal). Por tanto, no tiene competencia para auditar los fondos administrados subnacionalmente.

La fiscalización pública en las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires depende de la organización político-institucional de cada una de ellas, de modo que existen 24 sistemas de fiscalización subnacional distintos. Si bien cada uno tiene características propias, la mayoría comparte algunas similitudes. En 22 provincias, el control público está a cargo de un Tribunal de Cuentas, a excepción de la provincia de Salta y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tienen entes organizados bajo la forma de Auditoría General (similar al organismo federal).

GRADO DE INTEGRACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL PÚBLICO SUBNACIONAL

En primera instancia, cabe señalar que los entes de fiscalización de las provincias no tienen relación -ni funcional ni jerárquica- con el organismo de control federal (AGN), y disponen de competencia exclusiva para la fiscalización de la administración provincial.

No obstante, existe un marco de articulación del control público a nivel nacional y local, que se expresa en la realización de auditorías a través de la **Red Federal de Control Público**⁷⁰, las que tienen por objeto evaluar el desempeño de los programas sociales ejecutados por las jurisdicciones de carácter nacional. De este modo, la Red integra a -y complementa la labor de- los organismos estatales de fiscalización, facilitando acciones conjuntas (que incluyen el intercambio de conocimiento técnico) y posibilitando un control federal más eficaz, que atiende a las particularidades locales y que es ejecutado por técnicos especializados de cada jurisdicción.

Por otra parte, los entes de fiscalización provinciales -así como los municipales y otros organismos públicos de control externo- están asociados al **Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina** (SPTCRA⁷¹), miembro afiliado a la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). El Secretariado tiene por propósito ofrecer un canal de comunicación permanente entre sus miembros para impulsar acciones de investigación, asistencia técnica, capacitación, estudio y especialización en materia de fiscalización pública.

transporte público automotor, el registro de entidades civiles, entre otras. Ello responde a la dilación en los avances hacia la transferencia definitiva de dichas competencias del ámbito nacional a la órbita local, lo cual actualmente se encuentra en mora constitucional desde la última reforma de la Constitución en la que se proclamó la autonomía del distrito.

⁷⁰ En efecto, todas las entidades fiscalizadoras subnacionales están integradas a la Red, junto con otros organismos estatales de control y unidades de auditoría interna de distintos ministerios a nivel nacional, así como entes municipales. El Comité de Auditoría Federal -que integran todas las organizaciones adheridas- es presidido por la Sindicatura General de la Nación, al tiempo que la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ocupa la vicepresidencia.

⁷¹ Véase Sitio Web del Secretariado: <http://www.tribunalesdecuentas.org.ar/index/> (20/05/13)

ESTRUCTURA, INTEGRACIÓN Y GRADO DE INDEPENDENCIA

La mayoría de los entes fiscalizadores son órganos extra-poder; es decir, que no se encuentran bajo la órbita ni dependencia de ninguno de los poderes del estado provincial y sus resoluciones sólo pueden ser revisadas judicialmente.

Un aspecto relevante en cuanto a su grado de independencia es la forma de elección de sus autoridades. En la mayoría de los casos son designadas por los Poderes Ejecutivos provinciales con acuerdo de las Legislaturas; en otros, sólo por estas últimas (en Salta y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), e incluso pueden llegar a ser electas por voto popular (en Córdoba⁷²). A su vez, estos funcionarios generalmente deben ser abogados, contadores o universitarios en materia económica, contable o administrativa.

Algunas constituciones provinciales establecen la estabilidad en el cargo, por lo que las autoridades de los tribunales pueden ser desplazadas por el procedimiento previsto para la remoción de los jueces, mientras que otras prevén mandatos temporales, con o sin posibilidad de reelección.

FACULTADES

La principal función de los entes de control subnacional es el examen de la cuenta de inversión, que permite analizar la ejecución del presupuesto provincial: pueden aprobarla o desaprobala, con disímiles consecuencias en cada provincia.

Por otra parte, los tribunales de cuentas de algunas provincias tienen capacidad de sanción, reclaman la devolución de fondos públicos mal utilizados y en algunos casos pueden solicitar la detención de funcionarios. Asimismo, las facultades de inspección y adopción de medidas orientadas a prevenir irregularidades se consideran un ejercicio de contralor *a priori* (o preventivo). A diferencia de la AGN, la mayoría de los tribunales no están facultados para hacer control de gestión. Las competencias y el funcionamiento de la Auditoría de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Salta, por el contrario, es similar al de la AGN: son órganos de asistencia a la Legislatura local, pueden desarrollar auditorías de gestión (además de regularidad y financieras) y elaboran informes con recomendaciones para el órgano auditado (no emiten resoluciones vinculantes ni tienen facultades sancionatorias como los tribunales). Al mismo tiempo, sus funciones se enmarcan en un sistema de control externo de carácter ex-post, es decir, no concomitante.

⁷² Los candidatos figuran en las mismas listas con aspirantes a gobernadores y legisladores provinciales, lo que da por resultado que controladores y controlados pertenezcan al mismo partido político.

ENTIDADES SUBNACIONALES SELECCIONADAS

A los efectos de desarrollar el estudio de los organismos de control en Argentina, se seleccionó una muestra representativa de tres entidades en función de criterios de estructura y función institucional y relevancia demográfica y económica.

Las entidades que integran la muestra son la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA), el Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires (HTCBA) y la Auditoría General de la Provincia de Salta (AGPS).

AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

La Ciudad de Buenos Aires es el 4° distrito más poblado del país, con 2.890.151 habitantes en 200 km²⁷³, y uno de los de mayor relevancia económica. El caso resulta significativo para el análisis en tanto la entidad fiscalizadora asume el formato de Auditoría General, con las competencias que de ello se derivan para la medición y contrastación con las otras formas institucionales que exhiben los organismos de control subnacionales (sobre todo, las relativas a la realización de auditorías de gestión o desempeño).

TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

La Provincia de Buenos Aires constituye el distrito más poblado del país (con 15.625.084 habitantes en 307.571 km²⁷⁴), al tiempo que resulta relevante en términos económicos. La diversidad de servicios que presta la convierte en un caso de sumo interés para desarrollar el estudio, dada la amplitud del control que debe ejecutar y el alto número de beneficiarios de dicho control. A su vez, el formato organizativo del organismo es ilustrativo de la modalidad prevaleciente en la Argentina, pues 22 de las 24 entidades fiscalizadoras asumen la estructura de tribunales de cuentas. El organismo ha emprendido esfuerzos de modernización institucional, que se traducen en la implementación de una política de gestión de calidad adaptada a las normas ISO, en la elaboración de un Plan Estratégico, así como en la puesta en práctica de pilotos de auditorías de gestión. Todo ello lo erige en un caso de interés para este estudio.

⁷³ Datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010).

⁷⁴ *Ibíd.*

AUDITORÍA GENERAL DE LA PROVINCIA DE SALTA

La provincia de Salta ocupa el 12° lugar en términos de densidad poblacional, con 1.214.441 habitantes en 155.488 km²⁷⁵. El formato organizativo de la entidad ha resultado un factor clave para la selección: si bien se diferencia funcionalmente del modelo de tribunal de cuentas, también dispone de facultades disímiles en relación a la Auditoría General de la Ciudad (e incluso de la Nación). Su diseño de autonomía funcional y estructura interna, así como su vínculo con la Legislatura Provincial, la convierten en un caso significativo para analizar.

⁷⁵ *Ibíd.*

RESULTADOS DEL ESTUDIO

ACCESO A LA INFORMACIÓN

I. SITIO WEB

Del análisis sobre los casos seleccionados se desprende que todas las entidades disponen de un sitio Web propio, que resulta el principal canal de presentación pública. En consideración del total de organismos subnacionales de fiscalización de la República Argentina, vale señalar que 19 de un universo de 24 cuentan con un portal virtual independiente de otras agencias estatales⁷⁶.

En líneas generales, los sitios brindan acceso directo a los datos institucionales de las entidades, su estructura jerárquica, los nombres de sus principales autoridades y la normativa en la que se enmarcan sus funciones. Asimismo, todos los organismos exhiben noticias o actividades institucionales (presentaciones públicas, encuentros, convenios firmados con otras agencias e instituciones) en la página de inicio. A su vez, las páginas Web constituyen el principal medio a través del cual los organismos comunican sus actividades y dan a conocer los informes que producen, aún si algunas entidades priorizan más algunos contenidos que otros. El nivel de actualización de los contenidos del sitio varía de entidad a entidad, y en función del tipo de información que se exhibe.

En términos de accesibilidad a información, los sitios son fácilmente navegables: resulta sencillo acceder a la información requerida si la misma está efectivamente disponible en las páginas, pues en general los contenidos se encuentran clasificados en pestañas, al tiempo que existen buscadores de informes⁷⁷ o resoluciones⁷⁸.

No obstante, aún cuando los portales se consideran amigables en términos de navegabilidad, no ofrecen canales de interactividad, es decir, herramientas que posibiliten una comunicación bidireccional con el público. Allí donde existen formularios para consultas ciudadanas, no se obtienen respuestas o notificaciones sobre la efectiva recepción de la inquietud⁷⁹, por lo que se debe recurrir - allí donde la normativa lo permite- a pedidos de acceso a información pública o presentación de notas en mesa de entradas de los organismos.

En este sentido, sería valioso incorporar herramientas que faciliten una comunicación activa con la ciudadanía, beneficiaria última de la tarea de control. Por ejemplo, podría crearse un blog o espacio

⁷⁶ Véase Directorio de sitios Web de los organismos de control de la República Argentina en el siguiente enlace: <http://bit.ly/1IdxGHB> (02/06/13)

⁷⁷ Véase buscador de informes de la AGCBA en el siguiente enlace: <http://bit.ly/1OMtzXm> (20/05/2013)

⁷⁸ Véase buscador de resoluciones del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires en el siguiente enlace: <http://bit.ly/1Ih9k0A> (20/05/13)

⁷⁹ Se envió un correo electrónico a la dirección ofrecida en el sitio Web de dos organismos extendiendo una consulta (que también se transmitió vía formulario en línea), pero en ningún caso se obtuvo una respuesta.

de intercambio, pues ello permitiría realizar comentarios y transmitir consultas que puedan ser contestadas de modo inmediato por los agentes especializados de la entidad. Del mismo modo, se sugiere incluir presencia en redes sociales, como ser perfiles en Facebook o una cuenta en Twitter. Cabe señalar que esto se encuentra en sintonía con las mejores prácticas de transparencia y comunicación que implementan las entidades fiscalizadoras superiores de América Latina⁸⁰, y que a su vez están vigentes en gran cantidad de órganos del poder público⁸¹, los cuales se han ido ajustando a los tiempos modernos en términos de comunicación 2.0.

II. DISPONIBILIDAD Y CALIDAD DE INFORMACIÓN RELEVANTE

a) Información institucional

La información institucional es pública en todos los casos y su acceso es inmediato, ya que se encuentra disponible en los portales Web. Se exhibe la estructura orgánica de la entidad y las autoridades a cargo, las competencias y misión, así como la normativa que rige su accionar (reglamentos internos, leyes provinciales y también las constituciones). Sin embargo, sólo algunas publican el CV de las autoridades y describen las principales funciones de las dependencias centrales. En ningún caso se accede a las remuneraciones de las autoridades, ni se detallan los datos de contacto de las dependencias internas. La comunicación con un conmutador o mediante una dirección electrónica general arrojó resultados deficitarios. Por otra parte, sería importante que las entidades publicaran la agenda de las principales autoridades.

b) Información sobre el ciclo de auditoría

Los **informes de auditoría** constituyen documentos clave: no sólo reflejan los productos de la labor de los organismos fiscalizadores, sino que comportan información de interés público, que da cuenta de la ejecución de los recursos estatales y de la prestación de servicios a la comunidad.

En términos de accesibilidad, los informes con las conclusiones del proceso auditor siempre se ponen a disposición en el sitio Web de los organismos, lo que vale destacarse especialmente. Algunos incluyen buscadores de informes con criterios de búsqueda avanzada, que resultan muy útiles.

No obstante, los documentos con las conclusiones del proceso auditor suelen estar redactados en un lenguaje técnico. Esto deja de lado a un público lego, pero también a una potencial audiencia interesada en los resultados de los ejercicios de auditoría.

Por otro lado, las síntesis o resúmenes ejecutivos de los informes que elaboran algunas entidades constituyen un producto valioso. Se trata de un ejercicio de “ciudadanización de la información”, por cuanto se procura hacer inteligibles los informes para una audiencia no especializada en materia de control público, e involucrarla en la vigilancia de la gestión.

Por otra parte, en relación a los **planes de auditoría**, cabe señalar que no resultan accesibles con la misma facilidad con que pueden consultarse los informes finales. Tampoco se desprende que sean documentos especialmente diseñados para la comprensibilidad ciudadana, lo que desincentiva su uso y valoración pública. Sólo en el caso de la AGCBA se publica el plan anual en el portal Web (en los

⁸⁰ Para consulta de prácticas ilustrativas de una política activa de comunicación de las EFS de América Latina, véase: <http://bit.ly/11Prdm7> (20/05/13).

⁸¹ Véase, por ejemplo, el sitio del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que incluye una guía de trámites, servicios y consultas online: <http://bit.ly/11S3AiV> (20/05/13)

otros casos se requiere la presentación de notas formales para acceder a la documentación, detallando los motivos en los que se fundamenta el pedido).

c) Información sobre el personal en cargos directivos

Las tres entidades analizadas publican información respecto de quiénes son las autoridades, y dos de ellas incluyen sus CVs⁸². No obstante, en ningún caso se señalan los datos de contacto. Si bien la información podría obtenerse por vías indirectas, no está disponible de modo inmediato y en forma completa.

d) Información sobre la gestión financiera / presupuestaria

La información presupuestaria no resulta en todos los casos igualmente accesible. Si bien es posible consultar los datos sobre el **presupuesto asignado** a través de los sitios Web de los ministerios de hacienda y finanzas, en ningún caso dicha información se publica en los portales de los organismos de control analizados. El nivel de desagregación de la información es -en gran parte de los casos- marginal: se distinguen las fuentes de financiamiento y gasto, pero en general el detalle es sólo a nivel de rubros y partidas.

Tampoco se ofrece información actualizada sobre la **ejecución presupuestaria**; sólo mediante el acceso a sitios de ministerios de economía pueden conocerse algunas cifras, aunque ello no es extensivo a todas las entidades y el nivel de desagregación de la información es aún menor que en el caso del presupuesto asignado.

Por otra parte, en lo que refiere a las **contrataciones de bienes y servicios**, rara vez se hacen públicos los llamados a licitaciones y contrataciones en los sitios de las entidades: sólo la AGCBA exhibe dicha información en su portal⁸³, así como quienes resultan adjudicatarios a partir de procedimientos competitivos abiertos, cerrados y no competitivos (contratación directa). En el resto de los casos, la publicidad de los llamados se oficializa en el Boletín Oficial. Ello refleja que, aún cuando la información es en todos los casos accesible, el proceso no resulta de fácil e inmediato acceso.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS

En Argentina no es frecuente encontrar organismos de control externo que admitan algún tipo de participación ciudadana en la designación de sus autoridades. Sin embargo, en los casos analizados, se prevé instancias de participación ciudadana a través de la celebración de audiencias públicas con los candidatos ante los órganos legislativos encargados de la designación, sobre los que la ciudadanía puede -en ocasiones- presentar observaciones e impugnaciones. El funcionamiento efectivo de estos mecanismos es disímil y depende en gran medida de la forma de implementación y las medidas adoptadas para garantizar un debate amplio e informado sobre la trayectoria y los méritos de los candidatos.

⁸² Tal es el caso de la AGCBA y AGPS.

⁸³ Véanse compras y contrataciones de la AGCBA en su sitio Web: llamados (<http://bit.ly/11CF8M8>), preadjudicaciones (<http://bit.ly/10OCInQ>) y adjudicaciones finales (<http://bit.ly/11q245y>) (20/05/13)

II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PROGRAMACIÓN DE AUDITORÍAS

En relación al proceso de planificación de auditorías, no se advierten mecanismos de participación ciudadana directa, sino que ésta se encauza -en algunos casos- mediante la apertura de canales para la recepción de denuncias, que podrían servir de insumo para la incorporación de potenciales objetos de auditoría. Las tres entidades analizadas admiten la presentación de denuncias ciudadanas, si bien difieren en su forma de funcionamiento y nivel de utilización por parte de la ciudadanía.

En general, no existen mecanismos eficientes de respuesta al denunciante sobre la consideración -o no- de su denuncia, ni canales para realizar un seguimiento de la misma. En este sentido, sería oportuno generar formatos de vinculación ciudadana que integren al denunciante al circuito de la denuncia, de manera que pueda revisarla, aportar información adicional y realizar un monitoreo sobre el curso de acción emprendido.

Sería valioso dar mayor visibilidad a este proceso, a saber: difundir información detallada sobre el modo en que operan los mecanismos de presentación de denuncias, dedicar un espacio en el sitio Web para describir los procedimientos, así como habilitar canales alternativos para recibirlas, que no se restrinjan a la instancia presencial. También podrían contemplarse otros formatos de participación en la planificación; por ejemplo, la posibilidad de que organizaciones de la sociedad civil o personas con un saber específico aporten información que sirva de insumo para activar procesos auditores, o bien el desarrollo de talleres presenciales en los que se invite a organizaciones a proponer potenciales objetos de auditoría bajo el formato de “planificación participativa”⁸⁴.

III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO AUDITOR

Ninguno de los organismos de control subnacionales analizados incorpora mecanismos de vinculación ciudadana al proceso auditor que habiliten la presentación de información en el transcurso de ejercicios de auditoría o la participación directa en los procesos fiscalizadores.

Sería interesante considerar a la participación ciudadana en auditorías como un mecanismo de refinamiento del proceso auditor que puede acarrear impactos positivos para la entidad en su conjunto, no sólo en materia de hallazgos, sino para comprender la mirada ciudadana sobre los objetos de control. Ello contribuiría a ampliar la perspectiva del equipo auditor y a perfeccionar la ejecución de los procesos auditores así como la planificación de los mismos.

IV. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES U OBSERVACIONES FORMULADAS LUEGO DEL PROCESO AUDITOR

Si bien los organismos analizados contemplan los resultados de auditorías previas al iniciar nuevos procesos auditores sobre un mismo objeto, no se incorporan mecanismos de participación en la fase de seguimiento.

En vista de que las entidades analizadas admiten la presentación de denuncias ciudadanas -y así como se ha sugerido la incorporación de mecanismos para que quienes las realicen puedan monitorear el

⁸⁴ La Planificación Participativa que implementa la Auditoría General de la Nación en Argentina consiste en un mecanismo de consulta ciudadana a través del cual el organismo invita a organizaciones de la sociedad civil a extender propuestas sobre posibles objetos de auditoría. Para mayor información sobre cómo opera la práctica, véase: “Planificación Participativa en la Auditoría General de la Nación” (INICIATIVA TPA, diciembre de 2011): <http://bit.ly/11FeVga> (20/05/13)

curso de acción emprendido por el organismo fiscalizador-, podría a su vez contemplarse un seguimiento posterior al control en el caso de aquellas denuncias que hayan desencadenado procesos auditores, de manera que el denunciante pueda monitorear el accionar del ente auditado respecto del cumplimiento de las observaciones formuladas.

Otro modo de vinculación en la fase posterior al control lo constituye el seguimiento que puedan hacer organizaciones de la sociedad civil que trabajan de cerca con organismos o programas que fueron objeto de auditoría. Se trata, nuevamente, de complementar la labor de la entidad a fin de garantizar el efectivo cumplimiento de las recomendaciones o fallos -según sea el caso- y aprovechar el potencial de actores externos interesados en velar por la transparencia y gestión efectiva de los bienes públicos.

V. CANALES DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA

En líneas generales, los organismos contemplados en el estudio disponen de canales de atención al público a través de oficinas de relaciones institucionales, además de correo electrónico y líneas telefónicas. Sin embargo, la efectividad de estos canales, suele ser baja.

En este sentido, es recomendable que las entidades incorporen oficinas o líneas telefónicas directamente encargadas de la atención ciudadana, con personal idóneo que brinde respuestas instantáneas o bien sepa indicar cómo puede el solicitante transmitir sus requerimientos. Por cierto, la utilidad de dependencias exclusivamente abocadas a la atención ciudadana está íntimamente ligada a la existencia de demanda por parte de la sociedad civil: en tanto ésta se involucre activamente en el quehacer de las entidades fiscalizadoras, y éstas incorporen mecanismos de participación en las distintas instancias del control, la apertura de oficinas especializadas redundará en beneficios para ambas partes.

RENDICIÓN DE CUENTAS

I. INFORMES DE GESTIÓN

En líneas generales, no se observa que las entidades analizadas elaboren informes de gestión en tanto ejercicio de rendición de cuentas que se presenta ante la ciudadanía; es decir, aún cuando realicen una evaluación interna de la gestión, dichos informes no son presentados al público. No obstante, cabe mencionar que todas las entidades analizadas producen memorias institucionales, que pueden operar como mecanismos de rendición de cuentas en aquellos casos en los que son publicadas y difundidas activamente. Sólo la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires hace públicas sus memorias institucionales con regularidad en el sitio Web, al tiempo que se remiten a la Legislatura.

II. ESTRATEGIA COMUNICACIONAL

En relación a la estrategia comunicacional, resultaría impreciso trazar un diagnóstico unívoco sobre la situación. Por un lado, se advierte que cada vez más entidades incorporan un sitio Web propio para exhibir información de interés, pero no se desprende de ello que haya una política de comunicación de fondo. Un ejercicio integral de rendición de cuentas implica la difusión activa de los resultados del

control de manera que alcancen al mayor público posible, así como a potenciales interesados en la gestión de la entidad auditada y en los resultados de los ejercicios de auditoría.

Algunos de los productos comunicacionales de los organismos son las publicaciones propias en materia de control externo: revistas, boletines, gacetillas informativas. Sin embargo, los esfuerzos de comunicación no se traducen necesariamente en una llegada efectiva a los destinatarios. Por otra parte, se advierte en todos los casos que la presencia de los organismos en los medios de comunicación es relativa: suelen ser referenciados en medios locales en momentos concretos, determinados por la coyuntura política y el impacto de determinados informes de auditoría.

De lo expuesto se desprende la importancia de reforzar la política comunicacional de las entidades. Ello implica no sólo generar productos para su difusión sino adaptarlos a formatos amigables y comprensibles por la ciudadanía. A su vez, se recomienda intensificar la comunicación con actores potencialmente interesados en el control de la gestión pública.

RENDIMIENTO

I. PLANIFICACIÓN DEL EJERCICIO AUDITOR

Los organismos que se organizan bajo el formato de auditorías generales, y en función de sus competencias específicas, son plenamente autónomas para definir los objetos de auditoría, aún cuando la propuesta deba ser aprobada por la Legislatura local. Al mismo tiempo, disponen de competencias para incluir en sus planes de auditoría objetos no previstos inicialmente⁸⁵.

Cabe destacar especialmente el sistema de planificación que emplean las entidades: tanto para el caso de la AGCBA como del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, el mismo se encuentra certificado bajo normativa ISO⁸⁶.

II. GESTIÓN DEL CONTROL

En términos de gestión, cada entidad desarrolla auditorías de distinto tipo en función de sus competencias específicas. En líneas generales, los planes anuales se cumplen, y cuando no alcanzan a completarse los procesos de auditoría planificados para un año, se prorrogan para los períodos siguientes. Ello se traduce en problemas relacionados a la oportunidad temporal del ejercicio de control.

No obstante, y en atención al sistema de planificación implementado, sería bueno facilitar el acceso a información sobre la gestión interna incluyendo los registros sobre el nivel de cumplimiento de los planes y la cobertura del control, precisando el porcentaje del presupuesto de la administración pública auditado en un período en los casos en que resulte factible. Los registros de lo planificado y cumplido efectivamente, así como de sujetos de control auditados anualmente, permitirían a la

⁸⁵ En el caso de la AGCBA, las auditorías no previstas están incorporadas en la planificación anual como un porcentaje de horas reservadas para la realización de auditorías y/o exámenes especiales que solicite la Legislatura, así como para las/los que sean aprobados por el Colegio de Auditores y cuya ejecución no pueda posponerse.

⁸⁶ Véase certificación del Tribunal: <http://bit.ly/160LwSP> (20/05/13).

entidad realizar balances anuales así como estudios intertemporales que favorezcan la mejora continua del desempeño de las entidades.

Por otra parte, y aún cuando las entidades siempre contemplan en la planificación de auditorías las observaciones formuladas previamente, sería oportuno desarrollar regularmente auditorías propias de seguimiento y evaluación sobre los aspectos concretamente puntualizados, pues ello reforzaría el control y resultaría en mayores compromisos por parte de los entes auditados⁸⁷.

III. PERTINENCIA DE LA FUNCIÓN DE LA AUDITORÍA PARA LA GESTIÓN Y/O CONTROL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En materia de control sobre la prestación de servicios públicos, el desempeño de las entidades analizadas muestra algunos aspectos sobre los que cabe extender recomendaciones.

En primer lugar, en el caso del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, el organismo no tiene competencia para realizar auditorías de gestión o desempeño. En cambio, en los casos de las auditorías generales, los resultados indican que menos del 20% de las auditorías totales se corresponden con la prestación de servicios a la comunidad. En la mayor parte de los casos, las auditorías corresponden a municipalidades o bien instituciones de gobierno. Posiblemente sea la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires la que controla en mayor medida la prestación de servicios en materia de salud y educación, según se desprende de los informes disponibles sobre escuelas, jardines y hospitales para el período analizado.

Por otra parte, muchas de las auditorías sobre servicios se vinculan directamente con el control sobre planes nacionales que involucran asistencia a las provincias en materia de salud y educación, y que se auditan en el marco de la Red Federal de Control Público.

En vista de los resultados arrojados por el diagnóstico, y así como se enfatizó la importancia de desarrollar auditorías de gestión, corresponde destacar la relevancia que adquiere el control sobre la prestación de servicios. Por un lado, porque ello involucra directamente a la ciudadanía, y en segundo lugar, porque es precisamente la ciudadanía la mayor interesada en que se garantice la efectiva gestión de servicios.

IV. CALIDAD DE GESTIÓN

En términos de calidad de gestión, se destaca que en dos de las tres entidades analizadas se dispone de mecanismos formales de evaluación, lo que se traduce en la adquisición de la certificación internacional ISO 9009 para la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires e ISO 9001⁸⁸ para el Tribunal de la Provincia. No resulta llamativo, por tanto, que los resultados del diagnóstico hayan posicionado a estas entidades con un nivel alto de calidad de gestión de acuerdo a los indicadores identificados en el cuestionario.

Las evaluaciones de gestión son periódicas -suelen tener lugar una vez al año- y se complementan con evaluaciones internas del personal, aunque sobre estas últimas no se evidencian parámetros objetivos de medición. No obstante, en líneas generales, se realizan concursos de antecedentes y

⁸⁷ La AGCBA desarrolla este tipo de controles, si bien “no tiene establecido un porcentual de proyectos de auditoría de seguimiento respecto del total del plan anual, toda vez que ello no constituye un criterio relevante para la elaboración del mismo.” (Nota AGCBA N° 1451/13, en respuesta a pedido de información pública)

⁸⁸ Véase: <http://bit.ly/160LwSP> (20/02/13)

evaluaciones para el ingreso del personal. A su vez, todas las entidades promueven capacitaciones para el personal, en general, optativas.

En muchos de los casos analizados se dispone de un sistema de información para la gestión, que incluye contenidos digitalizados, de acceso interno para el personal de las entidades (particularmente en el caso del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires). Por su parte, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires cuenta con un sistema informático de seguimiento de proyectos de auditoría denominado SIGA (Sistema Integral de Gestión de Auditoría), que posee -entre otros aplicativos- un tablero de control para el seguimiento de los avances y estados de trámite de los informes de auditoría, articulado sobre la carga obligatoria de información por parte de los equipos de auditoría del organismo.

A modo de recomendación general, sería oportuno reforzar la profesionalización del personal y resultaría importante evaluar periódica y objetivamente el desempeño a fin de detectar las áreas en las que se debería reforzar la capacitación.

V. POLÍTICA DE GESTIÓN DEL PERSONAL

Con respecto a la política de gestión del personal, en líneas generales el ingreso se realiza mediante concursos y evaluaciones. Ello es particularmente aplicable para los cargos de planta que comprenden tareas de campo, pues -por tratarse de organismos técnicos- la labor a desempeñar requiere de un *expertise* particular, al tiempo que la normativa a la que están sujetas las entidades regula estas políticas de ingreso.

No obstante, y en vista de que se trata fundamentalmente de concursos cerrados, ello no redundaría en mecanismos de acceso igualitario a la planta técnica de las entidades. Aún cuando se priorice el ingreso de personal calificado, si la convocatoria no es abierta y difundida públicamente hacia todo potencial interesado, se priva de posibilidades de ingreso a profesionales que podrían disponer de los antecedentes, conocimientos y competencias requeridas para cubrir los cargos en concurso. Ello constituye una restricción importante.

Cabe mencionar también que en la mayoría de los casos, los cargos directivos no son producto del ingreso por concurso, sino que se trata de cargos de libre nombramiento y remoción, sujetos a procedimientos discrecionales de selección. En este sentido, no se asegura la estabilidad ni tampoco se garantiza necesariamente la objetividad de criterio. Cabe llamar la atención sobre este punto, puesto que los cargos directivos son los que más influencia tienen en el desempeño del organismo, o más bien, en los resultados del control, pues tienen bajo su responsabilidad la dirección de la planificación y gestión interna.

BOLIVIA





Investigador a cargo: Juan Luis Espada.
Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA). Junio 2013

INTRODUCCIÓN

En febrero de 2009 se promulga en Bolivia la nueva Constitución Política del Estado (CPE). Entre los principales ajustes se incluye: i) el reconocimiento de un Estado Plurinacional y autonómico; ii) se explicita y garantiza la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos; iii) se establece un modelo de economía plural constituido por formas de organización económica comunitaria, estatal, privada, y social cooperativa; iv) y por primera vez en la CPE, se incorporan como valores institucionales la transparencia, participación social y control social en la gestión pública, elementos que están presentes en diferentes normas, pero que hoy en día han sido constitucionalizados.

Por otro lado, en el marco de la nueva CPE, el proceso autonómico ha derivado en la aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), que tiene por objeto regular el régimen de autonomías y las bases de la organización territorial. Esta ley indica que el control gubernamental para los gobiernos autónomos es ejercido por la CGE, asimismo, señala que los estatutos o cartas orgánicas podrán instituir otros mecanismos de control y fiscalización en el marco de la ley emitida por el nivel central del Estado y de la competencia concurrente determinada por la CPE.

Lo descrito anteriormente configura un escenario en el que pueden innovarse medidas para que el actor social organizado sea parte del control gubernamental, ya sea como un usuario activo de los informes de la Contraloría o como un actor más del proceso auditor. Por otro lado, la elaboración de las cartas orgánicas y los estatutos autonómicos son una oportunidad para innovar mecanismos de control y fiscalización, reto que en caso de ser asumido demandará la colaboración y coordinación con las Gerencias Departamentales de la Contraloría (GDC).

FORMA DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La CPE en su artículo I establece que “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”.

El Estado se organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. La organización del Estado está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos (Inciso I, Artículo 12 de la CPE).

El Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo (DS), establece su estructura institucional y las competencias de cada entidad que conforma este poder. El actual gobierno para este fin promulgó el DS 29894, que tiene como una de sus principales novedades la creación del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción, entidad que tiene como misión “Trabajar

en la construcción de un Estado Plurinacional confiable con cero tolerancia a la corrupción y plena transparencia en la gestión pública, formulando normas, para diseñar y ejecutar políticas públicas, programas y proyectos contruidos con la participación de actores sociales, para vivir bien”⁸⁹.

Por otro lado, el sector público puede ser descrito a partir de dos componentes: el sector público financiero y el sector público no financiero. Este último incorpora el gobierno general y las empresas públicas; dentro del gobierno general está el gobierno central, gobiernos departamentales, gobiernos autónomos municipales y seguridad social.

Según establece la LMAD, “el territorio del Estado boliviano se organiza para un mejor ejercicio del gobierno y la administración pública, en unidades territoriales”, entendienddo a estas últimas como el espacio geográfico delimitado para la organización del territorio del Estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio o territorio indígena originario campesino⁹⁰.

La entidad territorial a cargo de cada unidad territorial será, según corresponda: i) el gobierno autónomo departamental en el caso de los departamentos; ii) el gobierno autónomo municipal para los municipios; iii) y el gobierno autónomo regional. Considerando los gobiernos departamentales, que son el ámbito de trabajo del presente estudio, están constituidos por una Asamblea Departamental, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa departamental en el ámbito de sus competencias, y por un órgano ejecutivo.

Respecto a las competencias, según el artículo 297 de la CPE, éstas son: privativas⁹¹, exclusivas⁹², concurrentes⁹³ y compartidas⁹⁴. En el marco de las tres últimas se estructura el rol de los gobiernos departamentales. En relación a las competencias exclusivas, se menciona la creación y administración de impuestos de carácter departamental, cuyos hechos imponible no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales, y la creación y administración de tasas y contribuciones especiales de carácter departamental (CPE 2009). Asimismo, se identifican competencias relacionadas con el área de transporte, como por ejemplo, “Planificación, diseño, construcción, conservación y administración de carreteras de la red departamental de acuerdo a las políticas estatales (...), construcción y mantenimiento de líneas férreas y ferrocarriles (...), transporte interprovincial terrestre, fluvial, ferrocarriles y otros medios de transporte en el departamento, etc.” (CPE 2009)

Por otro lado, las competencias en el área social son definidas como concurrentes entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, como ser, la gestión del sistema de salud y educación, vivienda y vivienda social y seguridad ciudadana (CPE 2009).

⁸⁹ Web, Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción.

⁹⁰ El territorio indígena originario campesino se constituye en unidad territorial una vez que acceda a la autonomía indígena originaria campesina (Artículo 6, LMAD).

⁹¹ Son aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.

⁹² Son aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.

⁹³ Son aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.

⁹⁴ Son aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional, cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.

SISTEMA DE FISCALIZACIÓN SUBNACIONAL

La Contraloría General del Estado es la institución técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico. La Contraloría está facultada para determinar indicios de responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal; tiene autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa (CPE 2009).

El sistema de administración y control es regulado por la Ley 1178⁹⁵. En ese marco, la estructura orgánica de la CGE prevé presencia institucional en cada una de las regiones del país. Según se pudo evidenciar, desde principios de la década de los noventa la estructura orgánica de la Contraloría incorpora la figura de contralorías departamentales, distritales y provinciales, sin embargo, desde 1994 -mediante resolución N° CGR-1/052/1994-, éstas pasaron a denominarse Gerencias Departamentales.

Las Gerencias Departamentales de la Contraloría (GDC) son instancias desconcentradas de la CGE, con nivel de autonomía de gestión técnica y operativa. El rol de estas entidades desconcentradas se enmarca fundamentalmente en la Ley de Administración y Control Gubernamentales, el Reglamento para el ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República y el Reglamento de la responsabilidad por la función pública.

A razón de lo anterior, las GDC son los brazos operativos de la Contraloría, que tiene como un ámbito de intervención a los gobiernos subnacionales. En efecto, en las entrevistas realizadas se subrayó la autonomía que tienen las GDC en la determinación de sus planes de auditoría; sin embargo, ese proceso es coordinado con la oficina central; dependiendo del área, existe un proceso de coordinación entre estas gerencias y las distintas subcontralorías (subcontraloría de servicios legales, subcontraloría de control interno, subcontraloría de auditoría externa en autonomías, subcontraloría general, subcontraloría de servicios técnicos, subcontraloría de auditoría externa); es más, las GDC tienen una estructura orgánica similar a la oficina central. A su vez, el nombramiento de las principales autoridades de estas gerencias está en manos del Contralor, determinación que se basa en criterios técnicos -así se afirmó en las entrevistas efectuadas-; la presencia de la Contraloría en el ámbito departamental concentra alrededor del 45% de los recursos humanos, y cada una de las gerencias tiene un equipo de auditores abogados e ingenieros (Herbas 2012).

Las GDC fundamentalmente son responsables de llevar adelante auditorías de control externo y de evaluar los informes de auditoría interna. Los tipos de auditoría que se realizan en el ejercicio del control gubernamental son: auditoría financiera, auditoría operacional, evaluación de los sistemas de administración y control SAYCO, auditoría ambiental, auditoría de proyectos de inversión pública, auditoría de tecnologías de la información y la comunicación y auditoría especial.

Considerando los tipos de auditoría existente, las auditorías a servicios públicos pueden ser desarrolladas en el marco de una de estas auditorías. Por otro lado, los informes de auditoría externa pueden conducir a hallazgos que signifiquen algún tipo de responsabilidad, o solamente a recomendaciones que la máxima autoridad deberá incorporar.

⁹⁵ En su artículo 3 indica: “Los sistemas de Administración y de Control se aplicarán en todas las entidades del Sector Público, sin excepción, entendiéndose por tales la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los ministerios, las unidades administrativas de la Contraloría General de la República y de las Cortes Electorales; el Banco Central de Bolivia, las Superintendencias de Bancos y de Seguros, las Corporaciones de Desarrollo y las entidades estatales de intermediación financiera; las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; los gobiernos departamentales, las universidades y las municipalidades; las instituciones, organismos y empresas de los gobiernos nacional, departamental y local, y toda otra persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio”.

Las GDC funcionalmente dependen de las subcontralorías de áreas, quienes dan los lineamientos anuales para elaborar el Programa Operativo Anual (POA). Según se pudo sistematizar, este proceso de relacionamiento entre las gerencias departamentales y las subcontralorías se encuentra coordinado, y se asume que las gerencias pueden identificar estratégicamente las auditorías que se deben priorizar en su departamento.

En el caso de los informes de auditoría externa, éstos son enviados a la Contraloría inmediatamente luego de ser concluidos, asimismo, y de forma simultánea, se dirigen a la máxima autoridad de la entidad pública auditada. En el caso de las recomendaciones, el máximo ejecutivo de la entidad tendrá diez días hábiles para expresar por escrito a la Contraloría o a la unidad de auditoría de la entidad que ejerce tuición o al profesional o firma contratada, según corresponda, la aceptación de cada una de ellas; en caso contrario fundamentará su decisión (DS 23215). Los informes de auditoría que incluyan hallazgos que pueden significar un dictamen de responsabilidad deben ser sometidos a aclaración; estos hallazgos son dados a conocer a la máxima autoridad de la entidad pública y a las personas presuntamente involucradas, quienes dispondrán de un plazo de 10 días hábiles o más, a criterio debidamente justificado del jefe de la unidad de auditoría de la Contraloría o de la entidad Pública (DS 23215).

ENTIDADES SUBNACIONALES SELECCIONADAS

En los últimos años el debate sobre las industrias extractivas ha cobrado interés por diversos grupos académicos, políticos y sociales. Por un lado, resaltando los beneficios fiscales que representa para el Estado y sus regiones; pero también, sobre los riesgos de dicha actividad, ya sea por los impactos sociales y ambientales que genera o por la vulnerabilidad y fragilidad que representa en el crecimiento económico de un país.

Si consideramos el lado de los beneficios, no hay duda de que el contexto externo (precios del petróleo y de minerales) y la reforma a la Ley de Hidrocarburos han conducido a un incremento de las transferencias fiscales a los gobiernos subnacionales, hecho que ha colocado en la agenda pública subnacional la importancia del uso eficiente y eficaz de estos recursos fiscales, buscando que estos aporten a una agenda de desarrollo distinta a la impulsada en la última década.

Frente a esa importancia, la CGE ha impulsado auditorías a los recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos⁹⁶. Por otro lado, en los últimos años las cuentas fiscales de los gobiernos subnacionales han registrado un aumento sustancial: a octubre de 2012 los gobiernos departamentales registraron en sus cuentas un monto de \$USD 814 millones sin ejecutar, en tanto que en el nivel municipal esa cifra fue de \$USD 1.335 millones.

En ese marco, los informes de auditoría son un instrumento importante para valorar el correcto manejo de los ingresos fiscales en los gobiernos subnacionales.

La presente iniciativa busca que la sociedad civil identifique los informes de auditoría como un instrumento para el ejercicio de control social sobre la gestión pública, para este fin, el acceso a información y la participación social en el control gubernamental y la rendición de cuentas de las GDC son elementos que viabilizarán una mayor interacción entre sociedad civil y el control gubernamental que llevan adelante las GDC.

Se ha identificado tres gerencias departamentales para aplicar la encuesta, dos de ellas ubicadas en regiones productoras de hidrocarburos (son la GDC de Cochabamba y Chuquisaca), aunque no son los principales departamentos productores de hidrocarburos, y la tercera localizada en un departamento que produce minerales (GDC de Oruro).

⁹⁶ De las auditorías efectuadas se hace especial mención al caso de Tarija, donde el gobierno departamental suscribió un convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), incumpliendo disposiciones legales, transfiriendo a este organismo casi el 60% de lo que reciben. Asimismo, según se observa en el uso de los recursos, se habrían cubierto gastos no contemplados en el DS 28421, se otorgaron anticipos sin contar con diseños actualizados ni terrenos saneados, y se incumplieron plazos establecidos por las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.

Por otro lado, como son entidades desconcentradas, algunos puntos fueron valorados haciendo un análisis sobre las acciones y productos de la oficina central de la CGE, por ejemplo, la estrategia de comunicación.

RESULTADOS DEL ESTUDIO

ACCESO A LA INFORMACIÓN

La Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción (PNTLCC), aprobada a pocos meses de la reforma constitucional mediante Decreto Supremo 214, establece lineamientos de política que tendrían “(...) la finalidad de contar con instrumentos orientados a la prevención, investigación, transparencia, de acceso a la información y sanción de actos de corrupción” (Art I DS 214). En ese marco la PNTLCC establece, entre otros aspectos, la diversificación de soportes en los que la información se entrega a la ciudadanía (impresos, medios escritos, cartillas, medios radiofónicos locales, etc.). Pero además, establece la universalización del uso de Internet y las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) en los sujetos obligados, es decir, obliga a las entidades públicas a colocar información institucional en sus respectivas Webs.

I. SITIO WEB

Las Gerencias Departamentales de la Contraloría (GDC) no disponen de un sitio Web institucional, sino que la información de dichas gerencias está disponible en la Web de la CGE.

Se consideró como información mínima a divulgar mediante el portal de la CGE los denominados *planes de auditoría* (POA), los *informes de gestión anual* y los *informes de auditoría*, todos éstos para cada GDC. Los dos primeros -pese a que se producen- no son puestos a disponibilidad del público mediante el sitio Web de la CGE. En el caso de los informes de auditoría, existe bastante información actualizada, sin embargo, ésta requiere que esté ordenada y presentada por departamento.

Además de considerar la disponibilidad de documentación en la Web, es importante valorar la periodicidad de la información, y para ello se consideraron tres tipos de contenidos: i) *noticias*, la Web contiene un espacio específico sobre noticias vinculadas al control gubernamental, la actualización es permanente; sin embargo, vale indicar que este sitio Web fue modificado hace pocos meses y en esta nueva versión se ha retirado un buscador de noticias, que en la versión anterior existía; ii) *resoluciones*, se ha valorado la disponibilidad de información legal relevante para el control gubernamental, en ese sentido, el portal incorpora un espacio en el que se puede descargar la legislación vigente que regula el control gubernamental y el rol y/o competencias de la CGE, sin embargo, debemos apuntar que es necesario reforzar este espacio incorporando las resoluciones emitidas por la CGE, que son fundamentales para conocer determinadas regulaciones del control gubernamental; iii) finalmente, los *informes de auditoría*, el nuevo portal de la CGE incorpora un buscador de informes de auditoría bastante completo, la actualización se realiza entre 1 a tres meses.

El sitio Web incorpora distintas herramientas que permiten una mejor navegabilidad en el sitio. Pero debemos enfatizar que a diferencia del formato que anteriormente exhibía este sitio, se han retirado aquellos medios por los que la ciudadanía podía establecer contacto con la CGE, ya sea para plantear dudas, solicitudes de acceso a información o para dar a conocer denuncias. En ese marco la Web cumple un rol más informativo, y no aprovecha la posibilidad de interacción con los actores sociales.

La PNTLCC establece que el sitio Web es un mecanismo de información institucional; si bien es cierto que la CGE está cumpliendo con ese mandato, es recomendable construir páginas Web para cada una de las GDC. Esta medida permitirá: i) ordenar los informes de auditoría según departamento y así resaltar los resultados de estos informes para la región, haciendo ver a la sociedad civil en general la utilidad de estas auditorías; ii) visibilizar a las GDC como las entidades responsables del control gubernamental en su región; iii) convertir el portal Web en un canal de interacción entre el actor social regional y la entidad de control gubernamental; iv) que cada GDC socialice información de su gestión institucional, como ser los planes de auditoría e informes de gestión. No obstante, este medio de comunicación requiere ser complementado con productos comunicacionales que lleguen a segmentos de población que aún no están familiarizados con el servicio de Internet o que no tienen acceso al mismo⁹⁷.

II. DISPONIBILIDAD Y CALIDAD DE INFORMACIÓN RELEVANTE⁹⁸

El Decreto Supremo No 28168, del 17 de mayo de 2005 y el Decreto Supremo No 214, del 22 de julio de 2002 constituyen dos normas que establecen el marco legal que debiera facilitar o viabilizar el acceso a información sobre el sector público, tanto a nivel central como descentralizado, autárquico y desconcentrado. Sin embargo, aún existen dificultades burocráticas que dificultan el normal acceso a información.

a) Información institucional

Se considera que no es accesible al público aquella información que comprende: i) el marco normativo que regula las acciones de las gerencias departamentales; ii) el organigrama de cada GDC; y iii) la misión y visión de las instituciones. Estos datos institucionales fueron solicitados a cada GDC, pero la respuesta no fue positiva en ninguna de ellas: se sugirió tomar contacto con la oficina central de la CGE para efectivizar la entrega de documentación. Por su parte, esta oficina no dio respuesta - hasta la fecha de redacción del presente informe - a la solicitud de información enviada. De forma complementaria, se realizó un ejercicio ciudadano: una persona en cada departamento se aproximó a la GDC a fin de solicitar la misma información. Las tres gerencias no proporcionaron información física.

b) Información sobre el ciclo de auditoría

Respecto a los planes de auditoría, estos documentos se solicitaron de forma escrita a cada GDC, pero no se proporcionaron, y se indicó que dicho requerimiento debe ser planteado a la oficina

⁹⁷ Según el Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC), de cada 100 habitantes, 10 son usuarios de Internet; asimismo en Bolivia el costo de Internet es el más alto en la región.

⁹⁸ Por el carácter descentralizado de las GDC, varios de los puntos evaluados en este acápite tuvieron que considerar información a nivel de la oficina central de la CGE. Sin embargo, en el marco del proceso autonómico que vive el país -y en consideración de los resultados que se presentan a continuación-, es importante que las GDC cuenten con un marco regulatorio dentro del control gubernamental que: i) viabilice su interacción con la sociedad civil, y ii) oriente la construcción y socialización de la información existente en cada dependencia de la GDC, pues información como el plan de auditoría (POA) sería relevante para la articulación con la sociedad civil organizada en cada región.

central de la CGE, sugerencia que fue asumida pero que -a la fecha de finalización de este informe- no tuvo respuesta. De ello se desprende que los planes de auditoría son documentos de difícil acceso.

En cuanto al lenguaje y formato de presentación, considerando el POA institucional 2012 de la CGE se puede decir que éste tiene un lenguaje técnico, poco comprensible por un público no especializado en temas de control. Sin embargo, para un tipo de público con un nivel de conocimiento sobre temas de monitoreo y control, el formato del POA es ordenado y detallado, no solo en temporalidad sino que también hace mención a responsables y realiza un esfuerzo por determinar las horas hombre de trabajo.

En el caso de los *informes de auditoría*, se considera que están disponibles al público de forma sencilla y rápida mediante la Web de la CGE y sin costo alguno (existe un buscador que permite conocer dichos documentos), pero utilizando la solicitud escrita, la obtención de estos documentos no es sencilla, y en caso de darse curso, la respuesta puede tomar más de 15 días. Por otro lado, sobre la calidad de la información, los informes de auditoría disponibles en la Web están planteados en un lenguaje coloquial, con resúmenes ejecutivos que sintetizan información central de los informes de auditoría.

c) Información sobre el personal en cargos directivos

Considerando que son entidades desconcentradas, se optó por solicitar información del personal directivo de cada GDC a la Gerencia de Recursos Humanos de la CGE. La respuesta demoró poco más de 15 días, pero ésta solicitaba señalar la finalidad y objetivo del requerimiento de la información, a efecto de determinar la procedencia de la solicitud. Si bien se estableció una explicación y justificación del requerimiento, la nueva respuesta de dicha gerencia de recursos humanos indicó “en lo que refiere a los datos del personal ejecutivo de la CGE (nombre, cargo, número de contacto, currículum vitae y salario) la misma no es procedente, toda vez que responde a datos de carácter personal, lo cual no implica falta de transparencia en cuanto a acceso a la información”. En ese marco, no se proporcionó ninguna información sobre el personal directivo de las GDC.

d) Información sobre la gestión financiera / presupuestaria⁹⁹

Información presupuesto asignado: resulta de difícil acceso, pues en realidad estos datos no están en la Web de la Contraloría, sino que han sido localizados en la Web del MEFP. Se ha revisado la Ley Financial 2013 y efectivamente existe bastante información, el acceso es rápido, sin costo alguno y tiene un grado de detalle hasta nivel de actividad. Si bien esta información es relevante debemos indicar que es comprensible solo para grupos que manejan este tipo de datos, dificultando su lectura a públicos no especializados en temas presupuestarios.

Información presupuesto ejecutado: resulta de difícil acceso, pues estos datos no se encuentran disponibles en la Web de la Contraloría sino en la del Viceministerio de Presupuestos y Contabilidad Fiscal, en un link que deriva a otro sitio denominado SIGMA. A razón de lo anterior, la información se accede de forma inmediata y sin costo alguno; no obstante, el nivel de desagregación es muy bajo, existen cifras muy generales sobre la ejecución, por ejemplo, no permite distinguir la ejecución según los lineamientos del POA.

⁹⁹ Toda información financiera de la CGE está disponible en la Web del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) y de sus respectivos Viceministerios.

Contrataciones de bienes y servicios: en la Web de la CGE se informa que todo lo relacionado al Programa Anual de Contrataciones de la Contraloría General del Estado se dispone en el Sistema de Contrataciones Estatales¹⁰⁰. La información presentada allí sobre contrataciones que efectúa la CGE es accesible, inmediata y sin ningún costo. Asimismo, la página pone a disposición la normativa legal vigente que regula las contrataciones públicas.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Valorar la participación ciudadana en la gestión institucional de las gerencias departamentales, como también en la misma CGE, antes de constituirse en una práctica institucional es en realidad un desafío para el control gubernamental. En el proceso de sistematización se pudo recoger dos visiones. Por un lado, el reconocimiento de que la participación ciudadana puede fortalecer algunos ámbitos de la gestión del control gubernamental, aunque de por medio, se percibe que dicho proceso puede complejizar y burocratizar esta competencia. Un segundo elemento radica en que la norma vigente sobre control gubernamental no obliga explícitamente a incorporar medidas e instrumentos que permitan acercar la participación ciudadana al control gubernamental.

I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS

En Bolivia la designación de las autoridades en las GDC es efectuada por la máxima autoridad de la Contraloría, que es el Contralor General. Se ha indicado que los responsables de las GDC son profesionales con experiencia en auditoría, asimismo, el gerente departamental y los subcontralores de auditoría constitucional, externa e interna, deben ser auditores para ocupar estos cargos.

II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PROGRAMACIÓN DE AUDITORÍAS

La CGE ha establecido procedimientos para que la sociedad civil pueda presentar denuncias, que puedan convertirse en objeto de control gubernamental¹⁰¹. El mecanismo está institucionalizado¹⁰² y su alcance es general y abierto.

La denuncia debe realizarse de forma escrita, y puede presentarse en las gerencias departamentales, sin necesidad de que el actor social viaje a la oficina central de la CGE. A su vez, la CGE ha elaborado una cartilla informativa que expresa el sentido y procedimiento que debe seguir el actor para presentar su denuncia. Asimismo, en los informes del Contralor General del Estado se puede identificar las características y resultados de estas denuncias¹⁰³.

¹⁰⁰ El portal de la CGE deriva un link de acceso a dicho sistema (SICOES), detallando el procedimiento para acceder la información.

¹⁰¹ Cabe destacar que la PNTLCC establece la denuncia como una herramienta de auditoría y control social.

¹⁰² La CGE cuenta con el *Procedimiento de tratamiento de solicitudes de auditoría y denuncias (P/Q-95)*, vigente desde el 10/11/03.

¹⁰³ Si la denuncia cumple con todos los requerimientos exigidos, el Contralor evalúa la pertinencia de incorporar el caso en el plan anual de operaciones (POA), para lo que se considera: i) que la denuncia corresponda al ámbito de aplicación de la Ley 1178; ii) si se cuenta con los recursos humanos y económicos para realizar la auditoría; iii) la magnitud y el impacto de

Por otro lado, se nos informó que entre el 20% y el 30% de las denuncias efectuadas activan auditorías. A fin de que las denuncias ciudadanas tengan algún impacto, es central la presentación de documentación de respaldo, que debe ser: documentación original, fotocopia legalizada en lo posible o fotocopia simple legible, y debe guardar relación con el objeto de la denuncia.

III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO AUDITOR

Se ha valorado dos formas de participación, por un lado, la participación de la sociedad civil en la otorgación de información sobre el objeto de las auditorías durante el proceso auditor, sobre lo cual se pudo notar que no hay un mecanismo específico, pero se indicó que no hay dificultad si los ciudadanos envían mediante vía formal información que pueda contribuir a las auditorías que se están realizando. Por otro lado, no existe un mecanismo que involucre a la sociedad civil en el proceso auditor como una forma de complementar las tareas de control gubernamental, ni se realizan sistemáticamente procesos de capacitación a la sociedad civil en la materia.

IV. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES U OBSERVACIONES FORMULADAS LUEGO DEL PROCESO AUDITOR

La Contraloría o las gerencias departamentales no tienen mecanismos mediante los que se puede vincular a la ciudadanía para el seguimiento de las recomendaciones u observaciones de las auditorías concluidas. No existe ningún momento en el que la sociedad civil puede participar sistemáticamente en el monitoreo de las recomendaciones planteadas en los informes de auditoría. Frente a este hecho, la elaboración de las cartas orgánicas y los estatutos autonómicos brindan la posibilidad de institucionalizar espacios para dar a conocer el resultado de las auditorías como también para establecer un monitoreo de las recomendaciones u observaciones que plantean estos informes, proceso que debiera ser reglamentado, a fin de aprovechar la presencia de la sociedad civil en estos espacios.

V. CANALES DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA

En los últimos meses los canales de atención se han reducido a la vía telefónica y a la vía escrita; si bien con anterioridad a los cambios que se realizaron en la Web de la CGE, se disponía de un e-mail, que permitía comunicarse con funcionarios de la CGE, instrumento que no ha sido reincorporado.

En cuanto a la efectividad de estos medios, el más utilizado es la vía escrita, pues cuando se plantea de manera oral el requerimiento, éste deriva en exigir al usuario la elaboración de una carta formal solicitando la información o las aclaraciones necesarias. Las respuestas en su mayoría son lentas y burocráticas.

Otro mecanismo al que se hace especial mención en los informes del Contralor es el de una plataforma de atención y orientación al público, que se realiza en castellano y aymara. Por cierto, la Contraloría fue una de las primeras entidades en establecer la utilización de al menos dos idiomas oficiales.

la denuncia; y iii) si la unidad de auditoría interna de la entidad ya ha programado la auditoría o ya la ha realizado. Para mayor información, véase cartilla “¿Cómo hacer una denuncia?”, elaborada por la CGE.

RENDICIÓN DE CUENTAS

I. INFORMES DE GESTIÓN

Cada GDC elabora y remite anualmente sus informes de gestión a la CGE, instancia que consolida la información (programática y financiera) de las nueve gerencias departamentales, sistematización que posteriormente es plasmada en el Informe Anual del Contralor. Por ejemplo, en el informe del Contralor 2011 figura información sobre seguimientos a dictámenes por departamento y oficina central, seguimientos a procesos por departamento y oficina central, entre otros elementos.

Si bien este proceso deriva en un documento que contiene información útil y relevante sobre la gestión institucional de la CGE, debemos indicar que por la importancia y rol que cumplen las gerencias departamentales en cada región, es igual de importante que los informes de gestión de cada gerencia estén disponibles al público. En un ejercicio ciudadano de acceso a estos informes de gestión en cada GDC se evidenció que estos no están disponibles a simple solicitud, y en ese proceso se sugirió tomar contacto con la CGE.

II. ESTRATEGIA COMUNICACIONAL¹⁰⁴

A nivel de la CGE, desde 2008 se puede notar acciones comunicacionales amplias haciendo uso de diferentes medios¹⁰⁵. En el año 2009 se creó la agencia de noticias de la Contraloría (ANC) como fuente y emisor de las notas de prensa institucionales. Los formatos y medios comunicacionales utilizados en los últimos años son variados, e incluyen: resumen ejecutivo de los informes de auditoría concluidos (todos disponibles en la página Web de la CGE), elaboración de cuadernos didácticos¹⁰⁶, conferencia de prensa, radio (entrevistas y programas de sensibilización), y televisión¹⁰⁷.

Este listado de acciones comunicacionales refleja un esfuerzo importante, pero debe ser complementado sostenidamente con una mirada al ámbito regional. Por otro lado, una estrategia de comunicación puede ser acompañada por procesos de formación y capacitación a organizaciones sociales sobre los distintos temas del control gubernamental. Si bien a la fecha solo se hace la capacitación a funcionarios públicos, se debería evaluar la posibilidad de extender este proceso a organizaciones sociales, acción que facilitaría una relación más productiva entre las entidades de control gubernamental y las organizaciones sociales.

RENDIMIENTO

Para el nivel de la CGE, el DS 23215 en su artículo 69° indica que mediante informe anual al Presidente de la República, con copia al Congreso Nacional, la entidad rendirá cuentas de la labor realizada en función directa de los recursos asignados y desembolsados. Dicho informe incluirá los

¹⁰⁴ La valoración de la estrategia de comunicación se realiza a partir de una mirada a las acciones que se promueven desde la oficina central de la CGE, y no así desde las mismas GDC.

¹⁰⁵ Por las características de los medios de información utilizados, los receptores son diversos, desde agentes públicos hasta actores sociales y privados.

¹⁰⁶ Entre ellos, “Supervisando y controlando la Administración Pública ¡Contigo!”, “Pasos para hacer su declaración jurada”, “Responsabilidad por la Función Pública”, “¿Cómo hacer una denuncia?”, etc.

¹⁰⁷ También se llevó adelante una campaña televisiva, que consistió en la producción de tres spots denominados “Ayer y Hoy”, “Lucha contra la corrupción” y “Denuncia con mensajes propios”.

resultados de las auditorías y de la capacitación, evaluando la suficiencia del monto ejecutado para el desarrollo del personal profesional de la administración pública¹⁰⁸.

I. PLANIFICACIÓN DEL EJERCICIO AUDITOR

Las GDC formulan su POA de forma independiente, producto que es enviado a la oficina central de la CGE, a sus respectivas subcontralorías, a fin de recibir una probación. A su vez, durante la ejecución del POA se pueden incorporar auditorías aunque no hayan sido inicialmente identificadas. Ello puede responder a una iniciativa propia de la GDC, como ser el resultado de denuncias efectuadas por actores públicos y privados sobre hechos que ameritan una auditoría.

II. GESTIÓN DEL CONTROL

Si rescatamos la idea de un informe de gestión por cada GDC, se podría esperar que éste muestre datos referidos a la efectividad de la planificación, el impacto de las auditorías respecto a los presupuestos locales, o el monitoreo de las recomendaciones u observaciones de las auditorías, etc. La ausencia de este tipo de información nos permite realzar la necesidad e importancia de difundir los informes de gestión de cada GDC, con seguridad de que la situación de estas variables será diferente en cada gerencia, pero contribuirá a fortalecer la imagen del control gubernamental respecto a su rol constitucional y a que la sociedad civil identifique estas actividades como insumos para su control social.

III. PERTINENCIA DE LA FUNCIÓN DE LA AUDITORÍA PARA LA GESTIÓN Y/O CONTROL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La información relativa a la proporción de auditorías en servicios públicos respecto al total de auditorías realizadas, así como sobre aquellas que fueron de seguimiento a lo largo de 2011, no es particularizada o diferenciada en los informes de la CGE y no se conoce si los informes de gestión de las GDC hacen especial mención a este tipo de auditorías. La información, por tanto, existe pero requiere un reordenamiento; por ejemplo, además de presentar en el portal Web de la CGE los informes de auditoría según tipo de auditoría, podría clasificarse la información según sectores, procedimiento que permitiría identificar y clasificar el tipo de recomendaciones o hallazgos según sector, información que puede orientar a la formulación de políticas de prevención por sector a partir de recomendaciones generales para todas las GDC.

IV. CALIDAD DE GESTIÓN

En el primer trimestre de 2011, se realizó una evaluación final a la ejecución del programa de operaciones de la gestión 2010. Asimismo, a mediados de 2011 se dio seguimiento a los avances y ejecución del POA 2011, la ejecución presupuestaria y las actividades programadas en el programa anual de contrataciones. Por otro lado, la Gerencia Nacional de Auditoría Interna (GNAI) ha realizado auditorías internas a la CGE.

Un aspecto central para la calidad de gestión de la CGE es el fortalecimiento de capacidades de los funcionarios públicos¹⁰⁹. En ese marco, se cuenta con el centro de capacitación y especialización de

¹⁰⁸ Este informe es un instrumento que permite construir una valoración del desempeño institucional.

¹⁰⁹ Es así que la ley 1178, en su artículo 23, establece que la CGE es la responsable de promover programas de capacitación y especialización de servidores públicos en el manejo de los sistemas de administración y control gubernamental.

los servidores públicos en los sistemas de administración y control gubernamental, denominado CENCAP¹¹⁰.

Por otro lado, desde 2010 se lleva adelante el programa de reforma y fortalecimiento institucional, que incluye un proyecto de modernización tecnológica basado en Tecnologías de Información y Comunicación (TICs), al tiempo que se instalaron equipos que permiten resguardar todo tipo de información de la entidad en formato digital (archivos, informes de auditoría, bases de datos de la CGE).

De lo descrito anteriormente cabe resaltar dos temas. Por un lado, existe capacidad instalada en la CGE para la formación y capacitación de actores sociales sobre temas relacionados a la Contraloría. Si bien actualmente no existe un proceso que priorice la formación de actores sociales en temas de control gubernamental, este es un aspecto que puede ser promovido desde las GDC y la CGE. Por otro lado, el proceso de modernización que lleva adelante la Contraloría puede facilitar el acceso a información en temas de control gubernamental, la creación de sitios Web por cada GDC y la facilitación de procesos de formación y capacitación a actores sociales vía el portal de la CGE.

V. POLÍTICA DE GESTIÓN DEL PERSONAL

En líneas generales, el proceso de contratación es abierto mediante convocatoria, la que es publicada en la gaceta y también en la Web de la CGE; se realiza un proceso de evaluación curricular (antecedentes) y se establece una evaluación o examen técnico y entrevistas personales (evaluación de conocimientos técnicos).

Con respecto a mecanismos de protección laboral, debemos decir que está prohibida la sindicalización. Específicamente, los empleados públicos -definidos por la nueva CPE y el Estatuto del Funcionario Público¹¹¹ vigente (Ley 2027 del 27 de octubre de 1999) como servidores públicos- no pueden sindicalizarse, es decir, formar sindicatos, realizar vida política sindical y ejercer todos los derechos colectivos establecidos por la legislación laboral vigente (fuero sindical, declaratoria en comisión de los dirigentes y negociación colectiva).

Finalmente, en relación a normas de ética institucional, el Estado boliviano cuenta con un Reglamento de la responsabilidad por la función pública y un Estatuto del Funcionario Público¹¹².

¹¹⁰ La oferta académica del CENCAP se ajusta anualmente (disponible en la Web de la CGE). En el año 2011 se efectuaron 1.134 eventos, con 28.407 asistentes, a nivel de los gobiernos municipales, departamentales y de la administración central.

¹¹¹ El Estatuto de Funcionario Público no reconoce expresamente a los funcionarios públicos, donde están incluidos los funcionarios de carrera, a contrato y consultores de la Contraloría General del Estado Plurinacional.

¹¹² Asimismo, la CPE en su artículo 235, indica que son obligaciones de los servidores públicos prestar declaraciones juradas de bienes y rentas antes, durante y después del ejercicio del cargo. Sobre este último, vale resaltar que se dispone de un sistema de información que proporciona datos sobre las declaraciones juradas de los servidores públicos (<http://www.cge-djbr.gob.bo>).

COLOMBIA





Investigadora a cargo: Ana María Páez Morales
Corporación Transparencia por Colombia. Junio 2013

INTRODUCCIÓN

FORMA DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La Constitución Política de 1991 establece que Colombia es una República Unitaria que se divide administrativa y políticamente en treinta y tres (33) divisiones: treinta y dos (32) departamentos, los cuales son gobernados desde sus respectivas ciudades capitales; y un único Distrito Capital (Bogotá). Estos departamentos, a su vez, se componen de municipios que en total suman aproximadamente 1103 a lo largo del territorio. Finalmente, si bien la soberanía recae sobre el Estado central, los departamentos y municipios (ambos se entienden como *entidades territoriales*) poseen autonomía administrativa, fiscal y política.

SISTEMA DE FISCALIZACIÓN SUBNACIONAL

En cuanto al tema de la vigilancia de recursos públicos, la Contraloría General de la República -CGR- es el máximo órgano de control fiscal del Estado. Como tal, tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos, y contribuir a la modernización del Estado mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas. La Constitución de 1991, en su artículo 267, establece que:

“El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación”.

Por su parte, las Contralorías departamentales y municipales poseen las mismas funciones de la CGR **dentro de sus propias jurisdicciones** y sobre los **recursos que corresponden exclusivamente a cada entidad territorial**¹¹³. Esto implica que las adjudicaciones presupuestales a las Contralorías se diferencian de acuerdo al tipo de entidad territorial (departamental, municipal o distrital) y la categoría a la que pertenece la misma¹¹⁴. Asimismo, las instancias de postulación y elección de los Contralores varían del orden departamental al municipal¹¹⁵. Las anteriores son algunas diferencias sustanciales entre las contralorías que corresponden a entidades territoriales distintas. No obstante, todas ellas gozan de **autonomía para ejercer las funciones a cargo y**

¹¹³ Artículo 272 de la Constitución Política de 1991.

¹¹⁴ Artículos 8 y 10 de la Ley 617 de 2000. Las categorías de los departamentos y municipios, se establecen de acuerdo al número de habitantes que posean y a los ingresos que reciben.

¹¹⁵ “Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal (...) Igualmente les corresponde elegir contralor para período igual al del gobernador o alcalde, según el caso, de ternas integradas con dos candidatos presentados por el tribunal superior de distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo contencioso-administrativo”. Artículo 272 de la Constitución Política de 1991.

administrar su presupuesto¹¹⁶, dentro del marco de los lineamientos que establece la Constitución de 1991 y demás leyes sobre el tema.

Con la implementación de la Carta Política de 1991, el control fiscal a la gestión pública pasó de ser previo y perceptivo a **posterior y selectivo**¹¹⁷. Es decir, el control fiscal se realiza después de que las entidades públicas ejecutan los recursos asignados para su funcionamiento; y, por otro lado, dichas entidades son autónomas en la selección de auditorías a los sujetos de control bajo su jurisdicción¹¹⁸. A propósito, los **sujetos de control son diferentes** entre las entidades departamentales y las municipales, debido a que las competencias entre estos dos tipos de entidades territoriales difieren entre sí. Es así como las contralorías departamentales tienen a su cargo instituciones que responden tanto al orden municipal como al departamental¹¹⁹, mientras que las municipales tienen a su cargo recursos exclusivamente municipales¹²⁰.

Asimismo, los organismos de control fiscal deben **vincular a la comunidad** en la realización de su gestión fiscal sobre el desarrollo de planes, programas y actividades; de tal forma que a través de los ciudadanos y de los organismos de participación comunitaria se pueda garantizar que la función del Estado esté orientada a buscar beneficios de interés común¹²¹. La importancia del involucramiento de la ciudadanía en el funcionamiento de las Contralorías, se robustece si se considera que ellas poseen **jurisdicción coactiva**, es decir, tienen la potestad de hacer uso de diferentes mecanismos para la recuperación o secuestro preventivo del patrimonio público en riesgo, así como la formulación de sanciones y multas para las instituciones que no cumplen con los principios constitucionales de la gestión fiscal, previa advertencia por parte de la Contraloría respectiva¹²².

Finalmente, los principios constitucionales mencionados, que fundamentan la vigilancia de la gestión fiscal del Estado, son: la **eficiencia**, la **economía**, la **eficacia**, la **equidad** y la **valoración de los costos ambientales**¹²³. En este sentido, puede inferirse que las Contralorías estudiadas no sólo deben procurar la aplicación de dichos principios en sus sujetos de control, sino también adoptarlos dentro de su propia gestión. La evaluación de las entidades fiscalizadoras se convierte, entonces, en una manera útil de indagar en el funcionamiento oportuno de las mismas y su coherencia con el control que ejercen sobre otras entidades.

En este sentido, la Iniciativa TPA se presenta como un instrumento propicio para el diagnóstico de las Contralorías del Estado colombiano en los temas de Transparencia y Acceso a la Información, Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas y Rendimiento. Son éstos los ítems que abarcan el contenido del documento que se presenta a continuación.

¹¹⁶ Artículo 7 de la Ley 42 de 1993.

¹¹⁷ *Ibid.* y Artículo 5 de la Ley 42 de 1993.

¹¹⁸ No obstante, de un tiempo para acá es puesto en marcha un nuevo enfoque del control que permite la aplicación de una función de advertencia o prevención, para que el administrador público conozca en tiempo real las inconsistencias detectadas por la Contraloría y mediante la aplicación de un control de corrección proceda a subsanarlas.

¹¹⁹ Corresponde a las Contralorías Departamentales vigilar los recursos de las administraciones municipales cuya categoría (número de habitantes) no implica la consolidación de una contraloría propia, las instituciones educativas departamentales, centros departamentales de salud, las secretarías de la Gobernación Departamental, **empresas de servicios públicos municipales**, las asociaciones de municipios, entre otros.

¹²⁰ Corresponde a las Contralorías Municipales vigilar los recursos de la administración municipal (dentro de la que se encuentra el Concejo, la Alcaldía y la Personería), los institutos educativos municipales, diversa clase de institutos (de cultura y turismo o deportes y recreación, por ejemplo), entre otros.

¹²¹ Artículo 167 de la Ley 136 de 1994.

¹²² Capítulos IV y V de la Ley 42 de 1993.

¹²³ Artículo 8 de la Ley 42 de 1993.

ENTIDADES SUBNACIONALES SELECCIONADAS

Para el desarrollo de los diagnósticos a Contralorías Subnacionales con los instrumentos dispuestos por la Iniciativa TPA, se hizo una selección de contralorías departamentales y una municipal, esto con el fin de poder tener criterios de comparabilidad con los otros ejercicios y la situación de los demás países, así como también la posibilidad de evaluar contralorías que cuentan con un respaldo presupuestal amplio, y la magnitud de los sujetos de control que deben de fiscalizar y competencias asociadas a esta responsabilidad.

Transparencia por Colombia seleccionó las siguientes:

- Contraloría Municipal de Bucaramanga
- Contraloría Departamental de Norte de Santander
- Contraloría Departamental de Cundinamarca

CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA

El municipio de Bucaramanga es la capital del departamento de Santander y tiene 509.918 habitantes. La contraloría dispone de un número significativo de presupuesto y de sujetos a auditar. Según la naturaleza jurídica y constitucional, no existen diferencias entre las contralorías municipales con respecto a las departamentales; se diferencian en tanto sus capacidades y su alcance técnico. La Contraloría de Bucaramanga es -por tanto- una contraloría municipal grande que puede tener criterios similares a los de una contraloría departamental.

CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE NORTE DE SANTANDER

El departamento está compuesto por 40 municipios agrupados en 6 subregiones y tiene 1.900.000 habitantes. La realidad de esta contraloría es más favorable en cuanto a su desarrollo institucional, se evidencian procesos para fortalecerse, y al mismo tiempo también su capital humano. Ha tenido procesos de modernización que si bien no son óptimos, sí resaltan frente a la situación de otras contralorías departamentales que aún están en un estado anterior a los procesos de modernización. Esta contraloría cuenta además con un trabajo y esfuerzo en los ejercicios de control fiscal a sus sujetos de control y ello se representa en tener resultados relevantes en materia de hallazgos e investigaciones por posibles detrimentos patrimoniales.

CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE CUNDINAMARCA

Cundinamarca está dividida en 15 provincias creadas para facilitar la administración del departamento. Dentro de ellas se asientan 116 municipios y el Distrito Capital de Bogotá. Con 2.800.000 (sin contar a Bogotá). Esta contraloría tiene un contexto similar a la de Norte de Santander, con un nivel de desarrollo promedio, que ha permitido promover espacios con la ciudadanía básicos, así como también presenta algunas dificultades al momento de publicar los sujetos de control que fueron auditados. Los procesos y procedimientos no están establecidos en su totalidad, siendo esta contraloría una de las más grandes del país, evidencia desórdenes administrativos y alta discrecionalidad del Contralor de turno.

RESULTADOS DEL ESTUDIO

ACCESO A LA INFORMACIÓN

I. SITIO WEB

Las entidades fiscalizadoras estudiadas poseen un sitio Web propio donde publican información sobre su estructura, funcionamiento y acciones realizadas. De manera general, puede decirse que estas páginas se encuentran actualizadas en lo referente a las noticias relevantes, los planes de acción y el Plan Estratégico de la Administración que va de 2012 a 2015. También poseen un buzón de quejas, denuncias o reclamos, que sirve como herramienta de contacto con los ciudadanos. Los aspectos por mejorar varían de acuerdo a cada página Web observada, si bien presentan un aspecto en común que a continuación se describe.

Llama la atención que ninguna de las páginas exhibe altos estándares en materia de *interactividad* con la ciudadanía. Si bien cada sitio Web cumple con la herramienta anteriormente mencionada (buzón para denuncias) y sus funcionarios resaltan la rapidez para darle trato a las quejas, denuncias o reclamos allí expuestos, no existe una herramienta que suponga la respuesta inmediata al ciudadano.

Los aspectos positivos que se pueden resaltar son: la existencia de un sitio Web propio para cada Entidad, la navegabilidad de los mismos (pues poseen vínculos para cada herramienta, un buscador de información, enlaces a otros portales Web, entre otros) y el contenido que se publica en las páginas. Allí pueden encontrarse documentos como controles de advertencia, fichas de informes de auditorías, los sujetos de control asignados, entre otros¹²⁴.

En líneas generales, todas las páginas Web deben mejorar su interactividad con el ciudadano, de manera que se propenda por una respuesta instantánea hacia sus inquietudes, denuncias o quejas. A su vez, una recomendación oportuna es la incorporación de un chat o foro que provea información personalizada y simultánea a los ciudadanos, en aras de mejorar el nivel de interactividad de la página.

II. DISPONIBILIDAD Y CALIDAD DE INFORMACIÓN RELEVANTE

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información -que obliga a funcionarios públicos a otorgar información a los ciudadanos siempre que ésta no implique riesgos de seguridad nacional o cuya difusión sea ilegal- fue aprobada por el Congreso de la República¹²⁵, pero, a la fecha de redacción de este informe, se encuentra en proceso de revisión por la Corte Constitucional. Es decir, no se

¹²⁴ Los documentos mencionados pueden no encontrarse en las tres páginas revisadas. Sin embargo, todas presentan más de un tipo de documento relacionado con el control fiscal que ejercen.

¹²⁵ <http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/14217-aprobada-ley-estatutaria-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion>, consultado en diciembre de 2012.

encuentra vigente todavía y por ello no fue comprendida dentro de este Diagnóstico. No obstante, las Contralorías presentan un buen desempeño en la disponibilidad y calidad de información institucional, del ciclo de auditorías, del personal en cargos directivos y de la gestión financiera, presupuestaria y de contrataciones.

Es medianamente repetitivo que el desempeño en la *disponibilidad* de la información de las Entidades sea mejor que en la *calidad* de la misma. Así, por ejemplo, la información sobre la *Agenda de las autoridades* no resultó completa (como indicativo de su calidad) en ninguna de las Contralorías, si bien fue totalmente accesible en todos los casos. Por otro lado, documentos importantes relativos al ciclo de las auditorías no siempre se encuentran disponibles de forma instantánea para los ciudadanos. Finalmente, todas las Entidades cumplen satisfactoriamente con la disponibilidad y calidad de información sobre los procedimientos de contratación. Esto se debe a que las Contralorías están en la obligación de suministrar esta información en el Portal Electrónico Único de Contratación-PUC, un sitio Web del Estado que se implementa como estrategia del programa nacional *Gobierno en Línea*¹²⁶.

Las fortalezas de las Contralorías estudiadas en cuanto a la disponibilidad y acceso a la información son: la disponibilidad de información sobre algunos aspectos institucionales, de los funcionarios en cargos directivos y de las contrataciones que realiza.

Sin embargo, los aspectos a mejorar se relacionan, sobre todo, con la *calidad* de la información suministrada. Esto es, su integralidad, pertinencia, claridad y comprensibilidad. Asimismo, es conveniente que algunas de las Contralorías faciliten el acceso a documentación sobre los ciclos de auditorías y sobre el manejo financiero y presupuestal en la gestión, de tal forma que el ciudadano tenga que encontrarse con la menor cantidad de trámites posibles para obtener dicha información.

En este orden de ideas, la recomendación principal para las Entidades es que fortalezcan y mejoren sus páginas Web con la mayor cantidad posible de información¹²⁷, que entre otras busca exigir la mínima información necesaria para que la ciudadanía conozca la identidad de los organismos, como lo es el organigrama, competencias, normatividad y demás documentos asociados a la actividad misional de cada entidad y de los servidores que la componen; ya que de esta manera se puede contar de manera instantánea con la documentación producida por cada una. Con respecto a la *calidad* de la información que puede obtenerse, es importante que se precise que la publicidad requiere hacer un trabajo profundo identificando las necesidades de información a la ciudadanía, esto además quiere decir que debe hacerse en un lenguaje que sea fácilmente entendible y de acceso directo.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS

La fase de designación de funcionarios no presenta ningún mecanismo de involucramiento de la ciudadanía. Si bien la elección de los Contralores la realizan organismos representativos de la

¹²⁶ El Programa Gobierno en Línea busca hacer uso de las TICs (Tecnologías de la Información) para impulsar el Buen Gobierno, mejorar el Servicio al Ciudadano y empoderar al ciudadano como agente activo dentro del funcionamiento del Estado: <http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/objetivos.shtml>, consultado en diciembre de 2012.

¹²⁷ De acuerdo a lo señalado en la nota metodológica, la información sobre la institución como tal (*competencias, organigrama, actividades, normas de funcionamiento interno, agenda de autoridades*), el ciclo de auditorías (*planes e informes de auditorías*), el personal en cargos directivos, la gestión financiera y presupuestal (*presupuestos asignados y ejecutados*) y las contrataciones.

comunidad (Asambleas departamentales y Concejos municipales)¹²⁸, éste es un proceso cerrado que no consulta en alguna medida a los ciudadanos del común. A su vez, el resto de funcionarios directivos de la Entidad son elegidos de forma cerrada, sin siquiera pasar por un proceso de concurso.

Es conveniente, entonces, que se abran espacios para hacer más visibles estos procedimientos, de tal forma que la ciudadanía tenga información directa sobre cómo se está llevando a cabo el proceso y cuáles son las hojas de vida de los candidatos a diferentes cargos directivos.

II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PROGRAMACIÓN DE AUDITORÍAS

Para la fase de programación de auditorías, en la mayoría de las Entidades no existen mecanismos formales o prácticas de consulta ciudadana. Sin embargo, las denuncias se convierten en un instrumento fuerte que puede modificar los planes de auditorías formulados anualmente.

Tanto para los *mecanismos de consulta* como para las *denuncias ciudadanas*, la calidad de la información que se puede obtener de dichos instrumentos no es la esperada en ninguna de las Contralorías. Es decir, no se encuentra información sobre experiencias previas del uso de dichos mecanismos, material gráfico o audiovisual, o el modo en que la Entidad planifica los mismos. Por otro lado, el desempeño en lo relacionado al *feedback* o los mecanismos para el seguimiento de las propuestas o denuncias presentadas, no se encuentra lo suficientemente desarrollado en ninguna de las Entidades.

Los aspectos positivos que se destacan en esta fase son: la disponibilidad de *canales para la incorporación de denuncias ciudadanas* como potenciales insumos para la programación de auditorías, y la *efectividad de las denuncias ciudadanas* en la programación de auditorías, así como de los *mecanismos de consulta ciudadana* cuando se aplican.

Esto último debe examinarse con cuidado, ya que si bien los canales para la incorporación de denuncias y algunos mecanismos de consulta ciudadana existen, las Entidades hacen uso del buzón de quejas y reclamos casi como único instrumento para ejercer la Participación Ciudadana. En este sentido, los aspectos a mejorar se relacionan con la *calidad de la información* sobre los mecanismos de participación ciudadana en la programación de auditorías, la *existencia de mecanismos formales para el seguimiento de las denuncias y propuestas*, y el fortalecimiento o *creación de mecanismos de consulta ciudadana* para la formulación del Plan General de Auditorías-PGA.

De esta manera, las recomendaciones que pueden realizarse conciernen al mejoramiento de la información disponible en el sitio Web sobre la posibilidad de denunciar posibles detrimentos al patrimonio público. Esto implicaría una explicación clara sobre el proceso a seguir y las notificaciones que el quejoso o peticionario recibirá en la medida en que su denuncia o inquietud sea tratada. Esto aumentaría, a su vez, el grado de formalidad de los mecanismos para el seguimiento de las denuncias o propuestas (*feedback*), en la medida que el ciudadano tendría total claridad sobre el proceso y la normatividad que lo respalda.

III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO AUDITOR

La mayoría de las Entidades incorporan prácticas o mecanismos para la recepción de información desde la ciudadanía en la ejecución del proceso auditor. En concordancia a esto, también se han

¹²⁸ Esta elección se realiza a partir de una terna de candidatos conformada por dos tribunales de la Entidad territorial, pertenecientes al Poder Judicial del Estado.

adelantado procesos de capacitación a la sociedad civil sobre temas de control fiscal. No obstante, ninguna Entidad revisada permite la intervención ciudadana directa en dicha ejecución.

El nivel de la participación de la sociedad civil en la fase del proceso auditor varía entre regular y muy bajo. Sólo algunas Entidades poseen un alto grado de institucionalización de *mecanismos para la recepción de información por parte de ciudadanos*, es decir, que dichos mecanismos se ejecutan con buenos niveles de regularidad y formalidad.

Se deben destacar como aspectos positivos las prácticas que realizan las Contralorías sobre: recepción de información por parte de la ciudadanía y el ejercicio de capacitación hacia veedurías o ciudadanos comunes. Son elementos incipientes que pueden fortalecerse con el tiempo en aras de consolidar la participación ciudadana en la fase del proceso auditor.

Es importante que se tenga como prioridad el mejoramiento o implementación de capacitaciones a veedurías u organizaciones afines, ya que las mismas pueden aportar en el proceso auditor como mecanismos de intervención directa. Así, es recomendable que se siga en el camino que acerca a las veedurías ciudadanas con las entidades fiscalizadoras, con la visión de que en un futuro se supere la etapa de capacitación.

IV. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES U OBSERVACIONES FORMULADAS LUEGO DEL PROCESO AUDITOR

No existen mecanismos formales para el seguimiento de recomendaciones por parte de la ciudadanía de acuerdo a lo formulado por las Contralorías. Sin embargo, existen algunas prácticas que se asocian, sobre todo, a la rendición de cuentas. Por ejemplo, la socialización de los informes de auditorías con los ciudadanos que hayan interpuesto denuncias conlleva a que el mismo denunciante participe en la última fase del ciclo de auditorías y posea la documentación necesaria para hacer seguimiento a los procesos de auditoría adelantados por las Entidades.

Si bien existe sólo un caso particular de un mecanismo para el involucramiento de la ciudadanía en el *seguimiento a las recomendaciones*, todas las Entidades poseen un desempeño regular en la calidad de la información que puede obtenerse a propósito de las prácticas de participación que se ejercen en esta fase. Llama la atención, además, que la efectividad del mecanismo descrito más arriba (contacto directo con el ciudadano que haya interpuesto una denuncia en el seguimiento de recomendaciones) es bajo, lo que se traduce en un porcentaje casi nulo de auditorías que incorporan instancias de monitoreo de las recomendaciones/observaciones formuladas.

En este orden de ideas, se recomienda que la participación ciudadana sea vista como un factor integral, cuyos mecanismos y prácticas no se limiten sólo a alguna de las fases formuladas, sino que puedan tener derrame sobre cada momento del funcionamiento de la Entidad o de la ejecución de los Planes Generales de Auditorías-PGA. Es así como se entienden las denuncias ciudadanas en una de las Contralorías revisadas, las cuales se tratan de forma personalizada de principio a fin con el denunciante. Por supuesto, también es recomendable asumir mecanismos más abiertos que no dependan exclusivamente de un ciudadano que interpone una denuncia. Para ello, una propuesta es que una vez que se están elaborando los informes de auditorías, haya un espacio de discusión con las mismas veedurías ciudadanas que se encuentran en proceso de capacitación, a manera de consulta.

V. CANALES DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA

Todas las Entidades abarcadas para este diagnóstico tienen un desempeño excelente en cuanto a la *institucionalidad* de los canales de atención a la ciudadanía. Sobre la efectividad de dicha atención, sólo

una de las Contralorías no logra el excelente desempeño que las otras mantuvieron, en concordancia con el resultado en institucionalidad.

La única particularidad encontrada es que una de las Entidades no alcanza el máximo de efectividad en su atención al ciudadano, debido a que no reacciona de modo inmediato a las solicitudes, inquietudes o denuncias hechas por el mismo. Se trata de un caso aislado que puede deberse a variables distintas a las requeridas sobre la *institucionalidad* de los canales de atención, ya que las otras dos Contralorías tienen un desempeño excelente tanto en la *efectividad* como en la *institucionalidad* de los mismos canales.

De acuerdo a los resultados arrojados por el diagnóstico, es de resaltar que todas las Entidades tienen una dependencia exclusiva para la participación ciudadana, la cual recoge y examina la información suscrita por ciudadanos u organizaciones civiles. Este trabajo especializado redundo en altos niveles de efectividad, lo que quiere decir que -en general- se responde de manera inmediata y a través de diferentes medios a las solicitudes o denuncias ciudadanas.

Finalmente, según las entrevistas realizadas a funcionarios y a la revisión de cada plan estratégico y plan de acción de las Contralorías, se denota cierto aire de ambigüedad y/o de falta de fuerza en las dependencias de participación ciudadana. Esto, debido a que en ocasiones no es claro hasta qué punto dicha oficina tiene competencias para tratar las denuncias ciudadanas, si se tiene en cuenta que otras dependencias se encargan de los temas específicos sobre los que tratan las denuncias. Por ejemplo, si existe una queja hacia un funcionario de una Contraloría, no es totalmente claro cómo se dividen las funciones entre la Oficina de Control Interno y la de Participación Ciudadana¹²⁹. Por otro lado, la división del trabajo en esta última dependencia no es tan compleja como en otras. Esto no es negativo *per se*, pero sí es reflejo de que la Participación Ciudadana es un tema relativamente incipiente que con el tiempo debe robustecer sus funciones en la dependencia asignada.

RENDICIÓN DE CUENTAS

I. INFORMES DE GESTIÓN

Todas las Contralorías estudiadas elaboran informes de gestión cada año o vigencia, como mínimo. Esto es bastante positivo. Sin embargo, hay aspectos por mejorar en cuanto a la *integralidad* y *difusión* de los mismos.

Los aspectos que impiden u obstaculizan un desarrollo excelente en este indicador son la integralidad y difusión de los informes de gestión. Las Entidades revisadas generalmente presentan vacíos respecto a la información de presupuestos ejecutados de acuerdo a acciones específicas, las acciones cumplidas para cada año o los convenios firmados por la Entidad. Además, no siempre se presentan estos informes mediante audiencia pública.

El aspecto positivo que más debe resaltarse, es que se cumple de forma regular con la elaboración de los informes de gestión. Asimismo, su comprensión es apta para un público no especializado y están disponibles de forma instantánea a través del sitio Web de cada Entidad.

Se requiere mejorar, entonces, la integralidad de la información suministrada y la difusión de los informes de gestión. Es necesario aclarar que la difusión de éstos es buena en tanto que se presentan

¹²⁹ Esta reflexión se hace a partir de los planes de acción de una de las Entidades diagnosticadas.

a los sujetos de control auditados y a las administraciones correspondientes¹³⁰, pero puede ser mejor si se vincula en mayor medida a las audiencias públicas. Para ello, se recomienda que estos documentos desagreguen la información tanto como se pueda, de acuerdo a las acciones y los plazos dispuestos por los planes de acción, y con un formato que pueda ser replicable para futuras vigencias y administraciones. Considerando que las Entidades tienen un buen desarrollo de los Canales de Atención al Ciudadano, es necesario que éstos se articulen con la información dispuesta y desagregada de los informes de gestión, de tal manera que los niveles de difusión aumenten. En este sentido, dichos informes deben poseer un lenguaje y formato que faciliten el control social de ciudadanos y veedurías.

II. ESTRATEGIA COMUNICACIONAL

Los productos de control (hallazgos e informes de auditorías) de las Entidades estudiadas son difundidos a través de múltiples medios de comunicación abiertos. Sin embargo, esta difusión no se realiza de manera focalizada hacia actores que potencialmente se interesarían en los temas de los productos de control elaborados.

Sólo una de las Contralorías tiene presencia tanto en televisión y radio como en los sitios Web de otros organismos¹³¹. No obstante, el desempeño sobre la difusión de los productos de control es similar para todas las Entidades. Esto se debe a que ninguna de las Contralorías difunde sus productos de manera focalizada.

Así, los aspectos positivos de la estrategia comunicacional son: la presentación de productos de control frente a los sujetos auditados y a las instancias del Poder Ejecutivo, el formato inteligible de estos productos para diferentes actores y la presencia en medios como radio, televisión y/o páginas Web de otros organismos.

Es de mejorar, empero, la estrategia hacia una visión focalizada para difundir los productos de control entre aquellos actores, organismos u otros sujetos de control que pueden interesarse en resultados específicos de acuerdo a su naturaleza.

De esta manera, se recomienda reflexionar sobre las relaciones existentes entre los sujetos de control que cada Entidad tiene a su cargo, con el fin de que se puedan realizar audiencias públicas temáticas donde se reúnan todos los agentes interesados en determinados resultados de control. Asimismo, es conveniente que se generen relaciones con organizaciones u organismos que no necesariamente sean sujetos de control, pero cuya naturaleza incumbe el manejo de recursos públicos determinados. Por ejemplo, podrían realizarse discusiones sobre los productos de control arrojados desde las auditorías realizadas a universidades públicas del orden nacional y a las del orden departamental. Esto daría pie para que se identifiquen riesgos en común de detrimento al patrimonio público.

¹³⁰ En el caso de las Contralorías Departamentales, las Asambleas departamentales. Y las Contralorías Municipales, frente a los Concejos municipales.

¹³¹ Empero, es necesario mencionar que estos medios comprenden una cobertura local. Es decir, el alcance que pueden tener sobre medios nacionales es exiguo.

RENDIMIENTO

I. PLANIFICACIÓN DEL EJERCICIO AUDITOR

Por mandato constitucional, las Contralorías territoriales o subnacionales son autónomas para planificar sus auditorías, por supuesto, acogiéndose a los sujetos de control que le competen. Asimismo, la posibilidad de incorporar auditorías no planificadas dentro de sus planes, es viable dentro de su funcionamiento.

Si entendemos por incorporación de “objetos de auditoría una vez aprobado o iniciado el período de ejecución del plan”, el anexar nuevas auditorías dentro de los planes; entonces puede decirse que las Contralorías tienen autonomía constitucional para ello. No obstante, esta facultad se da en algunas Entidades sólo de forma ocasional, de acuerdo a las circunstancias a que haya lugar: denuncias ciudadanas o razones logísticas, por ejemplo. Estos cambios se realizan a partir del estudio y aprobación por parte de un comité específico, donde se encuentran los altos cargos de la Entidad.

La capacidad de modificar los Planes Generales de Auditorías-PGA, hace que las posibilidades de cumplimiento total de los mismos aumenten. De manera que, en promedio, las Contralorías revisadas tuvieron un cumplimiento del 99,6% en las administraciones 2008-2011.

Empero, es recomendable que las Entidades no abusen de dicha facultad y que aclaren de forma expresa en sus informes de gestión los cambios que realicen, y las razones que los fundamentarían.

II. GESTIÓN DEL CONTROL

La gestión del control en las Entidades presenta, en términos generales, buenos resultados en cuanto al cumplimiento de la planificación, cobertura de sujetos de control y cubrimiento de presupuesto. Sin embargo, hay aspectos puntuales que todas las Contralorías deben mejorar.

A continuación, se presenta el balance de cumplimiento de los PGA de 2008 a 2011 en relación al presupuesto de cada Entidad.

BUCARAMANGA

	2008	2009	2010	2011	Total
Auditorías programadas	28	23	21	29	101
Auditorías ejecutadas	28	22	21	29	100
Porcentaje de ejecución	100%	95,65%	100%	100%	99%
Presupuesto	\$2.934.751.00	\$ 2.405.478.000	\$ 2.934.751.000	\$ 2.904.385.000	\$ 8.244.614.000

NORTE DE SANTANDER

	2008	2009	2010	2011	Total
Auditorías programadas	26	40	44	46	156
Auditorías ejecutadas	27	43	44	48	162
Porcentaje de ejecución	100%	100%	100%	100%	100%
Presupuesto	\$ 2.451.675.003	\$ 2.956.256.049	\$ 3.282.529.718	\$ 3.345.175.317	\$ 12.035.636.087

CUNDINAMARCA

	2008	2009	2010	2011	Total
Auditorías programadas	171	221	179	207	778
Auditorías ejecutadas	171	220	179	207	777
Porcentaje de ejecución	100%	99.54%	100%	100%	99.87%
Presupuesto	\$ 9.459.986.128	\$ 11.726.057.560	\$ 12.287.552.026	\$ 12.420.054.309	\$ 45.893.650.023

Los aspectos positivos que se destacan sobre la Gestión del Control en las tres Entidades son: más del 40% del presupuesto de la administración pública local ha sido auditado y, por otro lado, siempre se contempla un monitoreo de la entidad sobre las recomendaciones u observaciones formuladas sobre los sujetos de control auditados, a través de planes de mejoramiento.

No obstante, el aspecto a mejorar más relevante es la realización de auditorías de seguimiento de auditorías anteriores en las que se identificaron fallas o sobre las que se establecieron recomendaciones. No basta con realizar planes de mejoramiento, si ellos no se evalúan posteriormente.

En este sentido, es recomendable que las administraciones de las Contralorías apliquen el principio de *continuidad* sobre su planificación, y no que hagan “borrón y cuenta nueva” cuando se generan cambios en los cargos directivos. Este punto se fundamenta, además, en la ausencia de líneas de base en los planes de acción de las Entidades, lo que no permite una comparación completa de la gestión a largo plazo.

III. PERTINENCIA DE LA FUNCIÓN DE LA AUDITORÍA PARA LA GESTIÓN Y/O CONTROL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La Contraloría municipal tiene un excelente rendimiento para las auditorías de seguimiento, de tal forma que cumple a cabalidad con este requisito para la única entidad de servicios públicos que le compete. Por otro lado, las Contralorías departamentales tienen una proporción entre el 35% y el

59% de auditorías dedicadas sólo a los servicios públicos¹³². De ellas, las auditorías de seguimiento varían entre el 1% y el 34%. Lo primero se explica porque los puntos de control¹³³ de las Contralorías tienen una distribución específica en cuanto a los sectores que se auditan. Es decir, los puntos de control de servicios públicos a auditar pueden ni siquiera alcanzar el 60% de los puntos de control en total de cada Entidad¹³⁴.

IV. CALIDAD DE GESTIÓN

La evaluación de la calidad de la gestión de las Contralorías como Entidades corresponde a la Auditoría General de la República. Ella es la encargada de auditar a la Contraloría General y a las territoriales, y verificar en su gestión la aplicación de los principios, procedimientos y sistemas constitucionales¹³⁵. Es por ello que para efectos del presente diagnóstico se valoraron las evaluaciones que cada Contraloría realiza a sus funcionarios o planta de personal, lo cual sí le corresponde a ellas. Así, los resultados arrojaron que las Entidades revisadas, en su mayoría, únicamente desarrollan informes internos de evaluación de sus dependencias. A su vez, realizan capacitaciones obligatorias u optativas a sus funcionarios sobre temas técnicos de control fiscal y hacen uso de un sistema tecnológico para su gestión.

Todas las Contralorías tienen un desempeño medio en esta variable de *calidad de la gestión*, excluyendo de allí el indicador de los *mecanismos formales de evaluación de la gestión*, pues la mayoría de las Entidades no vincula agentes externos en la evaluación del personal y esto genera una merma en el balance final. Por último, la *capacitación del personal* y la disponibilidad de un *sistema de información para la gestión*, se desarrollan óptimamente en algunas Contralorías.

Los aspectos positivos se relacionan con la realización de evaluaciones al personal a través de la Oficina de Control Interno, el desarrollo de capacitaciones obligatorias u optativas (varían según la Entidad) y el uso de sistemas tecnológicos de gestión.

Sin embargo, es importante optimizar las prácticas y mecanismos descritos, de tal forma que se realicen, sobre todo, *capacitaciones* obligatorias sobre diversos temas; y se cumpla no sólo con la *implementación de un sistema tecnológico de gestión*, sino que se digitalice (o escanee) cada documento emitido junto al manual de procedimientos internos.

En este sentido, se recomienda ampliar el uso de los sitios Web de cada Entidad con el fin de que puedan encontrarse documentos de relevancia sobre el desempeño de los organismos: históricos de informes de gestión, presupuestos y gastos desagregados, informes de auditorías, funciones o controles de advertencia, entre otros. Asimismo, es importante aumentar la integralidad de la información sobre los funcionarios de la Entidad, de manera que su gestión individual se publique y se revise no sólo por los funcionarios de la misma Contraloría, sino también por parte de la ciudadanía interesada. Finalmente, resulta oportuno resaltar que la evaluación de funcionarios no directivos

¹³² Se parte de que “servicios públicos” son aquellos que corresponden al acueducto, alcantarillado, aseo y energía eléctrica. Ver Ley 142 de 1994.

¹³³ La diferencia entre “sujetos de control” y “puntos de control” es que los últimos son las sedes o puestos que se derivan de determinado sujeto de control. De esta forma, un hospital que puede tener más de un puesto de salud, requerirá una auditoría en cada uno de esos puestos o puntos de control.

¹³⁴ Esto se evidencia con las listas de sujetos y puntos de control adjudicados a las Contralorías departamentales: más del 60% de sus puntos de control pertenecen a instituciones educativas departamentales y a las administraciones de los municipios que controlan.

¹³⁵ Decreto de ley 272 de 2000/ <http://www.auditoria.gov.co>

debe realizarse a partir del formato dispuesto por la Comisión Nacional del Servicio Civil-CNSC¹³⁶, considerando que ésta es una entidad del Estado encargada de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos¹³⁷.

V. POLÍTICA DE GESTIÓN DEL PERSONAL

Esta variable arrojó, en general, resultados extremos. Por un lado, ninguna de las Contralorías aplica aspectos sobre política de transparencia para el ingreso de personal con cargos de libre nombramiento y remoción. Es un proceso cerrado donde se evalúan los perfiles de candidatos por parte de los funcionarios directivos de las dependencias correspondientes. Por otro lado, la modalidad de contratación prevalente se refiere a un tiempo indeterminado¹³⁸ (lo que garantizaría estabilidad en los cargos) y, además, existen normas de transparencia patrimonial, normas sobre conflictos de intereses y normas sobre conducta/ética profesional, alcanzando un excelente desempeño para estos indicadores.

La explicación que clarifica por qué el indicador de *ingreso del personal* es un aspecto a mejorar, es la siguiente: los tipos de contratos que el personal de las Contralorías territoriales tiene dentro de su planta son: cargos de carrera administrativa, cargos en provisionalidad, cargos de libre nombramiento y remoción, y un cargo de período fijo (que es el que poseen los Contralores o Contraloras). Si bien los cargos de carrera administrativa no implican un proceso de competencia abierto, por existir una política y una instancia nacional¹³⁹ para ello, aquellos de libre nombramiento y remoción sí. Sin embargo, dichos procedimientos de contratación se realizan con altos niveles de discrecionalidad y poca visibilidad.

De esta manera, se observa que el marco jurídico concierne a las Contralorías subnacionales y las competencias que les corresponden, hace que el desempeño no sea el esperado de acuerdo a lo que requiere el Cuestionario, ya que la proporción de empleados cuyos cargos ameritan un proceso competitivo abierto (libre nombramiento y remoción) es menor a la de aquellos que suponen, por el contrario, un proceso cerrado (cargos de carrera administrativa)¹⁴⁰. Y sin embargo, para la obtención de los primeros cargos, no se realizan ejercicios de visibilidad y convocatoria como se esperaría.

¹³⁶ <http://www.cns.gov.co/docs/3.3.23.2.341.pdf>, consultado en diciembre de 2012.

¹³⁷ Artículo 130 de la Constitución Política de 1991, Sentencias de la Corte Constitucional 372 de 1999 y 1262 de 2005.

¹³⁸ Es necesario reiterar que no se realizan procesos competitivos abiertos, debido a la naturaleza de los cargos en las Entidades.

¹³⁹ Comisión Nacional del Servicio Civil.

¹⁴⁰ No obstante, es necesario tener en cuenta que, si bien la realización de concursos competitivos abiertos hace parte de los requerimientos en TPA, ello no significa que dejen de existir riesgos de corrupción. Es así como en la administración 2008-2011, la Contraloría General de la República fue investigada por la existencia de una “nómina paralela” -es decir, la existencia de una gran cantidad de contratistas que superaban a los empleados de planta- que implicó altos gastos para la Entidad. Fuente: <http://www.portafolio.co/archivo/documento/CMS-8390800>, consultado en Diciembre de 2012

ECUADOR





Investigadores a cargo: Andrea Muñoz y Paúl Medina

Grupo Faro - Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades. Junio 2013

INTRODUCCIÓN

FORMA DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El Estado Ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Es un estado con una organización político-administrativa en el territorio.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial¹⁴¹.

La autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley¹⁴².

Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados los de las regiones, los de las provincias, los de los cantones o distritos metropolitanos y parroquias rurales.

En cuanto a las competencias, el gobierno central transfiere progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional, desconcentrando así su gestión y delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente. Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan¹⁴³.

Entre las funciones del gobierno autónomo descentralizado regional se describen la prestación de servicios, así: dictar políticas destinadas a garantizar el derecho al hábitat y la vivienda y asegurar la soberanía alimentaria, promover sistemas de protección a los grupos de atención prioritaria, coordinar con la Policía Nacional y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana. A su vez, son competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado regional: planificar, regular y controlar el tránsito terrestre; como también planificar, construir y mantener un sistema vial.

¹⁴¹ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Artículo I- 19-Oct.-2010.

¹⁴² Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Artículo 5 (Autonomía) 19-Oct.-2010.

¹⁴³ Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, Título III, Gobiernos Autónomos Descentralizados, Artículo 28.

SISTEMA DE FISCALIZACIÓN SUBNACIONAL

La Contraloría General del Estado es el organismo técnico superior de control, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigido y representado por el Contralor General del Estado.

En la visión y misión de la Contraloría General del Estado, se contempla la vinculación con la ciudadanía, a través de la rendición de cuentas que presenta el organismo.

La Contraloría General del Estado tiene su sede en Quito, su ámbito de control comprende el territorio de la República del Ecuador, abarca a todas las instituciones del Estado¹⁴⁴ y se ejerce a través de unidades de control: direcciones nacionales, direcciones regionales, **delegaciones provinciales**, unidades de Auditoría Interna y firmas privadas de auditoría contratadas para realizar el correspondiente control.

Las Direcciones Regionales, instancia superior a las delegaciones provinciales, tienen la misión de **coordinar la formulación de los proyectos de los planes anuales de control de las delegaciones provinciales** y enviarlos al Contralor General del Estado para su aprobación y realizar el respectivo seguimiento.

El ámbito de control de las delegaciones provinciales de la Contraloría General del Estado, comprende a todas las entidades y organismos del sector público, empresas de derecho privado, corporaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles¹⁴⁵ cuyo capital social, patrimonio, fondo o participación tributaria esté integrado con recursos públicos, ubicadas dentro de la sección territorial asignadas a cada una de ellas.

Cada una de las unidades de control señaladas anteriormente actualizará la información de las instituciones sujetas a su control, información que será remitida a la Dirección de Planificación, Evaluación y Control de Calidad, para fines de elaboración de los correspondientes informes y la planificación institucional. Será el Director de cada Unidad de Control quien certifique la veracidad y vigencia de la información reportada a la Dirección antes referida.

En cuanto a las competencias de las delegaciones provinciales, éstas son: elaborar su plan anual de control de trabajo en base a las políticas emitidas al respecto por la Contraloría General del Estado y en coordinación con las unidades de auditoría interna de las entidades que tienen su sede en la respectiva provincia; dirigir y ejecutar el control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Sector Público y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos, de acuerdo a su ámbito.

Las Delegaciones Provinciales no disponen de facultades sancionatorias, sus decisiones operan como recomendaciones, que se plasman en los informes que entregan a la Contraloría General.

De este modo la Contraloría General del Estado como Entidad Superior de Fiscalización es quien da la línea base de planificación a las delegaciones provinciales, las mismas que emiten su informe de gestiones y la Entidad Superior los incorpora a la página Web.

¹⁴⁴ Acuerdo de la Contraloría General del Estado 29, Registro Oficial 236 de 20 de Diciembre de 2007.

¹⁴⁵ ACUERDO N° 08-CG-2012, Reformas al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos de la Contraloría General del Estado, 30 de Marzo de 2012.

ENTIDADES SUBNACIONALES SELECCIONADAS

Las entidades seleccionadas para el diagnóstico fueron las siguientes:

- Delegación Provincial de Cañar
- Delegación Provincial de Tungurahua (Ambato)
- Delegación Provincial de Manabí (Portoviejo)

Cabe destacar que ninguna de las delegaciones tiene página Web propia, ya que toda la información se concentra en la entidad superior, la Contraloría General del Estado. Allí se pueden encontrar los informes de cada Delegación, pero en general la información se refiere a la CGE.

DELEGACIÓN DE CAÑAR: Se encuentra ubicada al sur del país, en la región geográfica conocida como Sierra. Tiene una extensión de 3.908 km² y una población de 225.184 habitantes.

DELEGACIÓN DE TUNGURAHUA: Se encuentra al centro del país, en la región geográfica conocida como Sierra. La ciudad de Ambato es su capital administrativa; se divide en 8 cantones.

DELEGACIÓN DE MANABÍ: Está localizada en el emplazamiento centro-noroeste del Ecuador continental, cuya unidad jurídica se ubica en la región geográfica del litoral.

RESULTADOS DEL ESTUDIO

ACCESO A LA INFORMACIÓN

I. SITIO WEB

Las entidades provinciales no cuentan con un sitio Web propio, sino que existe uno solo correspondiente a la Contraloría General del Estado. Allí se puede encontrar información sobre las delegaciones provinciales, las mismas que reportan las gestiones realizadas y a su vez la Contraloría publica la información en la Web.

Un aspecto que llama la atención es el hecho de que el sitio Web de la Contraloría General del Estado no desarrolla un espacio de interactividad con la ciudadanía. Se pone a disposición de los servidores y público en general un espacio virtual de capacitaciones, pero no de interacción directa sobre quejas o denuncias que la ciudadanía tenga.

Entre los aspectos destacables cabe mencionar: la frecuencia de actualización de las noticias y resoluciones, la disponibilidad de información sobre la gestión del control que realiza la entidad (por ejemplo, información de los informes de auditoría), la incorporación de aplicaciones y herramientas virtuales que facilitan la navegación del sitio Web (a saber, pestañas y ventanas emergentes, buscador de información, íconos diferenciados para información disponible a la ciudadanía).

Los aspectos que deberían fortalecerse se relacionan con la ausencia de un sitio Web propio de cada delegación provincial, y la falta de interactividad con la ciudadanía. En este sentido, resultaría interesante incorporar canales directos para interactuar, como por ejemplo un chat virtual. Esto requeriría que un servidor de la Contraloría esté constantemente al frente de este chat y responda al instante preguntas que la ciudadanía tenga. También se podría incluir un foro virtual en el que el público deje sus comentarios y que la Contraloría lo revise diariamente, respondiendo a preguntas, sugerencias, etc. Los ejemplos mencionados anteriormente pueden aplicarse de manera Departamental en la Contraloría para aumentar el grado de relación directa con la ciudadanía.

II. DISPONIBILIDAD Y CALIDAD DE INFORMACIÓN RELEVANTE

Existe un marco normativo -la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información (LOTAIP)¹⁴⁷- en donde se especifica el nivel de detalle de la difusión de la información pública a fin de evidenciar transparencia en la gestión de cada entidad.

¹⁴⁷ Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Art. 7 Difusión de la información Pública, <http://informaciontransparente.wordpress.com/lotaip/> (20/05/13)

a) Información institucional

La información institucional que presenta la Contraloría General del Estado es una fortaleza que tiene la institución, por el nivel de detalle con el que se presenta la misma. Existe amplia información la misión, visión de la CGE, normas que regulan el funcionamiento de la misma, actividades que realiza la entidad y un claro organigrama de sus autoridades.

El único ítem sobre el que no hay disponibilidad de información -y en donde se vislumbra una oportunidad de mejoramiento- es respecto de la agenda de las autoridades. Sin embargo, se puede tener acceso a las actividades que realiza el Contralor General de la Nación porque son publicadas en la página Web, pero no a nivel de los funcionarios de las delegaciones.

Finalmente, es recomendable generar una página Web propia de cada delegación provincial a fin de tener acceso completo a la información sólo de esa delegación, así como incorporar la agenda de los funcionarios de la entidad, de modo que la ciudadanía pueda participar de encuentros públicos.

b) Información sobre el ciclo de auditoría

En este aspecto, el ciudadano tiene fácil acceso a la información sobre el plan de auditorías y los informes, que son publicados activamente en el sitio Web, aunque en el caso de cada delegación provincial la información puede ser accesible mediante solicitud escrita a la Contraloría General del Estado. El tiempo de acceso tanto a los planes como a los informes de auditoría es instantáneo, ya que -como se mencionó anteriormente en el ítem de navegabilidad- con las herramientas incorporadas al sitio Web es fácil acceder a la información. Otro aspecto positivo es que no existe costo alguno para consultar los planes de auditoría e informes.

Sin embargo, puede vislumbrarse en el formato de presentación y en el manejo integral del contenido, una oportunidad para generar información más clara y entendible para la ciudadanía. Es importante la elaboración de informes en un lenguaje menos técnico para que sea comprensible por un público lector no especializado.

c) Información sobre el personal en cargos directivos

Los datos institucionales y personales a los que se tiene acceso en la Contraloría General del Estado sobre el personal en cargos directivos no se encuentran detallados en su totalidad. Es así que en este aspecto hay accesibilidad completa a los nombres de quienes ocupan cargos directivos dentro de la Contraloría General del Estado. No obstante, solamente en el caso del Contralor del Estado se encuentra disponible la información de sus credenciales técnicas, y la calidad de la misma se ve reflejada en el nivel de detalle del CV.

Un aspecto a destacar según una de las entrevistas realizadas a una delegada de la Contraloría General del Estado, es la disponibilidad de la información sobre las remuneraciones del personal, que arroja altos índices de transparencia en el organismo fiscalizador.

Una recomendación es que se incorpore más información sobre el personal en cargos directivos, no simplemente el nombre de los funcionarios, sino las funciones que ejerce cada uno, y que se publiquen también sus antecedentes académicos a fin de transparentar frente la ciudadanía que quienes ejercen funciones fiscalizadoras están capacitados para realizar las mismas.

d) Información sobre la gestión financiera / presupuestaria

Se puede encontrar vasta información -y sobre todo detallada- en relación a la gestión financiera y presupuestaria de la entidad. Los aspectos positivos que se derivan de este ítem son: la difusión de la

misma a través del sitio Web, pues el acceso es instantáneo y sin costo alguno. Esta información es muy completa y precisa, desglosando así los presupuestos, el detalle de ingresos y gastos. A su vez, se generan informes mensuales en el manejo presupuestario. Por ejemplo, en el presupuesto asignado se presenta información diferenciando las fuentes de financiamiento y el presupuesto de gastos. En cuanto a la ejecución del presupuesto, se detalla la evolución del gasto y el detalle de orientación del mismo.

En cuanto a la contratación de bienes y servicios, otra de las fortalezas la constituye la disponibilidad y calidad de la información que presenta la Contraloría General del Estado: se exhibe la descripción, tipo, fecha de inicio del proceso, firma del contrato, plazo, proceso en el que se encuentra la contratación, número de partida presupuestaria, administrador del contrato, y observaciones que se puedan presentar a la contratación.

Se recomienda consolidar estos esfuerzos en el acceso a la información tomando en consideración la inteligibilidad del contenido, de manera que no sean informes elaborados expresamente en un lenguaje técnico sino que sea comprensible por amplias audiencias.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS

La participación ciudadana en la designación de autoridades de la Contraloría se demuestra de manera activa y es otra de las fortalezas de la entidad.

Los mecanismos de participación ciudadana suponen convocatorias generales abiertas al público, con información detallada sobre las modalidades de participación. Asimismo, se publica la hoja de vida de los candidatos en la prensa escrita y además se puede dar seguimiento al proceso de selección.

Así para el nombramiento del Contralor General del Estado se sigue el siguiente proceso: se conforman Comisiones Ciudadanas de Selección y Veedurías Ciudadanas; las primeras se encargan de realizar el concurso público de oposición y méritos con postulación para Contralor General, y las segundas vigilan que los procesos de selección, concursos públicos de oposición y méritos, contratación, designación de autoridades, conformación de comisiones ciudadanas de selección, evaluación, etc., se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes.

El Contralor General del Estado nombrará, removerá y destituirá a sus servidores de acuerdo con la ley, siendo los siguientes cargos de libre nombramiento y remoción: el de Sub-Contralor, los directores regionales, delegados provinciales, y el mismo Contralor establecerá el sistema de mérito y carrera administrativa en la institución.

II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PROGRAMACIÓN DE AUDITORÍAS

La Contraloría General del Estado, tanto a nivel nacional como en sus delegaciones, no incorpora una práctica institucionalizada que incluya mecanismos de consulta ciudadana en la programación de auditorías.

Sin embargo, en relación a las denuncias ciudadanas, se ha definido como mecanismo participativo a las audiencias públicas, en donde se receptan y procesan las denuncias escritas y -en casos

excepcionales- denuncias verbales. La Dirección de Asuntos Éticos y Participación Ciudadana es la encargada de dar seguimiento al proceso de denuncias, las que asimismo pueden realizarse directamente en la Contraloría General del Estado.

En el caso de las denuncias escritas, éstas deben cumplir con una rigurosidad de requisitos, incluyendo: nombre, dirección electrónica y física, teléfono, firma o huella digital de la persona denunciante, y se deberá adjuntar copia de la cédula, y papeleta, fotos o documentación que respalden la denuncia hecha. Luego, la Dirección de Asuntos Éticos y Participación Ciudadana realiza una verificación preliminar y asigna a un servidor para que elabore un informe en el que se establece la pertinencia de la gestión y que se pone a consideración del Director de Asuntos Éticos y Participación Ciudadana y del Contralor General. A continuación, se comunica al denunciante sobre el estado del proceso de denuncia, y el Director de Asuntos Éticos y Participación Ciudadana envía el expediente a la unidad auditora que corresponda para dar inicio a la gestión.

Es muy importante fortalecer la participación ciudadana en la planificación de auditorías: si bien es cierto que existe un mecanismo de denuncias, creemos que este proceso puede ser más ágil a fin de gestionar a tiempo la auditoría. Una recomendación es que se utilicen las tecnologías como herramienta ágil al momento de denunciar, por ejemplo, el uso del celular puede ayudar muchísimo al enviar inmediatamente una foto o video o inclusive documento que sea prueba de la denuncia que se está realizando.

III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO AUDITOR

No existe ningún mecanismo de participación ciudadana en el proceso auditor; se trata de un área que debe ser fortalecida por parte de la Contraloría.

Sin embargo, existen capacitaciones dirigidas a servidores de la Contraloría General del Estado y servidores públicos que dicta la CGE por medio de la Dirección de Asuntos Éticos y Participación Ciudadana. Los temas de los talleres versan sobre Control Social, Participación Ciudadana, Auditorías financieras, entre otros. Si bien en la página Web no se detallan los temas específicos de los cursos, el contenido de cada uno se hace visible el primer día de capacitación, cuando se entrega el manual del participante. La duración de los cursos es de 2 o 3 días.

Cabe recalcar que las capacitaciones relacionadas con auditorías son dictadas solamente en Quito, la capital, y como requisito se señala la aprobación de un curso de Auditoría de Gestión.

Se recomienda implementar mecanismos directos de participación ciudadana en el proceso auditor a través de un foro en la Web, así los ciudadanos tendrán completo acceso para opinar y aportar sobre los procesos de auditoría que realiza la entidad fiscalizadora.

IV. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES U OBSERVACIONES FORMULADAS LUEGO DEL PROCESO AUDITOR

No existe ningún mecanismo ni práctica participativa de vinculación con la sociedad civil para el seguimiento de recomendaciones u observaciones formuladas luego del proceso auditor. Tampoco se desarrollan talleres ni reuniones con el fin de presentar y discutir los resultados del proceso auditor.

Efectivamente en este aspecto es muy importante la incorporación de espacios de participación ciudadana en el monitoreo de las recomendaciones y observaciones realizadas por la Contraloría

General del Estado, generando así espacios de transparencia en la gestión que realiza la Contraloría, pues de este modo el ciudadano se convierte en veedor de la gestión fiscalizadora. La inclusión del ciudadano crea en él un sentimiento de pertenencia y de corresponsabilidad en el proceso.

V. CANALES DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA

Los canales de atención a la ciudadanía son aquellos que fortalecen la vinculación de la misma con la entidad fiscalizadora, razón por la cual deben ser una prioridad de fortalecimiento en la gestión del organismo.

A lo largo de este proceso de información se ha constatado que la Contraloría pone a disposición de la ciudadanía alternativas de contacto virtuales (e-mail, consulta telefónica) como también canales personales presenciales (ventanilla). La entidad toma nota de la consulta y solicita datos del interesado para contactarlo a fin de darle una respuesta a su inquietud. Lamentablemente, no se detalla la información en cuanto a indicadores o herramientas de medición de la efectividad de este servicio de atención ciudadana. Determinar índices de cumplimiento o de respuesta a las demandas receptadas a través de este medio brindaría a la Contraloría la posibilidad de identificar las falencias de respuesta de la Institución -en caso de que sus indicadores señalen poca capacidad de respuesta- y así consolidar la atención ciudadana.

RENDICIÓN DE CUENTAS

I. INFORMES DE GESTIÓN

Los informes de gestión elaborados por la entidad fiscalizadora son efectivamente muy amplios en su extensión, además se tiene acceso inmediato a ellos en el sitio Web de la Contraloría.

Los puntos positivos a destacar son: la calidad de los mismos, detallando el presupuesto programado y ejecutado, cumplimiento de la planificación, actividades institucionales desarrolladas y la presentación de informes en audiencia pública ante la ciudadanía.

La presentación de los informes se realiza cada año¹⁴⁸, y cada informe atraviesa un proceso de socialización en la mayoría de provincias del país, proceso que conlleva una capacitación previa a la ciudadanía, y a miembros de municipalidades y juntas parroquiales, a quienes se les explica la gestión que está realizando la Contraloría. Posterior a la rendición de cuentas pública, se desarrollan talleres dando seguimiento a la gestión de control.

Sería recomendable que el informe de gestión no se redactase exclusivamente en un lenguaje técnico, porque se dificulta la comprensión por un público no especializado; más bien podría complementarse o reemplazarse por un lenguaje coloquial, comprensible por toda la ciudadanía.

A su vez, se debería tomar muy en cuenta la publicación del informe de gestiones en el sitio Web: si bien es cierto que el mismo es presentado públicamente, podrá haber ciudadanos a quienes les interesen temas en particular del informe y que lo quieran leer accediendo fácilmente al sitio Web.

¹⁴⁸ No se encuentra el informe de gestión sino hasta el año 2011 disponible en la página Web de la Contraloría. Al mantener una entrevista con un delegado de la entidad, se indicó que la falta de publicación del informe de 2011 en el sitio Web respondía a un problema técnico, mas no un problema de gestión de la entidad.

II. ESTRATEGIA COMUNICACIONAL

La estrategia comunicacional empleada por la Contraloría General del Estado es efectivamente muy activa, ya que se convoca a la prensa escrita y de TV con el fin de difundir la gestión y actividades que realiza la entidad, pero se presentan algunos aspectos que deberían ser fortalecidos por la entidad.

Así, los aspectos destacables se vinculan a la variedad de actores que son receptores de los informes de control: medios de comunicación locales y nacionales, periodistas de medios radiales, virtuales; organizaciones de profesionales. En vista de que el informe de gestión es vasto y los informes de auditoría se redactan en un lenguaje muy técnico, la estrategia para difundirlo en los medios cambia en cuanto al lenguaje en que se presenta, es así que es presentado en una síntesis de los resultados de los informes que suponen un lenguaje comprensible por un público no especializado, con gráficos que resumen los hallazgos.

Finalmente, a fin de perfeccionar la estrategia de comunicación se recomienda la focalización en las personas receptoras, incluyendo a más actores ciudadanos, creando así una cultura de participación en las gestiones fiscalizadoras. De ese modo puede generarse una opinión y aportes a la gestión de la Contraloría, y se convierte a la ciudadanía en un actor clave para las gestiones de la entidad.

RENDIMIENTO

I. PLANIFICACIÓN DEL EJERCICIO AUDITOR

La planificación del ejercicio auditor de la Contraloría obedece a la normativa del Estatuto de Procesos de la Contraloría General del Estado, que establece en su artículo 18 que son productos de la Dirección de Auditorías el Proyecto del Plan Anual de Control de las Unidades de Auditoría Interna, y, continúa con el artículo 19, que es producto de la Coordinación General de Auditorías Internas la revisión y consolidación de los Planes Anuales de Control de las Unidades de Auditoría Interna. De este modo, se crea un orden en cuanto a la planificación del ejercicio auditor y posteriores revisiones de los planes anuales de auditoría.

Una de las fortalezas de la planificación del ejercicio auditor es la competencia para la planificación: la entidad tiene plena autonomía para incluir en el plan y auditar todos los objetos que considere importante fiscalizar en un período, aunque estos objetos no hayan sido incorporados inicialmente en el plan, y se prevé un porcentaje determinado del plan disponible para incorporar auditorías no previstas inicialmente.

II. GESTIÓN DEL CONTROL

La planificación y desarrollo de la gestión de control de los procesos de auditoría se ve reflejada con muy buenos resultados; así el cumplimiento de la planificación, la cobertura del proceso y su efectividad muestran una gestión positiva de la entidad fiscalizadora.

En cuanto al cumplimiento de la planificación de auditorías y a la cobertura del control, se cumple en gran medida con el plan de auditorías programado. A su vez, la efectividad del proceso auditor se ve reflejada en que la entidad fiscalizadora contempla siempre un monitoreo de la entidad auditada

sobre las recomendaciones y observaciones formuladas luego del proceso auditor, dando así un seguimiento a las auditorías.

Al respecto, se recomienda hacer pública en la página Web la información sobre la gestión de la Contraloría General del Estado en relación al cumplimiento en la planificación de auditorías, la cobertura del control que realiza la entidad en las auditorías sobre el presupuesto de la administración pública, y la efectividad manifestada después del proceso auditor.

III. PERTINENCIA DE LA FUNCIÓN DE LA AUDITORÍA PARA LA GESTIÓN Y/O CONTROL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Se ve reflejado un 50% de cumplimiento en auditorías de servicios públicos -en relación a los ejercicios auditores realizados en el plazo de un año-, tanto en la gestión como en el área administrativa, en educación (a colegios, universidades); y en salud (al Hospital IESS, y a Departamentos Provinciales de salud).

Con relación a la efectividad del proceso auditor, se realizan seguimientos a los servicios públicos que fueron auditados con anterioridad, comprobando que éstos han tomado en consideración las observaciones presentadas por la Contraloría General del Estado en una primera fase de auditoría.

IV. CALIDAD DE GESTIÓN

Dentro de los mecanismos formales de evaluación de la gestión, la modalidad que es utilizada para medir el desempeño es la “Guía para la Evaluación del Desempeño de Entidades Fiscalizadoras Superiores” (OLACEFS) y de las normas de calidad ISO en materia de administración pública.

Cabe destacar que el Contralor General del Estado, Carlos Pólit, se desempeñó como presidente de la OLACEFS durante el período 2011 y 2012, y efectivamente todos los principios de la OLACEFS se implementan en la gestión de la CGE.

En cuanto a la frecuencia de las evaluaciones de gestión, éstas son realizadas cada año, y se presenta el instructivo de evaluación de desempeño en la Web.

En lo referente a capacitaciones, se realizaron cursos opcionales para el personal de la Contraloría, que son considerados muy importantes para que los empleados desarrollen mayores capacidades en la gestión que realizan en la CGE. Estos cursos versan en temas de Control en la Ley Orgánica de Servicio Público, Constitución de la República y Control Social, y Participación Ciudadana.

La Contraloría General del Estado cuenta con un sistema de información tecnológico con aplicaciones de digitalización de la información relativa al quehacer de la entidad. Desde este sistema de información central se suplen las necesidades de información de las entidades provinciales que están incluidas en la CGE.

V. POLÍTICA DE GESTIÓN DEL PERSONAL

La política de gestión del personal de la Contraloría General del Estado a nivel nacional consiste en abrir un concurso de méritos y oposición para los diferentes cargos como en las áreas de abogacía, ingeniería, auditoría, así como asistentes administrativos, administradores de gestión y asistentes especiales.

Los componentes para el ingreso del personal que son tomados en cuenta son los siguientes: existe una amplia difusión de la convocatoria para concursar, hay una instancia de evaluación de conocimientos técnicos y otra sobre antecedentes, y hay un jurado de expertos independientes.

Las modalidades de contratación que prevalecen son los contratos por un plazo estipulado, sujeto a renovación; sin embargo, una vez cumplido un año de labores, el personal puede entrar a concursar con el fin de acceder a un nombramiento en la entidad y el contrato se volvería por tiempo indeterminado.

En cuanto a las normas de ética institucional existe un Reglamento de Administración del Personal de la Contraloría, Código de Ética del Auditor Gubernamental y un Código de Ética de la Contraloría General del Estado.

En relación a la política de gestión del personal, se evidencia transparencia en los procesos de contratación; la difusión del concurso en la prensa da la oportunidad de que los ciudadanos accedan a la oferta laboral. Además, por medio de los boletines que publica la Contraloría General del Estado se puede ver en qué estado se halla el proceso de contratación.

MÉXICO





CENTRO DE
INVESTIGACIÓN
Y DOCENCIA
ECONÓMICAS, A. C.

Investigador a cargo: Guillermo Cejudo
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE). Junio 2013.

INTRODUCCIÓN

FORMA DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

México está constituido en una República representativa federal, conformada por 31 estados y un distrito federal. Los primeros cuentan con libertad y soberanía para decidir en todo lo concerniente a su régimen interior (art. 41, CPEUM), mientras que la naturaleza jurídica del segundo implica que “su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local” (art. 122, CPEUM).

Administrativamente, el estado mexicano está organizado en tres diferentes órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal. Las competencias entre los estados y la federación están normadas desde la Carta Magna, en la cual se establece, por una parte, que las leyes federales serán superiores a las de los estados y, por otra, que todas las atribuciones que no hayan sido conferidas expresamente a la Federación, serán de los estados miembros. Es importante destacar que las facultades de la Federación y de los estados pueden ser exclusivas, o concurrentes. En este último caso, las facultades son ejercidas simultáneamente por los estados y la federación (Cabrero, E., 2007: 15-17).

En materia fiscal, existen algunos impuestos reservados en forma exclusiva a la Federación, en cuyo caso las entidades federativas participan en el rendimiento de estas contribuciones “en la proporción que la ley secundaria federal determine” (art. 73, CPEUM). Por su parte, los estados están facultados para gravar todas las materias a fin de cubrir el presupuesto de egresos local (art. 124, CPEUM), excepto aquéllas reservadas a la Federación. En lo que respecta a los municipios, son las legislaturas locales las encargadas de definir el porcentaje de su participación en las contribuciones tributarias de los estados (art. 73, CPEUM) y ellos están facultados para recaudar el impuesto predial (art. 115, CPEUM).

En lo que respecta a los servicios públicos, aquéllos como la salud y la educación son regulados por la Federación, aunque la prestación de los servicios en la materia es responsabilidad de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios. En cuanto a la Seguridad Pública, tanto su regulación como la prestación de servicios están a cargo de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios.

SISTEMA DE FISCALIZACIÓN SUBNACIONAL

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es la institución encargada de fiscalizar a aquellos entes que tengan a su cargo la administración o ejercicio de recursos públicos federales, a decir, alguno de los tres Poderes de la Unión, los órganos autónomos, los estados y municipios, o bien, los particulares.

Tanto la ASF como las entidades subnacionales de fiscalización cuentan con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones (art. 79, CPEUM). Las Constituciones de cada entidad prevén, en total, cinco tipos de controles que pueden ser utilizados por las legislaturas de los estados: (1) la posibilidad de pedir la comparecencia de miembros específicos de la administración pública, de manera periódica (2) la posibilidad de hacerlo por una razón especial, (3) la posibilidad de crear comisiones de investigación, (4) requerir auditorías especiales y (5) fiscalizar las cuentas públicas del gobierno estatal. En promedio, los congresos cuentan con al menos dos de estos controles (Ríos Cázares, A. y Cejudo, G., 2010: 188-189).

Con el objeto de garantizar la independencia y autonomía de las entidades subnacionales de fiscalización (Ríos Cázares, A. y Cejudo, G., 2010: 193), en 2008 el Congreso Federal aprobó la reforma constitucional según la cual el titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas debe ser electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en sus respectivas legislaturas locales (Art. 116, fracc.II, CPEUM). Debido al impulso que desde el marco normativo se le ha dado a la autonomía e independencia de las entidades subnacionales de fiscalización, no resulta extraño que aunque todos los órganos fiscalizadores deban presentar el informe de la cuenta pública ante sus legislaturas, los tiempos y particularidades varíen de acuerdo a lo dispuesto en la legislación de cada entidad. Lo mismo sucede en cuanto a la naturaleza jurídica de cada órgano: las entidades subnacionales de fiscalización son los órganos técnicos de fiscalización superior y de control gubernamental de los Congresos de los estados, de forma que aunque son autónomos, dependen de ellos. Con la reforma antes mencionada, se buscó que las entidades subnacionales de fiscalización fueran órganos similares a la ASF y que gozaran de autonomía en todas sus dimensiones¹⁴⁹. Un año después de la reforma, poco más del 80% de los órganos subnacionales de fiscalización contaban con autonomía plena (Figuerroa Neri, A., 2009: 156).

Las competencias y facultades de las entidades de fiscalización subnacionales también varían entre entidades, pues aunque todas realizan auditorías de desempeño, sólo algunas llevan a cabo auditorías de gestión. En lo que respecta a la facultad de sanción de las entidades fiscalizadoras, trece de ellas pueden iniciar procesos de sanción, las cuales consisten en sanciones resarcitorias o administrativas; el resto tiene la facultad para formular promociones de acciones ante las autoridades correspondientes.

Es importante mencionar que es la ASF quien se encuentra facultada para fiscalizar los fondos descentralizados. Asimismo, vale destacar que la prestación de los servicios públicos no se fiscaliza como tal, pues como se mencionó previamente, los tres órdenes de gobierno tienen facultades concurrentes en la materia, de forma que lo que fiscaliza cada entidad es a los sujetos obligados que, en el ejercicio de sus atribuciones, hayan destinado un porcentaje de sus recursos para prestar algún servicio público.

¹⁴⁹ Aimée Figuerroa Neri evaluó en 2009 el nivel de autonomía de las entidades fiscalizadoras, tomando en cuenta tres dimensiones: (1) la gestión interna, (2) la determinación del universo de trabajo y (3) la determinación de “daños y perjuicios a la hacienda pública así como para fincar directamente las indemnizaciones y sanciones pecuniarias [y para] promover los procedimientos correspondientes por responsabilidades”.

Con todas las virtudes que trae consigo la autonomía de las entidades subnacionales de fiscalización, surgen a la par retos en materia de coordinación. Si bien no existe alguna disposición en la ley según la cual la ASF deba mantener alguna relación con los entes subnacionales de fiscalización para coordinar o evaluar sus actividades, la necesidad de lograr una coordinación efectiva entre todos los órganos gubernamentales de fiscalización en el país se ha hecho evidente. De ahí que en 2010 la ASF haya creado el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) con el objeto de que todos los órganos fiscalizadores de México trabajen bajo una misma visión profesional, y con estándares, valores éticos y capacidades técnicas similares (Sitio Web ASF).

ENTIDADES SUBNACIONALES SELECCIONADAS

Para la elaboración de este estudio, se seleccionaron las entidades subnacionales de fiscalización de los estados de Tabasco, Coahuila y la del Estado de México. La selección de estos tres órganos subnacionales de fiscalización atiende a tres distintos criterios: el número de municipios que conforman a cada entidad, el año de inicio de operaciones del órgano fiscalizador y el índice de Desarrollo Humano (IDH) de la entidad.

	Número de municipios	Año de inicio de operaciones	IDH (2010)	
			Puntuación	Lugar a nivel nacional
Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México	125	2004	.74	14
Auditoría Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza	38	2007	.76	6
Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco	17	2002	.72	19

Fuente: sitio de INEGI, sitio de PNUD y legislación de cada entidad.

El número de municipios con los que cuenta cada entidad es indicativo de la cantidad de sujetos obligados a los que cada órgano fiscalizador está facultado para fiscalizar, de forma que a mayor cantidad de municipios, mayor es el universo de sujetos obligados por entidad. Lo anterior implica la necesidad de contar con capacidades institucionales suficientes para que cada entidad fiscalizadora pueda desempeñar sus funciones adecuadamente.

El año de inicio de operaciones de cada entidad fiscalizadora da cuenta de la experiencia que cada órgano tiene desempeñando sus funciones, así como el periodo de tiempo que cada entidad fiscalizadora ha tenido para ir mejorando sus procesos de transparencia y de rendición de cuentas. Debe recordarse que el modelo de entidad fiscalizadora es reciente en la historia constitucional mexicana (a partir de 2000).

El IDH constituye un índice a través del cual es posible conocer el avance promedio que cada entidad ha tenido en tres aspectos básicos del desarrollo humano: ingreso, educación y salud. Se espera que los estados con mayor IDH idealmente cuenten con ciudadanos cuyas necesidades básicas están satisfechas, de forma que tienen los elementos para constituir una sociedad más participativa y demandante de una mejor función fiscalizadora.

RESULTADOS DEL ESTUDIO

ACCESO A LA INFORMACIÓN

I. SITIO WEB

Las entidades fiscalizadoras analizadas cuentan, cada una, con un sitio de Internet propio. En general, la información accesible es suficiente para conocer la labor de las entidades subnacionales de fiscalización. En lo referente a los mecanismos de interacción con la ciudadanía, llama la atención que en ningún caso se cuenta con una herramienta que permita una comunicación instantánea, sino que sólo se disponen de correos electrónicos del órgano, teléfono y, en algunos casos, buzón de quejas y sugerencias.

En ningún caso se encuentran disponibles las resoluciones de los órganos fiscalizadores en sus páginas de Internet. En cuanto a las herramientas que facilitan la navegabilidad en el sitio Web de las entidades, en la mayoría de los casos éstas consisten en vínculos para clasificar la información, mapas del sitio, enlaces virtuales a otros sitios Web vinculados a la labor de la entidad y, sólo en algunos casos, en un formato de presentación de la información visualmente atractivo. Finalmente, es destacable que, en la mayoría de los casos, la información disponible a través de los portales de cada entidad permite conocer la identidad de cada órgano, las actividades y los productos de las auditorías que llevan a cabo las entidades subnacionales de fiscalización.

Existe una clara tendencia hacia la publicidad de los aspectos más importantes de la función fiscalizadora de cada uno de los órganos. En particular, destaca el que los informes de la Cuenta Pública se publiquen íntegros, y de forma accesible (a través de vínculos para cada apartado del informe). No obstante lo anterior, el contenido de los informes continúa presentándose en un lenguaje eminentemente técnico, lo cual dificulta su comprensión por parte de la ciudadanía o del público no especializado. Además, vale destacar que los mecanismos que los sitios Web incorporan para interactuar con la ciudadanía son poco eficientes: establecer contacto vía telefónica, en algunos casos, es prácticamente imposible (debido a la saturación de las líneas), y los correos electrónicos enviados a la dirección de contacto no siempre son respondidos.

Finalmente, se identificaron dos áreas de mejora muy puntuales: en primera instancia, se recomienda incorporar canales de comunicación con la ciudadanía que sean más directos, en tiempo real, así como hacer uso de las redes sociales más populares (Facebook y Twitter), pues hasta el momento el contacto con el personal de las entidades toma tiempo, y en algunos casos es poco factible; en segundo lugar se recomienda presentar una versión adicional del informe de la Cuenta Pública en un lenguaje más coloquial a fin de crear las condiciones para que el ciudadano pueda estar realmente informado sobre las labores de la entidad.

II. DISPONIBILIDAD Y CALIDAD DE INFORMACIÓN RELEVANTE

En México el acceso a la información está previsto en el artículo 6to de la Constitución Política del país. En todos los casos aquí analizados, el derecho a la información se encuentra establecido en las Constituciones locales. Adicionalmente, cada una de estas entidades federativas cuenta con una legislación específica en la materia. De lo anterior se sigue que, en general, la información relevante de cada entidad subnacional de fiscalización sea pública y esté disponible en Internet.

a) Información institucional

En términos de la información institucional, en todos los casos se encuentran disponibles las competencias de la entidad, el marco normativo y el organigrama de las entidades subnacionales (aunque en el caso del organigrama, la calidad de la información presentada varía en cada entidad). Por el contrario, llama la atención que sólo en uno de los tres casos analizados se cuente con una agenda de autoridades.

b) Información sobre el ciclo de auditoría

El plan de auditorías, en la mayoría de los casos, no es un documento que esté disponible en el sitio de Internet de cada entidad, y aunque en teoría se puede acceder a éste a través de solicitudes de información, en dos de los casos analizados los documentos no fueron enviados aduciendo falta de claridad en las solicitudes. Por su parte, los informes de auditorías, en todos los casos están disponibles en el sitio Web de la entidad.

c) Información sobre el personal en cargos directivos

Dos de las entidades analizadas difunden activamente la información relacionada con el personal en cargos directivos; sólo en el caso del Estado de México la información es accesible mediante solicitudes de información. En cualquier caso, la información es gratuita, y las cuestiones específicas relativas al salario, CV y datos de contacto se pueden obtener a partir de solicitudes de información.

d) Información sobre la gestión financiera / presupuestaria

El acceso y calidad de los documentos sobre asignación y ejecución presupuestaria varió en cada caso analizado. De las tres entidades subnacionales estudiadas, en uno de los casos la información sobre la asignación y el ejercicio del presupuesto está disponible; en otro, no está disponible y, en el caso del órgano fiscalizador del Estado de México, la información es parcialmente accesible, es decir, la información sobre la asignación presupuestal está disponible pero la relativa a la ejecución presupuestaria sólo se pudo conocer después de presentar una solicitud de información. Sin embargo, tanto la información sobre la asignación como la ejecución del presupuesto se presentan de forma poco desagregada.

También fue muy variable el acceso a la información sobre los procesos mediante los cuales las entidades fiscalizadoras gestionan la adquisición de bienes y servicios. En uno de los casos la información es difundida activamente en la página de Internet de la entidad; en otro, es accesible mediante una solicitud de información y, en el caso del Estado de México, el Auditor comentó que debido a que el órgano fiscalizador no está facultado para ejercer recursos públicos, es la Secretaría de Finanzas del Poder Legislativo del Estado quien administra los recursos necesarios para la operación de la entidad fiscalizadora.

El contar con un marco legal que obligue a las entidades subnacionales de fiscalización a transparentar su accionar, redundaría en instituciones con un alto grado de publicidad en sus procesos y productos. La mayoría de la información requerida en este apartado se encontraba ya en Internet, y en el caso contrario, se pudo tener acceso a la información a partir de las solicitudes de información. No obstante, la imposibilidad de acceso a los planes de auditoría en dos de los casos analizados constituye el principal aspecto negativo en materia de disponibilidad y calidad de información relevante, pues esto es indicativo de que, aún cuando la mayoría de la información es pública (es decir, es poca la información que ha sido clasificada como reservada), los medios para acceder a ella no siempre son accesibles.

La publicación del plan de auditorías constituye la principal recomendación en materia de transparencia y acceso a la información. El plan de auditorías no sólo constituye un elemento de planeación fundamental sobre el quehacer de las entidades fiscalizadoras, sino que además supone un punto de referencia a partir del cual la ciudadanía puede evaluar el desempeño y la eficiencia de los órganos fiscalizadores. Así, este tipo de documentos de planeación cumplen una doble función: por una parte son útiles para organizar las tareas de las entidades, y por otra fungen como insumos para el empoderamiento de la sociedad civil y la rendición de cuentas.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana constituye el componente más débil en las entidades fiscalizadoras subnacionales. No existe un marco legal que sirva como sustento para desarrollar este tipo de mecanismos, y tampoco se les han destinado los recursos a las entidades para la puesta en marcha de estrategias que involucren a la sociedad civil en la función fiscalizadora. En consecuencia, sólo existen incipientes esfuerzos aislados que buscan hacer partícipe a la ciudadanía de los procesos y las funciones sustantivos de las entidades fiscalizadoras.

I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS

En ninguna de las entidades analizadas existen mecanismos participativos para la designación de autoridades. Evidentemente, la participación ciudadana, en general, es un aspecto que, en el mejor de los casos, es apenas incipiente.

II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PROGRAMACIÓN DE AUDITORÍAS

No se encontró, en ninguno de los casos analizados, algún mecanismo que integre la voluntad de la ciudadanía al momento de decidir los sujetos que serán fiscalizados. Tampoco se identificó algún mecanismo para que las denuncias ciudadanas se traduzcan en un insumo para la selección de sujetos a fiscalizar.

III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO AUDITOR

En ninguno de los casos analizados existen instancias o mecanismos mediante los cuales la sociedad civil intervenga en las auditorías que desarrollan las entidades fiscalizadoras. Sólo en uno de los casos de estudio (Coahuila) el Auditor comentó que en la Auditoría Superior del estado se está evaluando la posibilidad de crear un Observatorio Ciudadano, sin embargo, es un plan apenas incipiente, de forma que aún se desconocen las funciones y la forma de operar que potencialmente tendría esta figura.

IV. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES U OBSERVACIONES FORMULADAS LUEGO DEL PROCESO AUDITOR

No existe en ninguno de los casos analizados algún mecanismo que tenga por objeto vincular a la sociedad civil para que monitoree el proceso fiscalizador después de concluido.

V. CANALES DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA

Las tres entidades subnacionales fiscalizadoras cuentan con los mismos canales de atención a la ciudadanía, a decir, teléfonos y correo electrónico de contacto. Naturalmente, este tipo de canales no permiten una interacción en tiempo real entre la ciudadanía y la entidad fiscalizadora y, como se comentó previamente, en algunas ocasiones incluso estos medios son incapaces de cumplir con el objetivo para el que fueron creados. En cuanto a las solicitudes de información, es destacable que todas las entidades cuenten con un sitio de Internet específico para realizar solicitudes de información, sin embargo, al ser estos sitios para solicitar información a todos los entes de la administración pública del estado, los procesos para canalizar la información solicitada son largos, y la respuesta a la consulta no es inmediata.

El principal reto consiste en crear los mecanismos necesarios al interior de las entidades subnacionales de fiscalización para involucrar, en medida de lo posible, a la ciudadanía en los procesos de fiscalización. El reto no es menor, pues la creación de dichos mecanismos excede el ámbito de competencia de las autoridades de las propias entidades subnacionales. De hecho, es tarea del cuerpo legislativo de cada entidad el crear un marco normativo que dé sustento e impulse este tipo de prácticas.

RENDICIÓN DE CUENTAS

La reforma constitucional de 2008 trajo consigo grandes avances a favor de la transparencia y la fiscalización. Sin embargo, los esfuerzos para lograr esos avances, también en materia de rendición de cuentas, han sido poco eficaces debido a la fragmentación conceptual, institucional y jurídica sobre el tema. No todos hablamos de lo mismo cuando nos referimos a rendir cuentas, además, existe un sistema de gestión fragmentado y nuevas obligaciones para las distintas agencias de la administración pública. En conjunto, esta fragmentación ha resultado en la falta de eficacia para articular los procesos de rendición de cuentas (López Ayllón, S. y Merino, M., 2012: 5-6).

I. INFORMES DE GESTIÓN

En la mayoría de los casos, las entidades subnacionales de fiscalización no presentan informes de gestión. Sólo en el caso de Coahuila se presenta un informe de actividades de manera anual, y aunque se prevé que su difusión se lleve a cabo a través de su página de Internet, el último informe disponible en ésta es el correspondiente al año 2010. En cualquier caso, es fácil acceder a este informe y, su contenido incluye un apartado en el cual se especifican las actividades y los convenios desarrollados por la entidad, el porcentaje del presupuesto programado que fue ejecutado, así como la medida en la que se cumplió el plan operativo anual.

II. ESTRATEGIA COMUNICACIONAL

Ninguna de las entidades subnacionales analizadas cuenta con una estrategia de comunicación. En los tres casos, se argumentó que la falta de este tipo de estrategias responde al alto costo que implica contar con una estrategia de difusión de productos, así como de sus funciones. Llama la atención el que, en todos los casos analizados, exista una percepción negativa de la labor de los medios de comunicación, de lo cual se deriva el que ninguna de las entidades considere necesario (ni deseable) contar con una estrategia de comunicación.

El principal reto en esta área consiste en ampliar la difusión de la información con la que ya cuentan las entidades. Debido a que el nivel de rendición de cuentas de cada entidad depende de lo que cada uno de los congresos locales legisle en ese sentido, se considera que la incipiente labor del Sistema Nacional de Fiscalización como coordinador de los diferentes órganos subnacionales, representa un área de oportunidad fundamental para crear una línea base a partir de la cual todos los órganos adopten estándares similares en relación a las acciones para rendir cuentas.

RENDIMIENTO

I. PLANIFICACIÓN DEL EJERCICIO AUDITOR

Todas las entidades subnacionales de fiscalización analizadas cuentan con autonomía plena para llevar a cabo la planificación del proceso auditor. Asimismo, todas ellas disponen de autonomía para incorporar nuevas entidades a auditar una vez que inició el período de ejecución del plan. Además, las constituciones locales permiten que las entidades subnacionales lleven a cabo revisiones adicionales ahí cuando surja una situación extraordinaria, durante el ejercicio fiscal. En estos casos, las entidades subnacionales dejan de lado los principios de posterioridad y anualidad, por lo que las acciones de las entidades tienen, también, un efecto correctivo o preventivo.

II. GESTIÓN DEL CONTROL

En los tres casos, las entidades subnacionales analizadas auditaron, en 2011, más del 80% de los entes que fueron programados. Además, en la mayoría de los casos el alcance de la función fiscalizadora de las entidades es amplio, pues se audita más del 40% del presupuesto. Aunque todas las entidades afirman monitorear de manera constante las recomendaciones u observaciones formuladas por la entidad luego del proceso auditor, solamente en el caso del Estado de México se llevaron a cabo auditorías para dar seguimiento a aquéllas sobre las que se habían hecho observaciones. Otro aspecto identificado en el análisis es que sólo una de las tres entidades subnacionales desarrolla auditorías de gestión (Coahuila).

III. PERTINENCIA DE LA FUNCIÓN DE LA AUDITORÍA PARA LA GESTIÓN Y/O CONTROL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Como se comentó previamente, la función fiscalizadora de las entidades no está en función de los servicios públicos sino de las entidades objeto de auditoría. De ahí se sigue que en dos de los tres

casos no haya sido posible evaluar el desempeño de la función de auditoría en términos de la gestión de los servicios públicos que prestan los gobiernos locales.

IV. CALIDAD DE GESTIÓN

En términos del ejercicio de evaluación que realizan las propias entidades para valorar su gestión, resalta el que sólo la entidad subnacional del Estado de México cuente con mecanismos formales de evaluación: normas de calidad ISO, mismas que se renuevan cada 3 años, y se realizan auditorías de mantenimiento cada 9 meses.

Por otra parte, todas las entidades subnacionales brindan cursos de capacitación gratuitos. Los temas de las capacitaciones varían de entidad a entidad. Vale la pena destacar que, en el caso de Tabasco, la entidad subnacional otorga un apoyo simbólico para que sus miembros cursen la Maestría en Fiscalización de la Gestión Pública, impartida por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. En cuanto al sistema de información para la gestión de cada entidad, éstos consisten en plataformas que, a grandes rasgos, facilitan los procesos y funciones más importantes al interior de cada entidad. En el caso de Tabasco se trata del Sistema de Información para la Gestión Auditora (SIGA), el cual automatiza las operaciones realizadas para la fiscalización y seguimiento que realiza el Órgano Técnico como son: planear, ejecutar acciones de fiscalización, informar, en su caso sancionar, y atender los recursos jurídicos que se originen como resultado de las citadas acciones de fiscalización.

V. POLÍTICA DE GESTIÓN DEL PERSONAL

En términos de la gestión del personal resalta el hecho de que, en todos los casos, no se cuentan con procesos de contratación competitivos, sino que el ingreso del personal responde a una asignación directa. En algunos casos se llevan a cabo exámenes sicométricos o de conocimientos, pero esto se realiza una vez que las personas ya han sido contratadas. No obstante lo anterior, en la mayoría de los casos analizados el personal cuenta con contratos por tiempo indeterminado. Sólo en el caso de Tabasco la modalidad de contratación que impera consiste en la elaboración de contratos por un plazo determinado, mismos que pueden ser renovados. Aunque la sindicalización se prevé como un mecanismo de protección al trabajador de cara a un potencial despido arbitrario, en los tres órganos fiscalizadores es la minoría del personal el que se encuentra afiliado a un sindicato.

Finalmente, vale destacar que todas las entidades subnacionales analizadas están sujetas a normas de transparencia patrimonial, así como a normas sobre conflictos de intereses y ética profesional. De las tres entidades analizadas, Tabasco es el caso en el que dichas normas se difunden de manera más activa, pues éstas se presentan formalmente a todo el personal en las reuniones plenarias, y como sucede con el resto de las entidades, son de consulta permanente al estar disponibles en la página electrónica del órgano fiscalizador.

Los principales retos en materia de rendimiento son tres. El primero tiene que ver con la realización de un decidido esfuerzo por transparentar la planeación de las auditorías. Desde luego, es una fortaleza la autonomía con la que cada entidad cuenta para decidir sobre los sujetos a auditar, pero esta autonomía pierde todo sentido si no existe certeza de que esas decisiones atienden exclusivamente a criterios técnicos, y no políticos, lo cual sólo se puede lograr al transparentar dichos procesos de toma de decisión.

El segundo reto tiene que ver con la necesidad de crear indicadores de gestión. Como se mencionó anteriormente, sólo en uno de los casos se evalúa la calidad de la gestión. Se recomienda crear un

esfuerzo institucional que formalice este tipo de mecanismos, y que garantice que los procesos de las entidades son los mejores para desempeñar sus funciones.

El tercer reto es con respecto a la profesionalización del personal. Desde luego, una debilidad en la gestión del personal es la discrecionalidad a partir de la cual se eligen a los funcionarios. La falta de procesos competitivos no sólo amenaza la posibilidad de que el personal más capaz sea quien labora en la institución, sino que atenta contra la certidumbre y estabilidad del personal en funciones, pues se desconocen los criterios por los que puede acceder y/o continuar en sus labores. Se recomienda crear mecanismos de selección competitivos, así como definir criterios específicos (y técnicos) para la ocupación de cada puesto.

CONCLUSIONES

A lo largo de este documento se ha buscado trazar un diagnóstico de la situación de las entidades subnacionales de fiscalización en los cinco países de la región contemplados en esta investigación (Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y México), sobre los que se aplicaron los indicadores de Transparencia y Acceso a la Información, Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas y Rendimiento.

Si bien las competencias de los organismos difieren entre países y al interior de cada uno de ellos, es posible identificar rasgos comunes y, en base a ello, extender una serie de recomendaciones y propuestas a fin de consolidar mecanismos de transparencia activa y vinculación con la ciudadanía.

En términos generales, los mayores desarrollos se evidencian en el campo de **acceso a la información**. Consultar datos institucionales o los resultados del proceso auditor es un proceso simple cuando las entidades disponen de un sitio Web propio, pues representa la principal herramienta de publicación de la información. Por tanto, ello se traduce en una consulta ágil, instantánea y son costo alguno. Sin embargo, debe señalarse que no todos los organismos cuentan con un portal propio. Por ejemplo, en los casos de Bolivia y Ecuador, las entidades subnacionales se encuentran funcional y orgánicamente ligadas a la Contraloría General. En tales casos, si bien el sitio Web de la entidad fiscalizadora superior es el canal a través del cual los organismos subnacionales dan a conocer sus procedimientos y accionar institucional, se advierten déficits en el acceso a información, que no lograron ser superados de manera suficiente y oportuna mediante solicitudes formales presentadas ante los organismos.

Respecto de los tipos de información que ponen a disposición las entidades, en todos los casos es posible acceder a datos relativos a la misión institucional, normativa interna y autoridades máximas de cada organismo. En cambio, se advierte mayor dificultad en la consulta de documentos operativos, en particular, al plan de auditorías o agenda de control. En relación a la información sobre el ciclo de auditoría, en líneas generales es posible acceder a los informes finales que reflejan los hallazgos del proceso auditor, aún cuando sólo excepcionalmente éstos se presentan en formatos comprensibles por un público no especializado en materia de control. Más bien, pueden incluir resúmenes informativos, pero no se evidencia una política de difusión de los mismos a fin de darlos a conocer por la ciudadanía e implicarla en el proceso de control. En términos de información presupuestaria, ésta resulta accesible a través de los portales Web de los ministerios de finanzas y hacienda pública, aunque no se advierten esfuerzos por transparentar estos datos desde las propias instituciones fiscalizadoras, ni tampoco de hacerlos inteligibles por una audiencia no especializada.

La **participación ciudadana** constituye la dimensión de análisis que más debilidades evidencia. En general, el contacto con la ciudadanía se limita a la posibilidad de acceder a documentos (tales como informes de auditorías, memorias anuales, etc.). Sólo en casos aislados se advierten modalidades de participación más desarrolladas, que incluyan la intervención de la sociedad civil en los ciclos de auditoría. Allí donde se admite la participación, suele tener lugar en la instancia de planificación

operativa, bajo la modalidad de presentación de denuncias, pero no hay indicadores que registren el impacto que éstas tienen en la definición del plan anual de auditorías.

Dado el rol que juegan las entidades de control externo para mejorar el funcionamiento del Estado en áreas que impactan directamente sobre la vida de las personas, tender un puente entre la labor de los organismos y aquello que la ciudadanía requiere, deviene un objetivo prioritario. Suele suceder que la falta de demanda por parte de actores sociales, así como la ausencia de un marco normativo que institucionalice mecanismos participativos, actúen en detrimento de la apertura de canales activos de vinculación ciudadana. No obstante, el posicionamiento de las entidades como organismos responsables del control las ubica en el centro de la escena. Por ello, aún cuando no se registre una demanda social efectiva, las entidades tienen la responsabilidad principal de incentivarla; sólo así los organismos subnacionales de fiscalización serán conocidos y reconocidos por su labor, jerarquizados y fortalecidos.

Del mismo modo, en materia de **rendición de cuentas**, hay un largo camino por recorrer, por cuanto un verdadero ejercicio de responsabilización de las entidades fiscalizadoras implica hacer partícipe a la ciudadanía de los resultados de la gestión. Sólo algunos organismos presentan el balance ante las Legislaturas locales, pero no se convoca activamente a otros actores ni se difunden las memorias institucionales. De cualquier manera, los canales de comunicación de las entidades suelen operar como plataformas para una rendición de cuentas, en tanto la presencia en medios y diseminación de información contribuyen a involucrar -aunque de modo pasivo- a la sociedad civil en el quehacer de los organismos de control.

En términos de **rendimiento**, el escenario presenta variaciones no sólo entre países, sino entre las entidades de un mismo país. No obstante, en todos los casos se dispone de sistemas de planificación y gestión, y tienden a informatizarse los procedimientos internos. Asimismo, se evidencia una tendencia creciente a la implementación de auditorías de gestión, si bien no representan una parte importante del quehacer de las entidades. Sin embargo, no resultan accesibles los registros sobre el nivel de cumplimiento de los planes operativos, lo cual plantea incertidumbre sobre los modos de medición del desempeño por parte de los organismos, si bien reconocen implementar evaluaciones internas de gestión.

En relación al personal, los funcionarios en cargos directivos suelen responder a designaciones políticas, en tanto se trata de cargos de libre nombramiento y remoción. Aún así, en algunos casos se implementan concursos para la selección de personal técnico, que incluyen evaluaciones de antecedentes profesionales y de conocimientos especializados. Ello se traduce en contrataciones en planta, lo que confiere garantías de estabilidad, reforzando con ello los principios de ética y probidad para desempeñar una labor de control objetiva e independiente.



Recomendaciones

RECOMENDACIONES

Muchas de las debilidades detectadas pueden responder a diversos factores que afectan las posibilidades reales de implementar mecanismos robustos de transparencia, participación y rendición de cuentas. Puede tratarse, por ejemplo, de un marco normativo que restrinja el margen de acción propio de los organismos, o bien la puesta en marcha de ciertas políticas o prácticas institucionales puede demandar decisiones que excedan las competencias de las propias entidades. No obstante, del análisis realizado sobre las entidades fiscalizadoras de los cinco países se desprende que están dadas muchas de las precondiciones para avanzar en una senda de mayor vinculación ciudadana en pos de fortalecer los sistemas de control público. Sin duda, la publicidad de información representa un capital inicial para comenzar a construir en esta dirección.

A continuación se extienden una serie de **propuestas** concretas para promover la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas de los organismos subnacionales de fiscalización.

- Creación de un sitio Web propio de las entidades o fortalecimiento de los vigentes, de modo que incorporen canales de interacción (más o menos instantánea) con el público -espacios para comentarios, formularios de consulta online, Twitter, Facebook, foros, entre otros-, y se conviertan en la principal herramienta de acceso a información que produce la entidad.
- Perfeccionamiento de los mecanismos de consulta electrónica, facilitando desde el mismo sitio Web la dirección de las dependencias capaces de dar respuesta a las consultas puntuales. Al respecto, resulta oportuno que las entidades desarrollen indicadores o herramientas de medición de la efectividad en el servicio de atención ciudadana: determinar índices de cumplimiento o de respuesta a las demandas receptadas a través de este medio brindaría al organismo la posibilidad de identificar falencias o inquietudes generales, para así consolidar la atención ciudadana y hacer pública la información más consultada.
- Adaptación de los contenidos de los documentos de auditoría a formatos comprensibles por un amplio público -que incluyan gráficos, audios, videos, presentaciones interactivas y un lenguaje coloquial- e incorporación de resúmenes ejecutivos para los informes.
- Publicación de los planes de auditoría en el sitio Web de los organismos, de modo que la ciudadanía pueda consultar -sin mediaciones- cuáles son los objetos de control para el período vigente, y monitorear -hasta donde sea factible- cuáles son los avances del proceso auditor, o bien aportar evidencia que podría servir de base para la ejecución de auditorías concretas, así como sugerir aspectos particularmente relevantes para ser contemplados en el ejercicio auditor.
- Incorporación de la agenda de las principales autoridades en el sitio Web, incluyendo eventos y reuniones, y el nombre de los funcionarios involucrados en cada una de ellas. Ello consolida la imagen de la institución como un organismo transparente ante la ciudadanía, pues al dar a conocer las actividades que desempeñan los funcionarios públicos, se contribuye a crear una

sociedad informada sobre el quehacer del Estado y las funciones que prestan los agentes estatales.

- Publicación de la asignación y ejecución presupuestaria en el sitio Web del propio organismo y en las memorias institucionales, con un alto nivel de desagregación de los datos exhibidos, incorporando mediciones intertemporales que transparenten la evolución en la gestión financiera.
- Acceso virtual a información integral sobre el personal en cargos directivos, incluyendo antecedentes, datos de contacto, fecha de ingreso y remuneración percibida acorde al cargo. Ello se traduciría en el fortalecimiento institucional de las entidades y en su posicionamiento ante la ciudadanía como entes que no sólo velan por la transparencia de los organismos públicos -que son objeto de auditoría- sino que sientan la base y predicán con el ejemplo.
- Fortalecimiento de los canales de difusión de las convocatorias para ingreso del personal y de la apertura del proceso de designación de autoridades de la entidad. Para este último caso, se recomienda facilitar el acceso a información sobre los antecedentes de los candidatos así como sobre los procedimientos enmarcados en el nombramiento (cuáles son los plazos para presenciar audiencias -si las hubiere-, cómo opera la participación -en caso de que se admitan impugnaciones u observaciones ciudadanas). Aún cuando el proceso de designación de autoridades sea ajeno a la propia entidad, sería valioso convertir los pequeños espacios de participación en verdaderas instancias de vinculación de una ciudadanía informada con la labor que desempeñan los organismos.
- Creación de oficinas especialmente dedicadas a gestionar la vinculación con la ciudadanía, o bien designación de personal especializado para informar al público sobre los procesos integrales que desarrolla la entidad.
- Apertura y diversificación de los canales para presentar denuncias y/o propuestas de auditoría por parte de la ciudadanía.
 - Generar formatos de vinculación ciudadana que integren al denunciante al circuito de denuncia, de forma que pueda revisarla, aportar información adicional y realizar un monitoreo del curso de acción seguido luego de la presentación.
 - Difundir información detallada sobre el modo en que operan los mecanismos de presentación de denuncias (o propuestas de auditoría), asignar un espacio en el sitio Web para describir los procedimientos, y habilitar canales alternativos de recepción de dicha información, que no se restrinjan a la instancia presencial sino que contemplen la vía telefónica y virtual.
 - Capitalizar el uso de las tecnologías como herramienta ágil al momento de denunciar, por ejemplo, el uso del celular puede contribuir a enviar inmediatamente una foto, video o inclusive un documento que sea prueba de la denuncia que se está realizando.
- Invitación a organizaciones a que aporten información que sirva de insumo para activar procesos auditores y/o desarrollo de talleres presenciales en los que se convoque a la sociedad civil a proponer potenciales objetos de auditoría.
- Incorporación de procesos de formación y capacitación a organizaciones sociales sobre la misión, funciones y productos de las entidades (ya sean presenciales o virtuales): la creación de espacios institucionalizados para que la sociedad civil pueda vigilar el desempeño de las entidades y el uso que se hace de los recursos públicos coadyuva a fortalecer el sistema de rendición de

cuentas gubernamental. Ello constituye un primer paso para avanzar en formatos de interacción activos, como auditorías articuladas y veedurías ciudadanas.

- Apertura de canales para la recepción de información generada por actores sociales para la ejecución del proceso auditor. Por ejemplo, informes producidos por organizaciones de la sociedad civil o documentos de investigación y análisis de políticas públicas pueden contribuir a refinar el proceso auditor y generar impactos positivos en la calidad del control.
- Implementación de canales de participación ciudadana en el seguimiento posterior, ya sea como monitoreo sobre denuncias presentadas por ciudadanos u otros actores -y que hayan desencadenado procesos auditores-, o entablando planes de vinculación con organizaciones de la sociedad civil que trabajan de cerca con organismos o programas que fueron objeto de auditoría. Se trata de complementar la labor de la entidad a fin de garantizar el efectivo cumplimiento de las recomendaciones o sanciones -según sea el caso- y aprovechar el potencial de actores externos a los organismos fiscalizadores interesados en velar por la transparencia y gestión efectiva de los bienes públicos. En este sentido, un primer paso lo constituye la presentación del informe final con los resultados del proceso auditor sobre un objeto de modo que los actores externos puedan realizar un seguimiento sobre el nivel de cumplimiento de las recomendaciones u observaciones formuladas. La promoción de espacios de transparencia en la gestión que realiza la entidad convierte al ciudadano en veedor de la gestión fiscalizadora y crea en él un sentimiento de pertenencia y de corresponsabilidad en el proceso.
- Publicación (vía sitio Web) de las memorias institucionales y/o informes de gestión de los organismos, complementando dicho ejercicio con la presentación pública de estos documentos, de manera que la entidad pueda comunicar ante una amplia gama de actores qué labor realiza y cuáles son los resultados de su gestión, referenciando el nivel de cumplimiento de la planificación anual.
- Desarrollo de una estrategia de posicionamiento de las entidades en los medios, en tanto ello contribuye a la consolidación de su imagen pública. Dicha estrategia debería estar orientada no sólo a la comunicación de los resultados del control, sino a una difusión integral y una adaptación de los productos que se presentan de modo que sean inteligibles por un amplio público no especializado necesariamente en temas de fiscalización.
- Generación de una base de contactos de los actores vinculados a los distintos productos y diferentes tipos de informes (en función del tema y área a la que competen): universidades, entes auditados, periodistas, organizaciones de la sociedad civil, son agentes con los que se relacionan periódicamente muchas de las entidades analizadas. Se trata, por ello, de identificarlos y focalizar en ellos a los destinatarios de la estrategia integral de comunicación como eje central de un ejercicio de rendición de cuentas activo de las entidades.

FUENTES

SITIOS WEB OFICIALES

Sitio Web Oficial de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS): <http://bit.ly/Zy8WtQ> (10/06/13)

Sitio Web Oficial de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI): <http://bit.ly/I6QzKee> (10/06/13)

DOCUMENTOS OFICIALES

Código de Ética para los funcionarios del sector público de la INTOSAI, aplicable a entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI N° 30, INTOSAI, 2007). Disponible en el siguiente enlace: <http://bit.ly/I1u5o0i>

Control de Calidad (ISSAI N° 40), Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI (2008): <http://bit.ly/I85lj9f> (10/06/13)

Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción: <http://bit.ly/QxS47> (10/06/13)

Declaración de Asunción de Principios sobre Rendición de Cuentas, Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS (2009): <http://bit.ly/I7f3Xat> (10/06/13)

Declaración de Cartagena de Indias sobre “Transparencia contra la Corrupción” (2006): <http://bit.ly/Ia0A5i6> (10/06/13)

Declaración de Lima, INCOSAI (1977): <http://bit.ly/I1u8TE3> (10/06/13)

Declaración de México sobre Independencia de las EFS (ISSAI N° 10), Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI (2007): <http://bit.ly/I8I4oog> (10/06/13)

Guía para la evaluación del desempeño de Entidades Fiscalizadoras Superiores (CEDEIR, OLACEFS, 2002): <http://bit.ly/I4cDft2> (10/06/13)

Guía para las Normas de Control Interno del Sector Público, INTOSAI GOV 9100 (2004): <http://bit.ly/I6jNkG6> (10/06/13)

Ley Modelo sobre Acceso a la Información de la Organización de los Estados Americanos: <http://bit.ly/I6wYNTu>

“Principios de transparencia y rendición de cuentas” (ISSAI N° 20), Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI (2010): <http://bit.ly/I20pleN> (10/06/13)

“Principios de transparencia y responsabilidad: Principios y Buenas prácticas” (ISSAI N° 21), Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI (2010): <http://bit.ly/I5kVpMp> (10/06/13)

DOCUMENTOS DE LA INICIATIVA TPA

“Auditorías Articuladas en la CGR de Colombia”, INICIATIVA TPA, diciembre de 2011: <http://bit.ly/13a3nnE> (20/05/13)

“Diagnóstico sobre Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas de las Entidades de Fiscalización Superior de Latinoamérica”, INICIATIVA TPA (2011): <http://bit.ly/nYBqqZ> (10/06/13)

“Planificación Participativa en la Auditoría General de la Nación”, INICIATIVA TPA, diciembre de 2011: <http://bit.ly/11FeVga> (20/05/13)

“Veedores ciudadanos para la integridad. Una iniciativa para la transparencia y la participación ciudadana”, INICIATIVA TPA, diciembre de 2011: <http://bit.ly/13a3nnE> (20/05/13)

BIBLIOGRAFÍA POR PAÍS

ARGENTINA

Fuentes primarias: Entrevistas a funcionarios de cada una de las entidades subnacionales de fiscalización; pedidos de acceso a la información.

Fuentes secundarias: consulta de sitios Web oficiales, y revisión de normativa y documentos institucionales de los organismos, que se detallan a continuación.

Sindicatura General de la Nación - Red Federal de Control Público:

<http://www.sigen.gov.ar/red.asp>

Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina

<http://www.tribunalesdecuentas.org.ar/index/>

Datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010).

CIUDAD DE BUENOS AIRES

Constitución de la Ciudad de Buenos Aires

http://www.buenosaires.gob.ar/areas/com_social/constitucion/completa.php

Sitio Web Oficial de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA)

<http://www.agcba.gov.ar/web/index.php>

Sitio Web Oficial del Ministerio de Hacienda de la Ciudad de Buenos Aires

<http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/>

Estatuto del Personal de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires

http://www.agcba.gov.ar/docs/-ESTATUTO_DEL_PERSONAL.pdf

Ley N° 70 CABA - Sistema de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad

http://www.agcba.gov.ar/docs/ley_70.pdf

Ley N° 104 CABA - Acceso a la Información Pública

<http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley104.html>

Ley N° 572 CABA - Publicidad de Información Institucional en Sitios Web Oficiales

<http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley572.html>

Ley N° 6 CABA - Audiencias Públicas

<http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6.html>

Ley N° 2095 - Compras y Contrataciones de la CABA

<http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2095.html>

Ley N° 325 CABA - AGCBA Ordenamiento Normativo Consolidado

<http://www.agcba.gov.ar/docs/Norm-325.pdf>

Memoria Institucional de la AGCBA 2011

<http://www.agcba.gov.ar/docs/I-memoria2011.pdf>

Normas Básicas de Auditoría Externa de la AGCBA

http://www.agcba.gov.ar/web/doc/ni-normas_basicas_de_auditoria_externa.pdf

PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Constitución de la Provincia de Buenos Aires

<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/constitucion/cpppal.htm>

Sitio Web Oficial del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires

<http://www.htc.gba.gov.ar/web/>

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires - Subsecretaría de Hacienda

<http://www.ec.gba.gov.ar/areas/hacienda/Presupuesto/>

Ley N° 12.475 - Acceso a la Información Pública

http://www.jgm.gov.ar/archivos/AccessoInfoPub/Normativa/normativa_local/PROVINCIADEBSAS.pdf

Ley N° 10.430 - Estatuto y Escalafón para el Personal de la Administración Pública

<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/I-10430.html>

Reglamento del Proceso de Concurso para la Cobertura de Cargos Vacantes en el Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires

http://www.cpba.com.ar/Actualidad/Noticias_Consejo/2010-03-10_Llamado_a_concurso_Reglamento.pdf

PROVINCIA DE SALTA

Constitución de la Provincia de Salta

<http://www.eft.com.ar/legislac/argentina/salta/salta-constitucion.htm>

Sitio Web Oficial de la Auditoría General de la Provincia de Salta

<http://www.agpsalta.gov.ar/web/>

Sitio Oficial del Ministerio de Finanzas y Obras Públicas del Gobierno de la Provincia de Salta - Oficina Provincial de Presupuesto

<http://presupuesto.salta.gov.ar/>

Ley N° 7.103 - Sistema, Función y Principios del Control No Jurisdiccional de la Gestión de la Hacienda Pública

<http://www.agpsalta.gov.ar/web/marco-normativo/78-contenidos-agp/77-ley-7-103-sistema-funcion-y-principios-del-control-no-jurisdiccional-de-la-gestion-de-la-hacienda-publica>

Ley N° 6.838 y Decreto N° 931/96 - Sistema de Contrataciones de la Provincia

<http://www.consejosalta.org.ar/wp-content/uploads/LEY-CONTRATACIONES-y-Dcto-Reglamentario.pdf>

Reglamento del Personal de la Auditoría General de la Provincia

<http://www.agpsalta.gov.ar/web/marco-normativo/78-contenidos-agp/80-reglamento-del-personal>

Reglamento de Concurso Público de la Auditoría General de la Provincia - Anexo de la Resolución N° 20/11

<http://agpsalta.gob.ar/resoluciones/2011/r20-11.html>

Resolución de la AGPS N° 02/2003

<http://agpsalta.gob.ar/resoluciones/r02-03.htm>

Resolución N° 04/2008

<http://agpsalta.gob.ar/resoluciones/2008/r04-08.html>

Anexo Resolución N° 04/2008

<http://agpsalta.gob.ar/resoluciones/2008/anexo-r04-08.html>

Resolución N° 52/2001

<http://agpsalta.gob.ar/resoluciones/r05201.htm>

Resolución N° 67/2001

<http://agpsalta.gob.ar/resoluciones/2011/r67-11.html>

Resolución N° 34/2005

<http://agpsalta.gob.ar/resoluciones/r34-05.htm>

Resolución N° 10/2011

<http://agpsalta.gob.ar/resoluciones/2011/r10-11.html>

Resolución N° 40/2012

<http://agpsalta.gob.ar/resoluciones/2012/r40-12.html>

BOLIVIA

Sitio Web de la Contraloría General del Estado

<http://www.contraloria.gob.bo/portal/>

Constitución Política del Estado (2009). La Paz, Bolivia.

Contraloría General del Estado (2009). “¿Cómo hacer una denuncia?”. La Paz, Bolivia.

Contraloría General de la República de Colombia (2006). “Auditorías Articuladas con organizaciones de la sociedad civil - Una estrategia del control fiscal participativo”.

Decreto Supremo N° 23215. Reglamento para el ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General, DS 23215.

Herbas, G. (2012). Historia de la Contraloría en Bolivia. La Paz, CGE.

Ministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción (2009). Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción. La Paz, Bolivia.

ECUADOR

Cartas oficiales a la Contraloría General del Estado y Delegaciones Provinciales.

Página Web Contraloría General del Estado.

<http://www.contraloria.gob.ec/>

Llamadas a funcionarios de las delegaciones provinciales y a delegados de la Contraloría General del Estado, quienes prefirieron no dar sus nombres.

Acuerdo de la Contraloría General del Estado 29, Registro Oficial 236 de 20 de diciembre del 2007.

Acuerdo N°08-CG-2012, Reformas al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos de la Contraloría General del Estado, 30 de marzo de 2012.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Art. 7 Difusión de la información Pública. <http://informaciontransparente.wordpress.com/lotaip/>

COLOMBIA

Entrevista con el Contralor auxiliar, delegada de la Oficina de Planeación, directora de la Oficina de Comunicaciones, director de la Oficina de Participación Comunitaria y directores y/o encargados de diferentes dependencias de la Contraloría de Cundinamarca.

Entrevista con Jorge Eliecer Gómez, director técnico de la Contraloría de Bucaramanga

Entrevista con José Antonio Anaya, María Teresa García y Amparo Rodríguez, Jefe de planeación, participación ciudadana y Control Interno respectivamente de la Contraloría de Norte de Santander.

BUCARAMANGA

Informe Gerencial de Gestión 2008-2011 de la Contraloría Municipal de Bucaramanga.

Plan General de Auditorías 2012 de la Contraloría Municipal de Bucaramanga.

Informe de gestión y resultados de Enero a Septiembre de 2012 de la Contraloría Municipal de Bucaramanga.

Plan Estratégico 2012-2015 de la Contraloría Municipal de Bucaramanga: *Por el Bienestar de Bucaramanga... Hacia la Transparencia y la Confianza en el Control Fiscal.*

Plan Anual Operativo de 2012 de la Contraloría Municipal de Bucaramanga.

Plan General de Auditorías 2011 de la Contraloría Municipal de Bucaramanga.

CUNDINAMARCA

Plan Estratégico 2012-2015 *Control Fiscal Responsable y Participativo*. Contraloría de Cundinamarca.

Plan de Acción Institucional 2012 de la Contraloría de Cundinamarca.

Plan General de Investigaciones-PGI 2012 de la Contraloría de Cundinamarca.

Plan General de Jurisdicción Coactiva 2012 de la Contraloría de Cundinamarca.

Informe de Gestión 2008-2012 de la Contraloría de Cundinamarca.

NORTE DE SANTANDER

Informe Financiero, de Gestión y Ambiental. Vigencia Fiscal 2011 de la Contraloría de Norte de Santander.

Plan Estratégico 2012-2015: Control Fiscal con Participación Ciudadana y Calidad en su Gestión. Contraloría de Norte de Santander.

Planes de acción 2012 de la Contraloría de Norte de Santander: “Comunicación y participación ciudadana”, “Administración y financiera”, “Contraloría auxiliar”, “Sancionatorios coactivos”, “Responsabilidad fiscal”, “Control fiscal micro”, “Control interno”, “Subcontraloría” y “Estratégico”.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2007). *Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial*. Propuesta para la discusión. Visión Colombia II centenario 2019. Bogotá, D.C., Colombia.

GUTIÉRREZ, Francisco (2007) *Participación ciudadana y pobreza en Colombia*, Departamento Nacional de Planeación. De la serie: Estrategias para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Bogotá, Colombia.

<http://www.contraloriabga.gov.co/portal/>, consultado de noviembre a diciembre de 2012.

<http://www.contraloriands.gov.co/>, consultado de noviembre a diciembre de 2012.

<http://www.contraloriadecundinamarca.gov.co/>, consultado de noviembre a diciembre de 2012.

MÉXICO

Auditoría Superior de la Federación (2013) *Sistema Nacional de Fiscalización*. Recuperado el 5 de febrero de 2013 de:

http://www.asf.gob.mx/Section/I17_Sistema_Nacional_de_Fiscalizacion

Cabrero, E. (2007) *El Federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones. Serie Para Entender, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (1917, 5 de febrero). *Cámara de Diputados*. 07 de febrero de 2013.

Flamand, L. (2010) Sistema Federal y Autonomía de los Gobiernos Estatales: Avances y Retrocesos. En Méndez, J. (Coord.) *Los grandes Problemas de México*. (495-517) México: Colmex. Recuperado el 17 de enero de 2013 de: <http://2010.colmex.mx/16tomos/XIII.pdf>

Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica (INEGI) (2013) información por entidad. Recuperado el 16 de octubre de 2012 de:

<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/default.aspx?tema=me>

Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Coahuila (2007, 6 de julio). *Periódico Oficial*. 07 de febrero de 2013.

Ley de Fiscalización Superior para el Estado de México (2004, 1 de julio). *Gobierno del Estado de México*. 07 de febrero de 2013.

Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Tabasco (2003, 17 de mayo). *Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo*. 07 de febrero de 2013.

López Ayllón, S. y Merino, M. (2012) Hacia una política para la rendición de cuentas. *Red por la Rendición de Cuentas (RRC)*. México.

Merino, M. (2009) Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación. Auditoría Superior de la Federación. México.

Organización de las Naciones Unidas para desarrollo (PNUD) (2010) El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas. PNUD. Recuperado el 16 de octubre de 2012 de:

http://www.cinu.mx/minisitio/indice_de_desarrollo/El_IDH_en_Mexico.pdf

Ríos Cázares, A. y Cejudo, G. (2010) La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México. En Merino, M., Ayllón, S. y Cejudo, G. (Coords.) *La estructura de la rendición de cuentas en México*. (115-204). México: CIDE-IIJ

Ríos, A. y Padirnas, J. (2008) Hacia la reforma constitucional: Las entidades de fiscalización superior en México. Documento de trabajo. CIDE: México.



INICIATIVA TPA

iniciativatpa.org

 junio 2013