



INICIATIVA TPA

TRANSPARENCIA

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

ACCOUNTABILITY

en Entidades de Fiscalización Superior de América Latina

**Buenas prácticas de Transparencia,
Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas
en Entidades de Fiscalización Superior**

DOCUMENTO DE TRABAJO



INICIATIVA TPA

Aclaración previa

El presente documento fue elaborado con el objetivo de proponer a los participantes de la iniciativa un marco para la discusión que funcione como disparador de un proceso de construcción conjunta de estándares en materia de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en las entidades de fiscalización superior de la Región. Lejos de pretender ser un documento acabado sobre el asunto o un inventario exhaustivo de buenas prácticas, se trata de un borrador inicial para ser analizado, discutido, criticado y enriquecido.

Introducción

En el contexto de consolidación de las democracias latinoamericanas, resulta imprescindible la adopción de reformas institucionales tendientes a incrementar la transparencia en el funcionamiento del Estado y a asegurar la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos.

En tanto la característica principal de un sistema representativo es que el pueblo delega el ejercicio del poder en autoridades elegidas mediante elecciones periódicas, sobre esos representantes recae la responsabilidad de informar a la ciudadanía sobre el desempeño de sus funciones y sobre la administración del dinero público.

El sistema republicano de división de poderes contribuye a disminuir los riesgos de concentración y abuso de poder a través del establecimiento de controles cruzados entre los distintos órganos del Estado. Sin embargo, la creciente profesionalización y tecnificación de las funciones de gobierno ha tornado necesario el establecimiento de órganos de control especializados en supervisar el funcionamiento de la administración, velar por un desempeño eficiente de los organismos públicos y detectar eventuales irregularidades en su accionar. Entre ellos se encuentran las Entidades de Fiscalización Superior (EFS).

Si bien el diseño institucional y el grado de desarrollo de las EFS difieren de un país a otro, en general se trata de órganos profesionalizados, permanentes y con una gran capacidad técnica para supervisar cuestiones complejas sobre la implementación de planes y programas de gobierno a mediano y largo plazo. Es así que, como salvaguarda para velar por el efectivo cumplimiento de su misión, cobra importancia la existencia de una serie de condiciones mínimas relacionadas con su organización, funcionamiento y el contexto en que deberían ejercer sus funciones. Entre ellas podemos señalar las siguientes:

- **Autonomía funcional.** Las EFS deben tener la facultad de autogobernarse, de manera que puedan trabajar libres de injerencias políticas indebidas que atenten contra el efectivo desarrollo en su tarea de control. Para ello es necesario dotarlas de autonomía financiera, presupuestaria, técnica, y cualquier otro atributo que ayude a garantizar su independencia. La transparencia en los procedimientos de selección y remoción de sus

autoridades es fundamental. Asimismo, las EFS deben contar con personal suficiente para el óptimo desarrollo de su función. Sus miembros deben ser elegidos y/o promovidos en base a criterios de idoneidad técnica, en procedimientos públicos y competitivos.

- **Competencias.** Las leyes que regulan el funcionamiento de las EFS deben asignarles las competencias necesarias para el desarrollo eficaz de su función. Es imprescindible que cuenten con la facultad de requerir a los organismos auditados y a otras agencias de control la información necesaria para el desempeño de sus tareas. Debe establecerse la obligación de los órganos del Estado de colaborar con la EFS a fin de facilitar su trabajo.

- **Control integral.** Es necesario que las EFS cuenten con la potestad de llevar a cabo un control integral, profundo, que no se acabe en un análisis de la legalidad de las actas y acciones de los organismos controlados, sino que se extienda a una correcta y eficiente utilización de recursos, y el cumplimiento de metas. El objetivo de las EFS es velar por el buen funcionamiento de los organismos del Estado, y para ello es necesario que se sumerja con libertad en los organismos que controla.

- **Temporalidad.** Independientemente del tipo de control que las EFS estén facultadas a realizar (*ex ante* o *ex post*), es importante asegurar la temporalidad de la realización de los informes, su posterior análisis por parte del órgano competente y su publicación. De ello dependerá la utilidad del análisis realizado. Los controles deben ser periódicos y oportunos.

Diversas experiencias encaradas por entidades fiscalizadoras de distintos países demuestran que la incorporación de buenas prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en su seno contribuye a la efectiva realización de los principios enunciados. Al mismo tiempo, permite que la ciudadanía se involucre directamente en el control de las acciones de gobierno, más allá de la sola elección de representantes, honrando los principios más elementales de la democracia republicana.

Estrechar los vínculos entre la ciudadanía y los órganos especializados de control es un desafío que se debe afrontar en pos del fortalecimiento de los sistemas de control. En tal sentido, la cooperación y complementación entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y las EFS ha demostrado ser una herramienta eficaz para enriquecer el trabajo de éstas últimas, para superar algunas de sus limitaciones y para impulsar el control de políticas públicas de particular interés para la ciudadanía. Por último, no debe perderse de vista que las mismas entidades fiscalizadoras son agencias del Estado que deben actuar de manera transparente y dar cuentas a la sociedad sobre su propio desempeño.

A continuación se expone una serie de mecanismos o buenas prácticas que fortalecerían a las EFS y las ayudarían a cumplir con su misión.

Buenas prácticas de TPA en las EFS

1. Transparencia

Es preciso que las EFS desarrollen sus actividades a la luz pública, dotando de la mayor transparencia posible a los procedimientos que llevan adelante. Ello supone la existencia de un marco normativo, procedimientos y/o mecanismos que garanticen a la ciudadanía amplio acceso a información fidedigna, clara, pertinente y oportuna sobre la situación, competencias, estrategias, actividades, gestión financiera, actuaciones y rendimiento de la entidad fiscalizadora. Asimismo, incluye la obligación de informar sobre los resultados y conclusiones de las auditorías, y hacer accesible al público la información relativa a la EFS.

En función de este objetivo, las Entidades de Fiscalización Superior deberían adoptar prácticas como las siguientes:

- Publicar información institucional relativa al sistema de control, así como la normativa pertinente.
- Garantizar un amplio acceso a la información pública en poder de la entidad fiscalizadora, lo que implica a su vez la actualización periódica de dicha información y la posibilidad de que todo ciudadano pueda solicitarla o bien encontrarla disponible a través de canales abiertos por la EFS.
- Difundir a través de distintos medios de comunicación los informes producidos por la EFS con sus respectivas recomendaciones y las medidas de seguimiento adoptadas, con el objeto de garantizar su recepción por todos los actores potencialmente interesados. En el caso de EFS constituidas a modo de Tribunal, hacer públicas las sanciones impuestas sobre los responsables. En ambos casos, es importante que el vocabulario técnico no impida la comprensión por parte de un público no especializado, y que la publicación de los informes sea inmediatamente posterior al momento de la aprobación.
- Dar a publicidad la planificación del organismo (ej. plan anual de auditoría) y los parámetros de selección de organismos o programas a ser fiscalizados.
- Hacer públicas las reuniones de los miembros de la EFS. Esto supone publicar la fecha y orden del día de los encuentros con debida antelación, así como implementar mecanismos que garanticen el amplio acceso a los temas tratados en tales ocasiones (ej. publicación de las versiones taquigráficas, audios o grabaciones de video de las reuniones).
- Difundir y publicar las principales decisiones adoptadas por las autoridades de la EFS.

- Llevar adelante procesos transparentes de selección de sus miembros, mediante mecanismos de concurso público.
- Dar a publicidad la información relativa a antecedentes académicos y profesionales de los miembros de la entidad fiscalizadora y sus relaciones con los distintos órganos de gobierno y funcionarios.
- Adoptar normas de ética institucional, que -entre otros elementos- prevea excusaciones y recusaciones en casos de conflicto de interés, y la creación de un área encargada de monitorear su observancia.

2. Participación ciudadana

La participación de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de control externo es una herramienta que contribuye al fortalecimiento del sistema. El acceso a la información y la publicidad son condiciones necesarias para la participación ciudadana, pero no son suficientes por sí solas para garantizar un control efectivo. La sociedad civil y la ciudadanía tienden a ser minuciosas en su monitoreo y su seguimiento, pues son las principales interesadas en controlar lo que el gobierno hace con los fondos públicos, y por lo tanto es fundamental aprovechar su potencial.

En efecto, la participación ciudadana supone la existencia de 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, lo que contribuye a elevar los niveles de confianza, legitimidad y credibilidad en las instituciones fiscalizadoras.

Por tanto, para reforzar el sistema de control existente sería recomendable incorporar prácticas tales como:

- La participación ciudadana en los procesos de selección de los miembros de la EFS (funcionarios/auditores/contralores/ministros) de modo que se prevea la posibilidad de realizar observaciones y/o impugnaciones respecto de los candidatos propuestos.
- Capacitar a la ciudadanía y difundir información relacionada a mecanismos de participación y control ciudadano.
- Generar un espacio para la participación ciudadana en la selección de organismos o programas a ser auditados (elaboración de los planes de auditoría)
- Realizar auditorías articuladas y veedurías ciudadanas, a través de las cuales se involucre activamente a grupos de ciudadanos en los procesos de auditoría.

- Incorporar a la ciudadanía en el monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones de las auditorías.
- Establecer canales de presentación de denuncias ciudadanas sobre irregularidades en el funcionamiento de organismos estatales o programas de gobierno ante la EFS a través de procesos simples e informales (ej. líneas telefónicas, casillas de correo electrónico o postal, procedimientos online, oficinas de atención a denuncias bajo la órbita de la EFS). De modo complementario, la participación ciudadana bajo esta modalidad supone inaugurar mecanismos que permitan a la sociedad civil monitorear el curso de acción emprendido por la entidad fiscalizadora luego de presentada una denuncia.

3. Rendición de Cuentas

Las EFS deben rendir cuentas de su actuación ante la ciudadanía. Ello implica, en particular, que adopten medidas tendientes a garantizar la transparencia en todos los aspectos que hacen a su funcionamiento interno. Se trata de organismos públicos que, como tales, tienen obligación de dar cuenta de sus actos y difundirlos de la forma más amplia y comprensible a la ciudadanía. Además de intentar evitar irregularidades en sus procedimientos internos,, las EFS deben procurar generar confianza ciudadana en ellas, con el fin de fortalecerse institucionalmente y así potenciar sus capacidades de control.

El concepto de rendición de cuentas -en el marco de las entidades de fiscalización- se refiere al marco jurídico, estructura organizativa, estrategias, procedimientos y acciones tendientes a garantizar que las EFS: desarrollen sus obligaciones legales conforme a sus competencias de auditoría y presenten informes sobre la ejecución del presupuesto; evalúen y hagan un seguimiento de su propia gestión; presenten informes sobre la regularidad y la eficiencia en el uso de fondos públicos, sobre sus propias acciones, y actividades de las EFS, así como del impacto de su función fiscalizadora; y que adopten procedimientos para que el personal que se desempeña en el organismo sea responsable por sus actos.

Entre las buenas prácticas en materia de rendición de cuentas, puede mencionarse:

- La elaboración y publicación de informes periódicos de gestión de la EFS, con indicadores cuantitativos y cualitativos de desempeño. Asimismo, una efectiva rendición de cuentas comprendería la presentación de dichos informes ante una instancia específica, sea una comisión del Poder Legislativo o Judicial o bien ante una dependencia interna de la EFS (ej. unidades de auditoría interna).
- El funcionamiento de mecanismos mediante los cuales la máxima autoridad de la EFS (Auditor/Contralor General o Presidente) rinda cuentas de la actuación de la entidad de

modo público ante la ciudadanía (ej. audiencias o reuniones periódicas abiertas a la sociedad civil) y formal (ej. presentaciones ante instancias del Poder Legislativo, Judicial, etc.).

- Incorporación y puesta en práctica de un sistema de garantía de calidad tanto sobre sus informes como del trabajo de auditoría en sí, y que dicho sistema incluya una evaluación independiente periódica y pública, y un seguimiento de visibilidad pública de la EFS y la percepción de la ciudadanía.
- Elaboración de informes públicos y periódicos sobre la eficiencia en la ejecución de los recursos de la entidad fiscalizadora (transparencia presupuestaria).
- Incorporación de mecanismos que garanticen la transparencia en los procesos licitatorios y contrataciones que lleve adelante la entidad.
- Existencia de requisitos académicos/profesionales previamente estipulados para ocupar cargos en la EFS, que contemplen la eventual realización de concursos de oposición y antecedentes para la selección de personal y ascensos en la entidad.
- Publicidad de la nómina de personal de la EFS.
- Existencia de normativa que obligue al personal de alta jerarquía en la EFS (contralores/auditores/ministros, secretarios, subsecretarios, directores, subdirectores, gerentes) a presentar anualmente una declaración jurada/pública de sus bienes así como de sus relaciones profesionales previas, y que tales declaraciones fuesen accesibles públicamente a la ciudadanía.
- Establecimiento de un marco legal que responsabilice por su actuación a los empleados jerárquicos y no jerárquicos de las EFS.
- Establecimiento de mecanismos informales de recepción de quejas y sugerencias de parte de la ciudadanía a través de un área especialmente encargada de las relaciones de la entidad con la comunidad