

LA RENDICION DE CUENTAS EN LA IDENTIDAD Y EN EL QUEHACER DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACION SUPERIOR

Lic. Jimmy Bolaños González
Jimmy.bolanos@hotmail.com

I. Introducción

El presente trabajo de investigación nace de la convicción de que la rendición de cuentas –en adelante RC- que han de hacer los funcionarios públicos por el ejercicio de la responsabilidad y los fondos públicos puestos a su disposición, ha sido siempre de una u otra forma auditada por las Entidades de Fiscalización Superior -en adelante EFS- conforme a las concepciones históricas así como según los medios jurídico-técnicos y aspiraciones de cada época.

La preocupación por la probidad, por el apego a la legalidad en sentido amplio, por el sometimiento a las normas y principios que rigen el correcto manejo de los recursos materiales y financieros, así como a la eficacia en el logro de metas y resultados por parte de las autoridades públicas, de alguna manera también siempre ha estado presente y ha sido objeto de atención por parte de las EFS.

Lo que sucede es que el énfasis se había puesto en la regularidad de las entradas y salidas de los fondos públicos, así como en el apego a los procedimientos establecidos, más que en los resultados de la gestión, en la calidad de vida de las personas y en la satisfacción de su bienestar y derechos.

La ineficiencia en un mundo altamente competitivo y la escasez de recursos para hacer frente a todas las necesidades, es pagada a un precio muy alto por nuestros pueblos, tanto en términos de la calidad de vida de los habitantes, como en términos del justificado descontento ciudadano, el cual observa cada día con mayor conciencia y preocupación que en muchos casos está siendo perjudicado por el sistema, con el agravante de que hay quienes se enriquecen ilícitamente cometiendo, muchas veces en forma impune, actos de corrupción y fraude.

Todo esto ocurre en medio de profundos y constantes cambios originados en la crisis de múltiples paradigmas tradicionales sobre el rol del Estado, de la economía, de la burocracia y de la ciudadanía, ante lo cual es necesario que las EFS conozcan el entorno interno y externo en que operan y han de articularse sus esfuerzos.

Dentro de todo ese marco general, la promoción de la ética, el mejoramiento de la gestión, la evaluación de resultados, la rendición de cuentas y la responsabilización múltiple forman un conjunto de aspectos vinculados entre sí, en donde la EFS tienen un rol particular, para contribuir a un buen gobierno y a la gobernabilidad.

Una actuación conciente de estas realidades, así como basada en un enfoque sistémico y estratégica por parte de las EFS es un factor fundamental para contribuir plenamente al bienestar de nuestros pueblos.

2. Marco Investigativo

2.1 Problema

¿Cómo comprender el rol que deben desempeñar las EFS en la RC y qué estrategias han de seguir éstas para cumplirlo?

2.2 Hipótesis:

La RC no es una noción estática sino que ha venido evolucionando conforme a las circunstancias y evoluciones históricas de los países y las sociedades. Hoy en día, esas circunstancias son dinámicamente cambiantes tanto a lo interno de cada país como según un entorno crecientemente globalizado, emergiendo la RC no como una moda o un fin en sí mismo, sino estrechamente vinculada a la preocupación por el buen gobierno y la gobernabilidad.

En ese sentido, en el mundo entero las EFS son entendidas como un actor principal que actúa como garante cualificado pero no único de la promoción de una buena rendición de cuentas de los gobernantes y demás funcionarios públicos.

Para cumplir tal rol, los modelos orgánico-funcionales y los enfoques de fiscalización derivados de los específicos mandatos normativos de las EFS, han de situarse dentro del marco más amplio del sistema democrático, modelos y enfoques que han de ser entendidos bajo el hilo conductor de la RC y conforme a una continua puesta al día de los cambios de paradigma en los modelos políticos, productivos, de Estado, de burocracia y de ciudadanía, con estrategias que asuman ese contexto.

2.3 Variables explicativas o conceptos clave interrelacionados

- Diseño constitucional de cada Estado y modelos de las EFS
- Controles horizontales y verticales, clásicos y no clásicos
- Accountability y responsabilización
- Nueva Gestión Pública
- Pre-burocacia, burocracia y post-burocacia
- Gestión por resultados y enfoque de derechos de la ciudadanía
- Democracia: representativa o delegativa; participativa y/o semidirecta
- Buen gobierno y republicanización en nuestros países y sociedades
- Vinculación políticas públicas, planificación, presupuesto
- Vinculación ejecución de planes y programas, seguimiento, evaluación de resultados, rendición de cuentas y responsabilización múltiple

2.4 Marco teórico y metodológico

Como marco teórico referencial se utilizarán la teoría de sistemas aplicada a las organizaciones, la teoría de los controles verticales y horizontales de O

Donnell, el concepto de responsabilización de Oszlac, la diferenciación entre controles clásicos y novedosos así como el modelo de la Nueva Gestión Pública latinoamericana que propone el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, la teoría de fuerzas centripetas y exógenas del Estado desarrollada por Jaime Ordóñez, y el concepto de gobernabilidad de Prats.

Metodológicamente se utilizará el método deductivo, y se sometió la ponencia a un análisis de doce expertos, siete profesionales de la Contraloría General de la República de Costa Rica y cinco expertos que se desempeñan en los ámbitos de diverso tipo: académico, organizaciones de la sociedad civil como Transparencia Internacional, una asesora parlamentaria y un letrado de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Además, se realizó un “grupo focal” con cuatro de los expertos, a fin de mejorar el nivel de reflexión y la coherencia de la ponencia.

En el plano conceptual y pragmático tres son los aportes del autor de esta ponencia:

Primero, introducir los conceptos de modelo anglosajón y de modelo continental-europeo como paradigmas del diseño orgánico-funcional de las EFS a fin de comprender su influjo en las EFS de la región latinoamericana, y del mundo en general, pero sobretodo su progresivo acercamiento.

Segundo, introducir una perspectiva histórica no necesariamente lineal sino dinámica, para la comprensión de los retos y desafíos de los EFS, enmarcadas en lo que el autor de esta ponencia preferiría llamar los tres modelos político-administrativo-jurídicos: el predemocrático o preburocrático, el democrático o burocrático y el posdemocrático o posburocrático, los cuales a su vez constituyen respectivamente tres modelos administrativo-jurídicos: el preburocrático, el burocrático y el postburocrático, los cuales se desarrollan en sus líneas generales y se ofrecen en un cuadro sintético de alto contenido conceptual y funcional.

Tercero, caracterizar el rol de las EFS como garantes cualificados de la RC, entendiendo que ese papel se inserta dentro de nuevos contextos de cambio paradigmáticos y nociones como “buen gobierno” y “gobernabilidad”, con los cuales han de articularse las prácticas fiscalizadoras, en tanto que éstas a su vez deben ser vistas a lo interno de las EFS con un enfoque más comprensivo o integral, bajo el hilo conductor de la RC.

La ponencia propugna por un análisis crítico y comprensivo, para lo cual es indispensable que los fiscalizadores tengan un ojo puesto en las especificidades de los procesos propios de la realidad al interior de cada país (su cultura, institucionalidad, etc) y otro ojo haciendo un seguimiento muy de cerca del entorno internacional, sus tendencias y dinamismos, de modo que sepan hacer nuevas síntesis y innovaciones ajustadas tanto a la realidad nacional como a la realidad internacional.

Por el enfoque sistémico y ampliamente integrador utilizado, se ha optado por mencionar los autores y fuentes más representativas, evitando hasta fue posible citas textuales, ante la necesidad de encontrar fórmulas de síntesis que permitan a esta ponencia ajustarse al límite de 10.000 palabras establecidas en las bases del concurso, so pena de inadmisibilidad.

2.5 Objetivos

1. Comprender el papel que desde sus orígenes y conforme a una evolución histórica han jugado y deben jugar a futuro las EFS en el mejoramiento de la gestión pública, la rendición de cuentas, el buen gobierno y la gobernabilidad.

2. Brindar un aporte sintético sobre los cambios paradigmáticos que marcan los modelos productivos, los modelos de Estado, los modelos de burocracia, los modelos de representación política y los modelos de ciudadanía en los cuales están insertos los procesos de rendición de cuentas, de buen gobierno y de gobernabilidad en nuestros tiempos.

3. Analizar el quehacer fiscalizador global de las EFS de modo que en sus distintas acciones funja como garantes y promotoras cualificadas de la adecuada y transparente rendición de cuentas, propicie el buen gobierno y contribuya a hacer viable la gobernabilidad de cada país.

3. Desarrollo

El primer capítulo de esta investigación partirá del desarrollo de un marco conceptual básico acerca de ¿qué se entiende por rendición de cuentas? ¿Quiénes son cuentadantes y quienes cuentahabientes? ¿Qué tipos de controles existen y quienes son los responsables de ejercerlos en una democracia?.

El segundo capítulo tratará acerca de los enormes cambios paradigmáticos a los que asistimos en muchos órdenes, y cómo constituyen el contexto de el accionar de los distintos actores en nuestras sociedades y países, incluidas las EFS. Se presentará una triple caracterización de los estadios por los que transitan estos cambios paradigmáticos, el cual servirá para situar el enfoque sistémico y articulador del papel que han cumplir las EFS en la RC, el buen gobierno y la gobernabilidad.

El tercer capítulo aborda en forma específica las bases de la RC y finalmente se presentan un conjunto de recomendaciones prácticas a partir de los propios dinamismos de las EFS y su contexto.

CAPITULO I

3.1 La noción de RC

La RC es la obligación de toda persona a la que le es conferida una responsabilidad de dar cuenta del encargo recibido, haciendo un descargo que puede ser satisfactorio o insatisfactorio, debiendo provocar en el primer caso reconocimiento o efectos favorables, y en el segundo caso desaprobación o consecuencias negativas.

La RC siempre ha existido y siempre existirá porque en toda organización social hay personas que asignan la responsabilidad (cuerpo gobernante o mandante) y personas que aceptan la responsabilidad (mandatario).

La RC existe también en toda organización política, ya que los mismos poseedores del poder o soberanos (cuerpo gobernante o mandante) aún en los Estados absolutistas y en los Estados autoritarios requieren de mecanismos para controlar la conducta de sus subordinados (cuerpo obediente), pero en éstos casos, el monarca o soberano no suele responder ante nadie por su conducta.

En la democracia, el soberano es el pueblo (cuerpo mandante) y éste elige a sus gobernantes en elecciones periódicas, mecanismo con el cual confieren un mandato o responsabilidad, debiendo ser cumplido conforme a unas reglas (marco constitucional e infraconstitucional) que se juran cumplir al tomar posesión del cargo público, reglas que marcan las potestades, las obligaciones

y las responsabilidades con las cuales ha de ser ejercido, régimen que se extiende en lo conducente a todos los demás funcionarios y servidores públicos.

La RC es consustancial a la democracia, es decir, constituye un elemento no accesorio sino esencial a esta forma de gobierno, de modo que los gobernantes y todo funcionario debe responder por sus actos u omisiones graves ante el pueblo o los órganos públicos de control.

La RC vista desde el punto de vista ciudadano se concibe como un derecho que nace con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada en Francia en 1789, la cual establece en su artículo 15 que: “toda comunidad tiene derecho a pedir a todos sus agentes cuentas de su conducta”, mientras que el ordinal 14 nos hablaba del derecho ciudadano de vigilar el empleo de los impuestos.

Eso significa que la RC es un deber jurídicamente regulado de los gobernantes y demás funcionarios públicos consistente en informar y/ estar dispuestos a informar de todos los distintos aspectos involucrados en su gestión de los asuntos que interesan a todos, lo que convierte a la RC en un principio imperativo que exige que éstos expliquen y justifiquen en forma abierta, transparente y amplia las decisiones y acciones adoptadas en el ejercicio de sus responsabilidades.

Este principio de responsabilidad de los agentes públicos, sólo o enraizado con otros principios como el de publicidad, transparencia, etc. se refleja implícita o explícitamente en la mayoría de las constituciones de tradición latina, claro está, con diferentes niveles de desarrollo, intensidad o especialidad.

En la literatura inglesa se habla de “*accountability*” para referirse a la RC, y en la XIX Conferencia de contadores públicos de las Américas se tradujo por “responsabilidad”, no obstante lo cual especialistas muy influyentes en América Latina como el argentino Oszlak han preferido utilizar el término “responsabilización”, atendiendo a diferencias entre las culturas anglo y latinas.

En efecto, en la cultura anglo el punto de partida de la conceptualización de la *accountability* se sitúa en el funcionario público, a quien se señala el deber de rendir cuentas y ante quien lo debe hacer: un organismo de control, al Congreso o a la sociedad misma.

Por el contrario, en la cultura de América Latina hay un cambio de perspectiva, en el tanto la noción RC se ha asociado a la potestad o competencia de un órgano de control, más que a un deber cotidiano del gobernante o funcionario público por cuyo indebido ejercicio existen mecanismos múltiples y complementarios para responsabilizarlo.

Esto implica un reto muy importante para la RC, ya que debe reforzarse el sentido de responsabilidad del funcionario acerca del significado, alcances y exigencias concretas derivadas del cumplimiento tradicional pobre y poco claro

de este deber, así como las condiciones facilitadoras que lo hagan material y efectiva, pero también jurídicamente ordenado y no normativamente disperso.

Asimismo, ha de propiciarse una mayor conciencia cívica en la ciudadanía acerca de sus derechos y responsabilidades con respecto a lo que el funcionario ha hecho con el mandato otorgado por el pueblo y los recursos que el mismo pueblo ha tenido que aportar.

A su vez, el papel de los órganos públicos de control como el Parlamento, las EFS, los Tribunales de Justicia, las Defensorías de los Habitantes, las Auditorías Internas, etc., debe ser ejercido dentro del ámbito de sus respectivas atribuciones, pero no en forma aislada sino complementaria, combinada y articulada como todo un sistema institucional al servicio de la RC, y que además estos órganos públicos de control tengan la más amplia apertura y transparencia para los reclamos de información, participación y respuesta oportuna por parte de la ciudadanía.

Finalmente, cabe señalar que autores como Catalina Smulovitz, Enrique Peruzzotti y Silvina Rodríguez se han referido al término "*accountability social*" para indicar el mecanismo de control de las autoridades públicas ejercido por la sociedad civil, movimientos ciudadanos y los medios de comunicación social, demandando respuestas por las actuaciones cuestionadas de funcionarios públicos, denunciándolas así como haciendo protesta social y realizando una exposición mediática de esas situaciones y de los funcionarios involucrados en los medios de comunicación social.

3.2 Cuentahabientes y cuentadantes

Sobre quienes piden cuentas, el politólogo argentino Guillermo O Donnell señala que la RC a que están sometidas las autoridades y funcionarios públicos se puede dividir en dos categorías: la RC vertical y la RC horizontal, en donde la primera hace referencia a la ejercida por el pueblo, como soberano; mientras que la segunda es aquella ejercida por distintos órganos públicos, como el Parlamento, las EFS, los Tribunales de Justicia, etc.

La RC vertical como la RC horizontal tienen como característica común que cada una visualiza a una distinta categoría de sujeto: una social y la otra institucional, cada una de las cuales tiene un importante rol dentro de la rendición de cuentas, a la vez que permite distinguir los diferentes medios que unos y otros tienen para exigir cuentas.

Cuando se habla de RC vertical se enfoca desde el punto de vista del ciudadano. Esta RC vertical tradicionalmente ha operado en forma periódica aunque discontinua, mediante el mecanismo de las elecciones, cuando los ciudadanos deciden si volver a elegir o no al mismo gobernante o partido gobernante que estaba en el poder.

Los expertos señalan que debe avanzarse hacia mecanismos más constantes de RC vertical, ya sean electorales como el referéndum, el plebiscito o la revocatoria de mandato; como también efectivizando los mecanismos que

hagan posible el ejercicio de derechos fundamentales como: el derecho de petición y pronta respuesta de las solicitudes de los ciudadanos ante los órganos públicos; el derecho de acceso a la información pública en forma oportuna y transparente, el derecho de denuncia y de atención pronta y cumplida de la misma por parte de las autoridades competentes y el derecho a que se le rindan cuentas o explicaciones en forma justificada.

Por su parte, la RC horizontal comprende la ejercida por órganos públicos según el ámbito de sus competencias, y se subdivide a su vez en inter-orgánica y intra-orgánica. La primera comprende aquella ejercida por cada órgano público en forma separada y conforme al ámbito de sus atribuciones (Parlamento, las EFS, los Tribunales de Justicia, ombusman, Auditoría Interna, etc); mientras que la segunda es la RC ejercida por cada órgano público, sea o no de control, a lo interno del personal de su propio seno en forma descendente: del jerarca unipersonal o colegiado al gerente(s), del gerente(s) a los mandos medios y de éstos hacia sus colaboradores.

Sin embargo, de acuerdo con el enfoque sistémico, debe advertirse que la RC vertical y la RC horizontal no deben ser vistos como procesos enteramente separados uno del otro, sino que ambos interactúan, se complementan y no deben desconocerse mutuamente, puesto que generan sus propias sinergias.

Pero más allá de eso, puede decirse que la RC en una democracia es una responsabilidad de los que la conformamos, no sólo de quienes ejercen la autoridad para gestionar los asuntos públicos y de los órganos de control propios de la institucionalidad pública que tienen la autoridad para someterla a los distintos tipos de control, sino de todos funcionarios públicos en general y de la ciudadanía en particular, cada uno de acuerdo a la índole de sus atribuciones y deberes, así como según el distinto grado o nivel de responsabilidad conferida.

3.3 Tipos de controles y operadores del control en una democracia

El Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD) realiza una distinción entre los controles clásicos y los controles novedosos.

Los controles clásicos se dividen en: control parlamentario ejercido por el Congreso, y en el control de procedimientos, ejercido por las EFS, los tribunales de justicia, las auditorías internas y las auditorías externas, enfocados al control de la legalidad de los procedimientos, sean o no financiero-contables.

Los controles no clásicos o novedosos son de dos tipos: el control por resultados y el control por competencia administrada.

El control por resultados tiene tres exigencias o presupuestos básicos para poder ser ejercido: **primero**, la existencia de una buena planificación, vinculada al presupuesto, con metas, indicadores y estándares que permitan medir objetivamente los resultados de la gestión; **segundo**: una buena y accesible

información, buena en términos de suficiencia, pertinencia, calidad, actualización, completez y veracidad; accesible en el sentido de que toda persona puede efectivamente solicitar y recibirlas, o bien, sencillamente accederla mediante las herramientas de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC): Internet, correo electrónico, etc.; **tercero**, no olvidar que responde a lo que se conoce como un “enfoque de derechos”, en el tanto el deber de lograr resultados en la gestión se corresponde con el cúmulo de derechos que la Constitución y las leyes le otorgan a las personas.

El control por competencia administrada surge de los nuevos modelos de gestión pública, que buscan romper con el paradigma de que sólo el Estado puede ser prestador de servicios públicos o ejecutor de obras públicas, introduciendo esquemas en los que los particulares puedan participar, aunque siempre bajo la regulación e inspección del Estado como garante de la consecución del interés público.

La filosofía del control por competencia administrada reside en crear modelos de mercado o cuasimercado, en donde existan varios prestadores de servicios, públicos y privados, que compitan por la asignación de fondos públicos y que permitan a los ciudadanos elegir al prestador (proveer) de los mismos.

Para ello, las autoridades públicas suelen exigir a los prestadores el cumplimiento de terminadas metas de desempeño, las cuales se plasman en compromisos o contratos de gestión bajo ciertas metas y estándares suscritos, derivando en un contrato que suscribe el órgano gubernamental central o autoridad pública reguladora con varios prestadores de servicios públicos que interactúan en un ambiente de competencia o cuasicompetencia, con base en los cuales los burócratas pueden penalizar, recompensar o corregir la acción de los proveedores de estos servicios, aumentar la eficiencia, la calidad, etc.

Un ejemplo paradigmático del uso de este mecanismo de competencia administrada es Chile, en donde el servicio educativo costado por el Estado es prestado por centros municipalizados o bien por centros privados, de modo que el padre de familia escoge donde prefiere enviar a sus hijos y el Estado paga directamente ese dinero al centro público o privado que corresponda.

Como síntesis, el CLAD (b,38) presenta el siguiente cuadro:

Formas de control / Operadores del control	Control Parlamentario	Control de Procedimientos	Control Social	Control de Resultados	Competencia Administrativa
Políticos	X			2	
Burócratas		X		1	2
Sociedad			X	2	2
Competencia					1

Los números 1 y 2 incluidos en el control de resultados y en la competencia administrada, aluden a que ambas al contrario de las otras tres, poseen más de un agente o mecanismo controlador. En este sentido, la numeración sirve para

clasificar la importancia de cada uno de los controladores: el 1 equivale al agente principal y el 2 al secundario.

Vemos entonces que hay muchas formas de control y controladores en el sistema democrático, de modo que las EFS si bien tienen un rol central en la RC, lo ejercen dentro de sus respectivas competencias y sin desconocer los roles de los otros actores, a fin de generar sinergias y apoyos mutuos.

CAPITULO II

3.4 Los cambios paradigmáticos sitúan al buen gobierno y la gobernabilidad como norte de a RC

En época actual, la RC en los países de la región se enmarca dentro de un contexto de crisis conceptual, financiera y de gestión del modelo de Estado benefactor e interventor, así como del modelo productivo basado en la sustitución de importaciones y en el abastecimiento del mercado interno, a lo cual se ha sumado una crisis del sistema burocrático weberiano y del mismo sistema democrático de representación política, por lo que la RC está indisolublemente asociada al buen gobierno y a la gobernabilidad, o mejor, a la republicanización de nuestros países.

Históricamente, el detonante de este estado de cosas en la región fue la crisis de la deuda externa a inicios de los años ochenta del siglo XX, obligando a programas de ajuste estructural que llevaron al repliegue y/o disminución en sus prestaciones o servicios a la ciudadanía y a una drástica reducción del peso interventor del Estado en la economía, vacío que fue llenado por el mercado como nuevo actor protagónico que determina muchas de las orientaciones de las políticas públicas en todos los campos.

Pero esas crisis internas se producen además dentro de un nuevo contexto internacional marcado por la globalización económica, la liberación o apertura comercial y una creciente competitividad, lo cual obliga a drásticos cambios paradigmáticos en el modelo productivo, que pasa a enfocarse al mercado externo y a reemprender el camino del crecimiento económico.

A lo interno de cada país, la crisis del modelo de Estado ha obligado a la necesidad de su replanteamiento, tanto en torno a su papel en la economía, como respecto al tradicional rol que había venido jugando como prestador directo de servicios públicos, ya que se propugna por un mayor apertura a que grupos empresariales privados y organizaciones de la sociedad civil sean los que presten los servicios públicos, con lo cual se produce un cambio sustancial en el papel del Estado.

En efecto, se propugna porque en muchos casos el Estado pase de ser prestador directo de servicios públicos a transformarse en regulador y controlador de la gestión que realizan los particulares con los bienes o servicios públicos concesionados o dados bajo otros títulos jurídicos para su

administración, a fin de garantizar que pese a su gestión privada operen siempre bajo principios y parámetros adecuados al interés público.

Asimismo, en lo que respecta a la burocracia, los países de la región han transitado por distintos estadios, ya que no siempre se han podido librar del nefasto sistema de botín político, compadrazgo y favoritismo, pero en otros muchos esa tarea si fue acometida, instaurando sistemas meritocráticos o de servicio civil, que garantizan un acceso a la función pública por méritos e idoneidad y en condiciones de igualdad, una estabilidad que los libre de la arbitrariedad de los políticos de turno, un profesionalismo o competencia técnica para las complejas y extensas tareas públicas y un apego a los principios de jerarquía y de legalidad.

Sin embargo, lo cierto es que aparecieron algunas disfuncionalidades no previstas de la burocracia, ya que aunque fue creada para el servicio de los intereses de la colectividad, en el devenir histórico adquirió conciencia como clase que tiene sus propios intereses, lo cual la alejó de la gente y la tornó en tecnocrática, autoreferenciada, enfocada en el cumplimiento del formalismo de los procedimientos y rutinas administrativas, además de excesivamente jerarquizada, centralizada y rígidamente sometida a esquemas aislados de especialidad funcional, provocando pérdida o carencia de una adecuada direccionalidad.

Lo anterior se produce dentro de un nuevo modelo económico y las exigencias de la competitividad internacional que demandan flexibilidad, adaptación a cambios constantes y muy rápidos, innovación y orientación al cliente, exigencias totalmente contrarias al comportamiento burocrático tradicional.

Pero a la vez, en lo que atañe al sistema político, la democracia representativa también entra en crisis, debido a que el paradigma o insuficiencia de una democracia meramente delegativa.

Esto se produce sobretodo cuando los partidos políticos dejan de ser cuerpos sociales intermedios que hacen la función articular y canalizar la participación ciudadana en la cosa pública y no responden a los intereses de la ciudadanía, sino a la de pequeños pero fuertes grupos de interés que se terminan apoderando de los mismos, para utilizarlos como andamios para llegar al poder, a lo que se suma la crisis económica, la crisis del modelo de Estado y la crisis de la burocracia antes señalada, generando un creciente descontento y desencanto de la ciudadanía con la democracia, por la inoperancia del sistema como un todo para darle al pueblo una adecuada calidad de vida.

Como se observa, la maquinaria estatal que tradicionalmente se ha movido gracias a dos actores como lo son los partidos políticos y la burocracia, entra en crisis, a raíz de las disfuncionalidades ya mencionadas, lo cual sumado a la crisis del modelo económico y a la crisis financiera ha provocado enormes perjuicios al eficiente accionar estatal.

Tal y como ha advertido tempranamente, esa ineficiencia se ha querido subsanar introduciendo las nuevas técnicas del "management" (planificación

estratégica, enfoque sistémico de las organizaciones, el rediseño de procesos de trabajo, valoración y gestión de riesgos, liderazgo, cuadro de mando integral, áreas de mejoramiento o mejoramiento continuo, indicadores de gestión, y gestión por resultados), asociados a nuevos enfoques en materia financiera-presupuestaria (vinculación plan-presupuesto-evaluación), recursos humanos (flexibilización laboral, organizaciones que aprenden, gestión por competencias, ética y valores, empoderamiento, polifuncionalidad, remuneración ligada a la contribución o logro de resultados, calidad y servicio al cliente, insourcing, outsourcing, comportamiento organizacional –motivación, cultura y clima organizacional-).

Todo lo anterior, potenciado mediante el uso intenso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (sistemas de información como registros y bases de datos electrónicos) así como lo relativo al gobierno digital.

El “*management*” es una denominación que por sí misma enfatiza y se usa para hacer referencia a la introducción de técnicas exitosas del sector privado en el sector público, lo cual puede y debe hacerse pero no “bis a bis”, como lo han señalado autores como Crozier, Armstrong y Saravia sino con la debida adaptación, en virtud de los distintos contextos, fines, intereses, así como naturaleza de los fondos, potestades y regímenes jurídicos que están en juego.

Por lo tanto, la RC se ha venido enfocando como un medio o instrumento útil por su asociación con el buen gobierno.

El concepto de buen gobierno consiste en aquel que trata de la “*buena gobernanza*” o acción de gobernar, acción que supone la promoción y respecto de los derechos humanos, así como las exigencias de un actuar gubernamental ético, eficiente, eficaz, económico, equitativo y ecológicamente comprometido, so pena de responsabilización.

Eso significa que la RC no es un fin en sí mismo sino que está enderezado a cumplir un propósito instrumental como lo es alcanzar el buen gobierno y con ello una mejor calidad de vida de los habitantes.

No obstante, ese norte de la RC hacia el buen gobierno que es trascendental para el caso de la nueva ola de democracias de la región latinoamericana que surgió en los años noventa del siglo XX -que se había iniciado con una ola anterior en varios países europeos como Portugal y España en la década de los años setenta del siglo XX-, tiene un propósito que se sitúa más allá del buen gobierno, y es lo que algunos autores denominan gobernabilidad y otros como Oszlak llama republicanización de nuestros países.

Según Prats (1998, 23) la gobernabilidad

“...es un atributo de la sociedad no de sus gobiernos y se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se plantean en un tiempo determinado. Gobernabilidad no es pues estabilidad política,

sino creación de condiciones para reconocer y enfrentar colectivamente los retos y oportunidades de cada tiempo”.

Como bien explican Rivera y Bejarano (2002, 34)

“en síntesis la gobernabilidad es la integración del acto de gobernar con las respuestas que da la sociedad a ese acto, gobernar con el aporte real del Gobierno y de los habitantes...siendo lo determinante la relación gobierno-sociedad, la distancia y la frecuencia con que se solicitan, brindan y reciben los servicios del Gobierno, haciendo que el papel de receptor varíe entre consumidor, usuario, cliente o ciudadano. De esta forma, la sociedad, un elemento presente pero hasta ese momento muy lejano ...cobra verdadera importancia y se suma a la ecuación de servicio público... y la forma en que sociedad y gobierno interactúan fundamenta el nivel de gobernabilidad, (...) nivel que depende de dos factores: la calidad del sistema institucional existente, y las capacidades de gobernación de los actores sociales (los gobernantes y la sociedad civil: sus valores, actitudes y modelos mentales) para trabajar y apoyarse solidariamente en procurar de alcanzar el bienestar social”.

Muchos autores insisten en que el cambio de paradigma del modelo del Estado benefactor, interventor y empresario, asociada a la crisis y disfuncionalidades del modelo burocrático, han conducido a revitalizar la RC no es una actividad aislada ni un fin en sí mismo, sino que ha de ser comprendida mediante un enfoque sistémico, que permita enmarcarla dentro de todo un conjunto aunado de cambios, medios y direccionalidad de los esfuerzos, en la que está en juego no sólo la eficiencia, eficacia y economía del accionar del Estado, sino la propia gobernabilidad y credibilidad en la efectividad del sistema democrático e institucional para dar calidad de vida a la ciudadanía.

Dos son entonces los nortes de la RC: hacer más eficiente el aparato estatal y con ello el logro de un buen gobierno, y dos, la republicanización de nuestro país al servir, al decir de Oszlac como *“...un medio de relegitimación social y política del mismo”*, ya que lo que está en juego en el fondo es la propia gobernabilidad y credibilidad en la efectividad del sistema democrático e institucional para dar calidad de vida a la ciudadanía y satisfacer sus derechos.

3.5 La gestión por resultados y el cambio paradigmático: Un enfoque integrador de una triple ola

En el ámbito nacional, regional e internacional la gestión por resultados es un concepto fundamental por dos motivos: primero, porque representa el norte del cambio del paradigma burocrático hacia el postburocrático, conforme al modelo de la NGP; segundo, por las particularidades tendencias de cambio en el rol de la sociedad y en rol del Estado así como en las interrelaciones sociedad-Estado, que marcan el entorno en que el tránsito a ese modelo postburocrático se está produciendo, cual es el deber de lograr resultados y el enfoque en derecho a esos resultados en cabeza y beneficio de la ciudadanía.

En ese sentido, si bien la NGP es el nuevo paradigma del modelo hacia el cual se quiere transitar en nuestros países, ha de tenerse muy presente también el estado de cosas al cual respondió el modelo burocrático e incluso el preburocrático, sus funcionalidades y disfuncionales, ya que debe saberse combinar los aspectos positivos del modelo burocrático con aquellos del modelo postburocrático, desechando lo negativo que uno u otro puedan tener.

El sentido común y práctico deberá presidir las decisiones en esta materia, ya que por ejemplo, si hay problemas de inoperancia éstos se pueden agravar si la mayor libertad de actuación pretendida para los gestores públicos no se asocia a muestras de credibilidad en la mejora del desempeño, ya que una mayor flexibilidad operativa debe tener como contrapartida una mayor y más clara responsabilización.

Para ello, haciendo en lo que cabe un símil con el concepto de las tres olas (agrícola, industrial y de conocimiento) de Albin Tofler, en el que se explica que que unas y otras no acaban de pasar, sino que mantienen vigencia en nuestras sociedades, aunque claro que algunas alcanzan predominio o énfasis, podemos igualmente conceptuar los tres modelos (preburocrático, burocrático y postburocrático) antes aludidos como olas.

Para ese efecto, se ha elaborado un cuadro que ofrece una visión panorama de esos tres modelos, el cual recoge en forma sintética parte importante del desarrollo realizado en el presente trabajo y permite ubicar en tres momentos las tendencias de las reformas a las que asistimos (de donde venimos, donde estamos y hacia donde vamos).

PREBUROCRACIA (PRE-DEMOCRACIA) ¿De dónde venimos?	BUROCRACIA (DEMOCRACIA) ¿Adónde hemos estado?	POSTBUROCRACIA (POSTDEMOCRACIA) ¿Hacia dónde vamos?
Centralismo omnipotente en el Rey y cambio de gobierno sólo por la fuerza	División de poderes/funciones, previene tiranía y produce equilibrio mutuo. El cambio de gobierno es pacífico y de naturaleza electoral	Articulación de poderes entre sí y con la ciudadanía, todos en pos del bien común "conjunto de condiciones sociales que permiten a los ciudadanos el desarrollo expedito y pleno de su propia perfección" Juan XXIII
Pueblo sin o con escasos derechos, y los otorgados son vistos como concesión graciosa de la autoridad	Pueblo con derechos humanos y fundamentales reconocidos como inherentes a la dignidad humana de primera generación: civiles, políticos; y de segunda generación: sociales.	Pueblo con libertades y derechos fundamentales de 1 y 2 generación, sumados a 3 y 4 generación (desarrollo y NTIC), con nuevas instancias y acceso a medios jurídicos de reclamo (Defensor Pueblo, Cortes)
Monarquía	Democracia representativa o delegativa	Democracia representativa revitalizada, pero más participativa, incluso semidirecta (referendum, plebiscito, iniciativa popular, revocatoria de mandato) republicana y con buen gobierno
Súbditos	Ciudadanos sólo en cada elección, pero en lo demás sujetos pasivos (beneficiarios) de los servicios públicos en lo cotidiano	Ciudadanos como mandantes, sujetos protagónicos, activos en la vigilancia y el control e incluso participes en formulación presupuestaria y monitoreo de su ejecución, audiencias públicas, etc.
Patrimonialismo (con bienes o venta de cargos públicos, incluso hereditarios)	Mérito y capacidad (Servicio Civil)	Mérito combinado con flexibilización laboral, en pos de mejores resultados
Empirismo	Profesional generalista	Profesional experto pero culto a la vez
Improvisación	Planificación operativa	Planificación estratégica y participativa
Inestabilidad del personal	Estabilidad, incluso inamovilidad	Estabilidad en función ética y resultados
Discrecionalidad total	Discrecionalidad reducida	Discrecionalidad razonada y controlable
Arbitrariedad	Legalismo positivista	Valores, principios y normas como un todo armónico
Irresponsabilidad del Monarca (responde ante Dios)	Responsabilidad discontinua y muy limitada de los gobernantes	Rendición de cuentas con responsabilización continua y múltiple
Control inexistente para el Monarca, solo su autocontrol	Controles de legalidad y financieros-contables	Controles múltiples, con énfasis en resultados y cumplimiento de derechos
Impuestos y gastos del Monarca sin límites	Impuestos y gastos fijados por el Congreso así como limitados al presupuesto aprobado, base del control de las EFS	Impuestos y gastos públicos que respondan a las seis es: ética, ecología, equidad, eficiencia, eficacia y economía, base del control EFS
Gremios acaparan servicios	Estado prestador directo de servicios públicos, e incluso monopolísticos e incursionando en Estado empresario.	Énfasis en Estado fuerte como regulador y controlador de calidad, eficiencia, etc, antes que prestador directo, y ya no Estado empresario ni gran papel económico. Fin de los monopolios públicos y apertura a la competencia y formas privadas de gestión y terciarización
Burocracia cortesana servil	Burocracia autoreferida, tecnócrata, aplicada en rutinarias y trámites, jerarquizada, rígida	Burocracia innovativa y factor de competitividad, con valores éticos e idoneidad permanente, orientada al ciudadano, que trabaja en equipos colaborativamente, delegando, con trámites simples y garante cualificado del bien común
Rey y nobleza protagonistas	Partidos Políticos y Estado protagonistas	Ciudadanía, inversionistas transnacionales y mercado protagonistas, pero éste último regulado en defensa de accionistas y/o consumidores así como promoción de una leal y efectiva competencia
Recursos Naturales poco explotados en relación con su superabundancia	Recursos Naturales sobre- explotados y ambiente contaminado	Desarrollo humano sostenible y derecho a un ambiente sano ecológicamente equilibrado
Tensión estado feudal – estado Nacional	Tensión entre Estado centralizado y Estado descentralizado	Doble tensión del Estado: Hacia lo local y hacia la integración supranacional
Secretismo de Palacio, no se da información	Publicidad formal o mínima, caracterizada por simples estadísticas y pobres memorias e informes	Libre acceso a la información y derecho a la misma como principio general y transparencia-si no se puede documentar y publicar presumiblemente no es ético-
Imprenta incipiente y controlada con	Libertad de expresión, control posterior,	Más garantías, más autocontrol, veraci-

censura previa	más MCS y las NTIC	dad, equilibrio. Creciente democratización del acceso a Internet. Sociedad civil organiza Observatorio de Medios
----------------	--------------------	--

En virtud del carácter corto de esta ponencia, no es posible realizar comentarios en extenso de la información contenida en el cuadro, pero su elaboración sintética y relativamente clara, se considera de la mayor utilidad entender de dónde venimos, donde estamos y para donde vamos en toda esta materia, analizada en forma sistémica e integrada, y no lineal y aisladamente.

Por ahora interesa resaltar que “venimos” de un **modelo predemocrático** en el que la soberanía residía y estaba concentrada en el poder autocrático del monarca, el cual no rendía cuentas –solo ante Dios-, no estaba sujeto a ninguna ley más que su propio y superior designio, los habitantes de su reino eran súbditos que debían ser obedientes y que no tenían derechos frente al Rey más que los que éste graciosamente concedía, además de que eran controlados y reprimidos en las distintas libertades (de expresión, de tránsito, de información, de trabajo, de empresa, de propiedad, etc).

Pasamos a un modelo de Estado completamente distinto al absolutista: el pueblo es el nuevo soberano, que delega transitoriamente mediante elecciones el gobierno, con una división de poderes, una ley suprema que garantiza el ejercicio de los derechos y el disfrute de las libertades públicas, y los gobernantes deben apegarse al imperio de la Ley y pasan a ser responsable por ese ejercicio de la responsabilidad y los fondos públicos conferidos en administración, apareciendo la burocracia con ejército preparado para las permanentes y complejas tareas públicas.

Las disfuncionalidades o efectos no deseados de ese modelo a las que ya nos referimos supra, y entonces debe darse un nuevo paso cualitativo, en el cual sin perder lo esencial del modelo democrático o burocrático, debe ajustarse el mismo para responder a nuevos requerimientos y pasar a la post-burocracia.

En la posburocracia o posdemocracia, se articula mejor el accionar de los poderes del Estado, rige el principio de supremacía de los valores, principios y normas constitucionales con lo que se abre todo el ordenamiento jurídico y su interpretación al orden constitucional como reservatorio esencial del contrato social, al que se incorporan nuevos y vitales derechos sustantivos como el ambiental, la salud, la protección del consumidor y la promoción de la libre competencia, mecanismos de democracia semidirecta y de mayor participación ciudadana, mecanismos más expeditos y amplios de acceso a la justicia por parte de la ciudadanía para reclamar sus derechos frente al Estado, exigencia de rendición de cuentas, transparencia, derecho a la información y la protección de datos personales, etc.

La visión de estos procesos históricos son vitales para contar con un enfoque sistémico y estratégico a la hora de comprender y diagnosticar la situación en la que nos encontramos, así como para tener unas mejores prácticas de fiscalización, que lleven un enfoque y unos resultados más pertinentes e impactantes en beneficio de nuestros pueblos que conforman nuestros países.

3.6 Orígenes del control, modelos de EFS y su rol en la rendición de cuentas

Como sabemos e hemos insistido, el sistema democrático que surge a finales del siglo XVIII como respuesta al gobierno monárquico, autoritario y abusivo, es una forma de gobierno caracterizada por: primero, el traspaso de la soberanía del Monarca al pueblo, el cual la delega en representantes elegidos en justas electorales; segundo, por el respecto de los derechos fundamentales de las personas así como la división de poderes concebida para distribuir los poderes públicos y generar un sistema de pesos y contrapesos que evite la tiranía propia del antiguo régimen; y tercero, por el gobierno o imperio de las leyes que emanan del Parlamento, como representantes del pueblo que expresan su voluntad general, leyes a las cuales está sometido el Ejecutivo –principio de legalidad-.

En el sistema democrático de derecho, el apego de los gobernantes al principio de legalidad es sometido a un control de legalidad de sus actuaciones, el cual es aplicado por dos órganos públicos: un órgano de justicia administrativa, generalmente residenciado en el poder judicial y un órgano que ejerce tanto un control de legalidad como financiero-contable, llamado Tribunal o Corte de Cuentas o Contraloría o Auditoría General de la República.

Esta función constitucional de control del ejercicio del poder público posee un carácter esencial en el mantenimiento y perfeccionamiento de la democracia, puesto que una democracia ajena a los controles se coloca a un paso del autoritarismo, con todos sus abusos y excesos.

A su vez, las formas de Estado suelen enmarcarse en dos tipos básicos: el unitario¹ y el federal², en donde el primero cuenta a su vez con un gobierno nacional y un conjunto de gobiernos locales, mientras que el segundo incorpora una tercera estructura de gobierno que opera en forma intermedia entre el gobierno nacional y el local.

Hoy en día, el Estado nacional asiste a lo que Ordóñez denominada fuerzas centrípetas o “*neotribales*” y centrífugas o “*globalizantes*”, en donde las primeras hacen referencia a las fuertes tendencias hacia la descentración geográfica al interior de cada país, en tanto las segundas hacen referencia a los procesos de integración de los países en bloques regionales, siendo que ambas fuerzas actúan en forma simultánea y demandan sus particulares atenciones.

Estas formas de Estado y tensiones “*hacia adentro*” y “*hacia fuera*” condicionan a su vez el diseño institucional de las EFS así como su vinculación e incluso

¹ En la región de Latinoamérica y del Caribe es el caso por ejemplo de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Chile, Ecuador, República Dominicana, entre otros, es decir, de países usualmente de una extensión territorial pequeña, mediana-baja o mediana-mediana.

² En la región de Latinoamérica y del Caribe el sistema federal sólo opera en México, Venezuela, Argentina, y Brasil, entre otros, es decir, de países de extensión mediana-alta y grande.

dependencia con respecto al Parlamento (nacional o regional), ya que en los Estados unitarios –salvo excepciones- hay una única entidad que cumple ese papel, mientras que en los Estados federales si bien existe una EFS a nivel nacional, también las hay a nivel de cada Estado, Departamento u otras denominaciones que utilice cada país, a lo que se suma el control de los recursos transferidos al organismos supranacionales de índole comunitaria o integrativa, con la exigencias y dificultades de articulación, coordinación y responsabilización propias de esa situación.

Asimismo, en la región de América Latina y el Caribe el diseño orgánico-funcional de las EFS ha recibido dos grandes influencias: una europea-continental y otra anglosajona, cada una de las cuales ha desarrollado su propio modelo con algunas variaciones, pero lo cierto es que ambos modelos han impactado el desarrollo de los modelos de las EFS en nuestra región.

El modelo europeo o continental se caracteriza por un diseño colegiado de la EFS, en cabeza de Tribunales o Cortes de Cuentas³, que ejercen funciones auditoras de control de legalidad y de control sobre el manejo financiero-contable del Estado y las demás instituciones o empresas públicas. Su particularidad es que este tipo o modelo de órganos en la mayoría de casos tienen atribuidas además funciones de orden jurisdiccional⁴—llamado también control fiscal o de responsabilidad fiscal- que opera fuera de la órbita del poder judicial y por lo mismo fuera de su control.

Por su parte, el modelo anglo-sajón se caracteriza por un diseño unipersonal de la EFS, en cabeza de Contralorías y Auditorías Generales o Nacionales⁵, que ejercen también funciones auditoras de control de legalidad y de control sobre el manejo financiero-contable del Estado y las demás instituciones públicas. Su particularidad es que este tipo de órganos tienen atribuidas además funciones o competencias que las facultan para realizar un control sobre la gestión –llamado también control de eficiencia⁶-.

En nuestra región, se han recibido ambos modelos, lo que ha dado lugar a múltiples combinaciones de esos dos modelos básicos, tanto en su diseño

³ Como el que existe en España, Alemania, Italia, Holanda, etc.

⁴ En lo relativo a las atribuciones de control en el orden jurisdiccional fiscal, si bien desde la época de la independencia se produjo en la mayoría de nuestros países, una recepción del modelo europeo, básicamente el español, lo cierto es que con el devenir histórico ha perdido importancia –cuando no es que desapareció jurídicamente- e incluso donde aún permanece es fuertemente criticado por su histórica y lamentable inoperancia. Lo anterior, sin perjuicio de señalar que la potestad sancionatoria de algunas EFS de la región ha sido potenciada en los últimos diez a quince años con reformas legales que les atribuyen facultades para instruir sumarios en contra de funcionarios públicos, con vistas a sentar responsabilidades disciplinarias y civiles, éstas últimas revisables o no en sede judicial, según tengan o no atribuida la jurisdicción contable conforme al ordenamiento jurídico de cada país.

⁵ Como en que existe en Inglaterra, Australia, Canadá, EEUU y países de la commonwealth en general.

⁶ Para tal efecto, la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los EEUU (GAO) acuñó el término “auditoría de desempeño”, su homóloga de Gran Bretaña la llama “auditoría de la optimización de recursos”, mientras que la Auditoría General de Canadá la denomina “auditoría comprensiva”. En América Latina, los nombres son muchos “auditoría integral”, “auditoría evaluativa”, “auditoría de gestión”, siendo ésta última la más común, e incluso la OLACEFS tiene un curso sobre la misma. La INTOSAI en el año 2004 emitió las “Directrices de aplicación de las normas de auditoría del rendimiento”.

orgánico⁷ como en su régimen competencial o funcional, aspecto éste último en donde las particularidades históricas, políticas y jurídicas de cada país hacen que se presente una amplia diversidad en la forma en que lo conciben y practican.

De ahí que puede decirse que el denominador común de todas las EFS de la región sea el control de legalidad, el control del manejo financiero-contable e incluso un elemento clave en el modelo que propugna la NGP como lo es el control de eficiencia –también llamado control o auditora de gestión en nuestra región-, este último salvo en el caso de la EFS de Chile, que termina aplicándolo por la vía de las recomendaciones que permiten los nuevos enfoques mundiales del control interno⁸.

Para tal efecto, es necesario partir de parámetros, criterios o indicadores de eficiencia, eficacia y economía, los cuales constituyen nociones que no resultan fáciles de captar y por ello ofrecemos a continuación un cuadro guía sobre el eje básico sobre el cual gira cada una:

Tipo de indicador	Eje conceptual que lo define
Economía	Costo
Eficiencia	Productividad o rendimiento
Eficacia	Logro de objetivos o metas
Calidad	Cliente la define

Los expertos apuntan que no debe desconocerse la importancia del logro de objetivos y metas (eficacia), pero ello no puede evaluarse independientemente del costo, de la productividad y de la calidad.

Asimismo, el énfasis en los resultados no debe en modo alguno disociarse del papel que ha jugado y debe seguir jugando el apego a la juridicidad por parte de la Administración y a los controles del manejo y disposición de fondos y recursos públicos.

CAPITULO III

La RC es un deber primario que atañe a los gobernantes y funcionarios públicos, cada uno de acuerdo con el cargo conferido y recursos públicos otorgados para que ejecuten los planes y programas que el bien común demanda, debiendo ser ellos quienes informen –RC- sobre su administración, de modo que las EFS examinan el cumplimiento u omisiones de la Administración en la RC ofrecida.

Las bases de un sistema de RC que permita tal ejercicio se ofrecen de seguido.

⁷ Tenemos órganos colegiados tipo Tribunales o Cortes de Cuentas en El Salvador y Brasil, pero también modelos de Contralorías Generales colegiadas (Nicaragua) o Auditoría General colegiada (Argentina), y Contralorías o Auditorías de tipo unipersonal en México, Colombia, Venezuela, Argentina, Ecuador, etc
⁸ Nos referimos a los informes COSO I, COSO II, COCO y al COSO ERM, entre otros.

3.7 El trinomio planificación-presupuesto-control interno: base fundante de la RC

Un sistema de RC que se precie de tal, ha de estar sustentado en un sistema de planificación de corto (1 año), mediano (2 a 5 años) y largo plazo (más de 5 años) tanto a nivel de país como de cada entidad pública, el que a su vez determine las asignaciones económicas requeridas en el respectivo presupuesto, con objetivos, metas e indicadores claros, que permitan su posterior evaluación, sistema que por lo general se encuentra delineado y sustentado en las normas jurídicas correspondientes, pero cuyo cabal cumplimiento es por lo general pobre.

En los países en vías de desarrollo la regla general es que no se cuente con planes y presupuestos de ese tipo, debido a la falta de visión y liderazgo de la clase política, deficiencias formativas y culturales, así como incluso en muchos casos falta de suficientes recursos, la dispersión de los existentes o las dificultades del modelo institucional y burocrático para someterse a una disciplina de este tipo.

Lo mismo suele suceder con el sistema de control interno que ha de ser diseñado, implantado, mantenido y perfeccionado en cada organización, el cual suele estar sustentado en claras normas jurídicas y técnicas, pero ha sido tradicionalmente percibido más como un control que como un mecanismo que asegure una buena gestión.

En esas circunstancias, las EFS tienen como primera tarea conducente a la RC el asegurarse de exigirle a la Administración un plan de corto, mediano y largo plazo, un presupuesto vinculado a esos planes con metas, objetivos e indicadores apropiados, la debida operación sistema contable y del sistema control interno y sus componentes básicos (ambiente de control, sistemas de información, valoración de riesgo, supervisión y actividades de control) como base de toda RC.

Resaltamos dos componentes del control interno que son a su vez centrales en la RC:

Uno, el “*ambiente de control*”, en el tanto es el que permite enfocarse en la los valores de la ética pública y la cultura de rendición de cuentas y evaluación de resultados que deben promoverse a fin de que ésta nazca de un auténtico sentido de responsabilidad y servicio, y no solamente se cumpla con estas exigencias como producto de una imposición legal.

Dos, los “sistemas de información”, los cuales son un elemento esencial, ya que adolecer de ellos impide a las organizaciones tomar decisiones racionales y hace que sean más de índole intuitiva, cuando no improvisadas, provocando graves riesgo de ineficiencia, inexactitud, fraude, etc. lo cual les impide completar adecuados informes de desempeño y por consiguiente una buena RC.

La pertinencia, relevancia, oportunidad, veracidad, confiabilidad y completez de la RC están en función directa de la calidad de sus sistemas de información, de modo que las EFS han de enderezar sus esfuerzos a lograr depurar dichos sistemas, sobretodo aprovechando las potencialidades que ofrecen a la Administración y a las propias EFS las nuevas tecnologías de información y comunicación para este efecto.

Para ello, debe avanzarse en crear páginas web institucionales en las cuales el ciudadano pueda encontrar toda la información pública de las entidades: actas de junta directiva, estados financieros, compras, planes, presupuesto, informes, etc., lo mismo que otros sistemas de información accesibles por Internet, ya que de esa forma habrá mayor publicidad y transparencia en la gestión pública.

3.8 Los compromisos de gestión: segundo pilar de la RC

Hemos insistido en las modernas tendencias de la nueva gerencia pública tendientes a romper con el modelo burocrático y avanzar a un modelo de gestión por resultados.

Para ello, los directivos y gerentes deben “estar en control”, lo cual no significa concentrar el poder de decisión, sino más bien delegar responsabilidades en los colaboradores, ejercer un liderazgo que genere motivación, confianza y alegría por el trabajo entre el personal, lo mismo que la participación real del mismo en la inmensa tarea del mejoramiento continuo organizacional así como la capacitación en nuevas competencias o habilidades, tales como enfoque sistémico, visión estratégica, trabajo en equipos colaborativos, calidad de servicio, atención y orientación al usuario, etc.

Suele también asociarse al control de la gestión lo referente a la creación, mantenimiento y perfeccionamiento de múltiples mecanismos para que se le rinda cuentas de los objetivos alcanzados, mediante un sistema que parte de la cúspide la organización hacia los gerentes y mandos medios, el cual puede ir descendiendo en detalle hacia los niveles profesionales y otros más operativos de la organización.

En ese sentido, los expertos señalan los “contratos o compromisos de gestión” como los instrumentos ideales para que la alta gerencia negocie y suscriba un documento de entendimiento que identifique con la suficiente claridad y precisión los aspectos centrales de desempeño sobre los que deberán los colaboradores rendir cuentas, y de los cuales dependerá en un grado importante la evaluación de su desempeño.

De esa forma, habrá más claridad en los deberes y responsabilidades de cada quien, e incluso se ponen las bases para un adecuado sistema de premios y castigos, en tanto hay claridad en la distribución de responsabilidades y tareas.

3.9 Esquema de controles y responsabilización múltiple

Durante este trabajo hemos insistido en la necesidad de que las EFS entiendan su papel en la RC dentro de un esquema de múltiples actores, controles y responsabilización, el cual ha de ser potenciado normativa y culturalmente a nivel de cada país.

Para tal efecto, resulta de la mayor importancia ajustar el marco normativo de cada país, conforme a las líneas del modelo postburocrático, dado que del avance en todas y cada una de esas líneas maestras dependerá la coherencia y sinergia que puedan tener todas las acciones requeridas para hacer efectivo el deber de rendición de cuentas con todas sus implicaciones.

El Parlamento ha de ser un espacio institucional de primer orden para llamar a cuentas a los gobernantes y altos funcionarios públicos, lo mismo que una ciudadanía con derechos, activa y vigilante, ayudados por el papel de medios de comunicación social libres, objetivos e independientes.

Lo anterior sin perjuicio del papel de otras instancias de control horizontal como: los tribunales de justicia, el ombusman, el Ministerio Público, la Corte Constitucional, las autoridades reguladoras y por supuesto, las EFS.

3.10 EFS: auditores garantes y promotoras de las RC

La identidad y el quehacer de las EFS hoy en día no puede ser entendido fuera del marco de la RC, por lo que sus planes estratégicos deben expresamente contemplar una clara direccionalidad conducente al logro de ese ejercicio, bajo un norte de buen gobierno y gobernabilidad.

Asimismo, son muy positivos los esfuerzos de organizaciones mundiales como la INTOSAI, cuyo plan estratégico incluye la RC en su misión, y entiende su labor articulada a la emisión de normas profesionales coherentes entre sí en materia de contabilidad, control interno, auditoría e cumplimiento, auditoría financiera y auditoría de gestión, todas las cuales tienen como su horizonte a la RC, el buen gobierno, la transparencia, la promoción de la ética y la lucha contra la corrupción

Los países desarrollados poseen un gran avance en esta materia, y de hecho la GAO de los EEUU ha variado su nombre en el año 2004 a Oficina de Rendición de Cuentas, por lo que no es extraño que propugnen por un enfoque en el que actúan como garantes de la RC.

Y es que podemos decir que, así como la auditoría financiera genera credibilidad sobre los informes de los estados financieros, la auditoría de los gestión tiene el propósito de buscar generar confiabilidad en los informes que los gestores públicos presentan sobre los resultados esperados y los resultados alcanzados, de modo que los parlamentarios y el pueblo tenga el juicio imparcial, objetivo y competente de un tercero que examine esos

informes y da una opinión razonada, razonable y proporcionada sobre su confiabilidad.

No obstante, para los países en vías de desarrollo, las circunstancias en que los temas sobre RC, buen gobierno y gobernabilidad son abordadas resultan muy distintas en cuanto a retos, desafíos y necesidades que las de los países desarrollados.

En efecto, muchos de nuestros países no han logrado tener un moderno sistema financiero, que por ejemplo sea capaz de superar la contabilidad meramente presupuestaria y migre a la patrimonial, como tampoco sistemas integrados con la tesorería, el plan-presupuesto, etc.

De esta manera, a la par que se trabaja en esos aspectos básicos, muchas naciones en vías de desarrollo tienen que acometer el reto de lograr una gestión basada en resultados, pero que carece de sistemas control interno y de de información apropiados.

De esa forma, el rol de las EFS en esos países no puede ser “prima facie” el de garantes de la RC, sino el de promotores de la misma, en un sentido procesual, paulatino y razonablemente llevado.

4. Conclusiones

Las conclusiones de esta ponencia son las siguientes:

4.1 La RC es un concepto que posee distintos matices según la cultura, tradición y evolución histórica de los pueblos, por lo cual en algunos casos amerita, como en la América Latina de un más completo y adecuado desarrollo normativo, asociado a la creación de una cultura y prácticas gerenciales de control interno, planificación, presupuestación, ejecución basada en compromisos de gestión, y evaluación por resultados y responsabilización múltiple.

4.2 La RC en los tiempos actuales está asociada con el buen gobierno y la gobernabilidad o republicanización de nuestros países así como con los derechos de los ciudadanos, situación que ha de ser muy tomados en cuenta, a fin de evitar visiones economicistas o meramente tecnocráticas sobre esta materia.

4.3 El contexto de los grandes cambios paradigmáticos a los que asistimos en cuanto al modelo productivo, al modelo de estado, al modelo de burocracia, al modelo político y al modelo de ciudadanía, plantean un entorno que genera una lógica a la cual las EFS deben saber adaptar inteligentemente las estrategias de su accionar fiscalizador.

4.4 Las EFS siempre han tenido un rol protagónico en la RC, pero deben acometer esta tarea con un enfoque más sistémico e integrado, de modo que las normas de control interno, las normas de contabilidad, las normas de auditoría de cumplimiento, las normas de auditoría financieras y las normas de rendimiento o gestión se conceptúen como subcomponentes del sistema técnico-normativo de la RC.

4.5 Si bien la auditoría de la RC de los resultados de la gestión se presenta como el gran reto de las EFS a fin de ser garantes de la misma, en los países en vías de desarrollo tal función de garantía no es posible efectuarla sin que en forma simultánea se vayan poniendo las bases del trinomio control interno, planificación-presupuesto, así como se avance en la claridad y transparencia de los compromisos de gestión.

.

5. Bibliografía

1. Analdo Marta. Rendición de Cuentas, Informe de Rendimiento, Auditoría Comprensiva – Una perspectiva integrada. CCAF-FCVI, 1998.
2. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Caracas, setiembre, 2000. (a)
3. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Una Nueva Gestión Pública para la América Latina. Caracas, 1998. (b)
4. Prats Catalá, Joan. Servicio Civil y Gobernabilidad. Revista Iberoamericana de Administración Pública. No.1, julio-diciembre 1998; España: Instituto Nacional de Administración Pública, 1998.
5. O Donnell, Guillermo. Acountability horizontal e novas poliarquías. Revista Lua Nova, 44, Sao Paulo, 1998.
6. Ordóñez Chacón, Jaime. Neo-Tribalismo y Globalización. FLACSO, San José, 2002.
7. Oszlak, Oscar. El Estado irresponsable: conceptos foráneos y conductas autóctonas. Mimeo, Buenos Aires, 1999.
8. Rivera Vega, Rosalía y Bejarano Naranjo, Rafael. Gestión Pública: gobernabilidad y capacitación: una experiencia del Servicio Civil costarricense. Revista de Servicio Civil. San José, Junio de 2002, No.13.