

ENTIDADES FISCALIZADORAS SUBNACIONALES EN BOLIVIA

Informe sobre transparencia,
participación ciudadana y
rendición de cuentas



INICIATIVA TPA

ENTIDADES FISCALIZADORAS SUBNACIONALES EN BOLIVIA

Informe sobre transparencia, participación ciudadana
y rendición de cuentas

Gerencia Departamental de la Contraloría de Cochabamba

Gerencia Departamental de la Contraloría de Chuquisaca

Gerencia Departamental de la Contraloría de Oruro



INICIATIVA TPA



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

ÍNDICE

ÍNDICE	3
INTRODUCCIÓN	4
FORMA DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	4
SISTEMA DE FISCALIZACIÓN SUBNACIONAL	6
ACLARACIONES METODOLÓGICAS	8
LA SITUACIÓN DEL CONTROL SUBNACIONAL EN MATERIA DE TPA Y RENDIMIENTO	10
ACCESO A LA INFORMACIÓN	10
I. Sitio Web	10
II. Disponibilidad y calidad de información relevante	11
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	14
I. Participación ciudadana en la designación de funcionarios.....	15
II. Participación ciudadana en la programación de auditorías	15
III. Participación ciudadana en el proceso auditor	17
IV. Participación ciudadana en el seguimiento de recomendaciones u observaciones formuladas luego del proceso auditor	17
V. Canales de atención a la ciudadanía.....	18
RENDICIÓN DE CUENTAS	18
I. Informes de gestión	19
II. Estrategia Comunicacional.....	19
RENDIMIENTO.....	20
I. Planificación del ejercicio auditor	20
II. Gestión del control.....	21
III. Pertinencia de la función de la auditoría para la gestión y/o control de los servicios públicos	21
IV. Calidad de gestión.....	22
V. Política de gestión del personal	23
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	25
FUENTES	27

INTRODUCCIÓN

En febrero de 2009 se promulga en Bolivia la nueva Constitución Política del Estado (CPE). Esta reforma constitucional incorpora una serie de elementos que han sido calificados, por distintos actores sociales, como necesarios frente a los cambios sociales, económicos y políticos en el país. Entre los principales ajustes se puede hacer especial mención: i) al 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, se observan complementaciones a las funciones de control del Estado, entre éstas, la mención explícita de principios que deberán orientar el control gubernamental: en el artículo 213, haciendo referencia a la Contraloría General del Estado (CGE), indica “su organización, funcionamiento y atribuciones, que deben estar fundados en los principios de legalidad, transparencia, eficacia, eficiencia, economía, equidad, oportunidad y objetividad, se determinarán por la ley”. A partir de este artículo, las reformas institucionales de la CGE y en el control gubernamental, deben considerar estos principios, abriendo la posibilidad de medidas dirigidas a asegurar el acceso a información y participación social en las actividades que desarrolla la Contraloría.

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”¹.

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”, entendiendo A estas últimas como el espacio geográfico delimitado para la organización del territorio del Estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio o territorio indígena originario campesino².

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: privativas³, exclusivas⁴, concurrentes⁵ y compartidas⁶. 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 imponibles 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).

¹ Web, Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción.

² El territorio indígena originario campesino se constituye en unidad territorial una vez que acceda a la autonomía indígena originaria campesina (Artículo 6, LMAD).

³ Son aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.

⁴ 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.

⁵ Son aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.

⁶ 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 1178, que 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”.

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-I/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.

Por otro lado, recordar que la LMAD sostiene que el control gubernamental, en las entidades territoriales, es ejercido por la Contraloría y los mecanismos institucionales establecidos por ley. Asimismo, indica que ninguna norma de los gobiernos autónomos puede impedir el ejercicio de la fiscalización ni del control gubernamental establecidos en el mencionado artículo.

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. Según se indica en un informe oficial de la CGE, las gerencias departamentales “son unidades desconcentradas cuya creación obedeció a la visión de abarcar con el Control Gubernamental al conjunto del territorio nacional y a la realización de las auditorías en el territorio del departamento, para lo cual cuentan con una estructura administrativa y operativa con similitud a los del ámbito nacional. Las áreas operativas están nombradas a partir del denominativo de gerencia, Gerencia de Auditoría Externa, Gerencia de Autonomías Constitucionales y Gerencia de Control Interno” (Herbas 2012).

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.

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).

ACLARACIONES METODOLÓGICAS

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 Hidrocarburos⁷. 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.

A razón de lo anterior, se ha desarrollado un cuestionario que sistematiza variables que permiten una lectura situacional sobre acceso a información, participación social y rendición de cuentas en las entidades de control subnacional. Para el llenado del cuestionario: i) se sistematizó información bibliográfica y cuantitativa; ii) se consideró información de la página Web de la CGE; iii) se realizaron dos entrevistas a funcionarios públicos⁸; iv) se efectuó un ejercicio ciudadano en cada departamento - tres personas se apersonaron a la GDC solicitando alguna información-; y v) se enviaron notas de solicitud de información⁹.

⁷ 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.

⁸ Se intentó entrevistar a los gerentes departamentales y a funcionarios de la oficina central de la CGE, pero lamentablemente no se dio curso.

⁹ No obstante de todo el requerimiento de información, solo la Subcontraloría de Asuntos Legales proporcionó información de utilidad para el presente informe.

Como se notará, el informe presenta algunos vacíos de información que no pudieron ser resueltos a partir de la revisión de información secundaria; las entrevistas intentaron subsanar la ausencia de información que hace a la práctica institucional de las GDC, pero varias de éstas no se realizaron.

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).

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.

LA SITUACIÓN DEL CONTROL SUBNACIONAL EN MATERIA DE TPA Y RENDIMIENTO

ACCESO A LA INFORMACIÓN

I. SITIO WEB

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).

Asimismo, indica que los componentes de la transparencia en la gestión pública son: el control social, la ética pública, la rendición pública de cuentas y el acceso a la información, entendiendo este último componente como “el derecho fundamental de las personas a conocer el manejo de la cosa pública. Permite a los ciudadanos saber acerca del destino y uso de los recursos públicos, constituyéndose en un instrumento de participación ciudadana” (MTILC 2009).

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.

En ese marco, una de las primeras acciones que realizó la presente iniciativa fue valorar la Web de las gerencias departamentales, tarea que mostró los siguientes resultados:

- Las Gerencias Departamentales de la Contraloría (GDC) no disponen de un sitio Web institucional, en su lugar se indicó que la información de dichas gerencias está disponible en la Web de la CGE.
- Por otro lado, 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. Lamentablemente 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 mismo¹⁰.

II. DISPONIBILIDAD Y CALIDAD DE INFORMACIÓN RELEVANTE

El Decreto Supremo No 28168, del 17 de mayo de 2005, tiene por objeto garantizar el acceso a la información, como derecho fundamental de toda persona, y la transparencia en la gestión del Poder Ejecutivo.

Según el artículo 2 del mencionado decreto, éste se aplica en el ámbito del Poder Ejecutivo, tanto a nivel central como descentralizado, autárquico y desconcentrado; empresas y sociedades del Estado y sociedades con participación estatal mayoritaria. Cuando el Estado no tenga la participación social mayoritaria, este Decreto Supremo se aplicará a los servidores públicos o particulares que lo representen, en el marco de sus funciones y competencias.

Por otro lado, el Decreto Supremo No 214, del 22 de julio de 2002, que aprueba la PNTLCC, establece en su artículo 4, que uno de los ejes de dicha política es el fortalecimiento de la transparencia en la gestión pública y el derecho de acceso a información, y un segundo eje refiere al fortalecimiento de la participación ciudadana. El cumplimiento de dicha política es extensivo a todas las entidades e instituciones que pertenecen a los cuatro órganos del Estado Plurinacional de Bolivia, así como a las entidades territoriales autónomas.

¹⁰ 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.

Estas dos normas son parte del marco legal que debiera facilitar o viabilizar el acceso a información sobre el sector público. Sin embargo, aún existen dificultades burocráticas que inviabilizan el normal acceso a información.

A fin de valorar si la información institucional de las Gerencias Departamentales de la Contraloría (GDC) está a disposición del público, se han considerado cuatro tipos de información, todos ellos identificados como esenciales para comprender el manejo y trabajo institucional de dichas gerencias. La información a la que se intentó acceder es: información institucional, información sobre el ciclo de auditoría, información sobre el personal en cargos directivos y, finalmente, información sobre la gestión financiera/presupuestaria.

Los resultados son los siguientes:

a) Información institucional

Se solicitó a cada GDC información institucional, como ser: i) marco normativo que regula las acciones de dichas gerencias departamentales, a fin de identificar las competencias, el nivel de independencia político administrativo y los procesos y acciones que desarrollan; ii) el organigrama de cada GDC; y iii) la misión y visión de la GDC. No obstante, la respuesta no fue positiva en ninguna de las gerencias¹¹: 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.

Por otro lado, se realizó un ejercicio ciudadano¹²: una persona en cada departamento se aproximó a la GDC a fin de solicitar la misma información. Las tres gerencias no proporcionaron información física¹³.

En virtud de lo expuesto, se considera que la información no es accesible al público.

b) Información sobre el ciclo de auditoría

En este punto se valoró el acceso a dos tipos de informes, uno denominado plan de auditorías y el otro, los informes 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 central de la CGE, sugerencia que fue asumida pero que -a la fecha de finalización de este informe- no tuvo respuesta¹⁴. 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

¹¹ Una de ellas indicó: “corresponde informar que, la Contraloría General del Estado tiene por sede la ciudad de La Paz y está presidida por el Contralor General como máxima autoridad, por lo que cualquier solicitud de información sobre temas que atingen y/o comprometan nuestra entidad, deben ser de su conocimiento y otorgarse con su autorización”. En el caso de las otras GDC la respuesta tenía el mismo sentido.

¹² Personas en cada departamento (Chuquisaca, Cochabamba y Oruro) se aproximaron a cada gerencia departamental a fin de solicitar información y documentación de forma verbal.

¹³ Sin embargo, debemos realzar el caso de la GDC de Oruro, que dio al solicitante una entrevista con un funcionario de la GDC, en la que se logró recibir una explicación sobre algunos de los puntos solicitados

¹⁴ En el caso del *plan de auditoría*, en una de las entrevistas, se indicó que las GDC son entidades desconcentradas, y por ello estos planes de auditoría son remitidos a la oficina central y son consolidados según las respectivas subcontralorías, y el resultado final de dicho ejercicio es el POA institucional. Este documento se coloca en la Web de la CGE, sin embargo, hasta mediados de marzo del 2013, no se pudo acceder al POA 2013.

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. Sin embargo, diferenciando el mecanismo de acceso a información utilizado por un ciudadano, podemos establecer la siguiente diferenciación; por un lado, es ágil el acceso mediante la Web de la CGE (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.

Sobre la calidad de la información, debemos indicar que los informes de auditoría disponibles en la Web son informes planteados en un lenguaje coloquial para un público no especializado, son resúmenes ejecutivos que sintetizan información central de los informes de auditoría¹⁵.

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. Se solicitó: listado del personal en cargos directivos de las gerencias departamentales de Oruro, Chuquisaca, Cochabamba, Tarija, Santa Cruz y Potosí, solicitando distinguir el nombre de la persona, su cargo, salario, currículum y número de contacto, y otra información que contribuya a otras interrogantes de la encuesta.

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 / presupuestaria

Al respecto se pudo identificar en la Web de la CGE un link referido al tema financiero, sin embargo al cierre del informe no existía información dentro de este link. Asimismo, se procuró concertar una reunión con responsables de la CGE a fin de plantear este requerimiento, pero ello no pudo llevarse adelante. Sin embargo, toda información financiera de la CGE está disponible en la Web del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) y de sus respectivos Viceministerios. Considerando esta información se observó:

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

¹⁵ Lamentablemente no se pudo acceder a ningún informe de auditoría completo, a fin de dar una valoración sobre su contenido, documento que seguramente será de mucha utilidad para un público especializado en estos temas.

desagregación es muy bajo, existen cifras muy generales sobre la ejecución, por ejemplo, no permite distinguir la ejecución según los lineamientos del POA.

- **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 Estatales – SICOES, para lo cual deriva un link de acceso a dicho sistema, informando además que para las búsquedas respectivas en el formulario del SICOES, se debe escribir el nombre de la entidad "CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO" o el código "0680" en el recuadro correspondiente.

Según establece el Decreto Supremo 181 en su artículo 45, en el Plan Anual de Contrataciones se incluirán las contrataciones mayores a Bs20.000.- (VEINTE MIL 00/100 BOLIVIANOS), independientemente de la Fuente de Financiamiento, debiendo ser publicado con carácter obligatorio en el SICOES y en la Mesa de Partes como requisito indispensable para el inicio del proceso de contratación.

Por la información disponible en dicho sistema se sostiene que la información 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.

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, temas como las contrataciones públicas, los informes de auditoría y el POA institucional; o en el caso de la disponibilidad de información financiera, que tuvo que ser valorada con información disponible en el MEFP.

Sin embargo, en el marco del proceso autonómico que vive el país, es importante que las GDC cuenten con un marco regulatorio dentro del control gubernamental que: i) viabilice su interacción con la sociedad civil¹⁶, 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.

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.

Con todos los costos y beneficios que puede significar el promover la participación social dentro del control gubernamental, existen distintas experiencias en países de la región que pueden ser analizadas y posiblemente recogidas por la CGE para ser incorporadas dentro de las normas de control gubernamental.

¹⁶ Ello se afirma en virtud de que las respuestas a los requerimientos de información sugieren procesar las solicitudes mediante la oficina central de la CGE, lo cual presenta dificultades para el actor social regional cuando éste quiere acceder a documentación oficial de la gerencia de su departamento.

Países como Colombia promueven las Auditorías Articuladas, que son “una estrategia del control fiscal participativo, mediante la cual organizaciones de la sociedad civil (OSC) que conocen la entidad auditada, su área misional, el impacto económico, social y/o ambiental de los planes, programas y proyectos que desarrollan o el sector al que pertenece, apoyan el proceso auditor que realiza la Contraloría General de la República –CGR–” (Colombia 2006)¹⁷.

También es ilustrativo el caso de la Auditoría General de la Nación (AGN), entidad fiscalizadora superior de la República de Argentina, que promueve la planificación participativa. Esta institución convoca anualmente a organizaciones de la sociedad civil a audiencias públicas y reuniones informativas a fin de que se presenten propuestas sobre organismos y programas a auditar, las cuales eventualmente podrán ser incluidas en el plan de acción del año siguiente.

Estas iniciativas que se vinculan a dos momentos clave del control gubernamental, la planificación y la ejecución del proceso auditor, son muestras de que se puede innovar medidas que promuevan la participación ciudadana.

La presente iniciativa ha valorado este componente de participación ciudadana en cinco aspectos del control gubernamental, y los resultados se presentan a continuación.

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

Al respecto se ha evaluado dos mecanismos, por un lado, *la consulta ciudadana* que se caracteriza por ser un proceso que nace como iniciativa de la entidad de control superior, o en este caso desde la GDC; y un segundo mecanismo, se refiere a la posibilidad que tiene la ciudadanía para presentar *denuncias* que puedan convertirse en objeto de control gubernamental.

En el primer caso, no existe alguna práctica institucionalizada que posibilite esta acción dentro de las GDC o en la misma CGE, ni se ha identificado alguna norma que regule un proceso similar a la de Argentina¹⁸ o alguna práctica institucional que exprese este tipo de proceso.

En este punto, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) de Argentina, establece que existe normativa internacional vinculada indirectamente a prácticas institucionales como la que realiza la AGN de Argentina. Según el informe de ACIJ, se hace mención al principio 3 y 6 de la Declaración de Asunción de la OLACEFS¹⁹, a instrumentos normativos de la INTOSAI²⁰, y en el campo del derecho internacional, se menciona a la Convención Interamericana contra la Corrupción.

¹⁷ Esta referencia bibliográfica fue extraída del Informe de buenas prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en las EFS de América Latina, iniciativa TPA, informe Colombia, 2011.

¹⁸ El informe de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia establece las siguientes etapas en el proceso de implementación de la planificación participativa: convocatoria, reunión informativa, recepción de propuestas, procesamiento y análisis de las propuestas, devolución y difusión posterior.

¹⁹ Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

²⁰ Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

En ese marco, las entidades del control gubernamental en el país pueden innovar iniciativas como la de Argentina, que respondería a los lineamientos de política que establece la actual normativa sobre transparencia y acceso a información en el país. Pero particularmente, la medida puede reforzar la mirada estratégica de las GDC en la determinación de los procesos de auditoría que deben ser desarrollados en el ejercicio fiscal.

En el caso de las *denuncias*, la CGE ha establecido procedimientos para que la sociedad civil pueda presentar denuncias a esta entidad fiscalizadora, es más, la PNTLCC establece la denuncia como una herramienta de auditoría y control social²¹.

El mecanismo está institucionalizado: según información de la Subcontraloría de Asuntos Legales, la CGE cuenta con el *Procedimiento de tratamiento de solicitudes de auditoría y denuncias (P/Q-95)*, vigente desde el 10 de noviembre de 2003.

Como establece la información oficial de la CGE, la denuncia es la acción mediante la cual una autoridad del poder ejecutivo, legislativo, gobierno municipal, universidades o cualquier otra persona natural o jurídica pone en conocimiento de la Contraloría General del Estado, posibles irregularidades en el ejercicio de la función pública que puedan dar lugar a la ejecución de una auditoría (Estado 2009); en ese marco el alcance es general y abierto.

Ello puede verificarse en el siguiente cuadro, que es parte del informe del Contralor General del Estado de la gestión 2011.

Denuncias realizadas por sectores	
Denunciante	Cantidad
Instancias Municipales	43
Control Social	36
Particulares	28
Ejecutivo Central	25
Cámara Diputados	14
Cámara Senadores	6
Empresas Estatales	6
Gobernaciones	5
Otros	7
Total	170

Fuente: Informe del Contralor general del estado 2011.

En el marco del procedimiento de la denuncia, y para que ésta sea considerada por la CGE, solamente puede realizarse de forma escrita. Este procedimiento puede efectuarse en las gerencias departamentales; no hay necesidad de que el actor social viaje a la oficina central de la CGE.

Sobre la forma y procedimiento en el que se debe plantear la denuncia, la CGE ha elaborado una cartilla informativa completa, 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 denuncias.

²¹ La PNTLCC indica: “Se otorgará legitimidad activa a todos los actores y organizaciones sociales para denunciar hechos de corrupción ante las autoridades encargadas de atender estos casos, y se promoverán efectivos mecanismos de información para que puedan hacer seguimiento de las mismas, evitando de esta manera la impunidad”.

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.

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 considera²²: 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 la denuncia; y iii) si la unidad de auditoría interna de la entidad ya ha programado la auditoría o ya la ha realizado.

El mecanismo de denuncia es una práctica que se ha institucionalizado en varias entidades de control superior en la región. El caso de Bolivia muestra un proceso ordenado y sistemático; datos generales sobre este tema son socializados en el informe anual del contralor, pero además pueden ser solicitados en la Subcontraloría de Asuntos Legales con un mayor detalle. Esta última información podría socializarse en el portal de la CGE y en los portales de cada GDC, en caso de que estos últimos se promuevan.

En el supuesto escenario de un mecanismo de participación social en la definición del plan de auditoría de las GDC, las denuncias se constituirían en un insumo, es más, ese espacio puede colaborar en establecer la pertinencia o no de la solicitud de una auditoría vía 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. Esta figura puede notarse en países como Colombia y Paraguay, bajo el denominativo de auditorías articuladas y/o veedurías ciudadanas. Este mecanismo ha sido resaltado en estos países como una forma de complementar las tareas de control gubernamental.

Este tipo de iniciativas exigen de un compromiso político e institucional que demanda un marco regulatorio que puede utilizar como referencia las experiencias de Colombia y Paraguay. No obstante, a la fecha la CGE no realiza sistemáticamente procesos de capacitación a la sociedad civil en temas de control gubernamental.

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 o monitoreo de las recomendaciones u observaciones de las auditorías concluidas.

Según el artículo 37 del DS 23215, “la entidad auditada, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de la aceptación de las recomendaciones, presentará a la Contraloría General de la República o

²² La información siguiente fue extraída de la cartilla “¿Cómo hacer una denuncia?”, elaborada por la CGE.

a la unidad de auditoría de la entidad que ejerce tuición, o al profesional o firma contratada, un cronograma de implantación de las recomendaciones de auditoría aceptadas, enviando copia a la Contraloría excepto que las recomendaciones hayan sido formuladas por ésta”.

En el mismo artículo se indica que en el caso de incumplimiento del cronograma, esta situación será informada por la CGE al Presidente, a la máxima autoridad de la entidad, y a determinadas comisiones de la Cámara de Senadores y de Diputados, y si corresponde, al Concejo Municipal y/o al Concejo Universitario.

Las recomendaciones de auditoría externa justificadas pero no aceptadas por la entidad pública, serán reiteradas, según corresponda, en un informe complementario del ente o unidad que realizó la auditoría, con copia a la Contraloría, salvo que dicho informe haya sido emitido por ésta (DS 23215 Art 38). En el caso de incumplimiento del cronograma de implementación de las recomendaciones, es la misma Contraloría la que, en base a un monitoreo de este cronograma, hace conocer a distintas autoridades el incumplimiento de estas recomendaciones.

Hasta donde puede notarse, no existe ningún momento en el que la sociedad civil puede participar sistemáticamente en el seguimiento de las recomendaciones y observaciones 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. Se ha podido evidenciar que 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.

RENDICIÓN DE CUENTAS

Usaremos la palabra rendición de cuentas para referirnos a 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. En ese marco se ha valorado los siguientes elementos: los informes de gestión y la estrategia comunicacional.

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 CGE²³.

Si bien el informe anual del Contralor o el POA institucional proporciona una imagen de las acciones de las GDC, es necesario que dichas gerencias puedan socializar sus informes de gestión, mediante formas que no impliquen un costo para estas instancias, como ser informes electrónicos que puedan ser incorporados al sitio web de la CGE. Es importante enfatizar que estos informes son elaborados y presentados, por lo que solo falta un paso, que sería la publicación. La consolidación y difusión de estos informes mostrará las particularidades regionales en el control gubernamental, las dificultades y desafíos en este proceso y los logros o resultados de las tareas que realizan estas instancias públicas en el ámbito regional. Lo anterior claramente reforzará la presencia institucional de la Contraloría en las regiones, visibilizando su existencia para las organizaciones sociales de la región.

II. ESTRATEGIA COMUNICACIONAL

A partir de 2008 puede notarse un cambio en la política de comunicación para dar a conocer las acciones, regulaciones, y la producción institucional sobre control gubernamental. 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.

Sin embargo, se debe ir implantando acciones comunicacionales desde las mismas gerencias para dar a conocer los resultados de las auditorías concluidas

A nivel de la CGE, desde el 2008 se puede notar acciones comunicacionales amplias haciendo uso de diferentes medios. En el año 2009 se creó la agencia de noticias de la Contraloría (ANC) como fuente y emisor de las notas de prensa institucionales. Hasta 2011 se tiene 500 contactos en medios masivos de comunicación a nivel nacional, se utiliza los formatos de conferencia de prensa, presencia en radio y televisión a fin de llegar a todo tipo de público.

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

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

²³ Si bien se procedió a efectuar ese requerimiento, a la fecha de redacción del presente informe no se obtuvo ninguna respuesta. Como no se dispone de esos documentos no se pudo valorar la integralidad y la inteligibilidad de la información.

CGE), elaboración de cuadernos didácticos²⁴, conferencia de prensa, radio (entrevistas y programas de sensibilización), y televisión (que comprende entrevistas fundamentalmente²⁵).

Este listado de acciones comunicacionales refleja un esfuerzo importante, pero debe ser complementado sostenidamente con una mirada al ámbito regional²⁶.

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 cuenta de la labor realizada en función directa de los recursos asignados y desembolsados. Dicho informe incluirá los resultados de las auditorías y de la capacitación, evaluando la suficiencia del monto ejecutado para el desarrollo del personal profesional de la administración pública.

Este informe es un instrumento que permite construir una valoración del desempeño institucional. En la presente iniciativa, además de este tipo de informes, se ha considerado otras variables que permiten construir una valoración del desempeño institucional. Los ámbitos analizados son: i) planificación del ejercicio auditor; ii) gestión de control; iii) pertinencia de la función de auditoría para la gestión y/o control de los servicios públicos; iv) calidad de gestión; v) política de gestión del personal²⁷.

A continuación se presentan los resultados observados:

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. Se tiene la percepción de que estas GDC conocen el contexto regional y que ello les permite priorizar las auditorías que deben realizarse en una gestión; sin embargo, ello no quita la posibilidad de que en ese proceso de coordinación con la CGE se puedan identificar nuevas auditorías.

Durante la ejecución del POA, se puede incorporar nuevas auditorías aunque no hayan sido inicialmente identificadas. Ello puede responder a una iniciativa propia de la GDC, como también

²⁴ 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.

²⁵ 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”.

²⁶ Según se nos informó, un esfuerzo de ello fue el programa de sensibilización “Contralor Ciudadano”. Se intentó acceder a una copia de dicho programa a fin de valorar el contenido, sin embargo, a la fecha no se ha facilitado el acceso a esa producción.

²⁷ Gran parte de las variables analizadas no han sido desarrolladas de forma amplia y exhaustiva debido a que no se pudo concretar entrevistas con los responsables de las GDC y con funcionarios de la CGE para disipar y sistematizar información que permita un correcto llenado de las variables descritas en este acápite. Aquello que se ha sistematizado fue en base a información secundaria.

puede ser el resultado de denuncias efectuadas por actores públicos y privados sobre hechos que ameritan una auditoría²⁸.

II. GESTIÓN DEL CONTROL

En este punto se hace referencia al modo en que se organizan y desarrollan los procesos de auditoría, y se analiza en función del cumplimiento de la planificación, la cobertura del control y la efectividad del proceso auditor. Al respecto, no se identificó información precisa que nos permita tener una valoración de los puntos mencionados anteriormente²⁹.

Si rescatamos la idea de un informe de gestión por cada GDC, se podría esperar que éste muestre datos referidos a cada uno de estos puntos, ya sea sobre 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. Debemos partir de la idea de que estos datos son sistematizados por cada gerencia; por ejemplo, el monitoreo a las recomendaciones está establecida en la Ley 1178³⁰ o el DS 23215, por lo que podemos indicar que cada entidad fiscalizadora contempla un monitoreo sobre las recomendaciones u observaciones formuladas sobre los sujetos de control auditados y que existen informes de estos procesos. Nuevamente, el paso es dar a conocer esta información, que solo busca fortalecer la imagen del control gubernamental respecto a su rol constitucional y el 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

En este punto, se buscó valorar y conocer la proporción de auditorías en servicios públicos respecto al total de auditorías realizadas en 2011 y, de las auditorías de servicios públicos, qué proporción fueron auditorías de seguimiento. Al respecto, indicar que este tipo de información 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 auditorías³¹.

Como se indicó en otro momento, la información 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.

²⁸ Como se mencionó en un punto anterior, las denuncias son evaluadas y luego se analiza la pertinencia de inclusión de dichas auditorías: si se cumplen con todas las condiciones, la denuncia o propuesta de auditoría es incorporada en el POA de la GDC.

²⁹ No se pudo concretar entrevistas con funcionarios de la CGE.

³⁰ Artículo 3 de la ley 1178 indica “A los fines señalados en el artículo precedente, las atribuciones conferidas a la Contraloría General de la República por la Ley 1178 se agrupan y sistematizan en la siguiente forma: realizar el Control Posterior Externo del cumplimiento y de las recomendaciones aceptadas de las acciones adoptadas por la entidad como consecuencia de los dictámenes de responsabilidad emitidos”.

³¹ Por lo particular de la información, se buscó sistematizar los datos a partir de entrevistas en las GDC, como también con personal del despacho del Contralor, pero estas reuniones no se concretaron.

IV. CALIDAD DE GESTIÓN

Este indicador analiza la existencia de procesos y mecanismos institucionales formalizados para la evaluación del desempeño de la entidad³².

La CGE, en su estructura orgánica, incorpora a la Subcontraloría General (SG), que tiene como funciones³³: i) Supervisar la formulación, actualización, seguimiento y evaluación de la Planificación Estratégica Institucional en coordinación con las Subcontralorías, Gerencias Nacionales y otras instancias de la entidad; ii) Consolidar la Programación Operativa Anual; iii) Asegurar la adecuada implantación del sistema normativo interno y de Control Gubernamental de la Contraloría; iv) Ajustar el Sistema de Organización Administrativa; v) Gestionar la ejecución de proyectos con financiamiento externo; vi) Coordinar el desarrollo de actividades y gestionar el relacionamiento internacional con entidades de fiscalización y otras.

En el primer trimestre de 2011 (SG), se realizó una evaluación final a la ejecución del programa de operaciones de la gestión 2010. Asimismo, a mediados de 2011 se realizó el 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; según se puede notar en 2011, de los 15 trabajos programados la GNAI concluyó 12.

Un aspecto central para la calidad de gestión de la CGE es el fortalecimiento de capacidades de los funcionarios públicos. Es así que la ley 178, 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.

En ese marco, se cuenta con el centro de Capacitación y especialización de los servidores públicos en los sistemas de administración y control gubernamental, denominado CENCAP³⁴. La capacitación se dio a nivel de los gobiernos municipales, departamentales y de la administración central; para el año 2011 se efectuaron 1.134 eventos, con 28.407 asistentes.

Por otro lado, desde 2010 se llevó adelante el programa de reforma y fortalecimiento institucional, apoyado por la cooperación canadiense. En el marco de ese programa se ejecutó el proyecto de modernización tecnológica, que tiene tres componentes, uno de ellos denominado Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), que al mismo tiempo tiene tres módulos: Infraestructura Tecnológica, Sistemas Informáticos e Información Institucional.

En el marco de esta modernización tecnológica 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). Sobre los sistemas informáticos, se desarrollaron aplicaciones como el SISGENII para el registro de entidades, Auxiliar Contable para operaciones contables, planillas para el pago de sueldos.

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

³² Frente a la ausencia de las entrevistas con funcionarios clave de la CGE, es que para este punto se ha sistematizado información del Informe del Contralor General del Estado para el año 2011.

³³ Información extraída del Informe del Contralor General del Estado (2011).

³⁴ La oferta académica del CENCAP se ajusta anualmente; en la Web de la CGE se puede identificar la oferta académica para el período 2013.

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 este punto se ha establecido una valoración sobre tres elementos: i) ingreso del personal; ii) estabilidad y protección contra despido; y iii) las normas de ética institucional.

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).

No es posible establecer la proporción del personal en cargos directivos que hayan ingresado por procedimientos de concursos, pues esta información fue solicitada a la Gerencia de Recursos Humanos de la CGE, pero no fue proporcionada. En el caso de la estabilidad y protección contra despidos, no se pudo identificar, sistematizar y gestionar información sobre las modalidades de contratación.

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 Público 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). 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. Taxativamente, el Artículo 7, parágrafo III en el capítulo II Derechos y Deberes, determina: “III. Los derechos reconocidos para los servidores públicos en el presente Estatuto y su régimen jurídico, excluyen otros derechos establecidos en la Ley General del Trabajo y otras disposiciones del régimen laboral que rige únicamente para los trabajadores.”

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 Público. 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>).

En el caso de la ética institucional, la Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción establece que uno de los componentes de la transparencia en la gestión pública está relacionada a la ética pública. Asimismo, esta política determina que uno de sus ejes de fortalecimiento a la gestión pública es la promoción de la probidad y ética en los asuntos públicos. Un informe del MTILCC la define de la siguiente manera: “La ética pública se constituye en la filosofía de vida adoptada por las y los servidores y servidoras públicos, basada en los principios ancestrales del ama qhilla, ama llulla, ama suwa, (no seas flojo, no seas mentiroso, ni seas ladrón); ama llunku (no seas servil), ñandereko (vida armoniosa), teko Kavi (vida buena); fortalecida por los valores de la proactividad, empatía, probidad, deseo de superación, justicia social y amor a Bolivia con la finalidad de “Servir Bien para Vivir Bien”.

Por todo lo anterior, en términos de desempeño de los organismos fiscalizadores, resalta el proceso de planificación: si bien las GDC son entidades descentralizadas, éstas definen en gran medida su plan

de auditoría, que es complementado o reforzado por un intercambio con el nivel central, proceso que además puede incorporar nuevas auditorías. Sin embargo, aún sobresale la necesidad de transparentar información de la gestión institucional de cada GDC, de modo que incluyan variables como el cumplimiento de la planificación, la cobertura del control en los gobiernos subnacionales, el seguimiento a recomendaciones u observaciones de las auditorías y elementos sobre la gestión del personal.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- La CPE en su título VI establece, entre otros aspectos de la participación y control social, que la sociedad civil organizada participará en el diseño de políticas públicas, ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales. Asimismo, establece que las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad.

Por otro lado, la LMAD en su artículo 138 indica que la “participación social se aplica a la elaboración de políticas públicas, como a la planificación, seguimiento y evaluación, mediante mecanismos establecidos y los que desarrollen los gobiernos autónomos en el marco de la ley”.

A partir de estas normas, se reconoce que la participación social fortalece la gestión pública en todas sus etapas; en ese marco, cuando instituciones públicas y privadas promueven espacios o instrumentos que buscan mejorar y reforzar el conocimiento de actores de la sociedad civil sobre temas vinculados a la gestión pública, este esfuerzo deriva en una participación social informada y propositiva en espacios promovidos por el sector público.

El ámbito del control gubernamental requiere un esfuerzo de formación y capacitación a organizaciones sociales; así como sucedió hace varios años atrás con el ámbito de los presupuestos públicos, es necesario visibilizar que el control gubernamental no es un tema técnico y ajeno a la acción política de las organizaciones sociales, es más -como los presupuestos públicos-, los informes de auditoría son un insumo o instrumento que puede fortalecer la capacidad propositiva y de interpelación sobre la gestión pública. Se debe recordar que el control gubernamental busca³⁵: i) la eficacia y eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos; ii) disponer de información útil, oportuna y confiable asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros; iii) que los funcionarios públicos asuman su responsabilidad, rindiendo cuentas sobre el uso de los recursos públicos, como también sobre la forma y resultado de su utilización; iv) desarrollar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.

- Hay reserva por parte de las GDC para dar información sobre aspectos de su gestión institucional y sobre los informes de auditoría desarrollados en el departamento. Por lo sistematizado, el acceso a información está condicionado a la autorización de la oficina central. Lo anterior expresa los límites en la autonomía de las GDC frente a los desafíos de transparencia, participación y rendición de cuentas, y por ende, limita las innovaciones que puedan tener estas gerencias para implementar medidas o mecanismos que atiendan a estos ejes.

³⁵ En base al artículo 1 de la Ley 1178.

- Si bien existe un conjunto de normas que puede ser el marco para promover que las GDC faciliten de forma directa información o generen espacios de participación social en alguna etapa de la gestión del control gubernamental, es posible formalizar esta orientación a partir de la actualización de las normas de control gubernamental: el Plan Estratégico 2007-2013 de la CGE fija la reforma a estas normas como un tema estratégico y establece que debe ser un proceso continuo.
- Actualmente distintos gobiernos regionales (Gobernaciones y Municipios) vienen formulando sus cartas orgánicas y estatutos autonómicos. Este proceso puede potenciar la incorporación de formas o mecanismos en que la sociedad civil se articule a los procesos de auditoría; incluso puede proponer procesos que sean complementarios a la gestión del control gubernamental. Uno de estos pasos puede ser la convocatoria de espacios en que se identifique y construya de manera concertada el plan de auditoría de la GDC, recordando que en Argentina la Auditoría General de la Nación (AGN) implementa una iniciativa de este tipo, por lo que puede ser un referente.
- La demanda social sobre el control gubernamental, como un aporte a sus acciones de control social y fiscalización en la gestión pública, es un tema que debe ser abordado desde la CGE, las GDC y entidades privadas que puedan contribuir a este desafío. Es claro que mientras la sociedad civil no identifique y visibilice la utilidad del control gubernamental será complicado que las instancias responsables de este tema promuevan medidas inmediatas para asegurar la articulación entre sociedad civil y aspectos del control gubernamental.
- Así como se presentan los resultados o conclusiones de las auditorías a la máxima autoridad de la entidad pública sujeta a dicho proceso, se debe promover espacios de socialización de dichos documentos con actores sociales. Este proceso, que debería ser sistemático, permitirá que el actor social perciba la utilidad de estos productos para el monitoreo y seguimiento de la gestión pública.
- Una mirada a las variables evaluadas en la presente iniciativa, permite sugerir: i) publicar y difundir informes de gestión de las GDC; ii) estudiar la formalización de espacios de participación social en la definición del plan auditor de las GDC, iii) construir el portal Web de cada GDC, que permita difundir información de la gestión institucional y los resultados de las auditorías en su departamento; iv) continuar con la labor de construir medios comunicacionales que permitan una llegada a segmentos de población que no están especializados en estos temas, pues las cartillas, boletines, programas de radio y otras iniciativas que la CGE ha promovido en los últimos años son tareas que son de mucha utilidad y que deben ser mantenidas regularmente; v) reforzar la publicidad de los informes de auditoría; dado que se dio un paso importante en presentar resúmenes de los informes en el portal de la CGE, podrían establecerse otros criterios de ordenamiento que no solo consideren el tipo de auditoría, e incluyan, por ejemplo, el de sector (salud, educación, seguridad ciudadana, productivo, etc.); asimismo, por la importancia que tiene el uso de la renta de hidrocarburos y minería para los departamentos, podría seleccionarse las auditorías que están vinculadas a estos sectores.

| FUENTES

Colombia, C. G. d. I. R. d. (2006). "Auditorías Articuladas con organizaciones de la sociedad civil - Una estrategia del control fiscal participativo."

CPE, R. d. B. (2009). Constitución Política del Estado. La Paz, República de Bolivia.

DS (23215). Reglamento para el ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República, DS 23215.

Estado, C. G. d. (2009). Cómo hacer una denuncia? La Paz.

Herbas, G. (2012). Historia de la Contraloría en Bolivia. La Paz, CGE.

MTILC (2009). Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción. La Paz, MTILC.

Sitio Web de la Contraloría General del Estado: <http://www.contraloria.gob.bo/portal/>



INICIATIVA TPA

iniciativatpa.org

● junio 2013