

# **LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS**

**Generando un terreno común para el  
fortalecimiento del control externo en América  
Latina**

2014

## **ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (OLACEFS)**

Ministro Augusto Nardes – Presidente - Tribunal de Cuentas de la Unión de **Brasil**  
Presidente de la OLACEFS

Ramiro Mendoza Zúñiga – Contralor - Contraloría General de la República de **Chile**  
Secretario Ejecutivo de la OLACEFS

## **COMISIÓN TÉCNICA DE PRÁCTICAS DE BUENA GOBERNANZA (CTPBG)**

Dr. Horacio PERNASSETTI – Auditor General de la República **Argentina**  
Presidente - CTPBG

### **Miembros**

Lic. Gabriel Herbas Camacho - Contralor General de la República de **Bolivia**

Abogado Ramiro Mendoza Zúñiga – Contralor General de la República de **Chile**

Lic. Martha Acosta Zúñiga – Contralora General de la República de **Costa Rica**

Lic. Gladys María Bejarano Portela – Contralora General de la República de **Cuba**

Lic. Nora Segura de Delcompare - Contralora General de Cuentas de la República de **Guatemala**

Lic. Jorge Bográn Rivera – Presidente del Tribunal Superior de Cuentas de la República de **Honduras**

Dr. Guillermo Argüello Poessy – Presidente del Consejo Superior de Contraloría General de la República de **Nicaragua**

C.P.C. Juan Manuel Portal Martínez – Auditor Superior de la Federación de **México**

C.P.C. Fuad Khoury Zarzar – Contralor General de la República de **Perú**

Dr. Siegbert Rippe Kaiser – Presidente del Tribunal de Cuentas de la República Oriental del **Uruguay**

Dra. Adelina González – Contralora General de la República Bolivariana de **Venezuela**

## **PROYECTO DE COOPERACIÓN GIZ - FORTALECIMIENTO DE LA OLACEFS**



Iniciativa apoyada por el proyecto GIZ-OLACEFS.

### **Investigadores**

Luis Fernando Velásquez Leal – [lvelasquez@ac-colombia.net](mailto:lvelasquez@ac-colombia.net)

Miriam Beatriz Insausti – [INSAUSTI@agn.gov.ar](mailto:INSAUSTI@agn.gov.ar)

Traducción al Inglés: Luz Maritza Blanco de Uribe

Las ideas expresadas en esta publicación no comprometen la posición institucional de la GIZ.

Se autoriza la reproducción total o parcial del presente documento, siempre y cuando se cite la fuente.

© 2014

## CONTENIDO

### Presentación

- I. Rendición de cuentas. Una nueva interpretación desde la perspectiva de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
- II. Caracterización de la rendición institucional de cuentas en América Latina.
- III. Factores determinantes de la calidad y buenas prácticas de las EFS en materia de rendición de cuentas.
- IV. Desafíos de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y transformaciones gubernamentales para mejorar la calidad de la rendición de cuentas en América Latina
- V. Referencias Bibliográficas

### Anexos

1. *Principios de la Rendición de Cuentas – Declaración de Asunción 2009*
2. *Referentes institucionales de las EFS participantes en la investigación.*

## **Presentación**

El desarrollo político e institucional de América Latina en las últimas dos décadas se ha caracterizado, entre muchos otros aspectos, por la preocupación de los gobiernos para generar sociedades más incluyentes que respondan de manera efectiva a las necesidades del desarrollo, reducir la pobreza y la miseria extrema y, por fortalecer mecanismos para un mayor disfrute de los derechos fundamentales de las personas.

Tales desafíos han requerido importantes esfuerzos para modernizar las instituciones políticas, involucrar a sectores tradicionalmente excluidos y mejorar la calidad de los servicios básicos a disposición de los ciudadanos, además de hacer frente a las problemáticas inherentes a los sistemas políticos de la región entre los que pueden señalarse la ineficiencia administrativa, la corrupción y el clientelismo, que socaban la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

La amplia diversidad de experiencias y aprendizajes frente a los desafíos de garantizar la estabilidad y la legitimidad democrática de los países de la región se explica en gran medida por los enfoques, desarrollos y logros obtenidos como resultado de la adecuación de los marcos constitucionales, legislativos y normativos; los niveles de desarrollo institucional, incluida la capacidad de los organismos de control y supervisión del Estado para garantizar la efectiva vigilancia de la inversión de los recursos públicos, además de la apertura de los gobiernos para tramitar las demandas ciudadanas y facilitar para la sociedad las condiciones necesarias que garanticen el disfrute de los derechos fundamentales.

Hoy, las necesidades de fortalecer la participación de la ciudadanía en las políticas públicas, los retos para la superación de la pobreza y la exclusión social, además de la reducción de la corrupción, entre muchos otros desafíos por mejorar el control político en las democracias de la región, han posibilitado que el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas, se encuentren en la mayoría de las agendas políticas de los países de América Latina. Simultáneamente, las sociedades latinoamericanas manifiestan un mayor reconocimiento en que *“el trabajo de las Entidades Fiscalizadoras Superiores -EFS, constituye una garantía para la transparencia en el manejo de los recursos del erario; representa para la sociedad la posibilidad de generar dinámicas para una mayor inclusión social al facilitar el análisis de la inversión pública y de las políticas sociales y de bienestar; coadyuva al fortalecimiento democrático e impacta directamente en el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, al evidenciar la materialización de las políticas públicas trazadas por los gobiernos”*.<sup>1</sup>

De igual manera, importantes sectores académicos, políticos, agentes estatales, agencias de cooperación internacional, medios de comunicación, organizaciones civiles y ciudadanos reconocen en el ejercicio de la participación ciudadana en la gestión pública y la rendición de cuentas un mecanismo efectivo de control del poder político y administrativo del Estado.

Sin embargo, los recientes desarrollos conceptuales, cada vez más complejos, dan cuenta de una amplia gama de modalidades y formas de rendición de cuentas, entre las que pueden señalarse las más tradicionales, como la rendición de cuentas horizontal y vertical, hasta aquellas que establecen interacciones institucionales y sociales denominadas como diagonal o transversal, social, híbrida, mutua, legal y sobre resultados, que en algunos casos hacen perder

---

<sup>1</sup> Luis Fernando Velásquez Leal. *“Interacción entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Ciudadanía: Desarrollo, lecciones*

de vista las múltiples particularidades institucionales y sociales que condicionan y determinan la eficacia de la rendición de cuentas.<sup>2</sup>

Por ello, con el propósito de facilitar la comprensión del tema por parte de sectores gubernamentales, legislativos y ciudadanos, y ampliar las posibilidades de aplicación de los Principios de la Rendición de Cuentas contenidos en la Declaración de Asunción de 2009, la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), con el apoyo de la GIZ, desarrollaron en 2013 la investigación *Alcances del control institucional y la rendición de cuentas en América Latina* que involucró a las Entidades de Fiscalización Superiores de: Argentina, Belice, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Perú, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela, con el propósito de brindar una nueva perspectiva de la rendición de cuentas, desde el análisis de su alcance, sus elementos constitutivos, las dimensiones y los ámbitos de competencia, a partir de los desarrollos, aprendizajes y desafíos que enfrentan en la actualidad.

Así mismo, como resultado del proceso investigativo, se construyeron dos instrumentos técnicos para mejorar la calidad de la rendición de cuentas y contribuir para que los países de la región institucionalicen prácticas de buena gobernanza a partir de su ejercicio. El primero, es la *Guía para la implementación de los principios de rendición de cuentas de la Declaración de Asunción* orientada a proveer herramientas prácticas para la rendición de cuentas en el ámbito institucional, en consonancia con la Declaración de Asunción. El segundo, es la *Guía para la Rendición Pública de Cuentas de las EFS a la ciudadanía* orientada a proveer una ruta metodológica para la presentación de los resultados de la gestión institucional de las EFS a la ciudadanía, puntualizando sobre aspectos tales como el marco institucional y la gestión desarrollada, los alcances y resultados del control institucional, con énfasis en la fiscalización del ciclo presupuestario y en el control institucional sobre la rendición de cuentas de los organismos fiscalizados.

Ambos instrumentos están basados en el reconocimiento de las buenas prácticas desarrolladas en dieciocho países de América Latina y constituyen herramientas que proponen acciones a ser implementadas por los gobiernos y por las EFS para promover la eficacia de la rendición de cuentas de las entidades gubernamentales a los organismos de fiscalización externa y desde éstos hacia el legislativo, además de facilitar que las organizaciones civiles y ciudadanos conozcan la dinámica institucional de la rendición de cuentas y generen una opinión informada que permita construir un juicio público fundamentado en los resultados de la gestión.

En 2014, la OLACEFS a través de la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza, con el acompañamiento técnico y financiero de la Corporación Acción Ciudadana Colombia – AC-Colombia, realizaron la validación de los contenidos del documento técnico y de las herramientas propuestas, que abordó en primera instancia un proceso de consulta vía electrónica que permitió la incorporación de nuevos aportes y comentarios de las EFS de Belice, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Puerto

---

<sup>2</sup> Una definición de las diferentes formas de rendición de cuentas puede consultarse en: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD. “Promover la rendición de cuentas social: De la teoría a la práctica” – 2010, disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/OGC/dg-ogc-Fostering%20Social%20Accountability-Guidance%20Note-ES.pdf.pdf>. Págs. 10 y ss.

Rico, Uruguay y Venezuela, a los que se sumaron los realizados por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia –ACIJ de Argentina y Suma Ciudadana del Perú; en segunda instancia, se desarrollaron una serie de jornadas de divulgación y validación convocadas por la Contraloría General de la República de Chile, la Dirección Presidencial de Transparencia, Modernización y Reforma del Estado y el Tribunal Superior de Cuentas de la República, en Honduras y la Contraloría General de la República del Perú; y en Colombia por el Programa de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Norte y la Corporación Barranquilla “Cómo vamos”, que involucraron cerca de 830 participantes provenientes de la academia, instituciones gubernamentales, sector legislativo, entidades de control, medios de comunicación, cooperación internacional y organizaciones civiles y ciudadanos, que adicionaron a los aportes realizados en las jornadas convocadas por la Auditoría General de la Nación de Argentina y la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, durante el desarrollo de la investigación en 2013.

Como resultado de este proceso de construcción colectiva presentamos la publicación *Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas: Generando un terreno común para el fortalecimiento del control externo en América Latina*, que incluye las herramientas propuestas antes referenciadas.

En su estructura este documento contiene cuatro capítulos, así: Los primeros cuatro, presentan los resultados y análisis de la investigación *Alcances del control institucional y la rendición de cuentas en América Latina* que abordan: 1. El nuevo marco de interpretación de la rendición de cuentas desde la perspectiva de las Entidades Fiscalizadoras Superiores; 2. La caracterización de la rendición institucional de cuentas en América Latina; 3. Los factores determinantes de la calidad de la rendición de cuentas y buenas prácticas de las EFS en esta materia; y 4. Los desafíos de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y transformaciones gubernamentales para mejorar la calidad de la rendición de cuentas en América Latina.

A quienes participaron en esta importante iniciativa un reconocimiento muy especial, en particular a la Corporación Acción Ciudadana Colombia –AC-Colombia, porque gracias a sus aportes en la definición de la ruta de metodológica, el acompañamiento técnico a las validaciones presenciales realizadas y a su respectiva sistematización, la OLACEFS cuenta hoy con herramientas prácticas que pueden ser aplicadas al contexto y la realidad institucional de cada país, de acuerdo con su marco constitucional y legal.

Finalmente, extendemos una efusiva y animada invitación a las Entidades Fiscalizadoras Superiores miembros de la OLACEFS, a los gobiernos, a los parlamentos y a las organizaciones civiles y ciudadanos a que hagan uso de las herramientas que ponemos a su disposición, con el convencimiento de que estamos contribuyendo al mejoramiento de la calidad institucional de los gobiernos.

Dr. Horacio Francisco Pernasetti  
Presidente  
*Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza –CTPBG*  
Buenos Aires, noviembre de 2014.

## Capítulo I

### Rendición de cuentas. Una nueva interpretación desde la perspectiva de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

Las recientes aproximaciones teóricas sobre el desarrollo y la consolidación de las democracias modernas conciben como uno de sus principios esenciales el hecho de que “los políticos deben rendir cuentas por sus decisiones y acciones a través de procedimientos y mecanismos muy diversos”.<sup>3</sup> En el campo de la rendición de cuentas importantes aportes han sido realizados al mundo de la ciencia política por estudiosos del tema como Robert Dahl, Robert Behn, Guillermo O’Donnell, James Bohman, Felipe Hevia de la Jara, Adam Przeworski, Enrique Peruzotti, John Ackerman, Andreas Schedler, Catalina Smulovitz, Sergio Bonilla, Alberto Olvera y Ernesto Insunza, entre muchos otros, que han permitido disponer de un marco de interpretación, actuación y medición de la rendición de cuentas.

Diferentes autores dan cuenta de una amplia gama de modalidades y formas de rendición de cuentas, entre las que pueden señalarse las más tradicionales, como la rendición de cuentas horizontal y vertical, hasta aquellas que establecen interacciones institucionales y sociales que han denominado como diagonal o transversal, social, híbrida, mutua, legal y sobre resultados.

Sin embargo, independientemente de las formas que ha adoptado la rendición de cuentas o que mejor se adapten para interpretar su alcance o impacto, parece haber un consenso en que esta tiene dimensiones insustituibles. En primer lugar, está la dimensión *informativa*, que se refiere a la acción de presentar los hechos generados en el ejercicio de la función pública; en segundo lugar, la dimensión *explicativa*, que remite a la justificación de las acciones que dieron lugar a las decisiones públicas; y, en tercer lugar, a la posibilidad de establecer *sanciones*. Más recientemente se ha introducido el término de *receptividad* como un elemento que indica la capacidad de los funcionarios y políticos de considerar las opiniones de los ciudadanos al momento de rendir cuentas.<sup>4</sup>

No obstante, es necesario hacer algunas reflexiones frente a las propuestas realizadas por los estudiosos del tema con el ánimo de fortalecer la discusión sobre la rendición de cuentas, posicionar su acción como una práctica gubernamental y clarificar el rol de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en su función de control institucional.

Según Andreas Schedler, el término rendición de cuentas se refiere a la acción en que “un sujeto rinde cuentas a otro cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (pasadas y futuras), justificarlas y sufrir castigo en el caso de una mala conducta”. En el ámbito institucional, esta definición implica la obligación de informar, justificar la acción gubernamental e imponer las consecuentes sanciones a los funcionarios y representantes que violenten la institucionalidad; en este mismo sentido, Enrique Peruzotti indica que la rendición de cuentas hace referencia a la posibilidad, por un lado, de obligar a políticos y funcionarios a que informen sobre –y justifiquen acerca de– sus decisiones y, por otro lado, de sancionarles por su comportamiento. Estas definiciones de rendición de cuentas parecen reflejar un concepto relativamente aceptado.

---

<sup>3</sup> Mikel Barreda “La calidad de la rendición de cuentas en las democracias latinoamericanas”. Ponencia presentada en el X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política -2011. Página 3. 2011.

<sup>4</sup> El término *receptiveness* fue introducido al debate por John Ackerman en 2004 en el documento “Sinergia Estado-Sociedad Civil en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial”, disponible en: [http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/07/26/000090341\\_20040726144224/Rendered/PDF/29701.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/07/26/000090341_20040726144224/Rendered/PDF/29701.pdf)

De esta forma, la rendición de cuentas actúa como un mecanismo de pesos y contrapesos entre los poderes del Estado y presupone “la existencia de agencias estatales que tienen el derecho y el poder legal de, y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta las sanciones legales o impeachment, en relación con actuaciones u omisiones de otros agentes o agencias del Estado, que pueden, en principio o presuntamente ser calificados como ilícitos”.<sup>5</sup>

Esta idea coincide con las propuestas de la INTOSAI<sup>6</sup> que afirman que la fiscalización ejercida desde la perspectiva de las Entidades Fiscalizadoras Superiores está orientada a “auditar la legitimidad de las actividades de los funcionarios públicos y las instituciones responsables de la administración de los bienes públicos”.<sup>7</sup> En esta misma línea, la norma INTOSAI GOV 9100 de 2004: *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector* señala que “la rendición de cuentas podría ser mejor definida como la obligación de personas y entidades, incluyendo los organismos públicos y las empresas, a las que se les confían los recursos públicos para que éstos respondan a las rendición de cuentas fiscales, gerenciales y programadas que les hayan sido conferidas, y para reportar ante quienes les han conferido esta rendición de cuentas”.<sup>8</sup>

Sin embargo, al abordar los tipos de rendición de cuentas desde la perspectiva de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, surgen las primeras diferencias en relación con el carácter horizontal y vertical planteado por los estudiosos del tema.

En el primer caso, la *rendición de cuentas horizontal* presupone una relación entre iguales, que no se evidencia en el ámbito de la estructura administrativa del Estado. Los mecanismos de pesos y contrapesos prevén, incluso, relaciones de sujeción al control, en el sentido estricto de rendir cuentas –*información, explicación y sanción*–, que distan mucho de una relación horizontal, incluso si se tratase de manera exclusiva al ámbito de entidades públicas, en cuyo caso quedarían excluidas del ejercicio de la rendición de cuentas las entidades privadas que administran recursos públicos y que están obligadas a la rendición de cuentas de acuerdo con los marcos legales y normativos vigentes.

Corresponde entonces a las Entidades Fiscalizadoras Superiores ejercer el control externo de la administración pública, que en el caso de América Latina está a cargo de diversas figuras constitucionales como contralorías, tribunales de cuentas, cortes de cuentas, auditorías o cámaras de cuentas. A su fiscalización y control están sujetas aquellas entidades públicas y particulares que administran los recursos del erario; en algunos casos las Entidades Fiscalizadoras Superiores cuentan con la competencia para imponer sanciones de tipo económico y disciplinario, de acuerdo con el respectivo ordenamiento constitucional y jurídico.

---

<sup>5</sup> Guillermo O’Donell, citado por Gerardo Sergio Bonilla Alguera en: “Modelos de Democracia y Rendición de Cuentas: la ventaja de una concepción deliberativa de la democracia”, en: <http://www.ciesas.edu.mx/diplomado/finales/modelos%20de%20democracia%20y%20rendici%F3n%20de%20cuentas.pdf>. Pág. 7.

<sup>6</sup> La INTOSAI es la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores que reúne a los órganos de fiscalización externa del mundo. En la actualidad tiene 191 miembros. La INTOSAI cuenta con un estatus especial en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

<sup>7</sup> En la actualidad, las Entidades Fiscalizadoras Superiores miembros de la INTOSAI discuten el documento INTOSAI GOV 9160 denominado “*Fortaleciendo la Buena Gobernabilidad de los Bienes Públicos: Principios Fundamentales para su implementación*”, en el que presentan una reflexión en este sentido.

<sup>8</sup> INTOSAI GOV 9100: *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*, disponible en <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9100-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html>



En consecuencia, la rendición de cuentas a las que están sujetas las entidades gubernamentales y particulares que administran los recursos del erario, dentro del marco del sistema de pesos y contrapesos, corresponde a un ámbito interno del sector público.

Desde esta perspectiva, la calidad de la rendición de cuentas depende del alcance y la efectividad del control institucional para revisar, interpretar, y dictaminar sobre la información y la justificación de la gestión reportada por los sujetos de control, así como de la capacidad para determinar las responsabilidades y aplicar las sanciones o tramitarlas ante los entes con competencia en el tema. Esta capacidad está asociada directamente con los marcos constitucionales y legales; con la disponibilidad de herramientas, métodos e instrumentos para el control, incidiendo, de manera importante, el desarrollo de una cultura institucional basada en el respeto del funcionario público por cumplir con la normatividad.

En el segundo caso, la *rendición de cuentas vertical* se basa en la capacidad de sanción que ejercen los ciudadanos a través de procesos electorales libres y transparentes que permiten validar, refrendar o revocar el mandato conferido, sobre la base de la información y la explicación de los alcances y resultados de la gestión gubernamental, en principio solo aplicable a los cargos de elección popular.

Desde la perspectiva de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, este mecanismo de rendición de cuentas no es aplicable a su ámbito de competencia precisamente por la naturaleza y la forma de elección de las autoridades de fiscalización externa.<sup>9</sup> De acuerdo con los marcos constitucionales vigentes, en América Latina no existe la posibilidad de una sanción popular basada en procesos electorales aplicables a las autoridades de fiscalización. La sanción por acción u omisión de los agentes del control externo hace parte del ámbito institucional de la rendición de cuentas; es así que cada ordenamiento jurídico prevé la forma de remoción de los funcionarios responsables de las EFS.

Sin embargo, tal situación no constituye un impedimento para que las Entidades Fiscalizadoras Superiores *informen, se responsabilicen y expliquen* a la ciudadanía sobre la gestión y los resultados de su quehacer institucional. De hecho, en la última década, los entes contralores de la región han incursionado en la realización de ejercicios de información y explicación de su gestión a la ciudadanía; incluso han desarrollado audiencias públicas de presentación de los resultados de las auditorías, actuaciones o investigaciones especiales, abriendo la posibilidad de que interesados y organizaciones civiles hagan un seguimiento ciudadano a las recomendaciones o disposiciones formuladas por el ente contralor.<sup>10</sup> Este insumo constituye una herramienta técnica de importante alcance para mejorar la calidad del control social impulsado en la región bajo las modalidades de auditoría social, contraloría social o veedurías ciudadanas, entre otras formas de control ciudadano.

En relación con la *rendición de cuentas diagonal o transversal*, su definición plantea que esta “se efectúa a través de instituciones de Estado ciudadanizadas y que desde el espacio de la

---

<sup>9</sup> La elección de autoridades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina, en su gran mayoría, está a cargo del poder legislativo de cada país, llámese Asamblea o Congreso, a excepción de Chile donde el Contralor General es nombrado por el Presidente de la República con la aprobación del Senado; y en Belice donde la Auditor General es propuesto por la Asamblea Nacional y nombrado por el Gobernador General.

<sup>10</sup> Para una mayor ilustración sobre las experiencias desarrolladas por las Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina en este sentido, consultar: “Participación ciudadana en el control fiscal: Buenas prácticas para el fortalecimiento de las relaciones entre las EFS y la Ciudadanía”. 2012. Pág. 23 y ss. OLACEFS - Comisión Técnica de Participación Ciudadana –CTPC. En: [http://www.olacefs.com/Olacefs/ShowProperty/BEA%20Repository/Olacefs/uploaded/content/category/20121105\\_Informe\\_Completo.pdf](http://www.olacefs.com/Olacefs/ShowProperty/BEA%20Repository/Olacefs/uploaded/content/category/20121105_Informe_Completo.pdf)

sociedad civil ejercen el control de los funcionarios públicos”.<sup>11</sup> Así mismo, la rendición de cuentas social denota “el control que ejercen las asociaciones y movimientos ciudadanos así como las acciones mediáticas sobre las autoridades”.<sup>12</sup> En sentido estricto, estas formas de rendición de cuentas evidencian que una mayor interacción de la ciudadanía y las entidades del Estado, incluidos los organismos de control externo, puede redundar en un mejor control del sector público. Los actores que participan en ella, las competencias e instancias y los mecanismos de intervención en las dimensiones de información, explicación y sanción constituyen todo un entramado de relaciones que favorecen la participación ciudadana en la rendición de cuentas.

Por tratarse de acciones generadas en la movilización y la presión ciudadanas y en la apertura de las instituciones gubernamentales por canalizarlas, las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la región, además de fortalecer la calidad de esta forma de rendición de cuentas a partir de la labor auditora, han dispuesto espacios de participación ciudadana en el control institucional mediante la puesta en marcha de mecanismos de incidencia ciudadana en el control fiscal, tales como la promoción y la atención de denuncias ciudadanas, la participación directa de organizaciones civiles en las distintas etapas del proceso de control institucional, y en el desarrollo de sistemas de información, claros, accesible y entendibles para la fiscalización y el control social.<sup>13</sup>

La disponibilidad de canales institucionales para la rendición de cuentas desde el Estado hacia la ciudadanía evidencia una condición necesaria que garantiza la efectividad de los mecanismos para la *información, explicación y sanción*. Si bien, John Ackerman introdujo en 2004 el concepto de “receptividad” como elemento adicional que hace referencia a la “capacidad de los funcionarios y políticos de tener presente el conocimiento y opiniones de los ciudadanos al momento de rendir cuentas”, el alcance del término es limitado al no considerar las demandas ciudadanas como factor determinante para la exigibilidad de la rendición de cuentas. Un término más adecuado para interpretar esta realidad lo constituye el significado de “apertura” que, además de indicar una acción de transigencia entre el Estado y la Sociedad Civil, refleja una actitud favorable a la innovación. Adicionalmente, la receptividad, interpretada como *apertura* en el presente análisis, no puede considerarse como un elemento adicional a la información, la explicación y la sanción que caracterizan la efectiva rendición de cuentas, sino como una condición necesaria que permite que la información y las explicaciones reportadas por los agentes gubernamentales sean de utilidad para garantizar una efectiva sanción social, en caso de ser necesaria.

Basados en las anteriores consideraciones, una nueva interpretación de la rendición de cuentas desde la perspectiva del control institucional externo ejercido por las Entidades Fiscalizadoras Superiores debe partir de la siguiente definición: “*La rendición de cuentas es un proceso mediante el cual funcionarios, servidores públicos y particulares que manejan recursos del erario informan y explican, de manera detallada, ante la autoridad competente y ante la ciudadanía, las decisiones adoptadas en ejercicio de sus funciones, y responden por la gestión y*

---

<sup>11</sup> Sergio Bonilla Alguera en “Modelos de Democracia y Rendición de Cuentas: la ventaja de una concepción deliberativa de la democracia” Pág. 8, disponible en: <http://www.ciesas.edu.mx/diplomado/finales/modelos%20de%20democracia%20y%20rendici%F3n%20de%20cuentas.pdf>.

<sup>12</sup> Sergio García y Cristina Cobos. “Entre la virtud y la incongruencia: rendición de cuentas y transparencia en las organizaciones de la sociedad civil. Pág. 109. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2500/9.pdf>

<sup>13</sup> Para una mayor documentación de las experiencias realizadas por las Entidades Fiscalizadoras Superiores en América Latina, respecto de los mecanismos puestos en marcha, consultar: “Participación ciudadana en el control fiscal: Buenas prácticas para el fortalecimiento de las relaciones entre las EFS y la Ciudadanía”. 2012. Pág. 23 y ss. OLACEFS - Comisión Técnica de Participación Ciudadana –CTPC. En: [http://www.olacefs.com/Olacefs/ShowProperty/BEA%20Repository/Olacefs/uploaded/content/category/20121105\\_Informe\\_Completo.pdf](http://www.olacefs.com/Olacefs/ShowProperty/BEA%20Repository/Olacefs/uploaded/content/category/20121105_Informe_Completo.pdf)

*resultados de sus acciones, siendo sujetos de las sanciones sociales y legales que el ordenamiento jurídico prevea, según si su manejo ha sido o no el adecuado a los propósitos definidos”*

Por tanto, una efectiva rendición de cuentas debe evidenciar la existencia de las dimensiones de *información, explicación, responsabilidad y sanción*, como resultado del cumplimiento de condiciones para que esto suceda, tales como: la disponibilidad de un marco normativo adecuado a este propósito; el cumplimiento con esas normas por parte de los funcionarios y/o servidores públicos; la voluntad política para presentar ante la ciudadanía la gestión y los resultados de la labor institucional realizada; la transparencia y el acceso a la información pública como condición necesaria para un mejor gobierno y la disponibilidad de herramientas tecnológicas que contribuyan con ello. De esta forma, la rendición de cuentas tendrá un impacto en la mejora de las prácticas institucionales; en la toma de decisiones más informadas y transparentes, tanto por parte de los responsables institucionales como por la ciudadanía, quienes podrán emitir un juicio fundado en los resultados de la gestión institucional; en un incremento de la confianza ciudadana en la institucionalidad pública; en el correcto uso de los recursos públicos y en la materialización de los principios de transparencia, eficacia, eficiencia, responsabilidad y participación ciudadana.

Como práctica institucional, la rendición de cuentas se evidencia en el cumplimiento de la obligación de las entidades gubernamentales y de particulares que administran recursos del erario, a presentar sus informes ante el Congreso, o ante la EFS, según corresponda, para que luego ésta realice los respectivos análisis, evaluaciones y recomendaciones, de acuerdo con las normas y parámetros establecidos, y posteriormente presente sus resultados ante el legislativo, como un insumo técnico para el análisis de las políticas públicas y la toma de decisiones relacionadas, toda vez que brinda información de relevancia política, económica y financiera sobre la ejecución presupuestaria, el destino de los fondos públicos y los resultados de la gestión, entre otros, además brindar insumos significativos para el control político propio de su quehacer institucional.

Si bien el sistema de rendición de cuentas varía de país a país, su adecuado funcionamiento debe disponer de ciertos mecanismos, dimensiones y competencias para las EFS, así como de unas interrelaciones con actores estatales y sociales, los cuales de manera indicativa se describen a continuación:

*Tabla 1. Componentes de la rendición de cuentas desde la perspectiva de las Entidades Fiscalizadoras Superiores*

<b>Mecanismos</b>	<b>Dimensiones</b>	<b>Competencias y responsabilidades de las EFS</b>	<b>Interrelaciones</b>
Rendición institucional de cuentas	Información	Realiza control externo basado en el reporte de información de las entidades bajo su control.	Entes gubernamentales y entidades sujetas a su control  Poder legislativo
		Hace la inspección de las cuentas públicas y de la gestión realizada aplicando técnicas de auditoría e investigaciones especiales. El alcance del control varía de acuerdo con el marco normativo, que va desde la revisión legal y financiera hasta el análisis de la sustentabilidad de las políticas públicas, pasando por la evaluación de la gestión y el desempeño institucional.	
	Explicación	Realiza el análisis de cuentas nacionales y del comportamiento macroeconómico con base en las competencias de vigilancia y control.	Entes gubernamentales y entidades sujetas a su control

Mecanismos	Dimensiones	Competencias y responsabilidades de las EFS	Interrelaciones
			Poder legislativo
	Responsabilidad	Determina responsabilidades en el cumplimiento de metas y objetivos previstos, y por los resultados obtenidos en términos de eficiencia, eficacia y economía.	Entes gubernamentales y entidades sujetas a su control
		Detecta responsabilidades administrativas y legales por la administración de los recursos públicos.	Oficinas o entidades de control interno
Sanción	Aplica las sanciones económicas y administrativas o promueve su aplicación, según su competencia.	Organismos de justicia Oficinas o entidades de control interno	
Rendición de cuentas social	Información	Provee información sobre la evaluación de las entidades y los organismos auditados de acuerdo con el alcance de las auditorías realizadas.	Medios de comunicación, organizaciones civiles y ciudadanos
	Explicación	Abre espacios de diálogo basados en los resultados del proceso auditor.	Entes gubernamentales y entidades sujetas a su control.
		Abre espacios para el fortalecimiento del control social sobre la gestión gubernamental.	Medios de comunicación y organizaciones civiles y ciudadanos
	Responsabilidad	Da a conocer las responsabilidades fiscales, administrativas y de gestión detectadas en el proceso auditor, de acuerdo con la normatividad vigente	Medios de comunicación y organizaciones civiles y ciudadanos
Sanción	Provee información a los ciudadanos para fortalecer el juicio público sobre la gestión gubernamental.	Medios de comunicación y organizaciones civiles y ciudadanos	

En resumen, una nueva interpretación de la rendición de cuentas desde las Entidades Fiscalizadoras Superiores debe considerar:

1. El concepto de la rendición de cuentas, entendida como *un proceso mediante el cual funcionarios, servidores públicos y particulares que manejan recursos del erario informan y explican, de manera detallada, ante la autoridad competente y ante la ciudadanía, sobre las decisiones adoptadas en ejercicio de sus funciones, y responden por la gestión y resultados de sus acciones, siendo sujetos de las sanciones sociales y legales que el ordenamiento jurídico prevea, según si su manejo ha sido o no el adecuado.*
2. Para que exista una efectiva rendición de cuentas, es necesaria la coexistencia de las dimensiones de *información, explicación, responsabilidad y sanción*, en un ámbito de *apertura* y participación, donde los agentes estatales y la ciudadanía encaminan sus acciones a clarificar y transparentar las decisiones que involucran la administración de recursos del erario, asumiendo los errores y aciertos en la gestión.
3. La acción de control institucional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores se circunscribe al campo de la rendición institucional de cuentas, toda vez que el control externo brinda facultades para revisar, interpretar y dictaminar sobre la información y la justificación de la gestión reportada por los sujetos de control, así como por la

capacidad y la competencia para aplicar las sanciones o tramitarlas ante los entes responsables.

4. Los marcos constitucionales y legales, la disponibilidad de herramientas, métodos e instrumentos para el control, así como la existencia de una cultura institucional fundamentada en el respeto del servidor público por cumplir con la normatividad, condicionan la efectividad de la rendición de cuentas.
5. La rendición de cuentas vertical como concepto no es aplicable a las Entidades Fiscalizadoras Superiores por la naturaleza y la forma de elección de las autoridades de fiscalización externa.
6. La labor de fiscalización externa realizada por las Entidades Fiscalizadoras Superiores enriquece y mejora la calidad de la rendición de cuentas social al proveer insumos técnicos que clarifican las acciones gubernamentales y enriquecen los argumentos previos a cualquier decisión de sanción, sea esta de carácter político o social.

Considerando que la efectividad de la rendición institucional de cuentas depende de los marcos constitucionales y legales, la disponibilidad de herramientas, métodos e instrumentos para el control, además de la vocación de los agentes gubernamentales por cumplir con las obligaciones contenidas en la normatividad, el siguiente capítulo presenta un análisis de las condiciones particulares de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina, con el propósito de generar un marco de interpretación para evaluar el avance de la rendición de cuentas en la región.

## Capítulo II

### Características de la rendición institucional de cuentas en América Latina.

Para una mejor comprensión de la rendición institucional de cuentas, este capítulo presenta la caracterización de los principales aspectos que determinan la calidad de la misma, desde la perspectiva de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina, a partir de los Principios de la Rendición de Cuentas de la Declaración de Asunción y las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI).

#### 1. Referentes normativos para la rendición de cuentas

La *Declaración de Principios de Rendición de Cuentas* por parte de la XIX Asamblea General de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), realizada en Asunción, Paraguay, en octubre de 2009, constituye la proclamación de las EFS de la región de su reconocimiento de la rendición de cuentas como un principio fundamental para la gobernabilidad, la legitimidad y la generación de confianza social; también reconocen en su práctica un instrumento para la toma de decisiones más transparentes que se traduce en decisiones políticas de mayor calidad, en razón a que permite corregir comportamientos y mejorar las prácticas institucionales.

La rendición institucional de cuentas de los organismos fiscalizados constituye la esencia misma del control externo por la responsabilidad de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en garantizar la vigilancia de la inversión de recursos del erario y la disponibilidad de herramientas para auditar y evaluar la labor de los agentes gubernamentales, además de su competencia para mostrar los resultados de su gestión ante el legislativo y los ciudadanos.

La Declaración de Asunción de 2009, además de plantear este reconocimiento, señala las condiciones para que el proceso de rendir cuentas “funcione de manera óptima”. En este sentido, la Declaración evidencia que existe un *Sistema Integrado de Rendición de Cuentas* al interior de los Estados, donde las EFS son parte de un engranaje que articula una serie de redes de agencias y agentes de control. Igualmente, reconoce el acceso a la información como condición necesaria para el buen gobierno y la existencia de un marco legal propio en cada país que determina su efectividad.

Durante la XIX Asamblea de la OLACEFS, las EFS reconocen la necesidad de adoptar y difundir ocho principios de la rendición de cuentas que pueden resumirse en: 1. *El reconocimiento de la rendición de cuentas como la base de un buen gobierno*; 2. *La obligación de informar y justificar*; 3. *La integralidad de la rendición de cuentas*; 4. *La transparencia de la información*; 5. *La sanción del incumplimiento*; 6. *La participación activa de la ciudadanía*; 7. *El fortalecimiento de los marcos legales para la rendición de cuentas*; y 8. *El liderazgo de las EFS en la mejora continua*, así como la relevancia de las estrategias de cooperación entre los países de la región para aumentar las potencialidades en esta materia. En consecuencia, la Declaración de Asunción constituye la carta de navegación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la región en materia de rendición de cuentas.

La vigencia de este ideario se ha visto fortalecida con la expedición de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, en particular, por las ISSAIS 20 y 21, emitidas por la INTOSAI en 2010.<sup>14</sup>

La ISSAI 20 establece los *Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas* con el propósito de motivar a las EFS para la promoción de los mecanismos que permitan mejorar sus prácticas y forma de gobierno en materia de transparencia y rendición de cuentas, además de facilitar una mayor concienciación sobre la necesidad de “promover entre el público y la administración una mejor comprensión de cuáles son sus funciones y tareas en la sociedad”. Esta norma establece que la información sobre las EFS, además de ser coherente con los mandatos y marcos jurídicos que las rigen, debe ser pertinente y de fácil acceso; los procesos relacionados con su quehacer, actividades y productos deben ser transparentes y de conocimiento público mediante una comunicación abierta a los medios y a otras partes interesadas.

Para tal efecto, la ISSAI 20 postula nueve principios constitutivos del quehacer de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, a saber: *1. Las EFS cumplen con sus deberes en un marco jurídico que prevé la obligación de responsabilidad y transparencia; 2. Las EFS hacen público su mandato, responsabilidades, misión y estrategia; 3. Las EFS aprueban normas de auditoría, procedimientos y metodologías objetivos y transparentes; 4. Las EFS aplican altos estándares de integridad y ética en todos los niveles del personal; 5. Las EFS velan por el respeto de los principios de responsabilidad y de transparencia cuando externalizan sus actividades; 6. Las EFS gestionan sus operaciones con economía, eficiencia y eficacia, de conformidad con las leyes y reglamentos, e informan públicamente sobre estas cuestiones; 7. Las EFS informan públicamente de los resultados de sus auditorías y de sus conclusiones acerca del conjunto de las actividades gubernamentales; 8. Las EFS comunican sus actividades y los resultados de las auditorías ampliamente y de manera oportuna a través de los medios de comunicación, sitios de Internet u otros medios; y 9. Las EFS hacen uso del asesoramiento externo e independiente para perfeccionar la calidad y la credibilidad de su trabajo.*

La ISSAI 21, *Principios de transparencia y responsabilidad: Principios y Buenas Prácticas*, amplía el alcance de la ISSAI 20 al establecer buenas prácticas para que sean promovidas por las Entidades Fiscalizadoras Superiores. De manera ilustrativa, indica algunas acciones para la promoción de la transparencia útiles para el fortalecimiento de la rendición de cuentas, tales como: *la disponibilidad de leyes y reglamentos orientativos conforme a los cuales serán responsables y rendirán cuentas; la declaración pública de su mandato, sus misiones, su organización, su estrategia y sus relaciones con las diferentes partes interesadas, incluyendo a los órganos legislativos y las autoridades del poder ejecutivo; hacen públicas las condiciones para el nombramiento, la reelección, la jubilación o el cese de la máxima autoridad o de los miembros de las instituciones colegiadas; comunican el alcance de las actividades de auditoría e indican aspectos como la evaluación de riesgos; mantienen al órgano fiscalizado informado acerca de los objetivos, la metodología y los resultados de su auditoría; disponen de procedimientos para garantizar la discusión y debate de las auditorías con las entidades fiscalizadas; disponen de mecanismos eficaces de seguimiento e informan sobre sus*

---

<sup>14</sup> Para consultar el contenido de la ISSAI 20. “Principios de transparencia y rendición de cuentas” visitar: [es.issai.org/media/14499/issai\\_20\\_s\\_.pdf](http://es.issai.org/media/14499/issai_20_s_.pdf); ISSAI 21 “Principios de transparencia y responsabilidad: Principios y Buenas Prácticas” disponible en: [es.issai.org/media/14503/issai\\_21\\_s\\_.pdf](http://es.issai.org/media/14503/issai_21_s_.pdf)

*recomendaciones para asegurarse de que las entidades fiscalizadas toman en cuenta adecuadamente sus observaciones y recomendaciones, así como aquellas formuladas por el Parlamento; la disponibilidad de información sobre el presupuesto total y la obligación de rendir cuentas sobre el origen de sus recursos financieros, ya sean por asignación parlamentaria, presupuesto general, ministerio de finanzas, organismos y honorarios, así como la forma de utilización de dichos recursos; la disponibilidad de indicadores de rendimiento para evaluar el valor del trabajo de auditoría de tal manera que faciliten el conocimiento al Parlamento, los ciudadanos y otras partes interesadas; el análisis de la visibilidad pública, resultados e impacto a través de la rendición externa; la difusión al público de las conclusiones de auditoría y las recomendaciones salvo aquellas consideradas como confidenciales conforme a las leyes y reglamentaciones especiales, así como la ejecución de los presupuestos generales del Estado, la situación y operaciones financieras, el progreso en la gestión financiera global además de la capacitación profesional, si sus marcos legales lo contemplan; y la adopción de la evaluación externa e independiente de sus operaciones como por ejemplo la evaluación por sus pares, entre otras.*

Otro referente normativo de la INTOSAI, es el Documento INTOSAI GOV 9160 *Fortaleciendo la Buena Gobernabilidad de los Bienes Públicos: Principios Fundamentales para su implementación* que presenta una definición detallada de los términos “rendición de cuentas”, “bienes”, “gobernabilidad”, “buena gobernabilidad”, “integridad”, “partes interesadas” y “transparencia”. Esta iniciativa entra a enriquecer el análisis de la acción de las EFS de la región en torno al control institucional y a la rendición de cuentas tanto del ciclo presupuestario como de las políticas públicas, que ratifica la necesidad de ampliar los espacios de participación ciudadana en el desarrollo y el fortalecimiento de la gobernabilidad.

En síntesis, tanto la Declaración de Asunción de 2009, como las ISSAIS 20 y 21 de 2010, además del Documento INTOSAI GOV 9160 de 2013, proveen en la actualidad el marco internacional y regional para fortalecer la rendición institucional de cuentas, y su implementación evidencia el interés y el liderazgo de las EFS de la región en abordar el tema.

## *2. Los Principios de Rendición de Cuentas de la Declaración de Asunción en la política corporativa de las EFS*

La política corporativa identifica el enfoque o la orientación de la gestión y la organización de la alta dirección para el desarrollo de sus funciones legales; esta varía de acuerdo con los intereses, directrices o lineamientos de la máxima autoridad a cargo de la EFS en cada período de gestión. De manera particular, considera la misión, la visión, los valores y los principios, así como los objetivos estratégicos.

En general, las EFS de la región evidencian en su política corporativa principios y valores que favorecen el desarrollo de la rendición de cuentas, entre los que se cuentan la transparencia, la imparcialidad, el profesionalismo, la independencia, la integridad y la ética.

En relación con los objetivos estratégicos, las EFS de Argentina, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela explicitan la intención de fortalecer la rendición de cuentas y el acercamiento a la ciudadanía como mecanismo para mejorar el control institucional.

Desde la perspectiva de la Declaración de Asunción, las EFS de Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay,



Perú, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela consideran para el desarrollo de su política corporativa aspectos centrales relacionados con: 1. La necesidad de mejorar las políticas públicas y las prácticas institucionales; 2. La transparencia, la eficiencia, la independencia, el combate a la corrupción, la probidad y el liderazgo; 3. El fortalecimiento de las capacidades institucionales; 4. La publicidad de las actuaciones; y 5. El uso, la adecuación y el desarrollo de tecnologías de la información y comunicaciones, que denotan un ambiente favorable para la implementación de sus principios.

3. *Caracterización de los factores que determinan la rendición de cuentas*

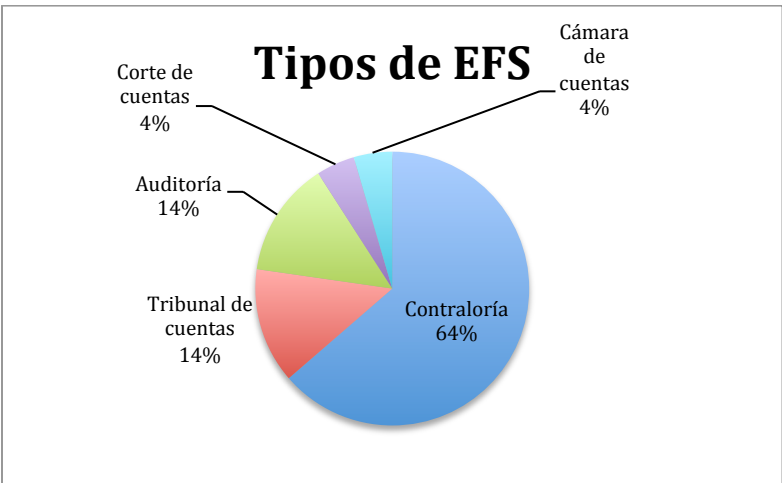
Basados en la información reportada por las EFS de Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela en el instrumento *Alcances del control institucional y la rendición de cuentas en América Latina*, esta sección contiene, en primer lugar, una caracterización de la estructura, la organización y la naturaleza de las EFS, además de las competencias para la fiscalización de recursos; en segundo lugar, ilustra sobre la capacidad de sanción de las EFS; y en tercer lugar, define las competencias de fiscalización y rendición de cuentas sobre las políticas públicas y el presupuesto.

a. *Estructura, organización, naturaleza de las EFS y competencias para la fiscalización de los recursos*

En cuanto a la estructura y la organización, las Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina se organizan bajo distintas modalidades entre las que se cuentan contralorías, auditorías, cámara de cuentas y tribunales o cortes de cuentas.

De un total de veintidós miembros de la OLACEFS, se ubican en la categoría de contraloría general las EFS de Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Curazao, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico y Venezuela, para un total de catorce, es decir el 64%. En la categoría de tribunal de cuentas, las EFS de Brasil, Honduras y Uruguay, para un total de tres, que es el 14%. En la categoría de auditoría se ubican las EFS de Argentina, Belice y México, para un total de tres, equivalente al 14%; y las EFS de El Salvador y de República Dominicana corresponden a corte de cuentas, el 4%, y cámara de cuentas, el 4%, respectivamente, tal como se observa en la gráfica 1.

Gráfica 1- Distribución por el tipo de EFS en la Región

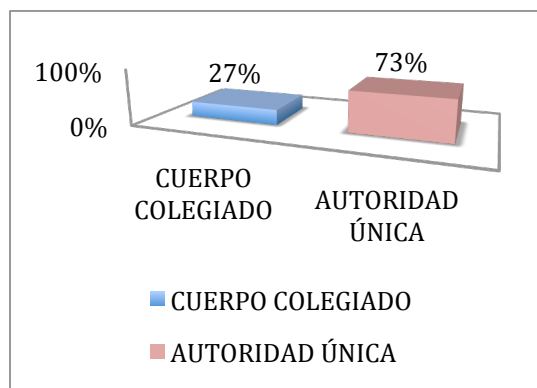


Fuente: OLACEFS. Esta información incluye la totalidad (22) de EFS miembros de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

La diversidad en la denominación de las EFS de la región bajo figuras tales como contraloría, auditoría, tribunales de cuentas o cámara de cuentas tiene su explicación en los modelos de control fiscal anglosajón, francés y español.<sup>15</sup> Sin embargo, en América Latina estos modelos de control europeos no se plasmaron de forma unívoca en cada modelo de control fiscal. Puede observarse que el alcance y la práctica de los modelos de control europeos adaptados en América Latina son una combinación de elementos o características de los diferentes modelos de control. Por ejemplo, el Tribunal de Cuentas de Honduras, a pesar de su denominación, no posee facultades legales jurisdiccionales para juzgar ni sentenciar los daños al patrimonio público. La EFS de Colombia, denominada Contraloría General de la República, posee facultad jurisdiccional y puede imponer sentencia a quien ha causado daño al patrimonio público. Así mismo, algunas EFS tienen competencias legales de control previo como es el caso de Chile y Panamá, que además vigilan la efectividad del control interno y, en caso de ser necesario, lo ejercen. En cuanto a las EFS denominadas auditorías, se observa, de forma general, que sus facultades son limitadas en su alcance de control; verifican y controlan, por lo general de forma posterior, trasladando las irregularidades observadas a otras autoridades. Todas las EFS de la región se constituyen en apoyo técnico al control político que ejerce el legislativo.

Otro aspecto importante dentro de la forma de organización y estructura de las EFS de la región se refiere a la forma de organización de sus autoridades. Dicha organización incide en la manera como se toman las decisiones y la forma como se encuentra distribuido el poder dentro de cada entidad de control.

Gráfica 2. Forma de organización de las autoridades de las EFS de la Región



Fuente: OLACEFS. Esta información incluye la totalidad (22) de EFS miembros de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Al respecto se observa que de un total de veintidós miembros de la OLACEFS, las EFS de Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Curazao, Ecuador, Guatemala, México,

<sup>15</sup> El modelo de control fiscal anglosajón se caracteriza por ser un sistema unipersonal enfocado en el control financiero y contable, vinculado a la figura de auditor general o contralor; por su parte, el modelo de control fiscal francés se refiere a un sistema colegiado jurisdiccional en el que la Corte de Cuentas es la figura más representativa; finalmente, el modelo de control español se caracteriza por un fuerte seguimiento a los tributos y a la Hacienda Pública, bajo la modalidad de Tribunal de Cuentas. Para un estudio detallado, consultar a: Iván Darío Gómez Lee en "*Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental*". Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2006, pág. 476.

Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico y Venezuela, un total de dieciséis (el 73%), se administran y dirigen bajo la figura de *autoridad única*. Si bien la EFS de México y Belice corresponde a la modalidad de auditoría, están regidas bajo esa misma figura. Las EFS de Argentina, Brasil, El Salvador, Honduras, República Dominicana y Uruguay (el 27%) disponen de un cuerpo colegiado cuyos miembros son denominados magistrados, ministros o miembro, o auditores generales, en el que un presidente hace las veces de representante legal y reúne a sus integrantes para tomar decisiones misionales y legales relacionadas con la función legal de control y vigilancia.

En cuanto a la elección de las autoridades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina, en su gran mayoría está a cargo del poder legislativo de cada país, llámese Asamblea o Congreso, a excepción de Chile donde el Contralor General es nombrado por el Presidente de la República con la aprobación del Senado; en Belice, el Auditor General es propuesto por la Asamblea Nacional y nombrado por el Gobernador General.

Respecto al período de duración de las autoridades en el cargo, este varía de tres a diez años, con algunas excepciones. En el caso de la EFS de Argentina,<sup>16</sup> el período de duración de sus autoridades es de ocho años, no obstante, el legislativo puede renovar sus mandatos; en el caso de Belice, el período expira una vez que el titular cumple sesenta años de edad; en Cuba no está delimitado el período de duración; y en Uruguay, las autoridades de la EFS permanecen en su cargo el mismo tiempo que la Asamblea General que las elige.

Otro aspecto que caracteriza el alcance de la fiscalización de las EFS de la región tiene relación directa con la competencia para la fiscalización de los recursos, sean estos nacionales o federales, departamentales o municipales, así como con la existencia de organismos territoriales de control externo, como auditorías estatales o contralorías departamentales o municipales que realizan auditoría de los recursos del erario. La tabla 2 relaciona las facultades de fiscalización de las EFS según el tipo de recursos.

Tabla 2. Tipo de recursos fiscalizables

No.	PAÍS	EFS	Tipo de Recursos Fiscalizables			
			Federales o Nacionales	Departamentales	Municipales	Otros
1	Argentina	Auditoría General de la Nación	Sí	No	No	Sí
2	Belice	Auditoría General	Sí	Sí	Sí	Sí
3	Bolivia	Contraloría General del Estado Plurinacional	Sí	Sí	Sí	No
4	Brasil	Tribunal de Cuentas de la Unión	ND	ND	ND	ND
5	Chile	Contraloría General de la República	Sí	Sí	Sí	Sí
6	Colombia	Contraloría General de la República	Sí	No	No	Sí
7	Costa Rica	Contraloría General de la República	Sí	No	Sí	Sí
8	Cuba	Contraloría General de la República	Sí	No	No	No
9	Curazao	Contraloría General de la República	ND	ND	ND	ND
10	Ecuador	Contraloría General del Estado	ND	ND	ND	ND
11	El Salvador	Corte de Cuentas de la República	Sí	No	Sí	Sí
12	Guatemala	Contraloría General de Cuentas de la	Sí	Sí	Sí	Sí

<sup>16</sup> En Argentina, el presidente de la Auditoría, cuya elección está prevista en la Constitución, es nombrado por la primera minoría del Congreso y en el caso que esta se modifique, debe designarse un nuevo presidente. Los restantes auditores son elegidos por el Poder Legislativo.

No.	PAÍS	EFS	Tipo de Recursos Fiscalizables			
			Federales o Nacionales	Departamentales	Municipales	Otros
		República				
13	Honduras	Tribunal Superior de Cuentas de la República	Sí	No	Sí	No
14	México	Auditoría Superior de la Federación	Si	No	No	No
15	Nicaragua	Contraloría General de la República	ND	ND	ND	ND
16	Panamá	Contraloría General de la República	Sí	No	No	No
17	Paraguay	Contraloría General de la República	Sí	No	No	No
18	Perú	Contraloría General de la República	Sí	Sí	Sí	No
19	Puerto Rico	Oficina del Contralor del Estado Libre y Asociado	No	No	No	Sí
20	República Dominicana	Cámara de Cuentas	ND	ND	ND	ND
21	Uruguay	Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay	Sí	Sí	Sí	No
22	Venezuela	Contraloría General de la República Bolivariana	Sí	No	Sí	Sí
		<b>TOTAL</b>	16	6	10	8
		<b>PORCENTAJE DE LOS RECURSOS FISCALIZABLES POR NIVELES DE ACUERDO CON LA COMPETENCIA DE FISCALIZACIÓN</b>	94%	35%	59%	47%

Fuente: OLACEFS. Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza. Información procesada a partir de los resultados del instrumento "Alcances del control institucional y la rendición de cuentas en América Latina". 2013.

Tal como se observa en la tabla 2, de las diecisiete EFS que reportaron la información solicitada en el instrumento *Alcances del control institucional y la rendición de cuentas*, las EFS de Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, quince en total, realizan la fiscalización sobre recursos del orden nacional, y federal en el caso de México, éstas constituyen el 94%; las EFS de Belice, Bolivia, Chile, Guatemala, Perú y Uruguay, un total de seis, fiscalizan los recursos del orden departamental, estas representan el 35%; las EFS de Belice, Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú, Uruguay y Venezuela, un total de diez, realizan fiscalización a los recursos del orden municipal, estas son el 59%; y las EFS de Belice, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Puerto Rico y Venezuela, un total de ocho, tienen competencia para fiscalizar otro tipo de recursos,<sup>17</sup> estas son el 47% de las EFS.

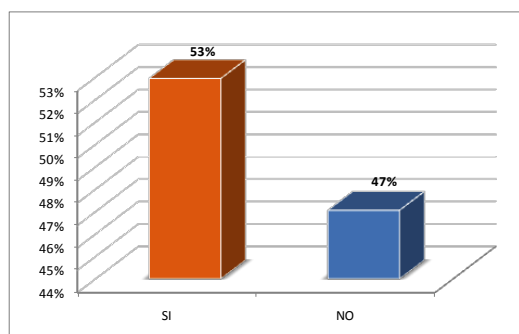
En particular, las EFS de Argentina, Cuba, Panamá, Paraguay y México tienen competencia de fiscalización solamente sobre los recursos nacionales (llamados también federales); las EFS de Belice, Chile y Guatemala fiscalizan los recursos del orden nacional, departamental y municipal, además de hacer control a otro tipo de recursos; las EFS de Bolivia, Perú y Uruguay hacen fiscalización sobre recursos nacionales, departamentales y municipales; las EFS de Costa Rica, El Salvador y Venezuela fiscalizan recursos nacionales, municipales y otro tipo de recursos; la EFS de Honduras tiene competencia exclusivamente sobre los recursos nacionales y municipales; la EFS de Colombia hace vigilancia a los recursos del presupuesto nacional y a recursos de la nación administrados por agentes privados; además, tiene competencia concurrente sobre los demás niveles de organización del territorio, como municipios y departamentos, en caso de que la autoridad competente sobre estos territorios solicite el

<sup>17</sup> Bajo la denominación de "otro tipo de recursos" de encuentran aquellos recursos nacionales transferidos a los niveles subnacionales, privados de interés público y los recursos públicos administrados por agentes privados.

control al máximo órgano de fiscalización superior. En el caso de Puerto Rico, la fiscalización se realiza sobre los gastos ordinarios y las asignaciones especiales con cargo al Fondo o Presupuesto General, sobre las aportaciones del Gobierno de los Estados Unidos, Fondos Especiales y el Fondo de Mejoras Públicas, además del presupuesto neto de las corporaciones públicas, incluyendo las aportaciones del Gobierno Central.

En relación con las EFS que comparten la responsabilidad de fiscalización con otras entidades de los niveles nacional o federal, departamental o municipal se encuentran las de Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Puerto Rico, con un total de nueve (el 53%). Las EFS de Belice, Bolivia, Costa Rica, Cuba, Honduras, Panamá, Uruguay y Venezuela, un total de ocho (el 47%), no comparten la responsabilidad de fiscalización con otras entidades de control. La gráfica 3 ilustra esta situación.

Gráfica 3. Distribución de EFS que comparten responsabilidad de fiscalización



Fuente: OLACEFS. Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza. Información procesada a partir de los resultados del instrumento "Alcances del control institucional y la rendición de cuentas en América Latina". 2013.

Las razones que explican que algunas EFS de la región compartan la responsabilidad de fiscalización sobre los recursos públicos del ciclo presupuestario y la política pública tienen que ver, en su gran mayoría, con la estructuración administrativa del Estado, que determina la existencia de autoridades de fiscalización en los niveles municipales o territorios locales; otra razón es la asignación de responsabilidades de control y fiscalización a ministerios, superintendencias o autoridades para vigilar y verificar las cuentas, de forma concurrente con la EFS o de forma independiente.

#### b. Capacidad de sanción

La sanción constituye un mecanismo efectivo para mitigar nuevos daños al patrimonio público y resarcir el daño causado por parte de los responsables de actos al margen de la normatividad y la ley. Si bien la capacidad de sanción es fundamental en el ejercicio de la rendición institucional de cuentas, no todas las EFS de la región disponen de esta facultad. La tabla 3 ilustra sobre las facultades sancionatorias de las EFS de la región.

Tabla 3. Facultades sancionatorias de las EFS

No.	PAÍS	Entidades Fiscalizadoras Superiores miembros de la OLACEFS	Facultades sancionatorias	
			Sí	No
1	Argentina	Auditoría General de la Nación	-	x

No.	PAÍS	Entidades Fiscalizadoras Superiores miembros de la OLACEFS	Facultades sancionatorias	
			Sí	No
2	Belice	Auditoría General	-	x
3	Bolivia	Contraloría General del Estado Plurinacional	x	-
4	Brasil	Tribunal de Cuentas de la Unión	ND	ND
5	Chile	Contraloría General de la República	x	-
6	Colombia	Contraloría General de la República	x	-
7	Costa Rica	Contraloría General de la República	x	-
8	Cuba	Contraloría General de la República	-	x
9	Curazao	Contraloría General de la República	ND	ND
10	Ecuador	Contraloría General del Estado	ND	ND
11	El Salvador	Corte de Cuentas de la República	x	-
12	Guatemala	Contraloría General de Cuentas de la República	x	-
13	Honduras	Tribunal Superior de Cuentas de la República	x	-
14	México	Auditoría Superior de la Federación	-	x
15	Nicaragua	Contraloría General de la República	ND	ND
16	Panamá	Contraloría General de la República	x	-
17	Paraguay	Contraloría General de la República	-	x
18	Perú	Contraloría General de la República	x	-
19	Puerto Rico	Oficina del Contralor del Estado Libre y Asociado	-	x
20	República Dominicana	Cámara de Cuentas	ND	ND
21	Uruguay	Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay	-	x
22	Venezuela	Contraloría General de la República	x	-
<b>TOTAL</b>			10	7
<b>PORCENTAJE</b>			59%	41%

Fuente: OLACEFS. Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza. Información procesada a partir de los resultados del instrumento "Alcances del control institucional y la rendición de cuentas en América Latina". 2013.

En la actualidad las EFS de Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú y Venezuela, un total de 10, que representan el 59% de las entidades contraloras, tienen facultades sancionatorias, ya sea de tipo económico o disciplinario. La tabla 4 ilustra el tipo de sanciones que pueden imponer las EFS en ejercicio de su labor de control externo.

#### 4. Facultades de las EFS para imponer sanciones disciplinarias y económicas

No.	PAÍS	Entidades Fiscalizadoras Superiores miembros de la OLACEFS	Tipo de Sanciones	
			Disciplinarias	Económicas
1	Argentina	Auditoría General de la Nación	No	No
2	Belice	Auditoría General	No	No
3	Bolivia	Contraloría General del Estado Plurinacional	Sí	Sí
4	Brasil	Tribunal de Cuentas de la Unión	ND	ND
5	Chile	Contraloría General de la República	Sí	Sí
6	Colombia	Contraloría General de la República	No	Sí
7	Costa Rica	Contraloría General de la República	Sí	Sí
8	Cuba	Contraloría General de la República	No	No
9	Curazao	Contraloría General de la República	ND	ND
10	Ecuador	Contraloría General del Estado	ND	ND
11	El Salvador	Corte de Cuentas de la República	No	Sí
12	Guatemala	Contraloría General de Cuentas de la	Sí	Sí

No.	PAÍS	Entidades Fiscalizadoras Superiores miembros de la OLACEFS	Tipo de Sanciones	
			Disciplinarias	Económicas
		República		
13	Honduras	Tribunal Superior de Cuentas de la República	No	Sí
14	México	Auditoría Superior de la Federación	No	No
15	Nicaragua	Contraloría General de la República	ND	ND
16	Panamá	Contraloría General de la República	Sí	Sí
17	Paraguay	Contraloría General de la República	No	No
18	Perú	Contraloría General de la República	Sí	Sí
19	Puerto Rico	Oficina del Contralor del Estado Libre	No	No
20	República Dominicana	Cámara de Cuentas de la República	ND	ND
21	Uruguay	Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay	No	No
22	Venezuela	Contraloría General de la República Bolivariana	Sí	Sí
	<b>TOTAL</b>		<b>7</b>	<b>10</b>
	<b>PORCENTAJE</b>		<b>41%</b>	<b>59%</b>

Fuente: OLACEFS. Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza. Información procesada a partir de los resultados del instrumento "Alcances del control institucional y la rendición de cuentas en América Latina". 2013.

Las EFS de Bolivia, Chile, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Perú y Venezuela tienen facultades para imponer sanciones tanto económicas como disciplinarias.

En el caso de Costa Rica, la EFS tiene competencia para examinar, aprobar e improbar los presupuestos de las municipalidades y de las instituciones autónomas y fiscalizar su ejecución y liquidación, de conformidad con lo establecido en el inciso 2 del Art. 184 de la Constitución. Esta facultad tiene efectos de sanción sobre la gestión en la medida en que la aprobación de los montos asignado del presupuesto depende del cumplimiento de las metas de ejecución presupuestal.

*c. Competencias del control externo sobre las políticas públicas y el presupuesto*

El impacto de las políticas públicas debe reflejarse en la transformación efectiva de las causas y los problemas que las originaron; su formulación, aprobación, ejecución y control implican la articulación de todo un entramado institucional y social que hacen complejos los procesos de seguimiento, evaluación y control. En la región, de manera particular, las EFS de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Honduras, México, Uruguay y Venezuela tienen facultades legales para pronunciarse sobre las metas y los objetivos de las políticas públicas y verificar su cumplimiento.

Desde esta perspectiva, la evaluación de las políticas públicas constituye un insumo fundamental para el análisis, la validación e incluso la reformulación y la sanción política y social de la gestión gubernamental, en caso de ser necesario, situación que requiere de capacidades administrativas y sociales.

El ámbito de competencia de las EFS respecto a las políticas públicas se circunscribe fundamentalmente, aunque no de manera exclusiva, al control del presupuesto asignado para su materialización. Tal situación remite a indagar sobre las competencias de las EFS en las distintas etapas del ciclo presupuestario. En la tabla 5 se relacionan las etapas en las que intervienen las EFS para la emisión de conceptos técnicos, validaciones o aprobaciones y control durante el ciclo presupuestario.

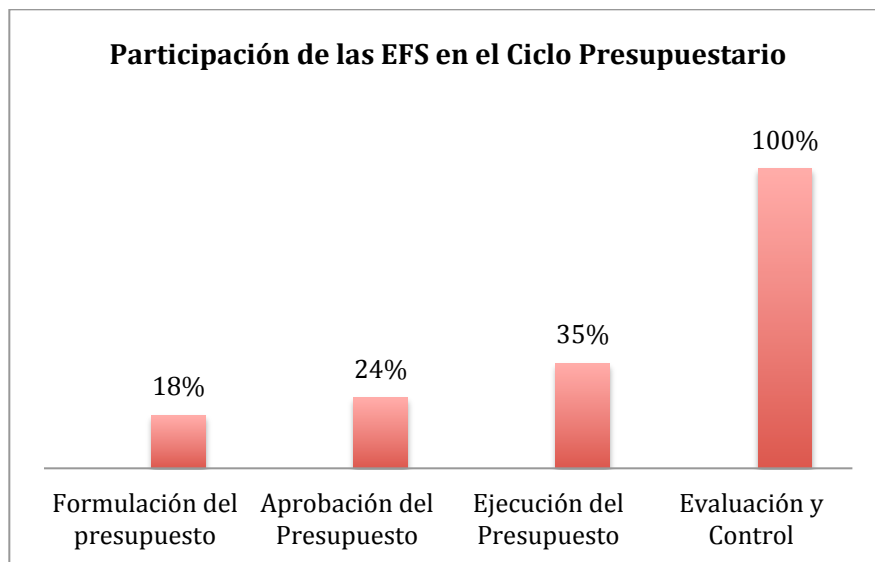
Tabla 5. Participación de las EFS en el ciclo presupuestario

No.	PAÍS	Entidades Fiscalizadoras Superiores miembros de la OLACEFS	Formulación del presupuesto	Aprobación del presupuesto	Ejecución del presupuesto	Evaluación y control
1	Argentina	Auditoría General de la Nación	No	No	No	Sí
2	Belice	Auditoría General	No	No	No	Sí
3	Bolivia	Contraloría General del Estado Plurinacional	No	No	No	Sí
4	Brasil	Tribunal de Cuentas de la Unión	ND	ND	ND	ND
5	Chile	Contraloría General de la República	No	No	Sí	Sí
6	Colombia	Contraloría General de la República	No	No	No	Sí
7	Costa Rica	Contraloría General de la República	Sí	Sí	Si	Sí
8	Cuba	Contraloría General de la República	Sí	Sí	No	Sí
9	Curazao	Contraloría General de la República	ND	ND	ND	ND
10	Ecuador	Contraloría General del Estado	ND	ND	ND	ND
11	El Salvador	Corte de Cuentas de la República	No	No	Si	Sí
12	Guatemala	Contraloría General de Cuentas de la República	No	No	No	Sí
13	Honduras	Tribunal Superior de Cuentas de la República	No	Sí	No	Sí
14	México	Auditoría Superior de la Federación	No	No	No	Sí
15	Nicaragua	Contraloría General de la República	ND	ND	ND	ND
16	Panamá	Contraloría General de la República	Sí	Sí	Sí	Sí
17	Paraguay	Contraloría General de la República	ND	No	Sí	Sí
18	Perú	Contraloría General de la República	No	No	No	Sí
19	Puerto Rico	Oficina del Contralor del Estado Libre y Asociado	No	No	No	Sí
20	República Dominicana	Cámara de Cuentas	ND	ND	ND	ND
21	Uruguay	Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay	No	No	Si	Sí
22	Venezuela	Contraloría General de la República Bolivariana	No	No	No	Sí
<b>TOTAL</b>			<b>3</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>17</b>
<b>PORCENTAJE</b>			<b>18%</b>	<b>24%</b>	<b>35%</b>	<b>100%</b>

Fuente: OLACEFS. Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza.. Información procesada a partir de los resultados del instrumento "Alcances del control institucional y la rendición de cuentas en América Latina". 2013.



Gráfica 4. Participación porcentual de las EFS en el ciclo presupuestario



Fuente: OLACEFS. Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza.. Información procesada a partir de los resultados del instrumento “Alcances del control institucional y la rendición de cuentas en América Latina”. 2013.

De acuerdo con la información reportada, las EFS de Costa Rica, Cuba y Panamá, un total de tres (el 18%), participan en la fase de formulación del presupuesto así: la EFS de Costa Rica, con la emisión normativa y de regulación asociada a la formulación del presupuesto de las instituciones descentralizadas; la EFS de Cuba, mediante la generación de conceptos técnicos como apoyo a la Asamblea Nacional del Poder Popular; y la EFS de Panamá, a través de su competencia para conocer sobre la programación y los estimados del nuevo presupuesto.

En la fase de aprobación del presupuesto participan las EFS de Costa Rica, Cuba, Honduras y Panamá, un total de cuatro (el 24%); en el caso de Costa Rica, la EFS se encarga de examinar, aprobar o improbar, total o parcialmente, los presupuestos de las municipalidades y de las instituciones autónomas; la EFS de Cuba genera conceptos técnicos respecto al presupuesto; la EFS de Honduras participa como observador y, en caso de tener una opinión, esta se basa en el análisis y la evaluación de la gestión del año fiscal anterior al que se está aprobando; por su parte, la EFS de Panamá presenta orientaciones a los miembros de la Comisión de Presupuesto; y la EFS de Uruguay emite su concepto en caso de que el poder legislativo requiera de su dictamen.

Las EFS de Chile, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Paraguay y Uruguay, un total de seis (el 35%), participan en la etapa de ejecución del presupuesto. La EFS de Chile ejerce un control *ex ante*, a través del trámite de “toma de razón” mediante el cual examina si los decretos, resoluciones y decretos con fuerza de ley dictados por la Administración cumplen los requisitos de fondo y de forma que exige el ordenamiento jurídico, que incluye decretos y resoluciones relativos a materias financieras y económicas; este mecanismo, tal como lo indica la Resolución 1600 de 2008, resulta “esencial para... el resguardo del patrimonio público, desde el momento en que evita que lleguen a producir sus efectos... actos irregulares de la Administración que comprometan recursos públicos”; en el caso de Costa Rica, esta EFS ejerce un control a la firma de los contratos y a las asignaciones presupuestales; en El

Salvador, la EFS realiza control previo de forma preventiva; en Panamá, la EFS tiene facultades constitucionales y legales para ejercer el control previo; en Paraguay, la EFS tiene competencias para evaluar los procesos de contratación; y en Uruguay, el Tribunal de Cuentas interviene preventivamente los gastos y pagos, a efectos de certificar su legalidad.

Finalmente, las EFS de Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela participan en la evaluación y el control de los recursos presupuestales, esto es un total de diecisiete EFS, equivalentes al 100% de las EFS que reportaron información para el presente estudio.

Las EFS realizan la labor de evaluación y control a través de auditorías a la ejecución del presupuesto, pronunciándose sobre el cumplimiento de los principios de eficiencia, efectividad, calidad, oportunidad y economía. En otros casos se hace una verificación y una inspección de la rendición de cuentas sobre el presupuesto por parte de las entidades responsables.

De manera particular, la EFS de Cuba presenta una evaluación especial que se somete a la Asamblea Nacional para su aprobación mediante un informe resumen de las acciones realizadas al presupuesto del Estado, y emite concepto sobre el informe de Liquidación del Presupuesto del Estado, presentado por el Ministerio de Finanzas y Precios. La EFS de Paraguay realiza auditorías financieras, presupuestales, de gestión y otras actividades de control, como el inventario de bienes patrimoniales del Estado. El Tribunal de Cuentas de Uruguay dictamina sobre la rendición de cuentas anual, entre otras formas de control y supervisión a los recursos del erario, y dictamina al respecto.

En Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela, el gobierno central realiza rendición de cuentas de su gestión y del presupuesto ante la EFS; en Bolivia, Guatemala, Honduras, Perú y Venezuela, los gobiernos locales rinden cuentas ante el ente de control.

En Bolivia, Colombia, Uruguay y Venezuela, otros actores rinden cuentas ante la EFS. En el caso de Bolivia, las entidades privadas que prestan servicios públicos o administran recursos fiscales y/o recursos naturales; en el caso de Colombia, actores privados que reciben o administran recursos públicos; en el caso de Uruguay, “toda persona física o jurídica que perciba fondos en carácter de recaudador, depositario o pagador o que administre, utilice o custodie otros bienes o pertenencias del Estado”;<sup>18</sup> y en el caso de Venezuela, las sociedades de cualquier naturaleza en las que participen instituciones del Estado, además de las fundaciones y asociaciones civiles y aquellas instituciones creadas con fondos públicos con una participación del 50% o más,<sup>19</sup> tal como se ve en la tabla 6.

---

<sup>18</sup> Artículo 114 del “Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera” 1997, disponible en: [www.oas.org/juridico/spanish/ury\\_res31.doc](http://www.oas.org/juridico/spanish/ury_res31.doc)

<sup>19</sup> La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal de Venezuela, en su artículo 9, numerales 1 al 11, señala en detalle los actores responsables de la rendición de cuentas. Disponible en: [http://www.tsj.gov.ve/legislacion/LeyesOrganicas/34.-GOE\\_6013.pdf](http://www.tsj.gov.ve/legislacion/LeyesOrganicas/34.-GOE_6013.pdf)

Tabla 6. Actores institucionales que rinden cuentas

No.	PAÍS	Actores institucionales que rinden cuentas a las EFS		
		Gobierno Central - Ejecutivo	Gobiernos locales - Ejecutivo	Otros actores
1	Argentina	Sí	No	No
2	Belice	Sí	No	No
3	Bolivia	Sí	Sí	Sí
4	Brasil	ND	ND	ND
5	Chile	Sí	No	No
6	Colombia	Sí	No	Sí
7	Costa Rica	Sí	No	No
8	Cuba	Sí	No	No
9	Curazao	ND	ND	ND
10	Ecuador	ND	ND	ND
11	El Salvador	Sí	No	No
12	Guatemala	Sí	Sí	No
13	Honduras	Sí	Sí	No
14	México	Sí	No	No
15	Nicaragua	ND	ND	ND
16	Panamá	Sí	No	No
17	Paraguay	Sí	No	No
18	Perú	Sí	Sí	No
19	Puerto Rico	Sí	No	No
20	República Dominicana	ND	ND	ND
21	Uruguay	Sí	No	Sí
22	Venezuela	Sí	Sí	Sí
	<b>TOTAL</b>	<b>17</b>	<b>5</b>	<b>4</b>
	<b>PORCENTAJE</b>	<b>100%</b>	<b>29%</b>	<b>24%</b>

Fuente: OLACEFS. Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza. Información procesada a partir de los resultados del instrumento "Alcances del control institucional y la rendición de cuentas en América Latina". 2013.

En cuanto a las autoridades gubernamentales obligadas a presentar cuentas, en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, México, Panamá, Uruguay y Venezuela, lo hacen ante el poder legislativo; en Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela, rinden cuentas a las EFS; en Bolivia, Puerto Rico y Venezuela la rendición de cuentas se efectúa ante otras autoridades como el Ministerio de Finanzas y la autoridad contable respectiva. De manera coincidente, en Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá y Venezuela, rinden cuenta tanto al legislativo como a las EFS; se resalta el hecho de que en Bolivia, Paraguay y Venezuela, las instituciones y el Legislativo rinden cuentas a los ciudadanos. La tabla 7 ilustra sobre las autoridades competentes para recibir la rendición de cuentas.

Tabla 7. Autoridades competentes para recibir la rendición de cuentas

No.	País	Autoridades competentes para recibir la rendición de cuentas		
		Poder Legislativo	EFS	Otras Autoridades
1	Argentina	Si		
2	Belize		Si	
3	Bolivia	Si		Si
4	Brasil	ND	ND	ND
5	Chile	Si		
6	Colombia	Si	Si	
7	Costa Rica	Si	Si	
8	Curazao	ND		
9	Cuba	Si		
10	Ecuador	ND	ND	ND
11	El Salvador		Si	
12	Guatemala	Si	Si	
13	Honduras		Si	
14	México	1		
15	Nicaragua	ND	ND	ND
16	Panamá	Si	Si	
17	Paraguay		Si	
18	Perú		Si	
19	Puerto Rico			Si
20	República Dominicana	ND	ND	ND
21	Uruguay	Si		
22	Venezuela	Si	Si	Si
	<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>3</b>

Fuente: OLACEFS. Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza.. Información procesada a partir de los resultados del instrumento "Alcances del control institucional y la rendición de cuentas en América Latina". 2013.

En el caso de la rendición de cuentas ante las EFS, la información reportada por los sujetos de control aborda aspectos financieros, cumplimiento de metas presupuestales, situación contable de las cuentas públicas, resultados de la gestión de las entidades responsables, cumplimientos de metas y objetivos de las políticas públicas, estado de la contratación pública y, en algunos casos, el estado del recurso humano al servicio de las entidades. Las EFS de Belice, Chile, Colombia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico y Venezuela disponen de formatos estandarizados para que las entidades gubernamentales presenten su rendición de cuentas.

Las EFS de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Honduras, México, Uruguay y Venezuela, que equivalen al 64.7% de las EFS de la región estudiadas, tienen facultades legales para pronunciarse y verificar el cumplimiento de las metas y los objetivos de las políticas públicas. Las EFS de Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Uruguay y Venezuela, el 70%, manifiestan la disponibilidad de recursos técnicos y metodológicos para establecer la concordancia o correlación entre las políticas públicas y el presupuesto, que posibilita que los resultados de las evaluaciones y auditorías trasciendan el análisis numérico contable, abordando aspectos relacionados con la gestión y resultados de las políticas públicas.

En relación con la disponibilidad de mecanismos para la divulgación y la comunicación de los resultados, las EFS de la región reportaron que en sus respectivos países existen mecanismos formales para divulgar la rendición de cuentas, aplicables, de igual manera, al quehacer institucional de los entes de control. Las diecisiete EFS que participaron en el presente estudio manifestaron que estos espacios están reglamentados por la Ley. En particular, la difusión de la gestión y los resultados se realiza a través de los portales institucionales en la Internet, en algunos casos, mediante la realización de audiencias públicas y de información a los medios de comunicación, así como a través de la presentación de los resultados de la gestión de las entidades ante el poder legislativo.

Un aspecto importante de la rendición de cuentas es la presentación de información de las EFS al Legislativo. En particular, las EFS de Argentina<sup>20</sup>, Belice, Bolivia<sup>21</sup>, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico Uruguay y Venezuela presentan informes especializados en el análisis y la evaluación de las finanzas y el estado de cuentas fiscales, así como los resultados de los programas y proyectos a cargo de las diferentes entidades del Estado, reportando las irregularidades observadas y las acciones llevadas a cabo por la EFS dentro del marco de su competencia, además de la información sobre el estado del control interno de las entidades, y, en menor medida, sobre la situación de los recursos naturales y del medio ambiente, tal como se ve en la tabla 8.

Tabla 8. Informes de las EFS al Legislativo

No.	PAÍS	Entidades Fiscalizadoras Superiores miembros de la OLACEFS	Informes de las EFS al Legislativo	
			No. De Informes	Informes / Tipos de Informes
1	Argentina	Auditoría General de la Nación	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Informe del Auditor – Ejecución Presupuestaria</li> <li>✓ Informe del Auditor – Estados Contables de la Administración Central, Organismos Descentralizados, Instituciones de la Seguridad Social y Entes Públicos</li> </ul>
2	Belice	Auditoría General	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Reporte Anual de la Auditoría General – Opinión de estados financieros</li> </ul>
3	Bolivia	Contraloría General del Estado Plurinacional	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Informe Anual de Operaciones Financieras del Tesoro Nacional y Departamentales</li> </ul>
4	Brasil	Tribunal de Cuentas de la Unión	ND	ND
5	Chile	Contraloría General de la República	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Informe de la Cuenta Pública Anual</li> <li>✓ Informe de Gestión Financiera del Estado</li> </ul>

<sup>20</sup>En el caso de Argentina, la Auditoría General de la Nación, todos los informes de auditorías son presentados al Poder Legislativo para su respectiva aprobación.

<sup>21</sup> En el caso de Bolivia, la Contraloría General del Estado remite todos los informes de auditoría a las Cámaras de Senadores y Diputados para su conocimiento.

No.	PAÍS	Entidades Fiscalizadoras Superiores miembros de la OLACEFS	Informes de las EFS al Legislativo	
			No. De Informes	Informes / Tipos de Informes
6	Colombia	Contraloría General de la República	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Informe de Gestión de la Contraloría General de la República</li> <li>✓ Informe de Evaluación de Control Interno</li> <li>✓ Informe sobre el estado de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente</li> <li>✓ Informe de Estadísticas Fiscales del Estado</li> <li>✓ Informe de Auditoría al Balance General de la Nación</li> </ul>
7	Costa Rica	Contraloría General de la República	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Memoria Anual</li> <li>✓ Informe de Evolución Fiscal y Presupuestaria</li> <li>✓ Informe "Presupuestos Públicos: Situación y Perspectivas"</li> </ul>
8	Cuba	Contraloría General de la República	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Informe de Cumplimiento de la Ley de Presupuesto del Estado</li> </ul>
9	Curazao	Contraloría General de la República	ND	ND
10	Ecuador	Contraloría General del Estado	ND	ND
11	El Salvador	Corte de Cuentas de la República	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Informe de Auditoría sobre la gestión financiera del Estado</li> </ul>
12	Guatemala	Contraloría General de Cuentas de la República	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Informe de Estados Financieros, Ejecución y Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado</li> <li>✓ Informe de las Entidades Autónomas y Descentralizadas</li> </ul>
13	Honduras	Tribunal Superior de Cuentas de la República	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Informe de Rendición de Cuentas</li> </ul>
14	México	Auditoría Superior de la Federación	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Informe Anual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública</li> </ul>
15	Nicaragua	Contraloría General de la República	ND	ND
16	Panamá	Contraloría General de la República	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Informe de Gestión</li> <li>✓ Informe sobre la Cuenta del Tesoro</li> </ul>
17	Paraguay	Contraloría General de la República	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Dictámenes sobre los reportes presupuestarios y contables de los Organismos y Entidades del Estado</li> </ul>
18	Perú	Contraloría General de la República	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Informe de Gestión</li> <li>✓ Informe de Evaluación a la Cuenta General de la República</li> </ul>
19	Puerto Rico	Oficina del Contralor del Estado Libre	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>Comprehensive Annual Financial Report –CAFR</i></li> <li>✓ Informe de Auditoría e informes especiales</li> </ul>
20	República Dominicana	Cámara de Cuentas de la República	ND	ND
21	Uruguay	Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Memoria Anual de la Rendición de Cuentas del Estado</li> </ul>
22	Venezuela	Contraloría General de la República Bolivariana	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Informe de Gestión Anual</li> </ul>
<b>TOTAL</b>			<b>29</b>	

Fuente: OLACEFS. Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza. Información procesada a partir de los resultados del instrumento "Alcances del control institucional y la rendición de cuentas en América Latina". 2013.

Teniendo en cuenta la información reportada por las EFS, en la tabla 9 se resume el ejercicio de la rendición de cuentas del gobierno a las EFS y de las EFS al Legislativo.

Tabla 9. Rendición de cuentas gubernamental ante las EFS y de las EFS al legislativo

No.	PAÍS	Entidades Fiscalizadoras Superiores miembros de la OLACEFS	Rendición de cuentas del gobierno a las EFS	Rendición de cuentas de las EFS al Legislativo
1	Argentina	Auditoría General de la Nación	-	Sí
2	Belice	Auditoría General	Sí	Sí
3	Bolivia	Contraloría General del Estado Plurinacional	-	Sí
4	Brasil	Tribunal de Cuentas de la Unión	ND	ND
5	Chile	Contraloría General de la República	-	Sí
6	Colombia	Contraloría General de la República	Sí	Sí
7	Costa Rica	Contraloría General de la República	Sí	Sí
8	Cuba	Contraloría General de la República	-	Sí
9	Curazao	Contraloría General de la República	ND	ND
10	Ecuador	Contraloría General del Estado	ND	ND
11	El Salvador	Corte de Cuentas de la República	Sí	Sí
12	Guatemala	Contraloría General de Cuentas de la República	Sí	Sí
13	Honduras	Tribunal Superior de Cuentas de la República	Sí	Sí
14	México	Auditoría Superior de la Federación	-	Sí
15	Nicaragua	Contraloría General de la República	ND	ND
16	Panamá	Contraloría General de la República	Sí	Sí
17	Paraguay	Contraloría General de la República	Sí	-
18	Perú	Contraloría General de la República	Sí	Sí
19	Puerto Rico	Oficina del Contralor del Estado Libre y Asociado	-	-
20	República Dominicana	Cámara de Cuentas	ND	ND
21	Uruguay	Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay	-	Sí
22	Venezuela	Contraloría General de la República Bolivariana	Sí	Sí
	<b>TOTAL</b>		<b>10</b>	<b>16</b>
	<b>PORCENTAJE</b>		<b>59%</b>	<b>100%</b>

Fuente: OLACEFS. Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza. Información procesada a partir de los resultados del instrumento “Alcances del control institucional y la rendición de cuentas en América Latina”. 2013.

Se evidencia, entonces, la práctica de la rendición de cuentas del gobierno ante la EFS y de esta al legislativo en Costa Rica, Guatemala, Panamá, Perú y Venezuela, Colombia, El Salvador y Honduras.

Con base en esta caracterización del alcance del control institucional y la rendición de cuentas de las EFS de América Latina, el siguiente capítulo presenta los factores determinantes en la calidad de la rendición de cuentas y las experiencias más significativas en materia de implementación de su rendición de cuentas.

## Capítulo III

### Factores determinantes de la calidad y buenas prácticas de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en materia de rendición de cuentas.

A partir de la información reportada por las EFS de Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador<sup>22</sup>, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela, este capítulo presenta algunas situaciones que determinan la efectividad de la rendición de cuentas, así como los factores internos y externos que inciden en la calidad del ejercicio de la rendición de cuentas por país. Así mismo, relaciona las buenas prácticas desarrolladas por las EFS y los desafíos asociados con las transformaciones institucionales necesarias para mejorar la calidad de la rendición de cuentas.

#### 1. Factores determinantes de la calidad de la rendición de cuentas.

De manera general, en América Latina se detectaron en común las situaciones que determinan la efectividad de la rendición de cuentas.

En primer lugar, que la rendición de cuentas tiene un enfoque esencialmente financiero, situación que limita el potencial transformador para el mejoramiento de la gestión pública, como resultado de una tendencia por parte de las entidades sujetas a control en demostrar que los recursos financieros ejecutados cuentan con la documentación legal de respaldo, olvidando la importancia de explicar los beneficios comunes o mejoras en los indicadores de desarrollo humano alcanzados gracias a la gestión institucional y la ejecución de los fondos.

En segundo lugar, logró detectarse que muchas de las limitaciones se originan en el proceso de planificación gubernamental, evidenciada en las siguientes situaciones:

- a. El presupuesto público exhibe deficiencias en las estructuras programáticas con el consecuente impacto en el ciclo presupuestario, particularmente en la ejecución y el control.
- b. Falta de integración de los sistemas y subsistemas que componen la administración financiera para los efectos del registro contable de las operaciones en una sola plataforma tecnológica de información que facilite la preparación y presentación de reportes únicos o consolidados.
- c. Ausencia de planificación estratégica plurianual basada en niveles de exposición del riesgo.
- d. La imposibilidad de cruzar información entre los objetivos propuestos y los alcanzados, con los recursos asignados y ejecutados, situación que limita el análisis de la gestión y su resultado.
- e. La ausencia de un sistema de indicadores pertinentes, o en el mejor de los casos su precariedad para generar insumos para una adecuada evaluación de la gestión.
- f. Dificultad para interpretar y evaluar los resultados de la gestión de los programas de inversión por la ausencia de estándares y criterios objetivos.
- g. La no aplicación de los estándares normativos contables.
- h. Los formatos de presentación de la información son altamente complejos, imposibilitando la interpretación y utilización por parte de otros usuarios.

---

<sup>22</sup> La EFS de El Salvador no reportó información referida al componente de caracterización de la rendición de cuentas en las EFS: experiencias, lecciones aprendidas y propuestas para el mejoramiento del control institucional y la rendición de cuentas, del instrumento "Alcances del control institucional y la rendición de cuentas en América Latina", razón por la cual no se incluye en esta sección.



- i. El enfoque de la rendición de cuentas está limitado al período fiscal anual, situación que impide conceptualizar sobre la sostenibilidad de las políticas, y,
- j. La ausencia de una visión unificada de la gestión gubernamental por la falta de estándares que contemplen la universalidad e integridad de la rendición de cuentas.

De manera particular a continuación se señalan los factores externos e internos que determinan en cada país la calidad del ejercicio de la rendición de cuenta desde la perspectiva de las EFS, de acuerdo con la información reportada por cada una.

*a. Argentina - Auditoría General de la Nación*

En el caso de Argentina, se presentan factores externos a la EFS que inciden en la calidad del ejercicio de la rendición de cuentas, tales como: La existencia de una normativa global que prescinde de los presupuestos necesarios que debe tener toda rendición de cuentas. La sanción no oportuna de la Ley de Presupuesto por parte del parlamento, dando lugar a la prórroga y a la reconducción del presupuesto al ejercicio del año anterior;<sup>23</sup> las constantes modificaciones presupuestarias por parte del Poder Ejecutivo en virtud de la delegación de facultades legislativas; las particularidades del proceso de planificación de la gestión gubernamental que evidencian en el presupuesto deficiencias en las estructuras programáticas; la tendencia a homogenizar la planificación de la gestión pública y la rendición de cuentas, a pesar de que la normativa referente al manejo de la Cuenta de Inversión es explícita al distinguir las particularidades de los organismos descentralizados, instituciones de la seguridad social y los entes públicos; la precariedad en los sistemas de información y de control interno, que impactan directamente la calidad de los informes emitidos por el ente fiscalizador; la dificultad para determinar la correlación entre metas previstas y alcanzadas, limitando la posibilidad de considerar los resultados de los programas y el impacto de las políticas; la falta de estándares de rendición de cuentas que evidencia, en el caso de la Cuenta de Inversión, un enfoque esencialmente financiero, sumado a la alta complejidad de los formatos para el reporte de información que limitan la capacidad de interpretación; y, finalmente, la escasa consideración de los aspectos de sustentabilidad de políticas públicas, en razón a que el enfoque definido se centra en el período fiscal anual, aspecto sustentado tanto en la normativa como en la tradición.

Como factor interno de la EFS que facilita la rendición de cuentas puede mencionarse la programación anual de los Informes de Auditoría, que posibilita la coordinación entre las distintas áreas de la Auditoría General de la Nación, y la entrega y dictamen único que se remite al Poder Legislativo.

En cuanto a la calidad y la precisión de la información reportada por los entes auditados, si bien esta es entregada de manera oportuna, suele ser incompleta y enfocada estrictamente a aspectos financieros, dejando de lado aquella información relacionada con la gestión de los objetivos y metas. Esta situación podría explicarse por las debilidades de los sistemas de información y de control interno; adicionalmente, en la ausencia de información relacionada con la gestión gubernamental, en particular en los informes de la Cuenta de Inversión, así como por las dificultades de contar con documentación soporte, muchas veces bajo la

---

<sup>23</sup> Esta situación se presentó con el proyecto de presupuesto correspondiente a la vigencia de 2011, cuando la oposición se negó a votar afirmativamente al considerar que las pautas de crecimiento, recaudación e inflación fijados en el texto no correspondían a la realidad.

justificación de amparo o reserva de la información, como por ejemplo el secreto fiscal o bancario)

*b. Belice - Auditoría General*

En el caso de Belice, uno de los factores externos a la Auditoría General que determinan la calidad de la rendición de cuentas tiene que ver con la dependencia orgánica de esta entidad frente del Ministerio del Servicio Público en relación con el suministro de personal, y del Ministerio de Finanzas en materia presupuestal, que limitan su capacidad de acción.

*c. Bolivia - Contraloría General del Estado*

En el caso de Bolivia, la Contraloría General del Estado Plurianual indica que la calidad del ejercicio de la rendición de cuentas está determinada por el escaso entendimiento del concepto y del alcance de la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos, así como el reducido personal técnico calificado, además de la ausencia de una cultura política hacia esta práctica institucional.

Desde el punto de vista interno, el limitado presupuesto para cubrir los requerimientos de personal ha desencadenado que los esfuerzos de esta EFS se enfoquen en el desarrollo de la Auditoría Especial dejando de lado otras áreas del control gubernamental.

*d. Chile – Contraloría General de la República*

En el caso de Chile, un factor externo que ha determinado la calidad del ejercicio de la rendición de cuentas tiene que ver con el hecho de no contar con un sistema nacional que permita reunir en una sola plataforma tecnológica la información, dificultando el cruce de información entre objetivos propuestos y alcanzados versus los recursos asignados y ejecutados, así como la preparación y la presentación de reportes únicos o consolidados a la ciudadanía.

Como factor interno de la EFS que facilita la rendición de cuentas puede mencionarse el fortalecimiento de la función de control externo o de auditoría e investigaciones especiales como resultado de la puesta en marcha de sistemas informáticos de apoyo a la función fiscalizadora.

En lo referente a las deficiencias de reporte de información, se menciona el bajo cumplimiento de la obligación de transparencia por parte de algunas municipalidades.

*e. Colombia – Contraloría General de la República*

En el caso colombiano, los factores que determinan la calidad de la rendición de cuentas tienen que ver con deficiencias en la calidad, la disponibilidad y el reporte adecuado de la información que permita conducir a hallazgos del proceso auditor respecto de la rendición de cuentas e informes.

*f. Costa Rica – Contraloría General de la República*

En el caso de Costa Rica, se presentan factores externos a la EFS que determinan la calidad del ejercicio de la rendición de cuentas, tales como: la dificultad para definir indicadores de gestión y de desempeño que permitan establecer vínculos eficaces entre los presupuestos financieros y el Plan Nacional de Desarrollo. Así mismo, el ordenamiento jurídico,<sup>24</sup> establece que la Asamblea Legislativa aprueba o imprueba “las cuentas” y, en consecuencia, el pronunciamiento final sobre los resultados financieros y de gestión de las instituciones del Estado podría estar influenciado por la composición política en la Asamblea Legislativa; de igual manera, de acuerdo con el reglamento de la Asamblea, los plazos con que cuenta la comisión legislativa para rendir el dictamen sobre los informes de liquidación pueden restar eficacia al acto político de “aprobación” o de “improbación” de las cuentas, en virtud de la facultad de prórroga.

Como factor interno de la EFS puede mencionarse la escasez de recurso humano para realizar el seguimiento a los procesos y productos sujetos a rendición de cuentas, así como su respectiva evaluación. En cuanto a la documentación reportada por las entidades, los informes de rendición de cuentas evidencian deficiencias en su calidad, como resultado de la aplicación de indicadores inadecuados, además de la pérdida de información, que se produce al avanzar en los diversos niveles de consolidación de la información y preparación de informes respectivos. Así mismo, se evidencia que muy pocas instituciones realizan procesos de verificación de la información *in situ*, y, en alguna medida, las instancias rectoras y evaluadoras deben asumir el papel de *receptoras* de datos.

#### *g. Cuba – Contraloría General de la República*

De acuerdo con la información suministrada por la EFS de Cuba, un factor que determina la calidad del ejercicio de la rendición de cuentas está relacionado con la no disponibilidad de tecnología que permita unificar las cuestiones relacionadas con la rendición de cuentas administrativa en todos los niveles de dirección económica. Por otra parte, existen factores técnicos asociados a la calidad de los registros contables y de la información, que en determinadas ocasiones limitan el ejercicio de rendición de cuentas, además de la práctica de algunas administraciones que no reportan información clara, oportuna y adecuada sobre los distintos aspectos de su quehacer institucional.

Un aspecto importante para mejorar la calidad de la rendición de cuentas está en la disponibilidad de legislación en esta materia, que prevé nuevos mecanismos mediante los cuales la Contraloría General de la República rendirá cuentas ante la Asamblea Nacional a partir del 2014. No obstante, hay formalidades que limitan la rendición de cuentas en los diferentes niveles como la presentación de información de manera no clara ni asequible a los diferentes públicos, además del exceso de tecnicismos.

#### *h. Guatemala - Contraloría General de Cuentas*

En el caso de Guatemala, los factores externos que determinan la calidad del ejercicio de la rendición de cuentas tienen que ver con la inexistencia de normativa específica para la regulación de rendición de cuentas; la escasa comprensión sobre el tema, así como la ausencia

---

<sup>24</sup> El artículo 181 de la Constitución Política de la República de Costa Rica establece que: “El Poder Ejecutivo enviará a la Contraloría la liquidación del presupuesto ordinario y de los extraordinarios que se hubieran acordado, a más tardar el primero de marzo siguiente al vencimiento del año correspondiente; la Contraloría deberá remitirla a la Asamblea, junto con su dictamen, a más tardar el primero de mayo siguiente. La aprobación o improbación definitiva de las cuentas corresponde a la Asamblea Legislativa”, disponible en: [http://www.constitution.org/cons/costa\\_rica/costa\\_rica.htm](http://www.constitution.org/cons/costa_rica/costa_rica.htm)

de programas de capacitación y formación en las organizaciones políticas que podrían reflejarse en el ejercicio del legislativo, además de la falta de ejercicio ciudadano para exigir la rendición de cuentas.

En cuanto a los factores internos de la EFS que determinan la calidad del ejercicio de la rendición de cuentas se encuentran los relacionados con la limitada disponibilidad de recursos financieros que impactan directamente en la cantidad y la calidad de profesionales para realizar auditorías, así como en la inversión en *hardware* y *software* para la realización de procedimientos auditores.

En relación con la presentación de informes, la principal falencia tiene que ver con que estos se circunscriben a aspectos puramente financieros; “las entidades sujetas de control tienen mayor interés en demostrar que los recursos financieros ejecutados cuentan con la documentación legal de respaldo, que en explicar los beneficios comunes o mejoras en los indicadores de desarrollo humano que se alcanzaron gracias a la ejecución de los fondos públicos”. A esto se suma que los informes no presentan justificación razonada del gasto: la información de soporte no permite establecer si la erogación deviene de una causa razonablemente importante o de una decisión por parte del funcionario público de adquirir bienes o servicios, que no implican necesariamente la solución de problemas sociales o de infraestructura.

*i. Honduras – Tribunal Superior de Cuentas*

En el caso de Honduras, uno de los factores que determinan la calidad del ejercicio de la rendición de cuentas es la imposibilidad de verificar la totalidad de la información relacionada con las ejecuciones presupuestarias. La evaluación se basa en documentación certificada por las Secretarías Generales de cada entidad. Prima el principio de la buena fe.

*j. México – Auditoría Superior de la Federación*

En el caso de México uno de los factores que han incidido en la calidad del ejercicio de la rendición de cuentas tiene que ver con la incipiente implementación de la Ley de Contabilidad Gubernamental, puesta en marcha para superar problemas relacionados con la contabilidad estatal y la homogeneidad en la presentación de las cuentas.

*k. Panamá – Contraloría General de la República*

En el caso de Panamá, uno de los factores externos que determina la calidad del ejercicio de la rendición de cuentas tiene que ver con la demanda creciente de los ciudadanos sobre información gubernamental y la poca capacidad de las autoridades para dar respuesta. La Contraloría General de la República de Panamá manifiesta que uno de los problemas asociados con la calidad de la información reportada por las entidades gubernamentales tiene que ver con los errores en las conciliaciones y en los reportes de ejecución de las obras, que hacen dudar de la fiabilidad de la información.

*l. Paraguay – Contraloría General de la República*

En el caso de Paraguay, la falta de interés del legislativo, así como la poca asignación de presupuesto, además del escaso interés por parte de los medios de comunicación, son factores externos a la EFS que determinan la calidad de la rendición de cuentas. A nivel interno se

presentan situaciones asociadas con la falta de presupuesto que restringe las posibilidades de difusión de los resultados de la acción institucional de la EFS. Si bien los informes de rendición de cuentas a la ciudadanía se basan en el informe y dictamen presentado por la Contraloría General de la República al Parlamento, ese informe se presenta solo en español y no en guaraní, a pesar de ser un país bilingüe.

*m. Perú - Contraloría General de la República*

En el caso de Perú, un factor que determina la calidad de la rendición de cuentas tiene que ver con la no disponibilidad de tecnología para el reporte estructurado y oportuno, así como con la asimetría de la información reportada, en particular de aquella proveniente de regiones del país como la sierra y la selva, donde el acceso a internet es precario, todo lo cual limita su alcance. Adicionalmente, las entidades no cuentan con personal técnico idóneo para la construcción de los informes de rendición de cuentas, que evidencian datos inconsistentes, incompletos o errados.

Como factor interno de la EFS puede mencionarse la reducida capacidad operativa para efectuar la verificación selectiva de los informes de rendición de cuentas, limitando su calidad. De igual forma, en relación con la infraestructura tecnológica puede observarse que en fechas cercanas al 31 de mayo (fecha límite de presentación del informe anual de rendición de cuentas), se presenta sobrecarga en los servidores, generando traumatismos en el cumplimiento. De acuerdo con la Contraloría General de la República, “la concepción del sistema de rendición de cuentas, tal y como se encuentra estructurada en la situación actual, no genera mayor valor agregado a las labores de control”, porque la información no responde a los requerimientos de las labores del control y necesidades de la ciudadanía para el ejercicio del control social.

Los informes de rendición de cuentas de las entidades presentan, en algunos casos, información fragmentada, incongruente o distinta a la solicitada, como se evidencia en los informes relacionados con la planeación, el presupuesto y la gestión gubernamental, el reporte de las actividades operativas anuales y sus resultados, la información de los programas y/o proyectos de inversión, la información de las entradas y salidas del personal y en la información financiera que remiten las entidades.

Sin embargo, cabe resaltar que de acuerdo con la Ley del Procedimiento Administrativo General -27444, que establece el principio de presunción de veracidad, el sistema de rendición de cuentas no solicita soporte documental que justifique lo reportado por cada entidad.

*n. Puerto Rico – Oficina del contralor del Estado Libre*

En el caso de Puerto Rico, factores tales como la asignación de presupuesto a la entidad fiscalizadoras y la implantación de un Sistema de Gestión de Calidad y la Certificación de Calidad ISO9001:2008 inciden en la calidad de la rendición de cuentas.

*o. Uruguay – Tribunal de Cuentas de la República*

En el caso de la EFS de Uruguay, las limitaciones presupuestales para el ejercicio del control y la no aplicación de una metodología estandarizada para la presentación de la rendición de cuentas repercuten en la calidad del trabajo.

*p. Venezuela – Contraloría General de la República*

En el caso de Venezuela, los factores externos a la EFS que determina la calidad de la rendición de cuentas está relacionados con: la resistencia al cambio en relación con el fomento de la cultura de la rendición de cuentas; el aumento en el número de administradores o cuentadantes por efectos del redimensionamiento o creación de nuevos órganos y entes que manejan recursos del Estado; el incremento del ámbito de control de la EFS como resultado de la incorporación de la ciudadanía en el proceso de formulación, ejecución, evaluación y control de proyectos; así como las recurrentes reformas legales y reglamentarias que inciden en el desarrollo de las actividades de la gestión gubernamental y de los organismos de control. Sumado a lo anterior están las deficiencias en la formación académica de los administradores o cuentadantes, además de su alta rotación, y de los auditores internos que tienen la competencia para examinar las cuentas de ingresos, gastos y bienes.

A nivel interno, la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela indica que factores tales como la planificación operacional, la organización administrativa, la administración del talento humano y de bienes y servicios, así como la organización financiera, además de los sistemas de información y gerencia facilitan la labor de fiscalización y rendición de cuentas del ente fiscalizador.

En cuanto a las deficiencias de los informes de rendición de cuentas, se evidencian casos en que el hallazgo de auditoría no está claramente sustentado en los papeles de trabajo; así mismo, hay casos en que la evidencia es insuficiente para demostrar el hecho irregular y proceder a la posterior aplicación de sanciones.

- ✓ *Buenas prácticas de las Entidades Fiscalizadoras S que facilitan el ejercicio de la rendición de cuentas*

Si bien la calidad de la rendición de cuentas en América Latina está determinada por múltiples factores, es importante destacar que como resultado de la gestión gubernativa y de las facultades del control institucional se registran buenas prácticas que fortalecen el ejercicio de la rendición de cuentas tanto de las entidades del gobierno como de las EFS ante el legislativo, que evidencian un interés creciente por fortalecer y mejorar la gestión pública. A continuación se relacionan las buenas prácticas.

*a. Argentina*

En el ámbito de las entidades gubernamentales se destaca la implementación de mejoras en la plataforma informática del Sistema Integrado de Administración Financiera (e-SIDIF) orientadas a fortalecer el proceso de gestión por resultados que satisfaga las necesidades de gestión y de información de los órganos rectores y de los servicios administrativos financieros, basado en la utilización de la tecnología de Internet y de herramientas de *software* libre. La documentación vinculada con las definiciones funcionales, diagramas de actividad y prototipos de interfaz de usuario fue utilizada como insumo para la construcción del nuevo sistema informático que contempla como nuevo producto la función de Multisaf, Multimonedas y cadena de firmas, para brindar mayor seguridad y reducir la utilización de papel en las transacciones de la Administración.

Se destaca también la implementación de la Cuenta Única del Tesoro y el Sistema de Conciliación Automática en la Tesorería General de la Nación que han permitido eliminar la multiplicidad de cuentas bancarias y gestores de liquidez. De igual manera, a través de las recomendaciones de la Auditoría General de la Nación, la programación y la reprogramación de las cuotas de compromiso y devengado deben estar acompañadas de la identificación de las metas, los avances de proyectos y obras, así como de otros indicadores de gestión del periodo, que estén directamente relacionados con los gastos propuestos (Circular N° 1/12 de la Oficina Nacional de Presupuesto). Esto llevaría a que las metas estén interrelacionadas tanto física como financieramente.

En cuanto a las buenas prácticas desarrolladas por la Auditoría General de la Nación está la emisión de un informe macroeconómico que acompaña, de forma adicional, al informe de auditoría a la Cuenta de Inversión, toda vez que este provee elementos de análisis que relacionan la forma como los objetivos previstos en la Ley de Presupuesto han sido alcanzados por parte del Ejecutivo a un nivel agregado de análisis que facilita la interpretación por parte del Legislativo.

Así mismo, la evaluación de los proyectos de inversión en obra pública ha permitido evaluar el impacto para el conjunto de la economía. De esta manera, las diversas dependencias han podido fortalecer las estimaciones acerca del impacto de los Proyectos de Inversión bajo su dominio en términos de las actividades de los sectores productores de bienes y servicios, los requerimientos de mano de obra y, como agregado, el de la economía en su conjunto.

Por otra parte, una buena práctica la constituye la definición del plan operativo anual que determina los parámetros de interés para la selección de los organismos a auditar con base en la significatividad del presupuesto asignado y en el riesgo asociado a cada entidad sujeto de control. La evaluación de estos factores determina una ponderación del grado de importancia para la inclusión de un organismo en el plan. A su vez, esta planificación se contempla en el Plan Estratégico de la EFS, cuya última aprobación comprende el periodo 2013-2017.

#### *b. Belice*

En el caso de Belice se destaca la implantación de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS), así como la reciente reorganización de la Auditoría General a través de grupos de trabajo según los tipos de auditoría a realizar, además de la incorporación de criterios de planeación estratégica del quehacer institucional.

#### *c. Bolivia*

La Contraloría General del Estado Plurinacional de Bolivia no reporta información en este sentido.

#### *d. Chile*

En el plano de las entidades gubernamentales pueden señalarse: la creación de las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS) en los distintos servicios públicos, así como la implementación de políticas que promueven la transparencia y el acceso a la información pública, tanto para el sector público como privado, además del desarrollo de plataformas tecnológicas.

De la Contraloría General de la República se destaca la creación del *Portal Contraloría y Ciudadano* y la coordinación institucional con las Unidades de Auditoría y/o Control Interno de los Ministerios y Servicios Públicos.

*e. Colombia*

En el caso colombiano se destaca el hecho de que las entidades gubernamentales han venido acogiendo las recomendaciones de la Contraloría General de la República para el mejoramiento de aspectos determinados como hallazgos; y el desarrollo de una cultura orientada a la prevención del riesgo y al mejoramiento de la gestión gubernamental por los beneficios del control fiscal producto de la acción del ente contralor, según la información reportada por esta EFS.

En cuanto a esta EFS, se destaca el mejoramiento de la gestión del control fiscal, la operatividad de normas y las mejoras de la capacidad técnica institucional que han fortalecido la calidad de la rendición de cuentas.

*f. Costa Rica*

En relación con las acciones desarrolladas por las entidades gubernamentales para mejorar la calidad de la rendición de cuentas, pueden señalarse la orientación y la concentración de esfuerzos gubernamentales en el desarrollo de programas presupuestarios relevantes, así como en la orientación de las evaluaciones hacia los resultados; así mismo, la articulación institucional a través de comisiones establecidas entre la Contraloría General de la República y los ministerios de Planificación y Hacienda.

Respecto a las acciones desarrolladas por Contraloría General de la República, pueden señalarse la formación y el reclutamiento de especialistas en temas de auditoría financiera y dictamen; la conformación y la operación de un equipo permanente de funcionarios enlace con la Asamblea Legislativa orientado a armonizar las necesidades y las relaciones entre esta y la EFS; así como el monitoreo permanente de temas afines a la EFS en las comisiones legislativas, además de la puesta a disposición de los archivos electrónicos relacionados con la liquidación detallada de ingresos y gastos a diputados, asesores y otros funcionarios legislativos.

*g. Cuba*

En el caso de Cuba, la Contraloría General de la República señala como buenas prácticas la presentación y la discusión de los informes de las diferentes fases del presupuesto ante el Consejo de Ministros y el de liquidación ante la Asamblea Nacional, además de la discusión de los informes resultantes de los controles integrales estatales ante el Consejo de Ministros, instancia ante la cual los jefes de los organismos controlados deben rendir cuentas de las acciones que se prevén realizar en aras de revertir las deficiencias e irregularidades detectadas. De igual forma, el establecimiento de procedimientos para la rendición de cuentas de directivos y funcionarios, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 13, inciso c, de la Resolución 60/11 de la CGR “Normas del Sistema de Control Interno”, referido a esta materia.

Una buena práctica desarrolladas desde esta EFS es la presentación detallada de la misión y las funciones de la Contraloría General de la República y de los retos y principales proyecciones de trabajo, ante los diputados, con el propósito de que dispongan de mejor



información y de mejores condiciones para evaluar el trabajo de la EFS al momento de rendir cuentas ante la Asamblea Nacional.

*h. El Salvador*

La Corte de Cuentas de El Salvador no reporta información en este sentido.

*i. Guatemala*

En el caso de Guatemala se destacan los esfuerzos de implementación del gobierno electrónico; la creación de la Comisión por la Transparencia, encargada de velar por el buen manejo de fondos públicos y de realizar la auditoría interna supra del organismo ejecutivo; y la formulación del presupuesto por resultados.

En cuanto a las prácticas desarrolladas por la Contraloría de Cuentas de la República, pueden mencionarse: la presentación de resultados de las auditorías ante los medios de comunicación, para que la ciudadanía pueda enterarse de manera directa de las deficiencias detectadas en cada institución; las Jornadas de Rendición de Cuentas ante distintas comunidades del país, para exponer los resultados alcanzados; y el fortalecimiento de los Comités de Auditoría Social mediante la capacitación de sus miembros y de funcionarios y empleados públicos.

*j. Honduras*

En el caso de Honduras se destaca la ampliación del alcance del Informe de Rendición de Cuentas presentado a la Asamblea Nacional, que en años anteriores a 2010 se basaba en la evaluación de las ejecuciones presupuestarias respecto del gasto; desde entonces se han incorporado componentes tales como la ejecución de ingresos, el análisis del entorno macroeconómico de las finanzas públicas, la evaluación de la sostenibilidad de la deuda, el examen a los inventarios nacionales de los bienes patrimoniales del Estado y el análisis de la rendición de cuentas de los gobierno locales. En la actualidad se está incorporando la opinión sobre la fiabilidad de las Unidades de Auditorías Internas del Sector Público de Honduras.

*k. México*

En el caso de México se destaca la creciente publicación de la información gubernamental a través de los portales institucionales, la reducción de fideicomisos públicos y un mayor seguimiento a los subejercicios presupuestales.

*l. Panamá*

En Panamá los esfuerzos gubernamentales se han orientado a la sistematización y la consolidación de los datos de manera más eficiente, a partir de la estandarización de la información, a lo que se suma la aprobación y la aplicación de la Ley de Control de la Gestión Gubernamental.

*m. Paraguay*

En el caso de Paraguay se destaca el creciente interés por realizar ejercicios de rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de algunos intendentes municipales, a través de actos públicos, así como la participación de las autoridades de las instituciones auditadas en los eventos públicos de rendición de cuentas de la Contraloría General de la República.

*n. Perú*

En el caso peruano, conforme a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, una de las atribuciones del sistema es impulsar la modernización y el mejoramiento de la gestión pública, a través de la optimización de los sistemas de gestión y ejerciendo el control gubernamental, conforme al literal c, artículo 15 de la Ley N° 27785, Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República N° 27785.

Así mismo, son atribuciones de la Contraloría General, el establecer los procedimientos para que los titulares de las entidades rindan cuenta oportuna ante el órgano rector, por los fondos o bienes del Estado a su cargo, así como de los resultados de su gestión; así mismo promover la participación ciudadana, mediante audiencias públicas y/o sistemas de vigilancia en las entidades, con el fin de coadyuvar en el control gubernamental, conforme al literal u) y ñ) de la citada Ley.

En este sentido, la Contraloría General de la República ha orientado sus esfuerzos a proveer una serie de herramientas para mejorar la gestión pública entre las que se destacan: las Normas de Control Interno, aprobadas con Resolución de Contraloría 320-2006-CG; la Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las entidades del Estado; la Directiva sobre Instrucciones preventivas para la cautela, el control y la vigilancia de los bienes y recursos públicos; los manuales de prohibiciones y sanciones al uso de bienes y recursos públicos; y los documentos elaborados para la transferencia y el cierre de las administraciones en los niveles municipal, regional y locales.

*o. Puerto Rico*

En el caso de Puerto Rico se destaca la aprobación de leyes que imponen sanciones por el incumplimiento de la rendición de cuentas.

*p. Uruguay*

El Tribunal de Cuentas de Uruguay no reporta información en este sentido.

*q. Venezuela*

En el caso venezolano, pueden mencionarse como buenas prácticas para fortalecer la rendición de cuentas el seguimiento a las acciones de mejoramiento propuestas por la Contraloría General de la República a las entidades sujetos de control, que facilita la verificación de las acciones correctivas de las deficiencias detectadas; y el proceso de formación a la ciudadanía desarrollado por los órganos de control fiscal que ha facilitado el involucramiento de la ciudadanía organizada en los Consejos Comunales como mecanismos para promover la transparencia y la rendición de las cuentas.

También constituye una buena práctica la incorporación de la ciudadanía a las labores de control fiscal mediante el establecimiento de acuerdos de cooperación basados en la observancia de los principios de confidencialidad, objetividad, responsabilidad y reserva, además de la divulgación de las reformas normativas que se han producido en materia de control fiscal y presupuestario, con especial énfasis en el financiamiento de proyectos de inversión social, rendición de cuentas y manejo transparente de recursos públicos.

Así mismo, pueden mencionarse los esfuerzos de la Contraloría General de la República por optimizar su rendición de cuentas ante Asamblea Nacional a partir de la reestructuración del contenido del Informe de Gestión, que presenta información cualitativa y cuantitativa, de manera precisa y sucinta, además de las reuniones conjuntas entre esta EFS y la Comisión de Contraloría del Parlamento, para facilitar una relación fluida en materia de coordinación de los trabajos y de cooperación institucional.

Una vez revisados los factores determinantes de la calidad y buenas prácticas de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en materia de rendición de cuentas, el siguiente capítulo abordará los principales desafíos a los que se enfrentan las EFS y las transformaciones necesarias para mejorar la calidad de la rendición de cuentas en América Latina.

## Capítulo 4

### **Desafíos y transformaciones gubernamentales para mejorar la calidad de la rendición de cuentas en América Latina, desde la perspectiva de las EFS.**

Basados en los aportes y análisis de la información suministrada por las EFS de Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela, este capítulo presenta los principales desafíos y transformaciones institucionales para mejorar la calidad de la rendición de cuentas en los países de la región.

#### *1. Desafíos de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en materia de rendición de cuentas.*

En la actualidad las entidades fiscalizadoras presentan los siguientes desafíos para mejorar la calidad de los sistemas de rendición de cuentas vigentes en cada uno de los países de la región, referidos a la necesidad de: a. Mejorar el alcance del marco normativo vigente para el ejercicio y los resultados de la rendición institucional de cuentas; b. Mejorar la capacidad técnica institucional para la rendición de cuentas; c. Abrir y fortalecer los espacios para la interacción con la ciudadanía y los medios de comunicación; d. Implementar mejoras tecnológicas a los sistemas y uso de tecnologías de la información y las comunicaciones; e. Asegurar la disponibilidad de recursos físicos, humanos y financieros; f. Desarrollar incentivos institucionales y sociales para la instauración de una cultura de la probidad, la transparencia y la rendición de cuentas, tal como se describen a continuación:

##### *a. Mejorar el alcance del marco normativo vigente para el ejercicio y los resultados de la rendición institucional de cuentas.*

Este desafío requiere abordar el análisis del marco institucional y la práctica gubernamental como factores que determinan la calidad de la rendición de cuentas, considerando el alcance de las competencias institucionales en materia de planificación de las políticas públicas y de las diferentes etapas del proceso presupuestario, además de los mecanismos de articulación y relacionamiento institucional, que incluyen los factores que determinan las interacciones de la EFS con el legislativo y el gobierno. Este análisis permitirá comprender el grado de universalidad e integralidad de la rendición institucional de cuentas y la utilidad del control externo para proveer una mejor comprensión de los resultados e impacto de la gestión y el desempeño institucional, de tal forma que aporte a la sostenibilidad de las políticas públicas más allá de las formas tradicionales de control financiero y de legalidad.

Resulta necesario identificar y promover las modificaciones normativas y procedimentales necesarias para mejorar la calidad de la rendición de cuentas de las entidades obligadas, en términos de plazos, información clave a reportar y publicidad de los resultados; así mismo, ampliar y fortalecer el alcance de los sistemas de sanción por el incumplimiento de los mandatos legales y la respectiva imposición de sanciones. En lo posible, estas transformaciones deberán enmarcarse en las normas ISSAIs 20 y 21 expedidas por la INTOSAI y en las herramientas indicativas construidas por la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza de la OLACEFS que materializa en acciones prácticas los principios de la Declaración de Asunción de 2009.

*b. Mejorar la capacidad técnica institucional para la rendición institucional de cuentas.*

El análisis de oportunidades para el mejoramiento de la capacidad técnica institucional para la rendición de cuentas debe abordar dos ámbitos: por un lado, el referido a la interacción entre las entidades responsables de la rendición de cuentas y la EFS, y, por el otro, el relacionado con la interacción entre la EFS y el Legislativo.

En el primer ámbito se requiere promover un mayor entendimiento del concepto y el alcance del ejercicio de la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos, puntualizando los criterios técnicos para mejorar los reportes de información en términos de calidad y pertinencia, a partir de la definición de parámetros evaluativos y estándares para el reporte y el tratamiento de la información.

En el ámbito de la relación entre la EFS y el legislativo se requiere fortalecer los mecanismos de articulación que permitan una mayor comprensión de los resultados del control institucional sobre la rendición de cuentas por parte de los legisladores. Este esfuerzo debe considerar la institucionalización de espacios para el diálogo técnico y la deliberación de los informes de rendición de cuentas más allá de los formalmente establecidos, además de la generación de análisis complementarios enfocados en el impacto de la gestión realizada.

En ambos casos se requiere avanzar en la profesionalización del sector público para mejorar la calidad de la gestión gubernamental.

*c. Abrir y fortalecer los espacios para la interacción con la ciudadanía y los medios de comunicación*

Con respecto a la apertura y el fortalecimiento de los espacios de interacción con la ciudadanía y los medios de comunicación, surgen varios desafíos relacionados con la visualización del impacto de la rendición institucional de cuentas en la vida cotidiana de los ciudadanos y en la sostenibilidad de las políticas públicas. En este sentido, es necesario ampliar el universo de los públicos y actores interesados, además de incentivar su participación a partir de la promoción de una cultura de la rendición de cuentas basada en la promoción de valores y en la coordinación de los esfuerzos por parte de las entidades responsables y la EFS. Así mismo, fortalecer el establecimiento de acuerdos con instituciones educativas y centros de pensamiento, para identificar las oportunidades de investigación sobre el impacto de la rendición de cuentas en la solución de problemáticas sociales. De igual forma, promover la creación de espacios de participación ciudadana y control social a partir de los insumos generados como resultado del control institucional sobre las cuentas públicas.

Entre otros factores que redundarían en la comprensión de los alcances e impactos de los ejercicios de rendición de cuentas están el desarrollo de iniciativas de difusión, capacitación y formación a organizaciones civiles y a periodistas y reporteros de los medios de comunicación y la realización de jornadas informativas mediante audiencias públicas, foros, ferias y eventos de presentación de los resultados de la gestión institucional.

*d. Implementar mejoras tecnológicas a los sistemas y uso de tecnologías de la información y las comunicaciones*

La implementación de mejoras tecnológicas y la puesta en marcha de sistemas de información al servicio de la gestión gubernamental son algunos de los principales desafíos para garantizar la calidad técnica de la rendición de cuentas, en razón al nivel de complejidad de las operaciones financieras del sector público. El uso eficiente de las tecnologías de la información y las comunicaciones bajo estándares y protocolos para el reporte de información, así como la apertura de canales de acceso a la información a la ciudadanía mejorarían considerablemente la calidad de la rendición de cuentas.

*e. Asegurar la disponibilidad de recursos físicos, humanos y financieros*

Como bien lo señala la Declaración de Lima, la disponibilidad de recursos físicos, humanos y financieros es una condición necesaria para garantizar las operaciones de análisis y verificación del ejercicio fiscalizador de las EFS tanto en materia de auditoría como de rendición de cuentas. Para tal efecto, constituye un desafío permanente asegurar las partidas presupuestales, ante el legislativo, y otras fuentes de financiación que garanticen los recursos físicos, tales como instalaciones, dotación de oficinas y de recursos humanos altamente capacitados, además de los recursos financieros para desarrollar investigaciones, verificaciones y levantamiento de información estratégica para el desarrollo de un adecuado control institucional a los recursos del presupuesto y a la verificación del cumplimiento de las políticas públicas.

*f. Desarrollar incentivos institucionales y sociales para la instauración de una cultura de la probidad, la transparencia y la rendición de cuentas*

Otro desafío para mejorar la rendición de cuentas consiste en desarrollar creativamente un sistema de incentivos que haga visible la acción de los funcionarios que, en cumplimiento de su deber, hacen aportes significativos al mejoramiento de la gestión institucional y al desarrollo de las políticas públicas. Diseñar un sistema de incentivos para mejorar la rendición de cuentas brindaría insumos adicionales para que la ciudadanía pueda contar con mayores elementos de juicio al momento de valorar la dimensión explicativa de la rendición de cuentas.

*2. Transformaciones institucionales para mejorar la calidad de la rendición de cuentas en los países de la región.*

Si bien la rendición de cuentas como práctica de legitimidad institucional ha venido consolidándose en América Latina, aún es necesario fortalecer los mecanismos, herramientas y métodos para su efectiva implementación. A continuación, se relacionan las transformaciones institucionales y de relacionamiento con los medios de comunicación y la ciudadanía necesarias para mejorar la rendición de cuentas, por país:

*a. Argentina*

La reglamentación del artículo 85 de la Constitución Nacional, que otorga al Poder Legislativo las facultades de control externo, reconoce a la Auditoría General de la Nación como un órgano de control externo y de asesoramiento técnico del Congreso con autonomía funcional. En razón a la decisión del poder legislativo de otorgar facultades extraordinarias al poder

ejecutivo, resultaría conveniente acotar este grado de discrecionalidad para que los excedentes presupuestarios, producto de lo efectivamente recaudado y lo planificado en la ley de presupuesto, sean reasignados por el Congreso; así mismo, resultaría de gran valía la presentación explícita de los fundamentos de las decisiones gubernamentales planificadas y su ejecución tanto desde la perspectiva de la producción de bienes y servicios públicos como desde su ejecución financiera, de tal forma que pueda evaluarse si las decisiones adoptadas se ajustan al cumplimiento de los criterios de eficacia, eficiencia y economía, facilitando la evaluación de resultados y del impacto de las decisiones del Ejecutivo.

De igual forma, aportaría a la rendición de cuentas la aplicación de estándares normativos para el tratamiento de la información de forma homogénea por parte de todos los responsables. Ello permitiría contar con información institucional de mayor calidad al momento de realizar el análisis cuantitativo y cualitativo de la información que consolida del sector público nacional. Es necesario, además, avanzar en que la presentación de ésta se realice con distintos niveles de desagregación y sectorización en función de los criterios evaluativos y de los usuarios destinatarios.

Por otra parte, es necesario considerar la universalidad y la integridad de la rendición de toda la gestión gubernamental, sin contemplar excepciones (tanto temporales como permanentes).

Desde la perspectiva del mejoramiento de la rendición de cuentas de la EFS ante el Congreso, favorecería la creación de una oficina permanente de presupuesto en el ámbito del Congreso de la Nación con personal técnico idóneo en materia presupuestaria, que permita nutrir a los Legisladores en tiempo oportuno respecto del tratamiento y el seguimiento presupuestario durante el ejercicio; esa oficina de estudios presupuestarios tendría por primer objetivo la provisión de información a diputados, senadores y comisiones, en particular, a las comisiones de presupuesto y mixta revisora de cuentas, con independencia de la afiliación política y partidaria de los integrantes. Así mismo, la rendición de cuentas mejoraría al jerarquizar el proceso del análisis de la rendición de cuentas en el Congreso de la Nación, dotándolo de un trámite parlamentario deliberativo, al igual que cuando se analiza y trata la Ley de Presupuesto del ejercicio.

También sería favorable institucionalizar la producción de estudios especiales preestablecidos o a pedido de los legisladores o comisiones tanto sobre temas presupuestarios como sobre otros temas legislativos. Para ello, resulta necesaria la colección y la sistematización de datos estadísticos producidos por otras instituciones u organismos, nacionales o extranjeros que, si bien se conoce su existencia, se encuentran dispersos y fuera del alcance de los legisladores.

Entre la temática a abordar es necesario ampliar la inclusión de estudios especiales sobre contingencia de la deuda pública, sistema previsional y estudios sobre las metas e indicadores de gestión definidos en los programas.

Otro aspecto orientado a fortalecer el ejercicio de la rendición de cuentas es el relacionado con la ciudadanía y los medios de comunicación. Al respecto es necesario promover la difusión de investigaciones y estudios sobre la relevancia del proceso presupuestario en cuanto a sus objetivos y metas fijados, además de incentivar la participación y el control ciudadano realizando actividades educativas para la promoción del compromiso social, cívico y político tanto en ámbitos escolares como fuera de él. Para ello, resulta necesario realizar

convenios y/o acuerdos con instituciones educativas públicas y/o privadas de nivel primario, medio y/o universitario y con organizaciones de la sociedad civil.

De igual forma, es necesario establecer mecanismos que permitan el acceso a la información y, publicitar los contenidos mínimos de la rendición de cuentas.

*b. Belice*

En el caso de Belice es necesario avanzar en la implementación de las unidades de auditoría interna en los ministerios y departamentos gubernamentales, así como la conformación de comités de cuentas públicas en las unidades de gobierno. También se requiere fortalecer los procesos de profesionalización del sector público, para mejorar la calidad de la gestión gubernamental; y fortalecer el ejercicio de la rendición de cuentas de la Auditoría ante el Congreso.

*c. Bolivia*

En el caso de Bolivia, la calidad de la rendición de cuentas por parte de las entidades gubernamentales podría mejorarse a través del desarrollo legislativo y su respectiva reglamentación, además de la implementación de metodologías que fortalezcan su ejercicio. Es necesario avanzar en la difusión de información pública, utilizando tecnologías de la información y comunicación (TIC) y crear espacios que promuevan la participación de la sociedad civil, previa formación y difusión del alcance del proceso de rendición de cuentas.

*d. Chile*

En el caso de Chile, el proceso de rendición de cuentas se vería favorecido por el ajuste al marco normativo de la Ley 10336, Orgánica de la Contraloría General de la República, en el sentido de que el ente fiscalizador cuente con la facultad de realizar auditorías de gestión, de tal forma que la eliminación de la restricción establecida en artículo 21 B de la citada ley, que indica que la CGR no podrá pronunciarse sobre aspectos de mérito o conveniencia del actuar de los Servicios Públicos, permita ampliar el universo y los alcances del control institucional.

En lo referente al mejoramiento de la rendición de cuentas por parte de las entidades responsables, es necesario avanzar en el desarrollo de soportes tecnológicos acordes con el nivel y la complejidad de las operaciones, en particular, en las entidades relacionadas con los Servicios Públicos. Es necesario fortalecer los programas de capacitación y formación a funcionarios públicos, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en general sobre temas de probidad, participación ciudadana y rendición de cuentas.

Igualmente es necesario mejorar la coordinación y la consolidación de información respecto de servicios desconcentrados en las distintas regiones del país y contar con estándares comunes para la elaboración de la rendición de cuentas.

En cuanto al fortalecimiento de la rendición de cuentas a la ciudadanía, Chile enfrenta el desafío de promover la participación ciudadana a través de foros de discusión e intercambio de experiencias, ya sea de organismos públicos o privados.

*e. Colombia*



En el caso de Colombia, la rendición de cuentas podría fortalecerse mediante el establecimiento de informes periódicos a la ciudadanía.

*f. Costa Rica*

En el caso de Costa Rica, es necesario avanzar en el mejoramiento de las normas que definen el sistema nacional de evaluación del país, además de impulsar mecanismos eficaces para que el control político tenga consecuencias de sanción sobre la continuidad de los funcionarios en sus puestos. Es igualmente necesario dilucidar las competencias de los entes rectores, en materia de planificación y evaluación a fin de eliminar traslapes de funciones y facilitar la asignación de responsabilidades, particularmente entre los ministerios de Planificación y de Hacienda.

La calidad de la rendición de cuentas puede verse favorecida en la medida en que los responsables gubernamentales presenten los resultados de estudios realizados en materia de la gestión institucional, a través de los medios de comunicación.

Respecto al ejercicio de la rendición de cuentas del ente contralor ante el legislativo, sería favorable implementar la presentación de los informes de auditoría e intermedio de la gestión gubernamental ante el Congreso; así como la posibilidad de acceso de los legisladores a los sistemas de información de la Contraloría General de la República, para facilitarles la consulta y el análisis; además de la generación de propuestas de mediano y largo plazo a los problemas propios del manejo presupuestario y de la evaluación de la gestión, por parte del ente contralor.

*g. Cuba*

En el caso de Cuba, el proceso de actualización del modelo de gestión económico demanda, en la actualidad, el fortalecimiento de las instituciones y la creación de mecanismos que lo hagan viable. La descentralización de un grupo de actividades y facultades, así como el reconocimiento y la promoción de otras formas de propiedad y gestión no estatales requieren que los directivos superiores, directivos, ejecutivos y funcionarios desempeñen su actividad en un ambiente de total transparencia, en el que exista la obligatoriedad de rendir cuentas de su labor y del rendimiento de los recursos bajo su custodia, ante los niveles correspondientes de dirección y ante sus colectivos.

Una forma para mejorar el ejercicio de la rendición de cuentas por parte de las instituciones responsables estaría dirigida a establecer un cuerpo legal que unifique y sistematice las cuestiones relacionadas con la rendición de cuentas administrativa en todos los niveles de dirección económica.

El fortalecimiento de la rendición de cuentas ante la ciudadanía y los medios de comunicación debe asentarse sobre diferentes ejes, entre los que pueden mencionarse: la voluntad política del Estado para hacer valer el principio de la rendición de cuentas; una gestión de la administración pública basada en la ejemplaridad, la responsabilidad y la probidad administrativa de los directivos y funcionarios; la constante rendición de cuentas para la evaluación de los resultados de su gestión y del control sobre los recursos; y la participación de los trabajadores y sus organizaciones sindicales en los procesos de dirección de las entidades económicas. Por parte de los medios de comunicación, el análisis y la difusión de los casos de corrupción permitirá identificar las causas y condiciones que los generan y propician,

además de mostrar las amplias posibilidades que brinda una gestión transparente para el correcto uso de los recursos y el logro de los objetivos trazados.

#### *h. El Salvador*

La Corte de Cuentas de El Salvador no reporta información en este sentido.

#### *i. Guatemala*

En el caso de Guatemala, si bien en la actualidad existen normas, estas no son específicas y se encuentran dispersas, limitando a la Contraloría General de Cuentas la posibilidad de realizar un ejercicio eficiente del control en la rendición de cuentas. Por otra parte, se hace necesario regular la conducta de las entidades obligadas a rendir cuentas, detallando mecanismos y procedimientos uniformes, plazos, información obligatoria, publicidad de resultados y las sanciones a imponer por el incumplimiento de la rendición de cuentas.

Se requiere, además, avanzar en el uso de herramientas tecnológicas que permitan brindar información relevante, pertinente y oportuna; crear una oficina específica para la rendición de cuentas, con el objeto de hacer seguimiento a las políticas y estrategias encaminadas a lograr la efectiva rendición de cuentas (esa oficina deberá “ser ajena a los tres organismos del Estado y contar con presupuesto propio”); y como apoyo a la difusión y desarrollo de diversas actividades que fomenten la participación ciudadana, establecer, a nivel nacional, el “Día de la Rendición de Cuentas”, con el propósito de generar mayor interés por parte de los funcionarios y de la ciudadanía.

Así mismo, la construcción y el fortalecimiento de una cultura de la rendición de cuentas requeriría desarrollar iniciativas tales como: a. Incluir el tema de participación ciudadana en la curricula de estudios de niños y jóvenes, de tal forma que cuando estos ejerzan la ciudadanía, lo hagan de manera consciente y responsable; b. Estimular a las distintas universidades del país para la investigación de fenómenos sociales, políticos y culturales, relacionados con la rendición de cuentas; c. Capacitar permanentemente a los periodistas y reporteros de los medios de comunicación sobre aspectos técnicos del quehacer institucional de la EFS, con el propósito de fortalecer sus capacidades técnicas y que informen efectivamente a la población de los sucesos ocurridos, para reducir las barreras de la comunicación entre el emisor y el receptor; y d. Promover la creación de Comités Ciudadanos para la Rendición de Cuentas, integrados por distintos sectores de la sociedad.

#### *j. Honduras*

En el caso de Honduras, entre las transformaciones institucionales necesarias para mejorar la calidad de la rendición de cuentas están: fortalecer el sistema de sanciones mediante la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, de tal forma que los funcionarios obligados a rendir cuentas no puedan evadir esta responsabilidad; reducir el plazo de entrega de los informes gubernamentales correspondientes a las liquidaciones presupuestarias del sector público (pasar del 30 de abril de cada año al 30 de enero de cada año), de tal forma que el Tribunal Superior de Cuentas pueda analizar y verificar la información reportada por las 88 instituciones responsables de la rendición de cuentas; y dotar a la Dirección de Fiscalización de la EFS de personal altamente calificado, en la cantidad necesaria y con el equipo tecnológico requerido, para evaluar a todas y cada una de las instituciones del sector público.

A efectos de mejorar el ejercicio de la rendición de cuentas de la EFS ante el legislativo, sería conveniente realizar una presentación del *Informe de Rendición de Cuentas* ante el presidente, secretario, jefes de bancada y presidentes de las comisiones de presupuesto I y II, para dar a conocer, de primera mano, los resultados del ejercicio fiscal evaluado de cada entidad y ayudar a la comprensión de la situación particular de cada una de las entidades sujetos de rendición de cuentas ante la EFS. Así mismo, sería favorable incluir en el Informe de Rendición de Cuentas una evaluación de impacto, además de la verificación y la validación en campo de la información de rendición de cuentas recibida por el ente fiscalizador.

En cuanto al fortalecimiento del ejercicio de la rendición de cuentas ante la ciudadanía y los medios de comunicación, sería conveniente promover la realización de foros ciudadanos para que cada funcionario público responsable de una entidad rinda cuentas de su gestión ante la ciudadanía.

#### *k. México*

En el caso de México, para avanzar en el mejoramiento del ejercicio de la rendición de cuentas sería necesario modificar los plazos legales para la entrega del *Informe Anual de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública* ante el legislativo, para que sirva de insumo para la formulación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Así mismo, el ejercicio de la rendición de cuentas de la EFS ante el legislativo se vería fortalecido con la incorporación del personal de apoyo de los diputados en el Servicio Civil y por el esfuerzo de la EFS de elaborar el informe en un lenguaje más sencillo y de fácil comprensión.

El acercamiento a los ciudadanos por parte de la EFS, en espacios como escuelas y universidades, además de la simplificación y sencillez de los informes, fortalecería el interés de la ciudadanía en el ejercicio de la rendición de cuentas.

#### *l. Panamá*

En el caso de Panamá, la rendición de cuentas de las instituciones responsables se vería fortalecida a partir de la consolidación de una cultura hacia el efectivo cumplimiento de la rendición de cuentas, basada en la promoción de valores y la coordinación de los esfuerzos por parte de las entidades responsables y la EFS.

En este mismo sentido, el fortalecimiento de la rendición de cuentas de la EFS ante el legislativo requeriría el desarrollo de políticas que promuevan de manera periódica su ejercicio y la ampliación del número de entidades con la responsabilidad de rendir cuentas; además, sería útil el desarrollo de sistemas informáticos que generen los respectivos informes de cuentas.

La creación de espacios de participación ciudadana y la realización de ejercicios públicos de rendición de cuentas por parte de todos los entes públicos favorecerían la consolidación de una cultura en este sentido.

#### *m. Paraguay*

En el caso de Paraguay, el ejercicio de la rendición de cuentas se fortalecerá en la medida en que los esfuerzos se encaminen a facilitar la comprensión del informe mediante la elaboración de un documento resumen dirigido a los ciudadanos, en un lenguaje sencillo; además de interesar a los legisladores en el tema, realizando presentaciones sobre este en cada una de las bancadas parlamentarias.

En relación con la promoción del ejercicio de la rendición de cuentas a la ciudadanía, es importante hacer uso de espacios amigables que motiven a conocer más sobre el tema, tales como ferias, festivales y exposiciones, con el propósito de llegar a más sectores ciudadanos; así como de volantes informativos y medios de prensa. Es conveniente también desarrollar estrategias de rendición de cuentas itinerantes en distintos lugares del territorio paraguayo.

#### *n. Perú*

En el caso del Perú, las transformaciones institucionales para mejorar la calidad de la rendición de cuentas estarían orientadas al rediseño del Sistema Rendición de Cuentas, a partir de: a. Las necesidades de las entidades públicas y de otros actores involucrados de contar con información relevante para el ejercicio de la vigilancia y el control social; b. El reporte por áreas temáticas, que clasifique la información desde la perspectiva de las entidades públicas, la sociedad civil organizada y el ciudadano; y c. La inclusión de información útil para los procesos de auditoría en los informes de rendición de cuentas.

Desde las instituciones obligadas, los esfuerzos deben orientarse a la disminución del índice de incumplimiento de presentación de informes de rendición de cuentas mediante la aplicación de procedimientos de verificación periódica, con sanciones efectivas y dando a conocer el listado de titulares que incumplan los mandatos legales; a la reducción del índice de información incongruente e incompleta de los informes de rendición de cuentas mediante la implementación, por parte de la EFS, de los procedimientos de evaluación de admisibilidad del informe, plazos para la subsanación de las observaciones, procedimientos de verificación periódica, capacitaciones presenciales o virtuales, sanciones efectivas y publicación del listado de titulares cuyos informes recaen en las situaciones descritas; y a generar procesos de verificación de información contenida en los Informes de Rendición de Cuentas en forma secuencial. Tomar como insumo el informe de rendición de cuentas, lo cual debe ser formalizado dentro del marco legal pertinente.

En lo referente a la relación entre la EFS y el legislativo, es necesario mantener una comunicación técnica permanente con los asesores y congresistas, para generar un entendimiento respecto a los resultados expuestos por la Contraloría General de la República en materia de rendición de cuentas.

Por otra parte, el ejercicio de la rendición de cuentas a la ciudadanía y a los medios de comunicación se vería fortalecido en la medida en que se determinen las necesidades de información de las organizaciones civiles, la ciudadanía y los medios de comunicación, de tal forma que los informes de rendición de cuentas constituyan una herramienta para ejercer control social; además de realizar un esfuerzo por transmitir a toda la ciudadanía los contenidos de los informes con un lenguaje sencillo y amigable, utilizando estrategias de difusión masiva, como medios de comunicación escrita, radial, televisiva y medios electrónicos, considerando los derechos de datos personales y privacidad, así como los principios de presunción de licitud y debido proceso, entre otros.

*o. Puerto Rico*

En el caso del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el fortalecimiento del sistema legal de sanciones sobre los funcionarios que incurran en el incumplimiento de la normativa beneficiaría el ejercicio de la rendición de cuentas; así mismo, es necesaria la implementación de sistemas de gestión de calidad en las instituciones gubernamentales y la creación de espacios en televisión y radio para notificar sobre aspectos de fiscalización y resultados de las auditorías.

*p. Uruguay*

El Tribunal Superior de Cuentas no reporta información en este sentido.

*q. Venezuela*

En el caso de Venezuela, las transformaciones institucionales para mejorar la calidad de la rendición de cuentas estarían orientadas a la revisión de los artículos 57 y 59 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, en razón a que esta no precisa la fecha de rendición de la cuenta y, por tanto, queda a la discreción del cuentadante.

Así mismo, para mejorar el ejercicio de la rendición de cuentas por parte de las instituciones responsables, es necesario fortalecer la capacitación de los administradores o cuentadantes en las materias que les son propias, así como estructurar los informes, tomando como referencia los modelos de la EFS, incorporando las observaciones de control interno y los datos relativos a la ejecución financiera de los recursos manejados, entre otros aspectos.

En cuanto a la mejora del ejercicio de la rendición de cuentas de la EFS ante el legislativo, es necesario fortalecer el trabajo conjunto, en particular sobre temas relacionados con los procesos de formulación y aprobación de normas vinculadas con la rendición de cuentas y conflictos de intereses, así como con la agilización de las modificaciones a la Ley contra la corrupción. Sería muy útil desarrollar programas orientados a la creación de alianzas entre el sector privado, la Contraloría General de la República y el parlamento, para la promoción de la transparencia en el sector público.

Por otra parte, es necesario fomentar las jornadas educativas dirigidas a los funcionarios como mecanismo para el fortalecimiento de la rendición de cuentas ante los ciudadanos y los medios de comunicación, de tal forma que contribuya a la discusión de los resultados, ante las asambleas de ciudadanos y ciudadanas o ante el órgano o ente que se requiera.

A partir de los desafíos y las transformaciones gubernamentales para mejorar la calidad de la rendición de cuentas en América Latina presentados, han sido construidas dos herramientas para garantizar la eficacia de la rendición de cuentas a partir de la aplicación de los Principios de la Rendición de Cuentas que se presentan como complemento al presente documento.

## Referencias Bibliográficas

Banco Mundial Sinergia Estado-Sociedad Civil en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial. 2004 disponible en:  
[http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/07/26/000090341\\_20040726144224/Rendered/PDF/29701.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/07/26/000090341_20040726144224/Rendered/PDF/29701.pdf)

Luis Fernando Velásquez Leal. *“Interacción entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Ciudadanía: Desarrollo, lecciones aprendidas y desafíos de la participación ciudadana en el control fiscal en América Latina”* publicado en: Entidades Fiscalizadoras Superiores: Responsabilidad para el Desarrollo. INTOSAI –GIZ. Editorial Nomos. Alemania. 2013

Mikel Barreda “La calidad de la rendición de cuentas en las democracias latinoamericanas”. Ponencia presentada en el X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política -2011. Página 3. 2011.

Gerardo Sergio Bonilla Alguera. “Modelos de Democracia y Rendición de Cuentas: la ventaja de una concepción deliberativa de la democracia”, en:  
<http://www.ciesas.edu.mx/diplomado/finally/modelos%20de%20democracia%20y%20rendici%20de%20cuentas.pdf>.

INTOSAI GOV 9160. “Fortaleciendo la Buena Gobernabilidad de los Bienes Públicos: Principios Fundamentales para su implementación”.

INTOSAI GOV 9100. Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector, disponible en <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9100-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html>

ISSAI 20. “Principios de transparencia y rendición de cuentas” visitar: [es.issai.org/media/14499/issai\\_20\\_s.pdf](http://es.issai.org/media/14499/issai_20_s.pdf)

ISSAI 21 “Principios de transparencia y responsabilidad: Principios y Buenas Prácticas” disponible en: [es.issai.org/media/14503/issai\\_21\\_s.pdf](http://es.issai.org/media/14503/issai_21_s.pdf)

Iván Darío Gómez Lee en *“Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental”*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2006, pág. 476.

OLACEFS. Comisión Técnica de Participación Ciudadana. “Participación ciudadana en el control fiscal: Buenas prácticas para el fortalecimiento de las relaciones entre las EFS y la Ciudadanía”. 2012. Pág. 23 y ss. OLACEFS - Comisión Técnica de Participación Ciudadana –CTPC. En: [http://www.olacefs.com/Olacefs/ShowProperty/BEA%20Repository/Olacefs/uploaded/content/category/20121105\\_Informe\\_Completo.pdf](http://www.olacefs.com/Olacefs/ShowProperty/BEA%20Repository/Olacefs/uploaded/content/category/20121105_Informe_Completo.pdf)

Principios sobre Rendición de Cuentas - Declaración de Asunción -2009, disponible en: [http://www.olacefs.com/Olacefs/ShowProperty/BEA%20Repository/Olacefs/Documentos/2009/DOC\\_200910\\_01](http://www.olacefs.com/Olacefs/ShowProperty/BEA%20Repository/Olacefs/Documentos/2009/DOC_200910_01)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD. “Promover la rendición de cuentas social: De la teoría a la práctica” – 2010, disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/OGC/dg-ogc-Fostering%20Social%20Accountability-Guidance%20Note-ES.pdf.pdf>

Sergio García y Cristina Cobos. "Entre la virtud y la incongruencia: rendición de cuentas y transparencia en las organizaciones de la sociedad civil. Pág. 109. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2500/9.pdf>

DECLARACIÓN DE ASUNCIÓN  
PRINCIPIOS SOBRE RENDICIÓN DE CUENTAS

La XIX Asamblea General de la OLACEFS reunida en Asunción, Paraguay, considerando que:

1. La rendición de cuentas es un aspecto fundamental para la gobernabilidad de los países (entendida ésta como la capacidad de los gobiernos para usar eficazmente los recursos públicos en la satisfacción de las necesidades comunes), y constituye un principio de la vida pública, mediante el cual, los funcionarios depositarios de la voluntad del pueblo están obligados a informar, justificar y responsabilizarse públicamente por sus actuaciones. Se constituye por mecanismos políticos, sociales y jurídicos de control vinculados en forma de redes de intercambio.
2. La presencia de mecanismos de rendición de cuentas sólidos y efectivos es crucial para generalizar confianza social y es uno de los más importantes desafíos de los estados modernos. Los mecanismos de rendición de cuentas políticos y legales actúan como una red de señalamientos que permiten corregir y mejorar políticas públicas y prácticas institucionales, ya sea desplazando o sancionando a funcionarios que incurren en comportamientos reñidos con la legalidad o estableciendo canales de comunicación que permiten a los centros de toma de decisión tener una más adecuada comprensión de las demandas y necesidades de la población. La existencia de canales de rendición de cuentas aceptados actúan como mecanismos inmediatos de señalamiento que permiten a un gobierno corregir comportamientos o políticas sin tener que esperar a un veredicto electoral. Así, la rendición de cuentas es un proceso retrospectivo, pero también prospectivo, y se realiza sobre la base de criterios profesionales, financieros, de transparencia, austeridad y eficiencia, así como en torno a razones constitucionales, legales y morales.
3. Es importante acotar que la función de la rendición de cuentas no debe reducirse a una mera fiscalización formal sino que debe verse como una manera de institucionalizar procesos de toma de decisiones más transparentes y reflexivos que invariablemente se traducen en políticas y decisiones públicas de mayor calidad.
4. En este contexto, las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) juegan un papel clave e ineludible en el proceso de rendición de cuentas, y tienen un papel fundamental en la construcción del conocimiento ciudadano de lo que los gobernantes han hecho con el mandato que la sociedad les dio para la efectiva utilización de los fondos públicos, además de la legitimación de la acción pública.
5. Las EFS cuentan con herramientas para explicar la gestión de los fondos públicos por parte de las instituciones y sus jerarcas así como para pedir cuentas y exponérselas al Congreso y los ciudadanos. Por otra parte, pueden cumplir un rol de liderazgo en la promoción y el fortalecimiento de la práctica y la cultura de la rendición de cuentas, en virtud de todo lo cual resulta muy importante fortalecer su independencia, sus recursos y sus capacidades, asimismo, es necesario que lleven a cabo acciones que les permita convertirse en ejemplo para otras entidades en el campo de la gestión pública y la rendición de cuentas.
6. En el mundo contemporáneo hay fuerzas que impulsan una actuación más enérgica por parte de los gobiernos y de las EFS para mejorar la rendición de cuentas. Los cambios constantes y acelerados que enfrenta la humanidad como producto del proceso de globalización y el cambio tecnológico, facilitan el conocimiento sobre la gestión que lleva a cabo el gobierno con los fondos públicos. Asimismo, la insatisfacción de la sociedad por cada vez más complejas



demandas sin respuesta, desequilibrios de la acción pública, corrupción, inacción política e impunidad, han detonado un creciente desprestigio de la clase política y de la desconfianza en las instituciones en un Estado mucho más complejo y plural.

7. El proceso de desarrollo económico y social ha traído consigo también cambios legales y un proceso de reforma del Estado que busca ajustarse y responder de manera eficaz a las necesidades de cada país. La situación fiscal de partida para América Latina, caracterizada por déficits recurrentes y un alto endeudamiento, obliga a los funcionarios públicos a administrar de mejor forma los recursos limitados. Explicar su uso y los resultados obtenidos es un aspecto esencial para la confianza en la institucionalidad pública y el estado de derecho de los países de la región.
8. Para que el proceso de rendir cuentas funcione de manera óptima, se debe contar con ciertas condiciones necesarias, tales como:
  - *Un sistema integrado de rendición de cuentas.* Las EFS forman parte del engranaje del sistema de rendición de cuentas, y tienen que interactuar con diferentes instancias a nivel horizontal (agencias estatales que tienen como misión la función de supervisar otros órganos del Estado) y vertical (actores como la sociedad civil, la prensa o el electorado que ejercen un control sobre el Estado). En la perspectiva vertical, las EFS deben informar a los ciudadanos y diferentes organizaciones sobre la gestión de los gobernantes y en el plano horizontal al Congreso, así como a otras agencias o instituciones como la prensa y el poder judicial. Estas redes de agencias y agentes de control que participan en los niveles horizontal, vertical y oblicuamente, lo hacen en los planos formal e informal,
  - *El desarrollo de instrumentos y sistemas de información.* El acceso a la información pública se ha instalado como uno de los más fuertes reclamos por parte de la sociedad civil dado las dificultades que la ciudadanía generalmente confronta para acceder a información pública de manera fácil y accesible. Las dificultades que enfrentan el periodismo, la sociedad civil y la población en general para acceder a la información generada por el Estado representan uno de los principales obstáculos para una efectiva política de rendición de cuentas. La transparencia aparece como una importante precondition para el ejercicio de la rendición de cuentas (la transparencia está relacionada con la disponibilidad de información clara y confiable y el rendimiento de cuentas sobre lo que hagan los gobiernos en lo relacionado con el diseño, la ejecución y los resultados de las políticas públicas).
  - *Un marco legal* que permita informar sobre los resultados de la gestión o actuación de un jerarca, funcionario o institución, verificar el cumplimiento y sancionar los incumplimientos, teniendo en cuenta que la justificación y explicación de tales resultados o actuaciones de una manera veraz, completa y oportuna se convierten en la materia prima sin la cual no es posible la rendición de cuentas.
9. La OLACEFS en su carta constitutiva establece el respeto a los ordenamientos jurídicos de cada nación, para tomar sus propias decisiones concernientes al sistema de control y fiscalización.

Acuerda adoptar y difundir los siguientes 8 principios de la rendición de cuentas, importantes para un buen gobierno, los cuales constituyen una guía para los miembros de OLACEFS para promover el adecuado ejercicio de la rendición de cuentas:

1. *La Rendición de Cuentas es la base para un buen gobierno.* El vínculo entre el poder político y la ciudadanía debe contar con mecanismos que permitan una interacción que asegure que los gobiernos respondan a los intereses de sus representados. Las EFS como instituciones especializadas, que tienen a cargo la fiscalización superior de la Hacienda Pública, junto con el gobierno y otros actores, deberán cumplir con el papel de vigilante del adecuado funcionamiento del sistema de rendición de cuentas, que permita el establecimiento y

operación de sólidos mecanismos de rendición de cuentas, que promuevan el fortalecimiento institucional, la confianza ciudadana, el estado de derecho de los países, el combate a la corrupción, el desarrollo de políticas públicas que atiendan de la mejor manera posible las necesidades y demandas de la ciudadanía, y en general elevar los niveles de gobernabilidad y probidad. Las EFS velarán porque la rendición de cuentas no se convierta en un fin en sí mismo, sino que sea un medio para lograr el fin supremo de un buen gobierno, cual es el de procurar el bienestar y progreso duraderos del pueblo.

2. *Obligación de informar y justificar.* Todo funcionario público está en la obligación de informar acerca de sus decisiones y justificarlas de forma clara y completa públicamente. Las evaluaciones de objetivos e impacto se constituirán en una sana práctica de seguimiento de resultados. Los ciudadanos, las agencias de control y los poderes públicos, deben tener la capacidad de demandar explicaciones de tal forma que se habilite un diálogo que permita establecer procesos reflexivos de toma de decisiones y de evaluación de políticas públicas, uso de los fondos públicos e integridad en la función pública (correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas) que aseguren el mayor bienestar posible para la ciudadanía.
3. *Integralidad del sistema de rendición de cuentas.* El sistema de rendición de cuentas está constituido por una diversidad de actores sociales que interactúan tanto en el plano interinstitucional como con la sociedad civil. Tanto las EFS como los gobiernos serán responsables de que exista frecuente y fluida coordinación entre esta red de actores. Asimismo, las EFS deben potenciar los beneficios de la interacción entre los diferentes actores y promover que cada uno ejercite su papel, de manera integrada, para el funcionamiento óptimo del sistema de rendición de cuentas.
4. *Transparencia de la información.* La publicidad de las actuaciones públicas es premisa fundamental de la transparencia, por lo que la información presentada para los efectos de la rendición de cuentas debe ser confiable, relevante, clara, accesible, comprensible, completa, medible, verificable, oportuna, útil y pública para el ciudadano, promovándose el uso de diferentes medios para su comunicación, con el objeto de lograr una adecuada difusión a los actores interesados, Los órganos de control deberán impulsar que la información presentada por las instituciones y funcionarios públicos cuenten con las mencionadas características. Además, las EFS promoverán un uso intensivo de la tecnología y novedosas formas de comunicación, no sólo para lograr el acceso a la información sino también para efectos transaccionales que permitan una gestión pública mucho más eficiente y transparente. Así mismo las EFS promoverán el desarrollo e implementación de normativa, sistemas y metodologías e indicadores, que permitan realizar mediciones y evaluaciones permanentes de la gestión pública y de la rendición de cuentas.
5. *Sanción del incumplimiento.* Dado que la sanción es un aspecto inherente de la rendición de cuentas, los actores que demandan cuentas deben estar en capacidad de aplicar o solicitar ante las autoridades competentes las sanciones pertinentes a los funcionarios públicos que hayan violados sus deberes o incumplido sus obligaciones, tomando para ello en cuenta factores como la jerarquía y obligaciones del funcionario, el impacto de la gestión a su cargo, la materialidad implícita en sus actuaciones, la reiteración o reincidencia de acciones.
6. *Participación ciudadana activa.* La sociedad civil tiene la capacidad de organizarse para ejercer un control ciudadano. Participa activa y frecuentemente como parte del sistema de rendición de cuentas (accountability social), en el control de la legalidad y el uso eficiente de los recursos públicos. Las EFS fortalecerán sus estrategias, nexos y mecanismos de comunicación e interacción con la sociedad civil, en procura de involucrarlos eficazmente en los sistemas de rendición de cuentas que están en construcción en la región; capacitarán a los funcionarios en lo procedente para que sean verdaderos “rendidores de cuenta” ante la ciudadanía; coadyuvarán en la construcción de un marco institucional que brinde la debida oportunidad y

efectividad en el acceso a la información estatal pertinente por parte de los ciudadanos, que fomente una mayor cultura de transparencia gubernamental; y llevarán a cabo las acciones necesarias para mejorar el conocimiento público acerca de la lógica que gobierna a todo el sistema de rendición de cuenta, para contribuir a que el ciudadano ejerza adecuadamente su papel en el sistema.

7. *Marco legal completo para la rendición de cuentas.* Las EFS velarán por la implementación, fortalecimiento, actualización continua y la aplicación efectiva de un marco normativo completo, que regle la rendición de cuentas de forma permanente, que incluya, entre otros aspectos, normativa sobre temas de evaluación de la gestión de las instituciones públicas, de acceso a la información pública, de control interno, de lucha contra la corrupción y de sanción.
8. *Liderazgo de las EFS.* Las EFS deberán constituirse en promotores de los principios, sistemas, mejores prácticas y mecanismos eficientes de rendición de cuentas y ser vigilantes junto con el gobierno, otras agencias y la sociedad civil, de su buen funcionamiento y mejora continua, mediante el establecimiento de acciones concretas para contribuir al fortalecimiento del sistema, en procura del buen gobierno. Para el ejercicio de dicho liderazgo, las EFS fortalecerán sus estrategias, sus capacidades y recursos, y procurarán la cooperación y alianzas nacionales e internacionales con diferentes actores, que les permitan compartir conocimientos y experiencias y aumentar sus potencialidades en esta materia.

## Anexo 2.

### *Referentes institucionales de las EFS participantes en la investigación.*

De manera muy especial un reconocimiento a la labor realizada por los referentes institucionales de las EFS que lideraron al interior de sus entidades el levantamiento, compilación y suministro de información clave para el desarrollo de esta investigación, tanto en su fase de construcción como de validación.

Auditoría General de la Nación de Argentina  
Paulino R. Caballero  
Gerencia de Control de la Cuenta de Inversión

Auditoría General de Belize  
Dorothy Bradley  
Auditora General de Belize

Contraloría General del Estado Plurianual de Bolivia  
Julio Carlos Guerra Villaroel  
Encargado de Normatividad y Calidad

Contraloría General de la República de Chile  
Patricia Arriagada Villouta  
Subcontralora General

Contraloría General de la República de Colombia  
Carlos Augusto Saavedra  
Director Oficina de Planeación

Contraloría General de la República de Costa Rica  
Martiza Sanabria Masís  
Jefe Unidad de Gobierno Corporativo

Contraloría General de la República de Cuba  
José Luis Nicolau Cruz  
Contralor Asesor de la Contraloría General

Corte de Cuentas de la República de El Salvador  
Gladys Celina Gálvez  
Subdirectora del Centro de Investigación y Capacitación CINCAP

Contraloría General de Cuentas de Guatemala  
César Armando Elías Ajcá

Director – Oficina de Cooperación Internacional – Dirección de Apoyo Institucional.

Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras  
Dulce María Umanzor Mendoza  
Jefe de la Dirección de Fiscalización de Ingresos

Auditoría Superior de la Federación  
Benjamín Fuentes Castro  
Secretario Técnico del Auditor Superior de la Federación

Contraloría General de la República de Panamá  
Jorge L. Quijada V.  
Coordinador de Rendición de Cuentas

Contraloría General de la República del Paraguay  
Juan Carlos Cano Cabral  
Director General de la Unidad de Planificación e Informes

Contraloría General de la República del Perú  
Fernando Ortega Cadillo  
Gerente del Departamento de Cooperación y Prevención de la Corrupción.

Oficina del Contralor de Puerto Rico  
Edgardo Castro Rivera  
Director Ejecutivo de la Oficina de Prevención y Anticorrupción

Tribunal de Cuentas de la República Oriental de Uruguay  
Cr. Omar Zooby  
Director General de la División de Auditoría

Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela  
Basilio Jáuregui  
Director General Técnico.