



Revista de la Red de Expertos en

FISCALIZACIÓN

81



Entrevista

RAMIRO MENDOZA ZÚÑIGA. *Contralor General de la República de Chile*

Panorámicas

AURELIO ACOSTA VILLADA. *Opacidad de la Finanzas Públicas en México*

JOSÉ ÁNGEL FERNÁNDEZ. *Participación de los Ciudadanos en la Iniciativa Fiscalizadora y en la Iniciación de los Procedimientos para la Exigencia de Responsabilidades*

Artículo

LUIS CARLOS SÁNCHEZ. *Propuesta de Indicadores para la Actividad de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)*

Firma invitada

ENRIQUE ÁLVAREZ TOLCHEFF y JIMMY BOLAÑOS GONZÁLEZ
Dos Lecturas de una misma Sentencia: El Caso López Mendoza Contra Venezuela (Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1-9-2011)

Nuestras EFS

PILAR NORIEGA SÁNCHEZ. *La Rendición de Cuentas de las Entidades Locales en España. Un Caso Innovador*

Actividades de la Red de Expertos en Fiscalización
Eventos y Convocatorias

1er Semestre

2012

Número 9

Revista de la Red de Expertos en FISCALIZACIÓN

Número 9. 1^{er} semestre de 2012

COMITÉ DE REDACCIÓN

RICARDO FELÍCIMO ACEDO CÁZARES

Redactor Jefe.
Auditoría Superior de la
Federación de México

ENRIQUE ÁLVAREZ TOLCHEFF

Coordinador Temático por
España de la Red de Expertos
en Fiscalización.
Tribunal de Cuentas de España

HUGO RODOLFO JENSEN

Coordinador Temático por
Latinoamérica de la Red de
Expertos en Fiscalización.
Tribunal de Cuentas de la
Provincia de Entre Ríos.
Argentina

FUNDACIÓN CEDDET

YOLANDA DEMETRIO

Coordinadora
Área en Fiscalización

MARÍA SANZ

Gerente del Programa "Redes de
Expertos"

CONTACTAR

redes@ceddet.org

ACCESO A LA RED

www.ceddet.org

Sumario

- 4 ENTREVISTA**
Ramiro Mendoza Zúñiga
Contralor General de la República de Chile.
- PANORÁMICAS**
- 11 Aurelio Acosta Villada**
Opacidad de la Finanzas Públicas en México.
- 16 José Ángel Fernández**
Participación de los Ciudadanos en la Iniciativa Fiscalizadora y en la Iniciación de los Procedimientos para la Exigencia de Responsabilidades.
- ARTÍCULO**
- 21 Luis Carlos Sánchez**
Propuesta de Indicadores para la Actividad de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS).
- 27 FIRMA INVITADA**
Enrique Álvarez Tolcheff Y Jimmy Bolaños González
Dos Lecturas de una misma Sentencia: El Caso López Mendoza Contra Venezuela (Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1-9-2011).
- 32 NUESTRAS EFS**
España. Pilar Noriega Sánchez
La Rendición de Cuentas de las Entidades Locales en España. Un Caso Innovador.
- 38 ACTIVIDADES DE LA RED DE EXPERTOS EN FISCALIZACIÓN**
- 48 EVENTOS Y CONVOCATORIAS**



La presente publicación pertenece a la Red de Expertos en Fiscalización y está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 3.0 España. Por ello se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta revista siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. Para ver una copia de esta licencia, visite:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>.

Para cualquier notificación o consulta escriba a redes@ceddet.org.

ISSN: 1989-6719

La Red de Expertos en Fiscalización y las entidades patrocinadoras no se hacen responsables de la opinión vertida por los autores en los distintos artículos.

Editorial

Una de las principales políticas de la revista es la entrevista a un titular de una EFS (Entidad de Fiscalización Superior) de la región hasta completar el ciclo. De este modo, para la edición 9 de la revista entrevistamos al Contralor General de la República de Chile, el abogado y académico internacional Ramiro Mendoza Zúñiga, de quien debemos reconocer su gratitud por tan valiosas y nítidas respuestas.

La Contraloría General de la República (CGR) de Chile ejerce el control de legalidad de la administración pública incluidos los municipios. Cuenta con atribuciones de interpretación de la legislación que aplica el sector público a través de dictámenes que son obligatorios y vinculantes para el sector y que van constituyendo la jurisprudencia administrativa.

Cabe destacar que la CGR de Chile ha tomado como suyos los principios del buen gobierno y los vientos de modernidad democrática, pues mantiene un compromiso con la transparencia, nuevos vínculos con la sociedad civil, la optimización de sus procesos y la calidad de productos y servicios con un sentido de resultados y utilidad al ciudadano.

En la sección de “Panorámicas” Aurelio Acosta Villada, de la Auditoría Superior de la Federación de México, nos brinda un interesante artículo sobre la “Opacidad de las Finanzas Públicas en México” en el cual el autor señala la discrecionalidad de los excedentes petroleros, los donativos, la deuda pública sobre la limitada regulación, la supervisión precaria de las concesiones, permisos y licencias otorgadas a los particulares, así como de los fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos, entre otros temas.

Continúa José Ángel Fernández, del Tribunal de Cuentas de España, quien nos comparte un artículo sobre la participación de los ciudadanos en la fiscalización y en las responsabilidades a partir del sistema legal español y con notas del derecho comparado. El autor describe los mecanismos de los ciudadanos para participar en estos procesos, las denuncias públicas, los órganos para atenderlas y los procedimientos a los que dan lugar.

Luis Carlos Sánchez, también del Tribunal de Cuentas de España, nos muestra una propuesta de indicadores para las EFS en el marco de la norma internacional ISSAI 20 de la conocida INTOSAI. Esta norma establece que las EFS deben evaluar y hacer un seguimiento de su gestión, así como del impacto

de su función fiscalizadora, y deben presentar informes del uso de su presupuesto asignado.

De allí que el autor hace su propuesta en 6 grupos de indicadores: de Eficacia; de Impacto; de Eficiencia; de Calidad; de Economía; y Generales. La propuesta de Luis Carlos representa, sin duda, una muestra de lo que deben hacer las EFS como ejemplo de transparencia bajo la norma ISSAI 20 de la INTOSAI. Predicar con el ejemplo.

Queremos hacer especial referencia a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 1° de septiembre del año 2011 que declaró al Estado de Venezuela responsable por la violación del derecho político de Leopoldo López Mendoza de ser elegido en elecciones por sufragio universal para alcalde de Caracas, sentencia que ha tenido trascendencia en la EFS de Venezuela, y en otras latitudes, ya que el Contralor General de Venezuela impuso dos sanciones de inhabilitación a López Mendoza.

Por dicha trascendencia, Enrique Álvarez Tolcheff (Tribunal de Cuentas de España) y Jimmy Bolaños González (Contraloría General de la República de Costa Rica) estudiaron a fondo el caso y nos lo presentan en un artículo como dos lecturas de una misma sentencia. Descubran lo fascinante de los hechos de la mano de estos dos abogados. Ellos son nuestra Firma Invitada.

En la sección “Nuestras EFS” Pilar Noriega Sánchez, del Tribunal de Cuentas de España, nos brinda un artículo fabuloso en contenido sobre la experiencia modernizadora de la rendición de cuentas de las Entidades Locales españolas, gracias a la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Es un caso innovador y de éxito que implicaron profundos cambios normativos y de procedimientos para todas las entidades públicas en España en materia de rendición de cuentas. Conozcamos la experiencia.

Finalmente presentamos los resúmenes de los foros realizados en el semestre que concluye, así como los eventos futuros. Nuestro agradecimiento a todos los que participan en los foros y en nuestras actividades. Los invitamos a la lectura, ya que estamos seguros que la revista ofrece perspectivas para el quehacer profesional de la fiscalización superior.

RICARDO F. ACEDO CÁZARES
Redactor Jefe

Entrevista



Ramiro Mendoza Zúñiga

Contralor General de la República de Chile

Abogado y Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Tiene 52 años y es el primer Contralor General con un período de 8 años, que termina en 2015. Desde que asumió en 2007 su mandato ha estado enfocado en consolidar el prestigio histórico de la Contraloría General mediante una gestión cada vez más eficiente, lo que ha implicado optimizar los procesos institucionales.

La calidad y oportunidad de los productos de la Entidad y, en especial, la sintonía de su trabajo con los cambios de la sociedad chilena -con un ciudadano consciente de sus derechos y exigente respecto de los servicios públicos, según ha planteado- son parte de los elementos constitutivos de su administración.

Bajo su labor la CGR ha registrado un relevante perfilamiento caracterizado por una dotación cada vez más profesional y con inclusión de nuevas generaciones y experticias; y con las políticas pro transparencia y de acceso a la información como directrices de gestión. De hecho, el Contralor General ha sido pionero en dar a conocer su agenda de actividades a través del sitio web, y ha impulsado la divulgación oportuna a través de dicho canal de todos los pronunciamientos de la Contraloría respecto de las materias sometidas a su consideración.

Experto en Derecho Público, actualmente imparte clases en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica. Su rol como docente desde hace dos décadas lo ha llevado a abarcar, también, otros centros de enseñanza superior de Chile; en diferentes universidades

extranjeras como la Universidad Mayor de San Simón y la UPSA en Bolivia, y la Universidad Austral de Buenos Aires, en Argentina.

Ha escrito numerosos artículos referidos al Derecho Administrativo, algunos en publicaciones de la CGR.

En el ámbito internacional, Ramiro Mendoza es el actual presidente de la Comisión Técnica Especial de Ética Pública, Probidad Administrativa y Transparencia (CEPAT), por el período 2011-2012, donde sus esfuerzos han estado puestos en continuar los proyectos iniciados anteriormente y, principalmente, desarrollar nuevos mecanismos que tiendan a promover la transparencia y ética como medios para enfrentar el fraude y la corrupción en las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Ha participado activamente en seminarios internacionales y en las asambleas de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), aportando en el proyecto de fortalecimiento de dicha entidad.

Muchas gracias por haber aceptado la entrevista para la Revista digital de la Red de Expertos en Fiscalización, Lic. Ramiro Mendoza Zúñiga, y reciba un cordial saludo del equipo de redacción. En su condición de Contralor General de Chile, nos gustaría en primer lugar que hiciera una presentación de la institución.

En primer lugar, muchas gracias a ustedes por la invitación a dialogar. La revista de la Red de Expertos Latinoamericanos en Fiscalización ha ido ganando un merecido prestigio entre los especialistas en materia de control, yo creo que con justicia, y es muy grato poder ir revisando con ustedes cuestiones de actualidad en esta temática.

Sobre su petición puedo plantearle, en una apretada síntesis, que la Contraloría General de la República de Chile ejerce el control de legalidad de los actos de la Administración. En lo esencial realizamos las auditorías financieras de los organismos públicos –incluidos los municipios– y velamos porque las actuaciones de los órganos públicos se ajusten a derecho, en un marco de competencias que pudiéramos llamar híbrido pues se combinan facultades propias de las distintas EFS, con atribuciones de interpretación de la legislación que aplica la Administración a través de la emisión de dictámenes, obligatorios y vinculantes para ella y que van constituyendo la jurisprudencia administrativa.

Hablamos de un organismo que es autónomo constitucionalmente, creado allá por 1927 en el

marco de la ola de ordenamientos del sector fiscal latinoamericano, subsumiendo al Tribunal de Cuentas, y que ha tenido una trayectoria institucional en Chile bastante destacada aunque siempre sin estridencia. Una institución que ha cultivado tradiciones de probidad y de austeridad republicana a las cuales ha añadido, en los últimos años, un compromiso definitivo con la transparencia y con el desarrollo de nuevos vínculos con la sociedad civil.

¿Cuáles son las principales líneas de acción para el futuro, cuáles son las prioridades de la institución? ¿Hay algún proyecto en marcha que quiera destacar?

Gran parte del trabajo actual de la Contraloría General tiene que ver con refortalecer la institución en el sentido más amplio del término, esto es, con actualizarla en términos de calidad de sus resultados, productos y servicios, optimización de sus procesos y orientación hacia la ciudadanía.

Ello se expresa en cuatro grandes ejes.

En primer lugar, hemos trabajado intensamente por dirigir el trabajo de la Contraloría hacia resultados, lo cual significa generar y poner a disposición de los ciudadanos y de los organismos públicos nuestros productos y servicios en el menor plazo posible, con la mayor simpleza y con la más amplia accesibilidad. Asimismo, avanzamos en profundizar la calidad de nuestras auditorías y herramientas contables, asumiendo los enfoques

modernos en materia de examen financiero y homologando progresivamente las normas contables de nuestro sector público a las NICSP (Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público).

Ello ha sido complementado con una fuerte inversión tecnológica desarrollando sistemas informáticos en una amplísima variedad de materias que van desde la planificación, gestión y control de las auditorías hasta el control de legalidad preventivo que realiza la Contraloría el cual, desde períodos de tramitación que en el pasado podían alcanzar fácilmente meses, hoy está avanzando para llegar a ser automático y prácticamente instantáneo. Como dije, pensando siempre en la mejor calidad de servicio, pensando en los resultados de nuestro trabajo.

En segundo lugar, junto con mejorar los estándares y los resultados, hemos dado un salto gigantesco en materia de transparencia.

Hasta hace algunos años tanto los informes de auditoría como los dictámenes de la Contraloría no eran, en los hechos, públicos. En el caso de los primeros eran puestos a disposición sólo del jefe

del organismo auditado para que adoptara las medidas administrativas señaladas en el respectivo informe. Muchas veces, el efecto de esos informes quedaba anulado por la inactividad del jerarca en cuestión, debiéndose invertir más y más energía para el efectivo cumplimiento de lo resuelto pues, como es evidente, dicho agente público carece de incentivos para hacer públicas eventuales observaciones de la Contraloría.

Respecto de los dictámenes que, como se dijo, en su conjunto configuran la jurisprudencia administrativa de la Contraloría y, por tanto, su texto es sumamente relevante, ellos eran técnicamente públicos y estaban a disposición de las personas en archivos de la CGR. Sin embargo, en los hechos, dichos dictámenes sólo eran un tema de especialistas e iniciados, incluso por el lenguaje críptico que les era característico.

Hoy el tratamiento de información tan importante como ésta es radicalmente distinto. ¿Qué ocurre? Que los informes de auditoría son públicos y están disponibles para la ciudadanía en el portal web institucional, en un lenguaje crecientemente más comprensible para los ciudadanos no



Contraloría General de la República de Chile

especializados; lo mismo que ocurre con los dictámenes. El impacto de esta medida ha sido enorme: hoy, a partir de la publicación de informes y dictámenes de la Contraloría –los que muchas veces son citados de inmediato y on line por los periódicos digitales– se generan los más variados debates públicos acerca de la idoneidad de las actuaciones de los órganos estatales o municipales, debates en los cuales la información provista por la Contraloría pasa a ser un dato fundamental.

Agreguemos, en materia de transparencia, la decisión que tomamos de hacer pública la agenda de las autoridades de la institución –lo que permite a todos saber con quiénes y a qué hora se reunió el Contralor y el resto de los directivos del organismo.

Yo creo que esta simple medida, la de transparentar las actuaciones de la Contraloría, ha permitido, de alguna manera, ir completando los términos de una ecuación virtuosa formada por probidad y transparencia.

Y a propósito de probidad, un eje histórico del trabajo de la Contraloría, el proceso de modernización busca, precisamente, tecnificar y elevar la calidad de nuestra tarea fiscalizadora incorporando las más modernas herramientas tanto tecnológicas como de gestión al servicio del control.

Estas dimensiones están siendo acompañadas de un cuarto eje como es la nueva relación con los ciudadanos.

La configuración de los Estados modernos ha ido mutando a lo largo del último siglo. Desde el clásico Estado weberiano, centrado en la predictibilidad de su accionar con arreglo al derecho público; pasando por los diseños institucionales que combinan lo bueno de dicho Estado con mecanismos de responsabilidad fiscal y eficacia propios de la lógica gerencialista, hasta la emergencia del Estado-red, donde la sociedad civil pasa a jugar un papel muy relevante, sea contribuyendo a la provisión de bienes públicos o bien ejerciendo un control social sin precedentes.

Este nuevo rol también impacta a las EFS. La sociedad civil organizada no sólo reclama de sus organismos fiscalizadores que actúen, a través de la denuncia; también les proporciona criterios y plantea intereses que deben ser atendidos en los planes del negocio fiscalizador.

La manera de relacionarse con los ciudadanos es una materia a la que hoy estamos fuertemente abocados. Estamos tomando lo mejor de la experiencia de organismos análogos y de los propios líderes de la sociedad civil; queremos establecer la mejor articulación posible con la ciudadanía reduciendo los riesgos inherentes a dicho vínculo como son las posibilidades de captura y de sesgo en los dirigentes.

En suma, la prioridad de la Contraloría ha estado puesta en construir una nueva matriz de trabajo estructurada a partir de estos cuatro ejes, uno muy clásico y propio de las EFS como es la probidad, y otros de nuevo cuño como son la transparencia y participación ciudadana, todos abrochados por un sello modernizador.

A menudo las Entidades de Fiscalización Superior no son conocidas o valoradas por la población como se debiera. En este sentido, ¿Qué percepción considera que tienen los ciudadanos de Chile acerca del trabajo que realizan? ¿Tienen difusión los informes que aprueban, los aprecia la opinión pública?

Para no quedarnos en impresiones personales voy a citar algunos estudios que tienen que ver con la percepción ciudadana sobre la Contraloría General de la República de Chile.

El año 2005, un estudio de la Universidad Católica de Chile mostraba que la mayoría de los encuestados veía en la Contraloría autonomía o independencia institucional; probidad, seriedad y rigurosidad en el trabajo; expertismo y conocimiento de sus funcionarios. Un dato muy relevante es que alrededor del 70% de la muestra consideraba que la institución era transparente y proba. Ese dato fuerte es corroborado, de alguna manera, en el reciente Estudio Nacional del Consejo para la Transparencia de Chile –de fines de 2011 y disponible en el sitio web de ese organismo– donde los entrevistados consideran que la Contraloría está entre las instituciones más confiables del sector público.

Agreguemos la Encuesta sobre Corrupción del centro Libertad y Desarrollo que posiciona al Contraloría como la institución más proba de todo el sector público, figurando a la cabeza del ranking prácticamente desde que el estudio se realiza, hace más de 5 años.



*Página web
de la Contraloría General:
www.contraloria.cl*

Sin embargo, la contracara de cierta lentitud y burocratismo también aparece consignada en el estudio del 2005 antes mencionado.

Frente a ese panorama comenzamos a trabajar en nuestra agenda de fortalecimiento institucional y transparencia y los resultados están ahí: hemos reducido los tiempos de tramitación de las peticiones presentadas a nuestra institución, hemos desarrollado una estrategia que significa pasar de la sobredeterminación procedimentalista a una orientación a resultados y hemos actualizado nuestros recursos en los términos que antes señalaba: modernización tecnológica y de gestión. Y, por cierto, hemos abierto la Contraloría a los ciudadanos.

Ahora bien, el hecho de haber decidido que hoy todos los informes de auditoría y los dictámenes sean públicos ha producido una evidente mayor visibilidad de la Contraloría y también mayor prestigio respecto de sus fines institucionales. Como se desprende de los estudios, las personas sienten que pueden confiar en esta institución.

Quisiera decir que el ser conocidos y reconocidos por la ciudadanía es un factor crítico no sólo para el prestigio o el amor propio institucional sino que, por sobre todo, para la eficacia misma de nuestra labor.

La Contraloría, junto con sus funciones tradicionales de control de legalidad, hoy viene a cumplir

una tarea bien exigente y compleja: ayudar a reducir la brecha de información esencial entre los ciudadanos y sus gobiernos.

Si se piensa en términos de economía institucional, en términos de agencia, organismos como los nuestros, autónomos y no partidistas, deben contribuir a cerrar la brecha de información que es consustancial a la relación existente entre el principal -los ciudadanos y ciudadanas- y el agente, los gobernantes. Tal como sostiene la teoría y corrobora la realidad, las asimetrías de información pueden engendrar conductas oportunistas en los agentes por lo que la provisión de información acerca del comportamiento de estos agentes por parte de un ente imparcial es vital para que los ciudadanos tengan en quien confiar.

Hemos visto un malestar más o menos extendido con las instituciones, muchas veces no del todo bien fundamentado. Más allá de la posible reforma de las instituciones -que es una cuestión que deben evaluar los políticos en diálogo con los ciudadanos- nos corresponde como EFS velar por poner a disposición de los ciudadanos toda la información posible, por último para afinar más la puntería respecto de dónde dejar caer el malestar.

Otro asunto que tiene, por desgracia, una actualidad permanente y al que las organizaciones internacionales conceden mucha relevancia, es el

de la lucha contra la corrupción. ¿Cuál es el papel que en este combate desempeña la institución que usted preside? ¿Cuáles son los logros conseguidos en este terreno?

Quisiera decir en este terreno y en primer lugar que Chile es, en general, un país probo, lo cual es el punto de partida para perfilar nuestro trabajo en la prevención y combate de la corrupción, tal como muestran evaluaciones internacionales tan reconocidas como son las de Transparencia Internacional y del Banco Mundial.

En el caso del ranking de Transparencia Internacional 2010-2011, Chile ocupa el lugar 22 entre 183 países, es decir, ocupa la parte alta entre los países percibidos como menos corruptos, por sobre países como Estados Unidos, Francia, España y Portugal y, entre los países de la región latinoamericana, ocupa el primer lugar seguido de cerca por Uruguay, que ocupa la posición número 25.

Respecto de los indicadores de gobernabilidad elaborados por el Instituto del Banco Mundial, en el relativo a control de la corrupción correspondiente al año 2009, nuestro país ocupa el lugar N° 23 entre 211 naciones evaluadas, ocupando nuevamente el primer lugar de la región latinoamericana.

Yo creo que, más allá de una cierta tradición histórica de probidad en Chile, el país también ha hecho cambios sumamente importantes en materia de gestión pública y de transparencia que contribuyen a que ocupe esos lugares destacados. Entre las reformas están incluidas las compras públicas y contrataciones en general, los presupuestos nacional y municipal, las declaraciones de intereses y de patrimonio de directivos públicos, la regulación pro transparencia del sector bancario y una larga lista de reformas, muchas de ellas motivadas por los instrumentos internacionales anticorrupción.

Sin embargo, ser un país relativamente probo, según muestran estas mediciones, no significa que no haya trabajo que hacer, y mucho, en este tema. Pero quisiera permitirme antes de abordar el trabajo que hacemos en esta materia una, llamémosla, digresión estratégica.

El connotado especialista en cuestiones de gobernabilidad y ex director del Instituto del Banco Mundial, Daniel Kaufmann, sostiene que a pesar

de las apariencias, el camino de las “campañas” de lucha contra la corrupción o la concentración del trabajo en una única agencia no es el más adecuado pues, muchas veces, peca de exceso de retórica, de falta de logros reales y olvida las múltiples caras detrás de las que se esconde la corrupción. Y yo tiendo a estar de acuerdo con él.

En ese sentido, la Contraloría está desarrollando una estrategia de construcción de redes y alianzas con múltiples agencias para hacer frente a la diversidad de disfraces de la corrupción.

Por de pronto y considerando la evidencia que muestran estudios especializados como los del Banco Mundial, trabajamos en la articulación entre diversos organismos que tiene un rol que jugar en esta materia: con la Fiscalía Nacional, con el Consejo de Defensa del Estado –que representa los intereses fiscales- y la Unidad de Análisis Financiero hemos acordado compartir y cruzar las respectivas bases de datos lo cual, entre otras cosas, por ejemplo, permite detectar variaciones en la situación patrimonial de las llamadas personas políticamente expuestas.

La convicción que está detrás de este trabajo colaborativo es que resulta mejor integrar las reformas en las instituciones existentes, especialmente si se trata de organismos sólidos y competentes, que apostar todo a una única agencia.

Bajo esa misma convicción trabajamos en el marco de una amplia alianza convocada por la Contraloría, que incluye a organismos internacionales como el PNUD, BID y agencias de cooperación como GLZ; a nuestros partners del sector público y también al sector privado y la sociedad civil, para implantar las reformas preceptuadas en instrumentos internacionales como las Convenciones tanto de Naciones Unidas como Interamericana contra la Corrupción.

Sobre los resultados de esta estrategia es difícil ser grandilocuentes pues es sabido que los mejoramientos en materia de prevención y control de la corrupción son en el margen y cuesta mucho moverse ascendentemente en las mediciones, aunque estamos convencidos que efectivamente Chile es hoy más probo que ayer y que la Contraloría ha jugado un papel importante en este avance.

Sin embargo y al mismo tiempo, pensamos que aún existe espacio para mayores reformas,





por ejemplo, en materia de conflictos de intereses, gestión del lobby y transparencia en el gasto electoral, por mencionar algunos temas importantes.

La nueva sociedad de la información y del conocimiento que propicia Internet ha favorecido la constitución de redes como la Red de Expertos en Fiscalización, uno de cuyos medios de expresión es la Revista: ¿Conocía su existencia?, ¿Qué valoración le merecen en todo caso las redes como instrumento de formación y de interrelación entre los hispanohablantes?

La Revista es conocida entre algunos especialistas de nuestro organismo y es sumamente valorada tanto por la publicación de interesantes noticias y artículos técnicos y de opinión como por la difusión de la experiencia de otras EFS del espacio iberoamericano. Aún más, nos gustaría fomentar su difusión y accesibilidad para que se consolide como una ventana del trabajo fiscalizador en la región.

Ahora bien y respecto de su segunda pregunta voy a decir algunas cosas un tanto obvias, pero que por callarlas se olvida: las redes permiten y facilitan el intercambio de información, la difusión de buenas prácticas y la transmisión de conocimientos, por ende, bien administradas, con múltiples miembros activos y con información actualizada

en forma constante, pueden ser una muy buena herramienta de formación y colaboración.

Esa es la gran virtud del esfuerzo que la Fundación CEDDET hace y que a nosotros nos parece sumamente importante de mantener en el tiempo, junto con la estrategia de formación de expertos que a todas las EFS nos resulta de gran utilidad.

Por último, señor, desde la experiencia personal acumulada, quisiéramos que nos diera su opinión acerca del futuro de la fiscalización pública en Iberoamérica y de las formas de colaboración posibles entre las EFS de nuestra comunidad.

Nuestra Contraloría se siente muy a gusto colaborando con las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la Región, tanto en un nivel técnico como en cuanto a sentirnos parte de una comunidad de mujeres y hombres unidos por tradiciones y una larga historia compartida. Por ello es que destinamos importantes esfuerzos para mejorar y fortalecer nuestro espacio privilegiado de colaboración regional como es OLACEFS, y nuestro compromiso con este espacio es tan firme que hemos postulado a ejercer la Secretaría Ejecutiva del organismo y esperamos sinceramente que la Asamblea General de noviembre próximo, en Brasil, nos honre con la designación.

Asimismo, somos activos colaboradores del proceso de reformas que hoy vive OLACEFS con el apoyo de la cooperación alemana, cuyo norte es convertirla en una casa común regional para la formación y el intercambio de experiencias entre nuestros profesionales. Por ello estamos poniendo a disposición de las EFS de Latinoamérica y del Caribe toda nuestra capacidad y energía, porque queremos aprender de nuestros pares y, al mismo tiempo, compartir con ellos las buenas prácticas que hemos ido acumulando.

Señor abogado Ramiro Mendoza Zúñiga: Reciba nuestro agradecimiento por tan valiosa entrevista en la cual sus respuestas son muy claras y directas. Eso ayuda al lector a comprender el rumbo de la CGR de Chile sustentado en la transparencia y en una nueva relación con la sociedad. Le deseamos que continúe su labor modernizadora orientada a resultados con utilidad para el ciudadano y su participación activa en los escenarios internacionales para beneficio de la región. ¡Felicidades!



AURELIO ACOSTA VILLADA

Director de Control y Seguimiento de Resultados de Auditoría de la ASF de México. Alumno del Doctorado de Estudios Latinoamericanos Universidad Nacional Autónoma de México

Opacidad de la Finanzas Públicas en México

RESUMEN ANALÍTICO

El propósito de este trabajo es evidenciar la opacidad de las finanzas públicas en México y la necesidad de fortalecer las instituciones de fiscalización superior.

Los resultados de fiscalización superior nos alertan sobre la discrecionalidad en el manejo de los excedentes petroleros, de los donativos otorgados por gobernantes dadivosos, de la deuda pública escandalosa sobre la limitada regulación del Estado, de la supervisión precaria de las concesiones, permisos, contratos y licencias otorgadas a los particulares, así como de los fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos, entre otros temas.

Debemos fortalecer la rendición de cuentas como pilar del buen gobierno¹ en las democracias contemporáneas y el desafío fundamental es ir hacia una política de estado que permita que sus instituciones hagan responsables a los gobernantes, a los funcionarios públicos y a los legisladores, particularmente de sus actos y decisiones, y que permita, mediante la fiscalización, prevenir o evitar y en su caso castigar los abusos del poder.

PALABRAS CLAVE

Opacidad/ Finanzas Públicas/Rendición de Cuentas/Democracia/Recuperaciones/ASF.

¹ Los otros pilares del Buen Gobierno son la participación ciudadana y el derecho de la información pública, de acuerdo con la Declaración del Milenio por la ONU en el año 2000.

INTRODUCCIÓN

Hace diez años se hizo pública la quiebra de ENRON², empresa nombrada por la revista Fortune como la industria más innovadora durante los últimos años, empleaba más de veinte mil trabajadores y reportaba ganancias anuales de más de 100 billones de dólares, (solo como dato comparativo, el proyecto de presupuesto en México para 2012 es de 3.7 billones de pesos). Poco a poco comenzaron a surgir de manera sorprendente datos sobre prácticas corruptas realizadas por la empresa para inflar sus ingresos y ocultar sus deudas. Aquí surge la pregunta: ¿Cómo habían logrado engañar por tanto tiempo a miles de inversionistas y a muchos de los auditores financieros más destacados del mundo? La respuesta es, con mucha, muchísima creatividad.

El concepto de “contabilidad creativa” se popularizó como una práctica en la que no solo ENRON, sino muchas otras empresas, incurrieron para atraer inversionistas y crear espejismos con respecto de su situación financiera. Tarde o temprano este esquema se volvió insostenible. Estas empresas “innovadoras” quebraron e incluso llevaron a la creación de una legislación para la regulación de la contabilidad privada.

En términos contables, la diferencia entre una empresa privada y una entidad pública, no es muy grande; en ambas existe la necesidad de realizar balances financieros entre egresos e ingresos y operar esquemas de pago de deuda e inversiones.

En México después de la década de centralización del gasto público, a finales de los años noventa del siglo pasado se da un cambio reversible con la descentralización del gasto. A partir de entonces la mayoría de los recursos públicos son ejercidos por las 31 entidades federativas y el distrito federal. Por desgracia, esto ha significado que hoy en día existan 32 formas distintas de ordenar los presupuestos y las cuentas públicas, lo cual ha inhibido la armonización presupuestal de la Ley General de Contabilidad Gubernamental³.

Esta es la planeación de los recursos y el reporte financiero después de que se ejerce el gasto al final del año fiscal. Estos documentos son paradigmas de la “contabilidad creativa” que resultó tan perniciosa para muchas empresas. Sin duda, el daño que puede causarse en la economía y el funcionamiento de las finanzas públicas es también enorme.

Desafíos de la Rendición de Cuentas en México

En una sociedad democrática se requiere que sus instituciones públicas, sus organizaciones privadas y sociales, así como sus integrantes, rindan cuentas, actúen con transparencia y asuman sus responsabilidades. En la democracia cada poder público, social o privado, individual o colectivo, debe estar controlado para evitar que sea ejercido en perjuicio de los demás. Esto es un requisito obligatorio y necesario, lo que en otras palabras significa fiscalizar o auditar sus actos para asegurar la mejora económica, social y cultural del colectivo.

Desde la perspectiva interna toda organización precisa un sistema de control interno y externo que permitan a las organizaciones impedir la toma de decisiones equivocadas, de asegurar que se cumplan los objetivos, planes y programas, se corrijan errores en su momento y se mejoren los resultados. De un buen sistema de control depende rendir cuentas transparentes.

México como parte de las democracias latinoamericanas⁴ debe hacer frente, principalmente, a tres desafíos para el ejercicio democrático del poder: 1) Fortalecer la organización republicana del Estado, esto es la independencia de los poderes, su mutuo control (pesos y contrapesos) y las instancias de rendición de cuentas; 2) Incrementar en el marco de dichos controles el poder político real del Estado y modernizar sus organizaciones; y 3) Articular nuevas formas de participación política para contrarrestar la crisis de representación.

Los avances de estos frentes se encuentran relacionados con tres puntos estratégicos: a) en for-

² Instituto Mexicano para la Competitividad, AC.

³ La Ley General de Contabilidad Gubernamental entró en vigor el 1° de enero de 2009. Por armonización se entiende la revisión, reestructuración y compatibilización de los modelos contables desde el ámbito de los tres niveles de gobierno.

⁴ OEA, PNUD, FCE, IFE, Canadian International Development Agency. Gobierno de España-Ministerio de Asuntos Exteriores. Nueva democracia, 1ra. Edic. 2010, p.99

Opacidad de la Finanzas Públicas en México
Aurelio Acosta Villada

talecer la fiscalización; b) en abatir la exclusión social; c) en la seguridad pública de los ciudadanos. Estos tres puntos son fundamentales para sostener la democracia en la región, así como para el diseño y la ejecución de políticas públicas eficaces.

No se puede negar que la pluralidad partidista cambió la composición del régimen político en México, y no obstante que desde hace una década se han realizado más de 60 reformas legislativas en favor de la transparencia⁵, el acceso a la información, la fiscalización del gasto público, la evaluación de las políticas públicas, la responsabilidad hacendaria y el presupuesto por resultados; el país sigue careciendo de un verdadero sistema de rendición de cuentas; lo que existe es una subcultura de rendición de cuentas, lo que hace necesario una política pública de tal orden.

Prueba de ello, es que después de 12 años de haber sido creada la Auditoría Superior de la Federación (ASF) con un poco más de siete mil auditorías realizadas y haber logrado recuperaciones al erario público por 56,826,953.9 miles de pesos (monto equivalente a más de 38 veces el presupuesto actual de la ASF) hasta la cuenta pública de 2010, no se veían signos alentadores de combate a la corrupción. Contrariamente con cifras públicas dadas a conocer por Transparencia Internacional el índice de la percepción de la corrupción cayó del 3.1% en 2010 a 3.0% en 2011. Este indicador (IPC) es elaborado por la Organización de Transparencia Internacional mediante encuestas en más de 183 países⁶. La escala de evaluación es de 0 a 10, donde cero denota corrupción y 10 transparencia.

Opacidad de las Finanzas Públicas

Dada la naturaleza técnica y extensión de los informes de fiscalización de la ASF se califica a estos como abstrusos. Los resultados de los informes de auditoría deben ser atractivos para que el común ciudadano tenga claridad y com-

prensión de ellos, que pueda transmitirles cuáles son los resultados del ejercicio de los recursos; saber y conocer por qué se gastaron en tales y cuáles programas; en una palabra: evaluar el desempeño.

Algunos de estos resultados de fiscalización nos alertan sobre la discrecionalidad en el manejo de los excedentes petroleros, así como de los donativos otorgados por gobernantes dadivosos; la deuda pública escandalosa sobre la limitada regulación del Estado, así como la supervisión precaria de las concesiones, permisos, contratos y licencias gubernativas otorgadas a los particulares. Los ejemplos de opacidad que a continuación se presentan, son la evidencia mínima de la transparencia limitada de las finanzas públicas.

El proceso de fiscalización en México durante el periodo 2000-2010 ha realizado un total de 7,071 auditorías y un resultado de más de 70,000 observaciones- acciones promovidas por la ASF, sin que hasta la fecha se hayan impuesto verdaderas sanciones.

En estos diez años de fiscalización se ha detectado opacidad en los fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos⁷, figuras jurídicas que se incrementaron de 1387 en 2004 a 1409 en 2005, cuyos activos económicos pasaron de 675 mil millones de pesos a 742 mil millones de pesos. Estas figuras jurídicas se han constituido en importantes instrumentos financieros en la administración pública por los cuantiosos recursos públicos que manejan y que durante muchos años fueron figuras ajenas a la fiscalización ya que la ley las omitía.

Respecto de los Derechos de Trámite Aduanero, en 2005 se detectó un registro por 3,829 millones de pesos como ingresos ajenos. Si bien dichos recursos fueron considerados erróneamente por la SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) como privados, estos se manejaron indebidamente en un fideicomiso público sin definir reglas para su control, registro y representación en la cuenta pública.

⁵ Mauricio Merino. ENFOQUE, Suplemento del periódico REFORMA, 21 de agosto de 2011..

⁶ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2011, fecha de consulta: 13 de diciembre de 2011, <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>

⁷ Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de Mejora. ASF, p.15; 2009. tra democracia, 1ra. Edic. 2010, p.99



Desde la perspectiva interna toda organización precisa un sistema de control interno y externo que permitan a las organizaciones impedir la toma de decisiones equivocadas, de asegurar que se cumplan los objetivos, planes y programas, se corrijan errores en su momento y se mejoren los resultados.

De igual forma, se ha observado que no se cuenta con un adecuado seguimiento global de los recursos federales aportados a estos instrumentos, ni de su reintegro al erario, cuando estas figuras son extinguidas o canceladas, así como su falta de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización superior, toda vez que su ejercicio no se reportaba correctamente en la cuenta pública.

Otro ejemplo de opacidad es el detectado en los recursos fiscales canalizados a los procesos electorales en el año 2006, donde se observó que la eficiencia mediante una auditoría de desempeño a los programas operativos del IFE (Instituto Federal Electoral) en la promoción del derecho al voto de los mexicanos residentes en el exterior, se vio afectada por la respuesta de la ciudadanía para participar en las elecciones, ya que de un poco más de 5 millones de solicitudes de inscripción enviadas para integrar

la lista nominal de electores residentes en el extranjero el IFE solo recibió respuesta del 1.1% (56 mil 312), de las más de 5 millones de solicitudes; por lo que se determinó que el costo total de cada voto de los mexicanos residentes en el extranjero fue de 8,160.50 pesos, contra 351.80 pesos como costo local, lo que arroja un costo promedio por voto de 35.2 dólares, este costo contrasta con el de Nicaragua de 11.8 dólares; Brasil 2.3 dólares; Costa Rica 1.8 dólares; Chile 1.2 dólares y Estados Unidos 1.0 dólares.

En materia electoral existen grandes pendientes que es necesario atender con urgencia. Estos se refieren a la creación de un marco jurídico electoral completo que propicie la equidad del proceso; la imparcialidad de los tres órdenes de gobierno; la regulación de precampañas y campañas, sus tiempos, gastos y periodos de duración; la forma, monto y reducción del financiamiento público para los procesos electorales; y el uso equitativo de los medios de comunicación. Así mismo, las encuestas y empresas encuestadoras deberían de pasar por un proceso de certificación de la autoridad electoral para evitar la manipulación de datos. En 2007 el Congreso de la Unión aprobó reformas de diversos artículos constitucionales que atienden algunas de estas materias, especialmente la reducción del financiamiento de los partidos políticos.

Otro factor de opacidad muy importante es la discrecionalidad de servidores públicos que en muchos sectores de la Administración Pública Federal se registra de manera reiterada sobre el manejo de los recursos públicos, lo cual provoca corrupción, ineficiencia y altos grados de opacidad que es indispensable combatir. Ejemplo de ello son los recursos fiscales excedentes fiscalizados en 2004 donde se observaron 46,595 millones de pesos de los cuales se destinaron 11,649 millones de pesos (25%) para mejorar el balance presupuestario, sin que la SHCP contara con registros de su aplicación que permitieran evaluar su adecuado manejo⁸.

De acuerdo con un estudio publicado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) 2001-2010, fueron transferidas a las entidades federativas más de 3.5

⁸ *Ibidem*, p. 64

Opacidad de la Finanzas Públicas en México
Aurelio Acosta Villada

billones de pesos sin ser monitoreados por la SHCP que permitiera valorar con certeza la forma en que se gastó ese dinero. Estos recursos coinciden con los 4 billones de pesos transferidos por parte de Pemex al gobierno federal.

Más ejemplos de opacidad: Como resultado de las auditorías practicadas a la empresa Pemex (Petróleos Mexicanos) se determinó que existe un exceso de discrecionalidad en el otorgamiento de préstamos al sindicato de la entidad, por lo que se recomendó la necesidad de acotar las facultades del director general para la suscripción de este tipo de convenios bajo el previo conocimiento y aprobación de su consejo de administración.

Un factor importante que permite la opacidad de las finanzas públicas es la contabilidad que llevan a cabo las entidades federativas mexicanas. Cada una se rige por sus propias normas. A pesar de que en 2009 entró en vigor la Ley General de Contabilidad Gubernamental con el fin de homologar las cuentas públicas de estados, municipios y entidades del país, deja afuera un elemento central que son los presupuestos. Los presupuestos son la columna vertebral de la planeación del gasto público y la transferencia financiera. Los presupuestos son la declaración explícita de las prioridades de los gobiernos y la fuerza de los grupos de poder que extraen rentas privadas de las arcas públicas.

CONCLUSIONES

Hemos visto que aún con mayores ordenamientos, nuevas atribuciones y una más amplia fiscalización de las finanzas públicas, solo nos muestra la polarización del esfuerzo estatal que retarda la gestión gubernamental, lo hace ineficiente en algunas áreas, lo pervierte y lo vuelve propicio a la corrupción.

En los últimos momentos de nuestra historia reciente, hemos sido testigos de la irrupción en la escena política-burocrática de nuevas resistencias y en algunos casos retraimientos al propósito central de la rendición de cuentas, que enfatiza la importancia vital de recuperar el sentido democrático de la gestión pública.

El gobierno y la administración pública no son propiedad de ningún partido político. En tanto no

haya un verdadero sistema de rendición de cuentas capaz de someter la responsabilidad pública al escrutinio ciudadano, no habrá viabilidad para consolidar la democracia.

La rendición de cuentas es un elemento fundamental de la democracia en el mundo contemporáneo, demuestra la capacidad del Estado a través de sus instituciones para hacer responsables a los gobernantes, los funcionarios públicos y legisladores particularmente de sus actos y decisiones; lo que permite, mediante la fiscalización, prevenir o evitar y en su caso castigar los abusos del poder.

La rendición de cuentas supone, por tanto, que un gobernante como funcionario o legislador en los diferentes niveles de gobierno federal, estatal y municipal, puede ser sujeto de responsabilidad política, o de responsabilidad legal, o hasta ética, pero que, sin embargo, cuando nos encontramos con leyes y reglamentos laxos e instrucciones débiles, la sanción, destitución y hasta pérdida de libertad pasan a segundo término.

Las áreas de opacidad aquí descritas han permitido y deben permitir a los poderes adoptar políticas públicas, adecuar disposiciones legales y reglamentarias, así como revisar normas y procedimientos para mejorar la gestión pública.

A partir de las tareas de fiscalización se ha logrado sensibilizar la necesidad de revisión de algunas instituciones autónomas como las universidades, los fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos que hoy en día ya son sujetos de fiscalización superior; sin embargo, existen áreas pendientes de fiscalizar, como son los partidos políticos, algunos fideicomisos y otros mandatos, lo cual obliga su revisión en el corto plazo.

Por último, es necesario reordenar, corregir e impulsar reformas como un requisito inmediato para combatir la corrupción. De ahí que debemos fortalecer la rendición de cuentas y la fiscalización superior mediante la autonomía constitucional de la ASF; hacer vinculatorias algunas de sus acciones para cristalizar las responsabilidades de los funcionarios y por último dotar de nuevas facultades a la ASF para fincar aquellas responsabilidades sancionatorias o crear un órgano autónomo que las aplique.



JOSÉ ÁNGEL FERNÁNDEZ
Letrado del Tribunal de
Cuentas de España
Departamento 2°. Sección de
Enjuiciamiento

Participación de los Ciudadanos en la Iniciativa Fiscalizadora y en la Iniciación de los Procedimientos para la Exigencia de Responsabilidades

RESUMEN ANALÍTICO

El presente artículo trata del sistema legal español sobre la participación de los ciudadanos en la iniciativa fiscalizadora y en la iniciación de los procedimientos para la exigencia de responsabilidades, describiendo los mecanismos de los ciudadanos para participar en estos procesos, la tramitación de denuncias públicas, los órganos previstos para atenderlas y los procedimientos a que dan lugar, con notas de Derecho comparado de los sistemas de Costa Rica, Argentina, Colombia, Perú, Uruguay y Paraguay.

En España los ciudadanos no tienen iniciativa fiscalizadora, esto es, no obligan con sus peticiones a que el Tribunal de Cuentas emprenda una fiscalización, ya que no existe una regulación expresa sobre ella.

Por el contrario, en el ámbito del enjuiciamiento de la responsabilidad contable se reconoce a los ciudadanos su capacidad para iniciar procedimientos siempre por escrito. En cualquier caso se hace una valoración de estos escritos y si ponen de manifiesto hechos que pudieran constituir responsabilidad contable se turnan entre los Consejeros de Enjuiciamiento y se abre un procedimiento de exigencia de responsabilidad.

PALABRAS CLAVE

Participación Ciudadana/Iniciativa Fiscalizadora/Inicio de Procedimientos en Exigencia de Responsabilidad/Denuncias/Denuncias Anónimas/Acción Pública.

Participación de los Ciudadanos en la Iniciativa
Fiscalizadora y en la Iniciación de los Procedimientos
para la Exigencia de Responsabilidades

José Ángel Fernández

INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene su origen en el Foro celebrado en la Red de Expertos en Fiscalización, en el que se analizaron los distintos sistemas y procedimientos a través de los cuales llega a conocimiento de las EFS información relevante para decidir sobre ámbitos de fiscalización o para iniciar la tramitación de procedimientos para la exigencia de responsabilidades que deriven del manejo de fondos públicos. En este Foro se analizaron y pusieron en común distintos sistemas a través de los cuales los ciudadanos pueden participar en el inicio de estos procesos, suministrar información o impulsar procedimientos. Para realizar este análisis se utilizó como referencia el régimen legal español y se intentaron obtener conclusiones sobre la utilidad y el funcionamiento real de los mismos y sobre la fiabilidad de la información y las ventajas e inconvenientes que ofrecen estos sistemas de participación pública. Así, los intervinientes en el Foro fueron describiendo los distintos regímenes legales y procedimientos de participación ciudadana que existen en sus respectivos países. A continuación, se va a realizar una descripción del sistema español para concluir con un análisis de Derecho comparado en esta materia a la vista de las principales aportaciones realizadas al Foro. En concreto, se describieron los cauces previstos en cada uno de los países para la tramitación de denuncias públicas, se opinó sobre la importancia que se da en cada uno de ellos a la participación ciudadana en los procedimientos de las EFS, la tramitación que se ofrece a las denuncias, las instituciones y órganos previstos para atenderlas y los procedimientos a que dan lugar.

EL SISTEMA LEGAL ESPAÑOL SOBRE PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA INICIATIVA FISCALIZADORA Y EN LA INICIACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDADES QUE DERIVAN DEL MANEJO DE FONDOS PÚBLICOS

Hay que empezar señalando que existen peculiaridades en el sistema español como consecuencia de que el Tribunal de Cuentas de España no solo es un Órgano de Control Externo, sino que tiene constitucionalmente encomendadas dos funciones: la de fiscalización y, también, la de enjuiciamiento de la posible responsabilidad que pudiera nacer del manejo de los fondos públicos. Por

eso, a continuación, se va a tratar la participación ciudadana en el inicio de las fiscalizaciones pero en el sistema legal español está especialmente desarrollada la regulación de la participación ciudadana en el inicio de los procedimientos para exigencia de responsabilidades contables por el manejo de los fondos públicos.

Comenzando por el ámbito de la fiscalización, el Tribunal de Cuentas de España inicia las fiscalizaciones 1) de oficio (porque así lo dispone en el programa anual de fiscalizaciones aprobado por el pleno de la institución), 2) a petición de nuestro poder legislativo, las Cortes Generales o las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, o 3) por mandato constitucional o legal (porque así lo dispone la Constitución o determinadas leyes específicas). Por lo tanto, los ciudadanos no tienen iniciativa fiscalizadora, esto es, no obligan con sus peticiones a que el Tribunal de Cuentas emprenda una fiscalización, tampoco a través de asociaciones ni de partidos políticos, ni tampoco la tienen los plenos municipales.

La iniciativa fiscalizadora, propiamente dicha, corresponde únicamente a las Cortes Generales, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y al propio Tribunal de Cuentas. Sin embargo, para valorar la información que sirve de base a las decisiones sobre esta materia sí hay que tener en cuenta la participación ciudadana. Al elaborar los programas de fiscalizaciones y al tratar de identificar ámbitos de gestión pública con riesgos relevantes y merecedores de una investigación, se tienen en cuenta fiscalizaciones anteriores e informaciones del propio Tribunal de Cuentas, pero también, informaciones que llegan a través de ciudadanos y otras cuestiones o asuntos que han tenido trascendencia pública.

En cambio, en el ámbito del enjuiciamiento de la posible responsabilidad contable que pudiera nacer del manejo de los fondos públicos, en España se reconoce a los ciudadanos con gran amplitud y detalle su capacidad para iniciar procedimientos para la exigencia de responsabilidades. Los ciudadanos pueden iniciar estos procedimientos mediante el ejercicio de acciones públicas (representados por abogado, pueden proponer prueba en el seno del procedimiento que inicien, son parte en el mismo y, en su consecuencia, también pueden tener que asumir costas en el caso de vencimiento) y mediante denuncias

Participación de los Ciudadanos en la Iniciativa
Fiscalizadora y en la Iniciación de los Procedimientos
para la Exigencia de Responsabilidades

José Ángel Fernández

(los ciudadanos se limitan a poner unos hechos en conocimiento del Tribunal, pero no son parte en el procedimiento, sino que a partir de la manifestación de esos hechos son los propios órganos del Tribunal y el Ministerio Fiscal quienes impulsan el procedimiento o, en su caso, se archiva si se consideran irrelevantes los hechos comunicados).

La participación ciudadana, que se traduce en la comunicación de información al Tribunal y la puesta en su conocimiento de irregularidades o deficiencias en el manejo de fondos públicos, se puede hacer por personas físicas o jurídicas, frecuentemente a través de asociaciones o partidos políticos. Cuando se trata de personas físicas suelen ser cargos electos (Concejales de Ayuntamientos, Diputados,) a veces funcionarios, que tienen conocimiento de los hechos en el desempeño de sus cargos pero, también, por ciudadanos particulares que por cualquier medio tienen conocimiento de los hechos y los quieren hacer llegar al Tribunal de Cuentas. La forma de hacerlos llegar es siempre por escrito que puede tener muy diversas finalidades y destinatarios. A veces se dirige a la sección de fiscalización para solicitar una auditoría, a veces a la de enjuiciamiento para exigir responsabilidades, a veces al presidente del Tribunal.

En cualquier caso se hace una valoración de estos escritos y, si ponen de manifiesto hechos que pudieran constituir responsabilidad contable, se turnan entre los Consejeros de Enjuiciamiento y se abre un procedimiento de exigencia de responsabilidad. Estos escritos no pueden iniciar una fiscalización ni ningún procedimiento sancionador dentro del Tribunal, únicamente un procedimiento de exigencia de responsabilidad contable, con independencia de que según los casos se pudieran trasladar los hechos a otros órganos competentes para exigir otro tipo de responsabilidades.

Finalmente, como peculiaridad del sistema de enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas de España en el caso de las denuncias, y para dar trámite a ellas, se exige que el denunciante esté plenamente identificado, no se admiten denuncias anónimas.

ALGUNAS NOTAS DE DERECHO COMPARADO

Partiendo del sistema español descrito se pueden hacer algunas consideraciones sobre esta

materia en Derecho Comparado, que resultan de las distintas participaciones realizadas en el Foro de expertos. Con carácter previo y general se puede señalar que existe gran desigualdad en el desarrollo legislativo y la utilización práctica de la participación ciudadana en el control de la gestión pública entre los distintos países. En algunos casos se han descrito sistemas muy desarrollados y una regulación muy amplia de estos mecanismos de participación pública, existiendo unos cauces procedimentales y unos órganos específicos para tramitar esta participación. En otros casos, sin embargo, se puso de manifiesto la ausencia de regulación suficiente y de desarrollo de estos mecanismos en los sistemas legales de otros países. En cualquier caso, y con carácter general, los participantes en el Foro de Expertos valoraron positivamente el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana y sus resultados prácticos.

Así, en Costa Rica se ha señalado que tanto en materia de fiscalización como en materia de depuración de responsabilidades, la legislación deja a la decisión de las autoridades de la Contraloría General de la República (CGR) la decisión sobre el inicio de una auditoría o la apertura de un procedimiento para depurar responsabilidades disciplinarias o civiles. Sin embargo, existe la posibilidad de solicitar investigaciones y auditorías específicas y cualquier ciudadano puede presentar denuncias para iniciarlas -se llama estudio especial cuando obedece a una denuncia- e incluso en algunos casos puede generar la apertura de un procedimiento administrativo en exigencia de responsabilidades.

Se protege el derecho del denunciante de que la CGR atienda su gestión o denuncia, como una especie del género del derecho de petición, de manera que es amparable la negativa a investigar o a informar del resultado de lo investigado, que puede generar una acción de amparo ante la Sala Constitucional, como Tribunal especializado que concentra el control de constitucionalidad y la tutela de los derechos fundamentales por la vía procesal del amparo o el habeas corpus.

También existen mecanismos para garantizar la confidencialidad del denunciante y desde el punto de vista de la fiscalización cuando se recibe una que se ve que tiene cierto fundamento, se inicia con un programa de planificación para verificar la información dada en la denuncia. En el supuesto

Participación de los Ciudadanos en la Iniciativa
Fiscalizadora y en la Iniciación de los Procedimientos
para la Exigencia de Responsabilidades

José Ángel Fernández

de que en esta etapa de planificación se considere infundada, simplemente se decide su archivo. Ahora bien, si pasada la etapa de planificación se aprecia fundada la fiscalización, se pasa a una etapa de ejecución y de dicha denuncia se pueden obtener distintos resultados; a) un Informe de auditoría interna, donde se ordena corregir la situación denunciada, b) una relación de hechos solicitando responsabilidades o, c) un informe de auditoría interna y una relación de hechos. En la práctica, aunque se ha valorado positivamente este sistema, también se ha señalado que muchas denuncias son archivadas por falta de claridad en los hechos, por no brindar datos suficientes para identificar los responsables o sobre las pruebas que respalden el asunto o, simplemente, porque no se determina irregularidad alguna.

En Perú, la Contraloría General de la República cuenta con una estructura específica para tratar la participación ciudadana, el Servicio de Atención Ciudadana, y el tema se difunde en el portal de esta EFS. Allí se señala que el Servicio de Atención de Denuncias a cargo de la Contraloría General de la República y los Órganos de Control Institucional de las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control, tiene como función principal promover y hacer posible la intervención directa y organizada de la población en la supervisión del cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los funcionarios y servidores del Estado, en la correcta administración de los bienes y recursos públicos, incluyendo aspectos relacionados con la gestión ambiental, recursos naturales y patrimonio cultural de la Nación, intensificando de esta manera la lucha contra la corrupción en las entidades públicas.

Para tal efecto, se brinda una atención personalizada a los ciudadanos, orientándolos sobre la función del control gubernamental y la forma como pueden presentar y sustentar sus denuncias, adquiriendo con ellos el compromiso de informarles sobre la situación de los expedientes en el momento que lo soliciten y comunicarles los resultados obtenidos de las verificaciones realizadas. En la práctica, se ha señalado que si de la investigación efectuada como consecuencia de este proceso de denuncias se detectan irregularidades, sobre todo relacionadas con delitos y perjuicio económico, la CGR cuenta con una herramienta denominada Acción Rápida, que

constituye una especie de acción de control de menor duración y alcance más puntual, que permite de una manera más rápida efectuar una auditoría, producto de los indicios con los que se cuente luego de evaluarse las denuncias.

Con esta medida durante el año 2010 la CGR llevó a cabo operativos sorpresa denominados CONDOR I, CONDOR II y CONDOR III, mediante la realización de acciones rápidas, con el objetivo de atender los pedidos de los congresistas y denuncias ciudadanas, cuyo resultado fue la emisión de 194 Informes.

Asimismo en el año 2010 se promulgó la ley de protección al denunciante, la cual tiene por objeto proteger y otorgar beneficios a los funcionarios y servidores públicos, o a cualquier ciudadano que denuncie en forma sustentada la realización de hechos arbitrarios o ilegales que ocurran en cualquier entidad pública y que puedan ser investigados o sancionados administrativamente. Asimismo, la CGR cuenta con otros mecanismos de participación ciudadana como son las alertas ciudadanas que se aprobaron a inicios del 2011 para colaboración en temas relacionados con el uso de bienes públicos en campaña electoral, y el programa auditores juveniles que recibió el premio buenas prácticas en gestión pública 2011 en la categoría "Consulta y Participación Ciudadana".

También en Colombia existe un sistema legal muy amplio para regular la participación ciudadana en el control de la gestión pública. Existen referencias de esta materia en la propia Constitución, y en su desarrollo legislativo se han introducido variedad de formas de intervención ciudadana, algunas relacionadas con el control externo y las EFS y otras más a nivel de legislación administrativa y local.

El mecanismo de participación política más importante es la revocatoria del mandato de los Alcaldes y Gobernadores, mediante el cual, los ciudadanos pueden iniciar un proceso tendente a revocar el mandato de un Alcalde o Gobernador, con base en la consideración, expresada en las urnas, de que después de cumplido un año de su mandato no ha actuado en consonancia con su programa de gobierno, que debe ser presentado a los electores durante la campaña y registrado ante autoridades competentes en el momento de inscribir su candidatura. Los Contralores y los Personeros municipales, por su parte, tienen la obli-

Participación de los Ciudadanos en la Iniciativa
Fiscalizadora y en la Iniciación de los Procedimientos para
la Exigencia de Responsabilidades

José Ángel Fernández

gación de vincular a la ciudadanía a sus labores de fiscalización de la gestión pública y a la valoración del desempeño de las entidades y organismos de la administración municipal. Existe, por lo tanto, un amplio marco legal e institucional para el desarrollo del control ciudadano de la gestión de servicios públicos por parte de agentes estatales y no estatales y un número no despreciable de mecanismos sectoriales y territoriales, aunque no se han expresado opiniones claras sobre el funcionamiento práctico del mismo.

Otros participantes en el Foro pusieron de manifiesto sistemas menos regulados o que están empezando a desarrollarse en esta materia de participación ciudadana en el inicio de los procedimientos de control o exigencia de responsabilidades. Con carácter general es común a todos los países que la determinación de la materia de fiscalización se realice por la propia EFS y con mayor o menor frecuencia, según los casos, por el poder legislativo o las leyes internas de cada país que señalan fiscalizaciones periódicas y concretas que deben realizarse. La posibilidad de presentar denuncias que inicien procedimientos no está prevista. Se ha señalado que en Tribunal de Cuentas de la Provincia de Entre Ríos, en Argentina, se pueden presentar denuncias de irregularidades, que se incluirán como antecedentes de las verificaciones a efectuar y que, en general, serán tenidas en cuentas. Estas denuncias no son habituales ni se ha alentado su presentación, aunque cuando se han concretado, en todos los casos han merecido su análisis y como mínimo, se han contemplado como antecedentes de cualquier verificación o auditoría posterior. En Uruguay la EFS no tiene una sección o departamento destinado a recibir las denuncias ciudadanas, por lo cual esta forma de participación ciudadana en el control de los fondos públicos es escasa. En Paraguay, por su parte, la CGR creó una Dirección dentro del Ente, destinada a recibir denuncias de la ciudadanía, que se valora que ha dado buen resultado hasta la fecha, si bien necesita desarrollo y promoción entre los ciudadanos.

CONCLUSIONES

En Derecho comparado existe gran desigualdad en el desarrollo de los distintos sistemas a través de los cuales los ciudadanos pueden participar, suministrando información e iniciando procedimientos ante las EFS. Con carácter general es común a todos los países que la determinación de la materia de fiscalización se realice por la propia EFS y los ciudadanos no tengan iniciativa fiscalizadora, esto es, no puedan obligar con sus peticiones a que la EFS emprenda una fiscalización. Algunos países, sin embargo, tienen sistemas muy desarrollados y una regulación muy amplia de los mecanismos de participación ciudadana, existiendo unos cauces procedimentales y unos órganos específicos para tramitar esta participación y regulando su relevancia en el inicio de procedimientos por las EFS. En otros países no existe regulación suficiente y de desarrollo de estos mecanismos en sus sistemas legales.

En cualquier caso y con carácter general todos los participantes valoraron positivamente el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana y sus resultados prácticos y se manifestaron a favor de la promoción entre los ciudadanos de una cultura que ayude a prevenir, detectar y abordar irregularidades contables, fraudes y actos indebidos.

Se consideró positivo el desarrollo de cauces para la tramitación de denuncias públicas, fomentar la importancia que se da a la participación ciudadana en los procedimientos de las EFS, desarrollar la tramitación que se ofrece a las denuncias, y crear instituciones y órganos especializados para atenderlas.

BIBLIOGRAFÍA

- Resoluciones de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas de España.
- Revista de Control Externo del Tribunal de Cuentas de España
- <http://redes-ceddet.org/>
- <http://www.tcu.es/>
- <http://www.knosys.net/cgi-bin/know3.exe/tcu-sentencias/consulta.htm>

Artículo

**LUIS CARLOS SÁNCHEZ SÁNCHEZ**Subdirector Adjunto
Tribunal de Cuentas de España

Propuesta de Indicadores para la Actividad de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)¹

RESUMEN ANALÍTICO

Las Entidades Públicas de Control de los Presupuestos de las Administraciones tienen encomendado el análisis de la gestión de los organismos fiscalizados, desde los puntos de vista de la eficacia, eficiencia, calidad, impacto y economía. Estas Entidades de Control deben ser las primeras en ofrecer datos transparentes sobre el uso de los recursos públicos que han obtenido para el desarrollo de las funciones que tienen atribuidas.

Por ello, en este artículo se presenta una propuesta de indicadores para su actividad, con el propósito último de que, mediante su utilización, se informe de la gestión realizada a toda la sociedad, de una manera más clara, sencilla, comparable y transparente.

PALABRAS CLAVE

Indicadores, transparencia, Entidades Públicas de Control, rendición de cuentas, presupuestos públicos.

INTRODUCCIÓN

La Norma Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (IS-SAI) 20, dedicada a los Principios de transparencia y rendición de cuentas, aprobada el 6 de enero de 2010, establece que uno de los principales desafíos a los que se enfrentan las EFS es promover entre el público y la administración una mejor comprensión de cuáles son sus funciones y tareas en la sociedad (visibilidad social). Para ello, la rendición de cuentas y la

¹ Mi agradecimiento a los miembros de la Red de Expertos en Fiscalización por sus aportaciones en el grupo creado para elaborar una propuesta de indicadores para las EFS.

transparencia se postulan como elementos clave, propios del buen gobierno.

Dentro del concepto de rendición de cuentas, la ISSAI 20 establece que las EFS deben evaluar y hacer un seguimiento de su propia gestión, así como del impacto de su función fiscalizadora, presentando informes sobre la regularidad y la eficiencia en el uso de los fondos públicos asignados a sus propias acciones y actividades.

El Principio 6 de la citada ISSAI 20 determina que las EFS han de gestionar sus operaciones con economía, eficiencia y eficacia, e informar públicamente sobre estas cuestiones. Para ello, pueden utilizar indicadores de rendimiento para evaluar el valor del trabajo de auditoría para el Parlamento, los ciudadanos y otras partes interesadas.

Bajo estas premisas fundamentales, el propósito de este artículo consiste en suministrar el conjunto de indicadores necesario para mostrar cómo ha gestionado una EFS los recursos que ha recibido para el desarrollo de sus actividades, de manera tal que ofrezcan información sobre la eficacia, la eficiencia, el impacto logrado, la calidad o la economía.

Con carácter general, en la primera etapa del diseño de indicadores debe concretarse la meta o misión de la entidad de que se trate para, posteriormente, definir las actividades principales en que aquéllas se desagregan y, por último, finalizar con la elaboración de los primeros. En este trabajo se dan por supuestas las dos primeras fases.

El desarrollo del sistema de indicadores propuesto para una EFS estándar, que a continuación se reproduce, clasifica a cada indicador en atención a las variables de referencia antes indicadas (eficiencia, economía, etc.) para, posteriormente, asignarle una denominación, contenido y, si es necesario, las precisiones necesarias para su mejor comprensión.

INDICADORES² DE EFICACIA

a. Fiscalizaciones realizadas: Número (Nº, en adelante) de fiscalizaciones realizadas en el año/ Nº de fiscalizaciones previstas para el año.

Comentario: incluirá los trabajos terminados en las entidades auditadas, aunque no se haya aprobado aún el informe.

b. Fiscalizaciones equivalentes realizadas: Nº de fiscalizaciones realizadas en el año en unidades equivalentes/ Nº de fiscalizaciones previstas en el año

Comentario: se incluirán los trabajos terminados y los que estén en curso, calculando, para estos últimos, su grado de avance, independientemente de que se haya aprobado el informe.

c. Informes de fiscalización aprobados: Nº de informes aprobados en el año/ Nº de informes previsto aprobar en el año.

Comentario: para este indicador no es aplicable la variante relativa a las unidades equivalentes. Además, sería recomendable completar el numerador del ratio de la siguiente forma: "Nº de informes aprobados y publicados", considerándose la puesta a disposición de la sociedad, mediante su publicación, una fase más en la vida del informe. La posibilidad de publicación dependerá de la legislación aplicable a la EFS.

d. Plazo de entrega de los informes aprobados: Nº de Informes aprobados terminados antes de "x" meses desde el inicio de la fiscalización/ Nº de Informes aprobados en el año.

Comentario: la EFS deberá fijar un plazo en el que considere razonable aprobar los informes para que éstos no pierdan la capacidad de producir "efectos".

e. Informes en proceso: Nº de Informes aprobados/ Nº de fiscalizaciones terminadas.

Comentario: Este indicador indica los retrasos debidos a la tramitación puramente administrativa de los Informes.

f. Actuaciones jurisdiccionales efectuadas: Nº de actuaciones jurisdiccionales realizadas/ Nº de Informes con responsabilidades detectadas.

Comentario: Puede relacionarse el número de informes con las actuaciones realizadas en el mismo año y en el siguiente. También puede establecerse un plazo aceptable para iniciar algún tipo de actuación, dado que, cuanto antes se actúe, más garantía hay de reintegrar los fondos públicos, con lo que

² En general, los indicadores aquí elaborados adoptan la forma de cociente y para representarlo se utiliza la barra (/).

Propuesta de Indicadores para la Actividad de las
Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)
Luis Carlos Sánchez Sánchez



el indicador sería: N° de actuaciones jurisdiccionales realizadas antes de “x” meses/ N° informes con responsabilidades detectadas. Por otro lado, en las actuaciones jurisdiccionales realizadas deben incluirse también aquellas diligencias preliminares que declaren la no existencia de responsabilidad, con la conclusión del procedimiento.

g. Comunicados de prensa: N° de comunicados de prensa realizados sobre resultados relevantes de la actividad fiscalizadora y jurisdiccional/ N° de actuaciones de fiscalización y enjuiciamiento relevantes.

Comentario: La EFS debe definir desde qué importe un resultado se considera relevante o cuando se adquiere esta consideración desde un punto de vista cualitativo. También debe señalarse que no puede considerarse un indicador de impacto, pues si los medios de comunicación no se hacen eco de la noticia, esta actuación por sí sola, no produciría efectos preventivos o disuasorios.

INDICADORES DE IMPACTO

El impacto que se pretende con la existencia del control, tiene dos facetas diferenciadas: la parte preventiva (o disuasoria) y la parte correctora.

A. Parte preventiva

Lógicamente, no se puede medir de forma directa el efecto disuasión derivado de la propia existencia de la EFS, así que deben utilizarse medidas indirectas:

a. Presencia de la EFS: N° artículos de los principales medios de comunicación donde se menciona a la EFS/ N° total de artículos en principales medios de comunicación que mencionan a todas las Entidades públicas de control.

b. Opinión favorable: N° artículos de los principales medios de comunicación donde se menciona favorablemente a la EFS/ N° total artículos principales medios de comunicación que mencionan a la EFS.

c. Conocimiento y valoración de la EFS por el público

c.1 Encuestas: N° de personas encuestadas que conoce la EFS/ N° de personas encuestadas totales. También: N° de personas encuestadas que consideran útil el trabajo de la EFS/ N° personas encuestadas totales

c.2 Interés que despierta la EFS: N° de visitas a la página web.

Comentario: sería relevante realizar una comparación con las visitas medias a otras EFS u otras Entidades Públicas de control.

d. Efecto disuasión: N° de actos realizados para dar a conocer las funciones de la EFS al público.

Comentario: dentro de la función preventiva, cuantas más personas conozcan las labores encomendadas a la EFS y sus principales resultados, mayores posibilidades de lograr un “efecto de cumplimiento”. Además, se puede conseguir que el ciudadano tenga constancia de que los gastos realizados con sus impuestos, están adecuadamente controlados.

e. Efecto disuasión especializado: N° de actos organizados para dar a conocer entre los responsables de las entidades susceptibles de fiscalización, los principales resultados de los informes de la EFS.

B. Parte correctora

a. Medidas adoptadas: N° de conclusiones y recomendaciones formuladas en los informes que se han adoptado/ N° de conclu-

siones y recomendaciones formuladas en los informes.

Comentario: este indicador puede dividirse en dos, uno para conclusiones y otro para recomendaciones, dependiendo de la forma de operar de la EFS. Por otro lado, este indicador puede elaborarse periódicamente, es decir, analizar las conclusiones y recomendaciones adoptadas al año de aprobado el informe; posteriormente, a los 2 años y así hasta el tiempo que se considere razonable que pueden ser implantadas. Por tanto, podría particularizarse: N° de conclusiones y recomendaciones formuladas en los informes que se han adoptado antes de 1 año / N° de conclusiones y recomendaciones formuladas en los informes. Ha de precisarse que debe incluirse como recomendación adoptada aquella que la entidad auditada justifique la imposibilidad de su adopción, o que el coste de adoptarla excedería de los beneficios generados, siempre y cuando esto sea aceptado por la EFS.

Además, considerando que las recomendaciones necesitan un tiempo para su adopción, y teniendo en cuenta que, en general, una vez transcurridos 4 años desde que una recomendación fue formulada es difícil que se implante, el indicador puede establecerse de la siguiente forma, suponiendo el año x como el actual: N° de conclusiones y recomendaciones formuladas en los informes del año x-4 que han sido adoptadas/ N° de conclusiones y recomendaciones formuladas en los informes del año x-4.

b. Medidas reiteradas

- b.1 General: N° de conclusiones y recomendaciones incluidas en los informes que ya fueron formuladas en informes anteriores/ N° de conclusiones y recomendaciones incluidas en los informes.

Comentario: a mayor valor del indicador, menor impacto en los informes de control, pues las medidas recomendadas no se están poniendo en práctica.

- b.2 Particularizado: N° de conclusiones y recomendaciones incluidas en los informes

que ya fueron formuladas/ N° de conclusiones y recomendaciones incluidas en los informes sobre entidades ya auditadas.

Comentario: es aplicable lo dicho para el indicador 3.2.b.1.

- c. Euros³ recaudados:** Euros recaudados/ Euros declarados en sentencia firme a recaudar.

d. Euros ahorrados al presupuesto público: Reducción (en unidades monetarias) de gastos del presupuesto público derivada de la adopción de conclusiones y recomendaciones incluidas en los informes por parte del Gobierno y entidades auditadas.

Comentario: Este indicador es el de mayor dificultad de elaboración, pero el que refleja de forma más franca el valor del trabajo de la EFS. Hay que considerar que la adopción de algunas Conclusiones y Recomendaciones⁴ (CYR, en adelante) no suponen un efecto cuantificable directamente. Además, para considerar como tal una cantidad, sería recomendable que la entidad auditada o el Gobierno reconociera que este ahorro proviene clara e inequívocamente de una medida propuesta por la EFS e implantada por la primera, y que su cuantificación procediese de fuentes ajenas a la EFS (aunque, en caso de no existir esta información, se podrían utilizar datos de la propia Entidad controladora).

e. Euros generados en el presupuesto público: Mayores ingresos como consecuencia de las conclusiones y recomendaciones incluidas en los informes que han sido adoptadas por el Gobierno y entidades auditadas.

Comentario: similar a lo señalado para el indicador 3.2.d.

f. Colaboraciones administrativas: N° de comunicaciones realizadas a otros organismos públicos de control (Administración Tributaria, Seguridad Social, Tribunales, Organismos supranacionales) de anomalías que afecten los intereses protegidos por ellos.

g. Atención de demandas sociales: N° fiscalizaciones iniciadas por inquietud social contrastada/ N° total de fiscalizaciones iniciadas.

³ En este ratio y en los siguientes, tómese la unidad monetaria que proceda.

⁴ Se hace referencia a Conclusiones y Recomendaciones como concreción final del trabajo de fiscalización incluido en los informes. Puede ser que, en cada EFS, se les dé otro nombre o sólo se elaboren unas u otras.



Comentario: Los ciudadanos, o la sociedad, constituyen el destinatario último de la labor de control de las EFS, siendo especialmente positivo que se atiendan los asuntos que les suponen especial preocupación o alarma en relación al manejo de los fondos públicos. Así, se refuerza la imagen de la EFS ante la ciudadanía, pues ésta ve que sus inquietudes han sido atendidas. La EFS debe definir objetivamente los supuestos que reúne un asunto para considerarlo de “inquietud social”.

Eficiencia

a. Coste por trabajo realizado: se ofrecen 3 ratios

Nº informes aprobados/ Presupuesto total de la EFS (en euros).

Nº informes aprobados/ Coste en euros del personal de la EFS.

Nº informes aprobados/ Coste en euros del personal de la EFS con funciones fiscalizadoras.

Comentario: El indicador admite una variante, siendo el numerador el número de fiscalizaciones terminadas, aunque el informe no se haya aprobado.

b. Medios personales dedicados a los trabajos: Nº informes aprobados/ Plantilla de la EFS.

Comentario: como variantes, puede elaborarse: Nº de informes aprobados/ Nº de personas dedicadas a funciones de fiscalización.

c. Presupuesto controlado: Presupuesto público controlado (en euros) / Presupuesto (en euros) asignado a la EFS.

d. Coste de CYR adoptadas: CYR adoptadas por las entidades fiscalizadas/ presupuesto (en euros) de la EFS.

Comentario: como denominador puede utilizarse también el coste del personal dedicado a funciones fiscalizadoras. Además, deben incluirse entre CYR las justificadas como de imposible adopción, si ello ha sido aceptado por la EFS. También cabe señalar que este indicador refleja la eficiencia del sistema de control en su conjunto, no sólo la correspondiente a la EFS. Si el sistema obliga a las entidades auditadas o al Gobierno a actuar ante toda CYR, el indicador ofrecerá un valor superior. Puede compararse con el ratio en otros países.

e. Ahorro relativo generado por CYR adoptadas: Euros ahorrados en el presupuesto del Estado por CYR implantadas/ presupuesto de la EFS (en euros).

Comentario: Este indicador puede considerarse de especial relevancia, si bien, no toda CYR puede cuantificarse económicamente, al existir algunas de ellas que suponen mejoras en procedimientos o modos de actuación que no conllevan necesariamente ahorros en euros al presupuesto.

f. Ingresos relativos generados por CYR adoptadas: Ingresos en euros generados en el presupuesto del Estado por CYR adoptadas/ presupuesto de la EFS (en euros).

Comentario: similar a lo dicho en el indicador 4.c.

Calidad

a. Calidad de las sentencias: Nº de sentencias corregidas por recursos/ Nº de sentencias totales.

Comentario: a mayor valor, menor calidad.

b. Grado de satisfacción de los receptores de los trabajos

b.1. El Parlamento

b.1.1. Encuestas

A través de encuestas, se contrastará la opinión de los miembros de este Órgano, mediante las siguientes cuestiones:

-Sencillez y comprensibilidad de los informes.

-Utilidad y realidad de las CYR.

Comentario: por realidad de las CYR incluidas en los informes debe entenderse la detección de problemas reales y relevantes.

b.1.2. Asunción de CYR: N° de CYR de los informes de la EFS asumidas por el Parlamento en sus resoluciones/ N° de CYR de los informes de la EFS presentados ante el Parlamento.

b.2. Entidades auditadas

b.2.1. Encuestas

A través de encuestas, se contrastará la opinión de los auditados, mediante las siguientes cuestiones:

-Sencillez y comprensibilidad de los informes y de los procesos de fiscalización.

-Utilidad y realidad (véase el sentido del término en b.1.1) de las CYR.

c. Calidad de los informes: N° de alegaciones recibidas/ N° de informes enviados a las entidades auditadas para formular alegaciones por la EFS.

Comentario: En general, puede entenderse válido el argumento de que la ausencia o menor número de alegaciones es indicativo de una mayor calidad y precisión del informe, al haber captado el equipo fiscalizador la problemática real de la entidad auditada, aunque no siempre es así.

Indicador particular de economía

a. Recursos dedicados a la “primera línea” de actividad: Presupuesto (en euros) de la EFS dedicado a los equipos de fiscalización y enjuiciamiento/ Presupuesto total (en euros) de la EFS.

Comentario: Podría considerarse un indicador de economía (manejo económico de los re-

ursos humanos) o bien de eficiencia (si se entiende que es un “producto” de la EFS dedicar sus recursos a las actividades de fiscalización y enjuiciamiento, en lugar de a las generales o administrativas).

Indicadores generales**a. Alcance del control**

a.1. En número de entidades: N° de entidades auditadas/ N° de entidades susceptibles de ser controladas.

a.2. En euros fiscalizados: Total recursos presupuestarios fiscalizados/ Total recursos presupuestarios susceptibles de control.

b. Indicios de responsabilidad

b.1. En número de entidades: N° de informes con indicios de responsabilidad/ N° de informes realizados.

b.2. En euros fiscalizados: Cantidades declaradas incursas en responsabilidad/ Total presupuestos auditados (en euros).

CONCLUSIÓN

No cabe duda de que las EFS deben contribuir a la gestión transparente de los fondos públicos mediante una adecuada rendición de sus cuentas, utilizando indicadores para mostrar sintéticamente los resultados de sus actividades, tal como recogen las ISSAIs.

BIBLIOGRAFÍA

— Comisión Técnica Especial de Evaluación de Desempeño de las EFS e Indicadores de Rendimiento. “Guía para la evaluación del desempeño de EFS”, 2002.

— Iniciativa TPA. “Entidades de Fiscalización Superior en Latinoamérica”. Junio 2011. <http://iniciativatpa.wordpress.com>

— ISSAI 20. <http://www.issai.org/composite-277.htm>

— SÁNCHEZ SÁNCHEZ, LUIS CARLOS. “El impacto de la actividad fiscalizadora de las entidades públicas de control en el buen uso de los recursos públicos”. Revista española de control externo N° 22, 2006, págs. 33-56.

Firma invitada



**ENRIQUE ÁLVAREZ
TOLCHEFF**

Coordinador Temático
de la Red en
Fiscalización por
España.
Subdirector Técnico
del Tribunal de
Cuentas de España.



**JIMMY BOLAÑOS
GONZÁLEZ**

Máster en Derecho
Constitucional
Abogado de la
Contraloría General
de la República de
Costa Rica.

Dos Lecturas de una misma Sentencia: El Caso López Mendoza Contra Venezuela (Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1-9-2011)

RESUMEN ANALÍTICO

El artículo presenta dos aproximaciones a la sentencia de la CIDDDHH, de 1-IX-2011, que declaró al Estado de Venezuela responsable por la violación del derecho político a ser elegido en elecciones por sufragio universal e igual y voto secreto (art. 23.1.b de la CADDHH), al haber impuesto las sanciones de inhabilitación el Contralor General, en contradicción con el art. 23.2 de la Convención (reglamentación del ejercicio del derecho por condena de juez competente en proceso penal). También declaró la responsabilidad por la violación del deber de motivación, del derecho a la defensa en los procedimientos administrativos y del derecho a la protección judicial.

PALABRAS CLAVE

Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADDHH)/Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDDDHH)/Contraloría General/(Inhabilitación del) derecho de sufragio pasivo/Potestad sancionadora.

INTRODUCCIÓN

No es frecuente que una sentencia de un Tribunal supranacional tenga tanta trascendencia para las atribuciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) como la que tiene la dictada por la Corte interamericana de derechos humanos (CIDDDHH), el 1 de septiembre de 2011, en el asunto «López Mendoza contra Venezuela¹». Las consecuencias del fallo ya se están

¹ <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm?idCaso=366>

haciendo notar y no solo en la Contraloría General de Venezuela sino en otras EFS de Iberoamérica. Aquí se realizará una aproximación a la sentencia desde dos perspectivas diferentes, una más distante, desde España, y otra más interesada en la medida en que se realiza desde Costa Rica, cuya Contraloría General puede verse comprometida por el fallo que se comentará en las breves líneas que siguen a continuación.

Recordemos los hechos que concluyeron en la imposibilidad para el Sr. López Mendoza de presentarse como candidato para la alcaldía del estado mayor de Caracas, como consecuencia de dos sanciones de inhabilitación impuestas por el Contralor General de la República Bolivariana de Venezuela:

- Por una parte, como consecuencia de las donaciones de una empresa (Petróleos de Venezuela S.A.) en la que trabajaba el sancionado a una asociación civil de la que era miembro fundador, la Dirección de Determinación de Responsabilidades de la CGR declaró la responsabilidad administrativa, le impuso una multa pecuniaria y, meses después, el Contralor General le impuso la sanción adicional de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por un período de tres años (lo que implicaba la imposibilidad de concurrir como candidato en los procesos electorales).- Por otra parte, por otros hechos ocurridos cuando era alcalde de cierto municipio al utilizar unos fondos públicos para un destino diferente al autorizado cubriendo otras necesidades administrativas (declaración de una insubsistencia parcial de unos créditos presupuestarios y posterior aprobación de créditos adicionales financiados con cargo a la partida cuya insubsistencia había sido declarada, sin que el municipio hubiera cumplido con la obligación de transferir anualmente el 10% de los ingresos propios al distrito metropolitano de Caracas), la Dirección de Determinación de Responsabilidades declaró también la responsabilidad administrativa e impuso la correspondiente multa pecuniaria, a la que siguió con posterioridad la imposición por el Contralor General de una sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por un período de 6 años (idéntica prohibición de ser candidato electoral).

LA LECTURA EUROPEA

No parece que el asunto que dio lugar a la sentencia que comentamos hubiera sido posible en Europa dada la diferente configuración de atribuciones de las EFS de este lado del Atlántico.

Desde luego, es impensable que algo como lo descrito más arriba (imposición por la Contraloría General de sanciones adicionales de privación del derecho a ocupar cargos públicos –incluidos los de elección popular a los que se accede por sufragio pasivo- a un ciudadano multado con anterioridad por los mismos hechos), hubiera tenido lugar en las instituciones de control externo que siguen el modelo anglosajón. En este modelo, las EFS son auxiliares del Parlamento en la función de control del Gobierno y tienen como misión principal emitir informes de auditoría –de regularidad y de gestión- sobre la gestión económico-financiera pública. Estas EFS carecen de potestad sancionadora de ninguna clase y si observan irregularidades de tipo delictivo las ponen en conocimiento de los órganos competentes para perseguirlas.

En cuanto a las EFS del modelo latino, aunque algunas de ellas a la función fiscalizadora o auditora añadan una función sancionadora –de tipo jurisdiccional o administrativo- de la que carecen las anteriores (una función que consiste básicamente en perseguir las irregularidades en las finanzas públicas mediante la imposición de sanciones o multas pecuniarias y la declaración de la responsabilidad patrimonial contable de quienes causan perjuicios a los fondos públicos como consecuencia de la gestión que realizan), tampoco aparece como atribución propia la de imponer una sanción de tamaño gravedad en sus alcances como es la de la privación del derecho de ser elegido en elecciones libres mediante sufragio universal, igual, directo y secreto.

En efecto, quizás la principal diferencia entre las EFS iberoamericanas (algunas de ellas, al menos) y las europeas radique en la distinta posición que ocupan en el entramado institucional propio –en el conjunto de los poderes y órganos que constituyen el sistema político-jurídico. Seguramente la atribución de potestades desconocidas para las EFS de la vieja Europa –aprobación de presupuestos municipales, potestad de emitir normas de obligado cumplimiento en el sector público, amplio elenco de potestades sancionadoras, por citar algunos ejemplos- se deba a que los Tri-

Dos Lecturas de una misma Sentencia...
Enrique Álvarez Tolcheff - Jimmy Bolaños González

bunales, Cortes, Contralorías y Auditorías estén llamadas a jugar un papel destacado en terrenos como la lucha contra la corrupción, la moralización de las finanzas públicas y otros que solo de manera tangencial, como consecuencia del ejercicio de las funciones propias, se tocan por las EFS europeas. De ahí que lo que parezca natural a un lado del Atlántico –sanciones de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas- se vea como atribución impropia al otro lado del mismo océano.

Sin embargo, la sentencia de la CIDDHH pone coto, a nuestro juicio de manera acertada, a determinada manifestación del ejercicio de la potestad sancionadora y a las garantías y a los procedimientos seguidos en la aplicación concreta de tal potestad.

Porque -en efecto- la inhabilitación para el derecho de sufragio pasivo (incapacidad de ser elegido para cargo público) no es una sanción como otra cualquiera, siempre relevante para el sancionado pero nada más. Ahora no se trata de la destitución de un cargo público, ni siquiera de la separación del servicio o de la suspensión de empleo de un funcionario sino de la privación del derecho de sufragio pasivo, es decir, de la pérdida de un derecho constitucional fundamental que constituye un pilar básico de los Estados de Derecho. Si los ciudadanos no pueden ejercer el derecho de sufragio activo (votar) y pasivo (ser votados), entonces no hay democracia, sencillamente. Además, la pérdida de la capacidad de ser elegible afecta a toda la colectividad en la medida en que, como recuerda uno de los votos concurrentes razonados de la sentencia, «no solo está en juego la afectación de los derechos de quienes buscan postular sino también los intereses colectivos de los electores», pues la oferta política disminuye y se sanciona así también a unos ciudadanos privados de opciones entre las que elegir.

Por eso la incapacidad de elección para cargo público suele ser una pena accesoria de otra pena principal, la de privación de la libertad, y ambas penas las impone el juez competente del orden jurisdiccional penal como consecuencia de la comisión de conductas tipificadas como delitos en el Código Penal. En efecto, la pérdida del derecho a ser elegible es de alguna manera la consecuencia natural de la pérdida del derecho a la libertad, pues difícilmente puede hacerse campaña electo-

ral desde la prisión y, si ello fuera posible, la hipotética elección del condenado ocasionaría un conflicto entre el derecho a ocupar el cargo para el que fue elegido y la obligación de cumplimiento íntegro de la pena de privación de la libertad a la que fue condenado. Seguramente sea esa una de las razones por las que la privación del derecho de sufragio pasivo sea una pena accesoria de otra principal como lo es la pena de prisión privativa de la libertad.

En definitiva, tanto atendiendo a los razonamientos que acaban de exponerse acerca de la importancia del derecho de sufragio pasivo como a la lectura del texto de la CADDHH, la sentencia de la CIDDHH parece impecable. Según el artículo 23.2 de la CADDHH, las restricciones a los derechos reconocidos en el art. 23.1, entre ellos el derecho a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores (letra b) solo pueden imponerse «por condena, por juez competente, en proceso penal».

La CIDDHH entiende que ninguno de estos requisitos se ha cumplido pues el órgano que impuso las sanciones (el Contralor General) no es un «juez competente, no hubo «condena» y las sanciones no se aplicaron como resultado de un proceso «penal» en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el art. 8 de la CADDHH (garantías judiciales). Por lo tanto, al Sr. López Mendoza se le privó del sufragio pasivo (derecho a ser elegido) de manera indebida, por lo que el Estado venezolano violó los arts. 23.1.b y 23.2, en relación con el art. 1.1 (obligación de respetar los derechos), preceptos todos ellos de la CADDHH.

Estos razonamientos son congruentes, sin perjuicio de que –como postula el mismo voto concurrente razonado al que nos referimos con anterioridad- pudiera defenderse, quizás, que las mismas garantías que ofrecen los tribunales penales pueden otorgarlas también otros órganos propios de los sistemas político-institucionales de cada país, con acreditada independencia: «lo crucial» -dice el voto citado- es que sea una autoridad de naturaleza judicial, vale decir en sentido amplio, y no restringida a un juez penal».

Es obligado decir también que el juez que emite el voto particular cita como ejemplos de

Dos Lecturas de una misma Sentencia...

Enrique Álvarez Tolcheff - Jimmy Bolaños González

otros «espacios judiciales» a la autoridad judicial electoral y que dice expresamente que, en el caso examinado, la sanción de privación del derecho de sufragio pasivo «no la impuso una autoridad judicial» (la CGR venezolana). No obstante lo anterior, algunos pueden opinar que queda abierta la posibilidad de que otras EFS, según las garantías de independencia que ofrezcan los miembros que la componen y en función de los procedimientos y garantías que apliquen, cumplan con los requisitos imprescindibles para que entren en la categoría de «autoridad de naturaleza judicial» en sentido amplio.

Procedimiento y garantías, dicho sea de paso, que tampoco se cumplieron en el caso de autos, razón por la cual la sentencia de la CDDH declaró igualmente la responsabilidad del Estado venezolano por la violación del deber de motivación y el derecho a la defensa en los procedimientos administrativos y por la violación del derecho a la protección judicial, todos ellos reconocidos en la CADDH.

LA LECTURA AMERICANA

De acuerdo con el artículo 23 de la CADDH se reconoce como derecho fundamental inherente a cualquier persona para elegir y ser electos a los cargos públicos de su país. Dicho derecho, según la letra de ese ordinal, sólo puede ser restringido por «por condena, por juez competente, en proceso penal», norma inédita en los instrumentos regionales y mundiales de derechos humanos.

Lo que sucede en América Latina y el Caribe es que sus sociedades y su desarrollo institucional han transitado bajo condiciones y preocupaciones muy diversas a las europeas, dado que se trata de un subcontinente caracterizado por el flagelo de la corrupción y la mayor desigualdad social de todo el mundo, que provoca la pobreza e incluso el hambre y la desnutrición -que afectan a 53 millones de personas del subcontinente-. Lo anterior, pese al sinsentido de que somos una tierra rica en recursos naturales, rica en la producción de alimentos y rica en desequilibrios increíbles: tenemos al hombre más rico del mundo, el mexicano Carlos Slim según la Revista Forbes, pese a que ninguno de nuestros países son desarrollados ni ricos.

De esas preocupaciones por combatir la corrupción y las enormes desigualdades sociales

únicas en el mundo de nuestra región y que representan un descrédito del sistema democrático, surgen líneas de pensamiento y de acción política-institucional muy singulares, debido a que no se entiende que el respeto y la promoción de los derechos humanos se encuentre garantizado cuando precisamente la corrupción genera que el dinero para combatir los crónicos problemas de pobreza, exclusión social, hambre, analfabetismo, salud, falta de acceso al agua, etc. que afecta no a individuos aislados sino a millones de seres humanos -perspectiva por cierto muy poco estudiada-, sea robado o desviado, produciéndose no solo peculados aislados, sino un auténtico latrocinio a gran escala, producto del robo de los cuantiosos e históricos créditos y donaciones internacionales, del saqueo de las arcas públicas, de la cultura del enriquecimiento a costa del otorgamiento de todo tipo de contratos y concesiones de bienes de dominio público.

Eso explica que en nuestra región los diseños y arreglos institucionales hayan sido muy innovadores a fin de propiciar que diferentes órganos de control sumen esfuerzos en luchar contra el cáncer de la corrupción -incluidas las EFS- y para que nosotros hayamos sido la primera región en el mundo de preocuparse seriamente por el flagelo de la corrupción y adoptara en Caracas Venezuela la Convención Interamericana contra la Corrupción del 29 de marzo de 1996.

En ese sentido es sintomático el tratamiento que las EFS europeas dan a las peticiones o denuncias ciudadanas. Por poner un ejemplo, en España la legislación impide que se dé curso a las peticiones de fiscalización que no provengan del propio Tribunal o del Parlamento (sin perjuicio de que reiteradas peticiones ciudadanas de auditar una entidad o un programa acaben siendo atendidas e incluidas en el programa anual de fiscalizaciones pero siempre por decisión libre del propio Tribunal). Y en cuanto al acceso a la jurisdicción contable, si bien la legislación española prevé la acción pública o popular para la exigencia de la responsabilidad contable, lo hace con tales exigencias y requisitos (necesidad de comparecer asistido de Abogado, riesgo de ser condenado a pagar las costas si resulta finalmente que no hay indicios de responsabilidad contable o que no se individualizan los supuestos de responsabilidad respecto de cuentas o actos

Dos Lecturas de una misma Sentencia...
Enrique Álvarez Tolcheff - Jimmy Bolaños González

concretos) que el ejercicio de tal acción queda dificultado sobremanera.

En cambio, a nuestras EFS y a otros órganos que gozan de gran independencia y profesionalismo, como la Procuraduría General de la República Colombiana, el ordenamiento jurídico les dota de atribuciones sancionatorias, administrando justicia en sede administrativa, con todas las garantías del debido proceso y el derecho de defensa, a imagen de un proceso jurisdiccional.

Por consiguiente no es de extrañar que tampoco esas EFS del otro lado del Atlántico tengan dentro de sus respectivos mandatos jurídicos atribuciones sancionatorias –jurisdiccionales o administrativas- contrario a lo que presentan algunas EFS americanas como el Tribunal de Cuentas de la Unión del Brasil o la Contraloría General de la República costarricense, con lo cual la lucha contra la corrupción se vuelve más eficaz y dotada de nuevos músculos tan necesarios para enfrentar este enorme reto.

Una hermenéutica jurídica más sistemática, contextual, evolutiva y principalista es lo único necesario para superar la interpretación literal, formalista e hipergarantista realizada por la CIDDHH al ordinal 23 de la CADDHH, abarcando la consideración de la Convención Interamericana contra la Corrupción, bajo los principios del respeto del debido proceso y el derecho de defensa, como únicos parámetros para determinar si en un determinado proceso o procedimiento seguido se han respetado o no los derechos fundamentales del afectado.

La salud de la democracia y la credibilidad del sistema interamericano de derechos humanos exige respaldar un sistema jurídico que combata en forma efectiva y amplia la corrupción, poniendo así coto al “realismo mágico latinoamericano y caribeño”, conforme al cual algunas personas se valen de la impunidad reinante, al utilizar las aparentes falencias del sistema para terminar manipulándolo a favor de sus insaciables e inconfesables ambiciones de poder, sin los indispensables filtros de la idoneidad, la ética y la moral que demanda la postulación y eventual elección para el ejercicio de un cargo público.

CONCLUSIONES

- a) El caso de Leopoldo López vs. Venezuela resuelto en el año 2011 por la CIDDHH ha significado el inicio de un interesante debate acerca de los alcances de las potestades sancionadoras de órganos administrativos o jurisdiccionales no penales, respecto de la imposición de restricciones a personas determinadas que han cometido actos de corrupción o abuso con los fondos públicos que administran, para acceder a cargos públicos de elección popular, en el tanto la Corte únicamente admite esa limitación como resultado de la decisión de un juez penal, producto de una condenatoria en firme, todo conforme al artículo 23 de la CADDHH, a efectos de no afectar el ejercicio al sufragio pasivo.
- b) La sentencia de la CIDDHH en comentario genera una afectación directa a las potestades sancionadoras que algunas EFS de la región latinoamericana han desarrollado para combatir la corrupción endémica que desde hace muchos años padecen nuestros países, conforme a los mandatos de sus ordenamientos jurídicos, afectación de la que están exentas las EFS europeas cuyos mandatos no alcanzan atribuciones sancionatorias que impidan el acceso de cargos públicos, sean o no de elección popular.
- c) Algunos especialistas echan de menos una interpretación menos literal de los alcances del artículo 23 de la CADDHH, a los efectos de que la lucha contra el cáncer de la corrupción no sea cercenada en forma innecesaria en nuestros sistemas democráticos, en el tanto lo importante para el respeto de los derechos fundamentales no reside en un reduccionismo penalista hipergarantista, sino en la tutela de los principios de debido proceso, derecho de defensa y demás garantías procesales que deben ser observadas en todo juicio justo, incluidos aquellos que pueda enderezar las EFS e incluso otros órganos administrativos o jurisdiccionales, ya que no se están imponiendo penas privativas de libertad.

España

Nuestras EFS



**PILAR NORIEGA
SÁNCHEZ**
Subdirectora
Técnica
Departamento de
Entidades Locales
Tribunal de Cuentas
de España

La Rendición de Cuentas de las Entidades Locales en España. Un Caso Innovador

RESUMEN ANALÍTICO

El artículo trata de la experiencia modernizadora de la rendición de cuentas de las Entidades locales españolas gracias a la incorporación de las TIC. El alto grado de incumplimiento de la obligación de rendición por diversas causas (complejidad de la información demandada, desidia de los responsables políticos, desinterés ciudadano ante la dificultad del asunto) ha dado paso a una situación de colaboración entre fiscalizados y fiscalizadores que facilita la accesibilidad a las cuentas públicas y la transparencia de las mismas.

PALABRAS CLAVE

Accesibilidad/Entidades Locales/Nuevas Tecnologías (TIC)/Rendición de cuentas/Transparencia

España

Nuestras EFS

DESARROLLO

Desde el ejercicio 2004 el Tribunal de Cuentas de España está inmerso en un proyecto con la finalidad de modernizar la rendición de cuentas de las Entidades locales mediante la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) a este aspecto esencial para el adecuado de control de estas entidades.

Este proyecto pionero que está obteniendo grandes resultados y constituye un referente a nivel nacional e internacional, fue presentado por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Complutense de Madrid a los Premios de Naciones Unidas al Servicio Público (UNPSA 2012), máximo reconocimiento a nivel mundial de la excelencia en el sector público, en la categoría “Mejorando la gestión del conocimiento en el sector público” al que se presentaron más de 70 proyectos, superando los sucesivos procesos selectivos y resultando nominado para la fase final.

La incorporación de las TIC en las relaciones con las administraciones locales y su contribución a la transparencia en la rendición de sus cuentas, constituyó un reto al que debía enfrentarse el Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador del Estado, mediante la búsqueda de nuevas formas de gestión de la información que mejorasen la calidad y fiabilidad de las cuentas rendidas por las entidades locales así como la eficacia y eficiencia de la labor de fiscalización realizada.

La transformación radical de la rendición de cuentas de las entidades locales en España que se ha producido en los últimos años, se ha logrado mediante profundos cambios normativos y procedimentales que han afectado a las relaciones de las entidades locales con los órganos de control y a los procedimientos de rendición y examen de las cuentas, y que se materializaron en la aprobación en 2007, por el Pleno del Tribunal de Cuentas de España, de una Instrucción que regula el formato de la cuenta general de las entidades locales en soporte informático y el procedimiento telemático para su rendición, en el despliegue de una Plataforma web para su recepción y análisis en el mismo ejercicio y, recientemente, en el Portal de Rendición, a través del cual cualquier ciudadano

o institución pública o privada que lo desee puede consultar las cuentas rendidas.

En España, el mapa local se caracteriza por su disparidad y heterogeneidad, así como por el gran número de entidades existentes. En él conviven el municipio más grande -el Ayuntamiento de Madrid- con el más pequeño con una población de 8 habitantes; la organización más compleja con la más simple en la que no existe organización administrativa alguna; entidades con una gran capacidad inversora y aquellas que por su simplicidad y escasez de medios apenas desarrollan algún proyecto; entidades supramunicipales y entidades cuyo ámbito territorial es inferior al municipio; las que suponen la agrupación de municipios o aquellas que suponen figuras jurídicas novedosas en el ámbito local y que proliferan en la actualidad, como son los consorcios o las fundaciones. Conviven también en el mundo local entidades sujetas al derecho público y aquellas que ajustan su actividad y contabilidad al derecho privado.

El resultado de este “mapa local” es una amalgama de entidades que conforman el sector local español, que en la actualidad está formado por casi 13.500 entidades matriz que adoptan las más dispares figuras jurídicas, de las que dependen más de 3.000 entidades creadas por éstas.

La labor de fiscalización que en el ejercicio de sus competencias debía realizar el Tribunal de Cuentas estaba, hasta la incorporación de las TIC al proceso de rendición de las cuentas, claramente limitada no solo por este mapa local tan heterogéneo sino, principalmente, por los procedimientos obsoletos utilizados para ello.

En el año 2004 el Departamento de Entidades Locales del Tribunal de Cuentas elaboró una Informe que elevó al Parlamento español en el que analizaba la situación de las cuentas rendidas por las entidades locales, las carencias de las mismas y las posibles medidas por adoptar para mejorar los niveles de rendición, la calidad de las cuentas rendidas y los procedimientos de transmisión de las cuentas al Tribunal de Cuentas.

Tras debatir y estudiar la cuestión en profundidad se concluyó que no existía una única causa que explicara las deficiencias observadas en las cuentas rendidas que frecuentemente eran remitidas incompletas, descuadradas y plagadas de

España

La Rendición de Cuentas de las Entidades Locales en España. Un Caso Innovador

errores, principalmente las de las entidades pequeñas, sino que confluían múltiples factores (complejidad de los estados contables que conformaban las cuentas que rendir, obligaciones formales que no tenían en cuenta el tamaño y características de la entidad, escasez de medios técnicos y humanos, falta de preparación técnica, falta de apoyo institucional, etc.) siendo la más importante, tal vez, la falta de voluntad de algunos responsables públicos de rendir cuentas de su gestión, en ocasiones por una actuación deliberada de sustraer a los órganos de control, a los vecinos e incluso a los adversarios políticos información relevante para enjuiciar su gestión y, en otras, por desconocimiento de la importancia de formar y aprobar las cuentas, adquiriendo esta obligación un carácter marginal en el devenir de la entidad local.

Que un alcalde no rindiera las cuentas de su entidad local no le importaba a nadie y este incumplimiento no solo no tenía, en la práctica, consecuencias legales ni disciplinarias para él, más allá de la mención expresa en los Informes elevados por el Tribunal de Cuentas al Parlamento, sino que tampoco tenía consecuencias sociales, pues por desconocimiento del derecho que tiene cualquier ciudadano a conocer las cuentas de su municipio o por dejadez y escepticismo (para qué las voy a consultar, no las entiendo, no voy a saber buscar ningún dato, etc.) no eran demandadas por la ciudadanía, no estando, además, las cuentas disponibles para su consulta en ninguna instancia.

No era ajeno a esta situación el procedimiento en que las entidades locales cumplían con su obligación de rendir cuentas, en papel, que limitaba necesariamente la labor de fiscalización que de las cuentas rendidas hacía el Tribunal de Cuentas, por cuanto el número de entidades por fiscalizar y la ingente cantidad de documentación rendida obligaba a analizar las cuentas por muestreo, quedando un gran número de entidades sin analizar. Esta situación se traducía en el clima de impunidad en que se movían los responsables públicos. Además, la rendición de cuentas en papel requería para su tratamiento y análisis la dedicación de un gran volumen de recursos humanos y

materiales con el consiguiente coste de oportunidad en términos de fiscalización.

Era necesario, por ello, implantar un sistema de rendición más sencillo para las entidades locales que permitiera, además, a los órganos de control, el análisis de la totalidad de las cuentas rendidas, concienciando a las entidades locales de la importancia de rendir cuentas de su gestión, no solo como cumplimiento de una obligación sino como culminación del compromiso asumido con sus electores dando cuenta de los servicios prestados a la comunidad. En definitiva pretendíamos crear una verdadera cultura de rendición de cuentas como medida de higiene democrática.

Se impuso a los responsables del incumplimiento de la obligación de rendir cuentas las multas coercitivas previstas en el ordenamiento jurídico español las cuales, con independencia de su limitada cuantía, tuvieron un impacto positivo tanto por la carga de sanción moral que llevaban aparejada como por su efecto disuasorio ante otros incumplidores.

Se realizó una fiscalización, para su elevación al Parlamento español, del cumplimiento por parte de la administración provincial de su labor de asesoramiento y de apoyo material y técnico a las entidades locales de su territorio, con el objeto de concienciarlas del papel capital que debían desarrollar en este ámbito de actuación.

La aprobación por el Gobierno de tres nuevas Instrucciones de contabilidad (ICAL) a las que obligatoriamente han de ajustarse las entidades locales y cuya aplicación depende del presupuesto que manejen y de la población del municipio, y su entrada en vigor en el ejercicio 2006, supuso una serie de mejoras en la línea demandada por el Tribunal de Cuentas de España: por un lado, se simplificó el modelo contable aplicable a las entidades locales de escasa dimensión reduciendo las obligaciones formales para la llevanza de la contabilidad, se simplificaron los estados y anexos que integran la cuenta que han de rendir las entidades locales y se incorporó al sector público local al proceso de obtención y rendición de cuentas en soporte informático con el fin de facilitar el tratamiento flexible de la información contable.

Se logró después implicar al Gobierno español para que, tras elaborar los planes de contabilidad

España

Nuestras EFS

a los que deben sujetarse las entidades del sector público español (ICAL), estableciera un formato informático reglado de la cuenta (“xml” y “pdf”) para su envío telemático a los órganos de control externo.

Con la finalidad de involucrar a todos los actores públicos en el cambio de modelo de rendición se organizaron reuniones con las distintas administraciones implicadas en este proceso con objeto de poner en común criterios y técnicas de control, aunar esfuerzos y evitar duplicidades de control. Como resultado de estas reuniones se firmaron Convenios de Colaboración entre el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo regionales con competencias concurrentes sobre las entidades locales de su común ámbito competencial, para facilitar que las entidades locales pudieran cumplir con sus obligaciones legales de rendición de cuentas tanto ante el Tribunal de Cuentas como, en su caso, ante el correspondiente órgano de control regional en un acto único, coordinando el examen de las cuentas rendidas mediante la implantación de criterios homogéneos de fiscalización en todo el ámbito nacional, evitando de esta manera duplicidades de análisis y actuaciones fiscalizadoras discrepantes.

Con posterioridad y simultáneamente al desarrollo de las aplicaciones informáticas que permitieran la recepción, análisis y explotación de las cuentas recibidas en un soporte informático reglado y por medios telemáticos (ficheros “xml” y “pdf”), fue necesario programar y planificar un conjunto de actuaciones que incentivaran y facilitaran la transición, tanto en el propio Tribunal de Cuentas, como en las entidades locales, de la rendición en soporte papel a la rendición en soporte informático y por procedimiento telemático, gestionando el cambio a través de un Plan de comunicación (informando a las Entidades locales de los cambios normativos), de una Plan de formación (mediante la impartición de cursos a los usuarios potenciales de la Plataforma de Rendición) y de un Plan de apoyo (estableciendo un Centro de atención al Usuario (CAU) atendido por teleoperadoras y una asistencia técnica a las entidades locales a través de la empresa prestadora del servicio de mantenimiento de las aplicaciones informáticas de la Plataforma de rendición).



En España, el mapa local se caracteriza por su disparidad y heterogeneidad, así como por el gran número de entidades existentes. En él conviven el municipio más grande –el Ayuntamiento de Madrid– con el más pequeño con una población de 8 habitantes

Por último, se desarrollaron las aplicaciones informáticas necesarias para recibir las cuentas rendidas y para explotar la totalidad de la información suministrada por las Entidades locales, tanto de forma individual como agregada. En agosto de 2007 entró en funcionamiento la Plataforma web para la rendición telemática de la cuenta general de las entidades locales, utilizada tanto por el Tribunal de Cuentas como por los órganos regionales de control externo que se adhirieron.

La información contenida en la cuenta que ha de rendir una entidad local combina para cada entidad contable (Entidad local matriz y entidades dependientes) dos formatos de soporte informático: el formato “pdf”, que presenta la información con la forma establecida en la correspondiente Instrucción de contabilidad local y permite una visualización directa e intuitiva de los estados financieros por el analista contable y el formato “xml”

España

La Rendición de Cuentas de las Entidades Locales en España. Un Caso Innovador

que presenta la información numérica estructurada facilitando su tratamiento y análisis.

Desde el punto de vista funcional, la Plataforma de rendición telemática consta de dos grandes bloques: por una parte, el entorno al que acceden las entidades locales para rendir su cuenta y por otra el entorno de recepción, validación, examen y explotación de las cuentas rendidas al que acceden el Tribunal de Cuentas y los órganos de control regionales.

El contenido y la estructura de los ficheros “xml” que conforman la cuenta, ha de cumplir las especificaciones técnicas (esquemas “xsd”) publicadas en el portal de la Administración del Estado español en Internet (<http://www.oficinavirtual.pap.meh.es/sitios/oficinavirtual/es-ES/ContabilidadPublicaLocal/>) y las especificaciones técnicas (esquemas “xsd”) publicadas en el portal del Tribunal de Cuentas.

La entrada de la entidad local a la aplicación se realiza a través del Área Privada del Portal (www.rendiciondecuentas.es), con un usuario y contraseña. En ella las entidades tienen acceso completo tanto a sus propios datos censales, que podrán gestionar, como a toda la información referente a la rendición efectuada en ejercicios anteriores. La Plataforma contiene, como un pilar fundamental para mejorar la rendición, un censo de entidades locales así como la información relativa a sus entidades dependientes. Esta información interactúa con la entidad local de manera que cuando va a iniciar la rendición la Plataforma indica qué ficheros concretos (“xml” y “pdf”) y de qué entidades debe incorporar para completar la rendición, asegurando la integridad de las cuentas rendidas.

Con carácter previo al envío de la cuenta, la entidad ha de proceder a su validación para lo que cual se ejecuta un conjunto de comprobaciones automáticas (más de 400) de integridad, coherencia, contables y de cumplimiento de la normativa con el fin de asegurar la corrección formal y contable de la información financiera rendida, así como que existe la debida coherencia entre los distintos estados financieros.

La Entidad local que va a rendir su cuenta tiene dos posibilidades para remitirla: o bien incorpora a la Plataforma los correspondientes ficheros

o, si su sistema contable no genera los correspondientes “xml” y “pdf”, cumplimenta los formularios habilitados al efecto.

Esta validación se puede hacer en dos momentos distintos: antes de comenzar la rendición o una vez cargados los ficheros y antes de proceder a su envío. Si como resultado de las comprobaciones realizadas automáticamente por la aplicación, se detectaran incidencias en la información u omisiones de cuentas de entidades dependientes o de estados contables, se muestra a la Entidad local una descripción de dichas incidencias para su conocimiento y para que si así lo desea las subsane o justifique antes de proceder a su remisión telemática.

De esta manera la Entidad local conoce en todo momento el estado de la información que va a enviar, ya que la aplicación le informa de todas las incidencias que detecta en la misma, tanto de la falta de algún tipo de documentación (cuentas anuales de dependientes, documentación complementaria), como de errores de coherencia contable. La Entidad puede optar por subsanar dichas incidencias antes del envío o por justificarlas en un formulario editable donde podrá alegar lo que estime oportuno.

La intención de que la Entidad local conociera por anticipado el resultado de las validaciones efectuadas fue su efecto disuasorio, pues el Alcalde/ Presidente de la entidad ha de firmar, al enviar la cuenta, este resultado no pudiendo, por tanto, alegar desconocimiento, habiéndose observado una disminución radical, desde la puesta en marcha de la Plataforma, de las deficiencias de las cuentas rendidas.

La Entidad local, puede, además, acceder en todo momento a las comunicaciones oficiales que, como resultado del análisis de la cuenta rendida, le haya realizado el órgano de control. Éste fiscaliza todas las cuentas rendidas, generando de forma automática el oficio a remitir a las entidades fiscalizadas en el que se detallan todas y cada una de las incidencias detectadas y aquellos comentarios, sugerencias o recordatorios que se desee comunicar.

La totalidad de la información contable contenida en las cuentas rendidas se incorpora a una base de datos, para su posterior explotación. Esta

España

Nuestras EFS

base de datos permite la realización de análisis posteriores de carácter agregado (a nivel provincial, por comunidad autónoma o a nivel nacional) mediante la elaboración de estudios comparativos entre varios ejercicios, entre tipos de entidades, entre entidades pertenecientes al mismo o a distinto tramo de población, etc., es decir, se puede realizar cualquier tipo de análisis vertical u horizontal que se desee en cada momento, como punto de partida para análisis posteriores o de fiscalizaciones de la legalidad, eficiencia y eficacia de la gestión realizada.

La Plataforma de rendición de cuentas de las entidades locales del Tribunal de Cuentas en España constituye un referente en el desarrollo de la interoperabilidad en los sistemas informáticos, al permitir la interoperabilidad técnica (permite que dos máquinas se puedan conectar entre sí y entenderse, “hablar”), utilizando estándares abiertos; semántica (permite la comunicación mediante un idioma “mensaje” común-xml-) y la interoperabilidad organizativa (las administraciones se organizan para potenciar la comunicación y la reutilización de información entre ellas). Ello ha determinado que el Gobierno de España haya considerado este Proyecto una referencia a nivel estatal de la aplicación de los tres tipos de interoperabilidad de manera exitosa, constituyendo una experiencia única en España con el suficiente nivel de penetración y maduración.

La transparencia y la accesibilidad de la información económico-financiera de las entidades públicas constituyen objetivos estratégicos de los Estados miembros de la Unión Europea. Se pretende lograr una administración pública abierta a los ciudadanos, que informe lo más ampliamente posible de la toma de decisiones, de la ejecución de las políticas públicas y de los resultados de su gestión, mediante información accesible, comparable y periódica.

Recientemente, tras conseguir la consolidación en España de la rendición telemática y comprometido como está el Tribunal de Cuentas en dotar de una mayor transparencia a la gestión pública, toda la información obrante en la Plataforma de rendición de cuentas sobre las entidades locales y las cuentas anuales rendidas se ha

puesto a disposición de los ciudadanos en el Portal de Rendición de Cuentas (www.rendiciondecuentas.es).

El Portal permite consultar las cuentas de cualquier ayuntamiento, o de cualquier otra entidad local y ofrece un acceso a la información económico, financiera, patrimonial y presupuestaria de las entidades locales para conocer los ingresos que han recaudado en un año, los principales impuestos y demás tributos que componen sus ingresos, cuánto se ha gastado en el ejercicio, en qué se han gastado los recursos que han obtenido o cuál es la situación patrimonial de la Entidad local. Además ofrece, a través del Observatorio de rendición, una “fotografía” del estado de la rendición de cuentas de las entidades locales, por ejercicios, tipo de entidad y región.

De esta forma el Portal se configura como un instrumento básico que contribuye a la transparencia de las cuentas de la administración local, que se muestran tal y como han sido aprobadas por sus respectivos Plenos, haciéndolas más accesibles a los ciudadanos.

La experiencia del Tribunal de Cuentas en la incorporación de las TIC a la rendición de cuentas, ha sido, a lo largo de estos años, muy positiva. Una vez vencida la natural resistencia al cambio por parte de las entidades locales, las ventajas han sido evidentes, contribuyendo a que la rendición de cuentas de las entidades locales sea sencilla e intuitiva, incrementando la eficacia y eficiencia del control externo ejercido por el Tribunal de Cuentas y aumentando la transparencia de la gestión pública realizada por estas entidades.

Por mi parte, he tenido el privilegio de estar involucrada en este proyecto que ha constituido un reto para todos los que hemos participado en él y aunque su desarrollo ha sido en algunos momentos agotador, ha constituido, al mismo tiempo, una experiencia profundamente satisfactoria pues pocas veces se tiene la oportunidad de formar parte de un proyecto que haya contribuido a concienciar a los responsables públicos de la importancia de informar a la ciudadanía de su gestión, cambie los procedimientos de control y consolide la transparencia y accesibilidad de las cuentas de las entidades locales.

Actividades

Red de Expertos en Fiscalización

RELATORIO DE FORO Y OTRAS ACTIVIDADES

La misión de la Red de Expertos en Fiscalización es generar y compartir conocimientos mediante el trabajo en red y promover el fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, a través del logro de los siguientes objetivos generales:

- Mantener el contacto entre los profesionales iberoamericanos del área de Fiscalización.
- Crear un foro permanente para la difusión de conocimientos, noticias y casos prácticos de organizaciones iberoamericanas.
- Servir como punto de contacto operativo entre profesionales que demanden colaboración de colegas de otros países para el desarrollo de sus tareas.
- Contribuir a la mejora continua de los programas de formación.

Para garantizar el logro de los objetivos planteados, la Red de

Expertos en Fiscalización ha definido unos principios de base para su funcionamiento:

- Organización de las actividades a través de un Equipo Coordinador, de carácter temático que será rotativo, constituido por un Coordinador temático por parte del Tribunal de Cuentas de España, Enrique Álvarez Tolcheff, y dos Coordinadores por parte de América Latina durante este segundo semestre del 2012, Hugo Rodolfo Jensen conjuntamente con Ricardo Felicimo Acedo, quien tomará el relevo definitivo en el primer semestre del 2013. Asimismo, contará con el apoyo de una coordinación logística y técnica por parte de la Fundación CEDDET, que apoyará tanto a los coordinadores temáticos como a los miembros de la Red en el uso de la plataforma virtual y en la dinamización y realización de actividades.

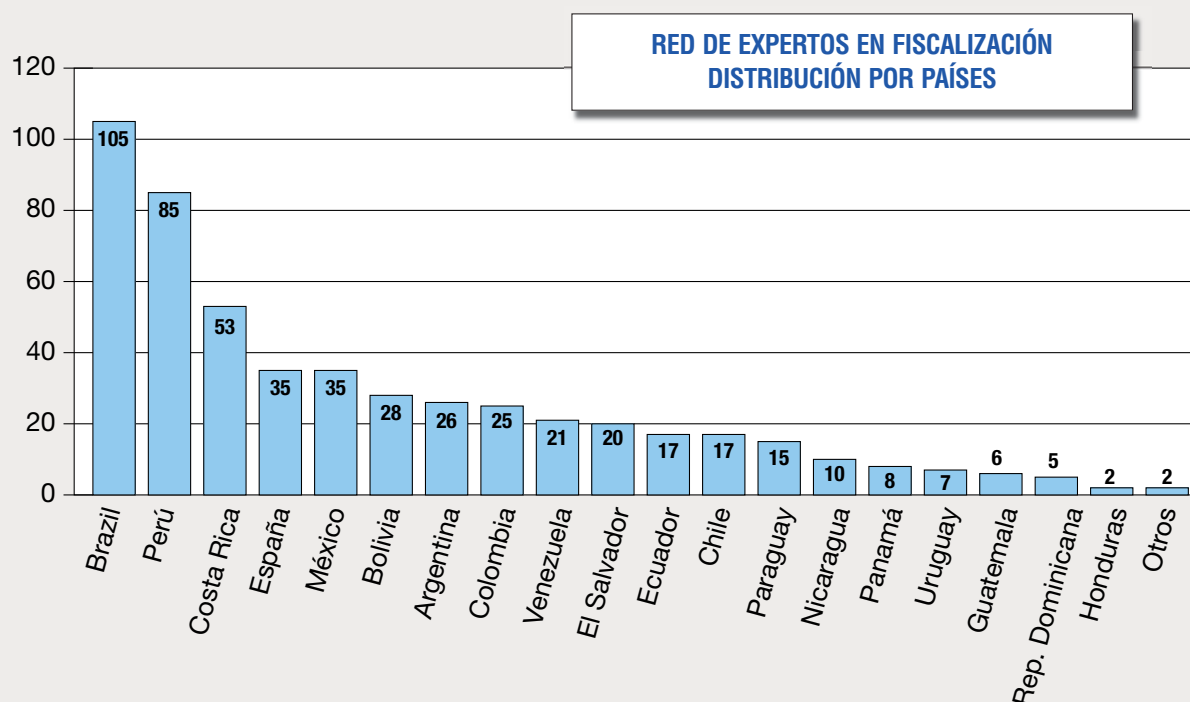
• Consenso entre los miembros de la RED del tipo de actividades que se van a realizar y de las normas básicas para su puesta en práctica: foros de discusión, revista digital, talleres virtuales, documentación, etc.

• Crecimiento progresivo en número de actividades, documentación de interés y participantes de la RED en función de la demanda de sus miembros.

• Calidad de la documentación aportada y de las actividades planteadas.

• Participación activa de un porcentaje significativo de sus miembros a fin de conseguir un enriquecimiento progresivo del fondo documental de la RED y un afianzamiento de las relaciones personales y profesionales.

Hasta finales del mes de mayo la RED en FISCALIZACIÓN cuenta con 522 miembros. Se distribuyen según el siguiente gráfico:



Actividades

Red de Expertos en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

INFORME

Grupo Consultas y Sugerencias para el Plan de Actividades de 2012



Moderado por:
ENRIQUE ÁLVAREZ TOLCHEFF
Coordinador institucional de la Red de Expertos en Fiscalización

Fechas: 23 de enero al 2 de marzo de 2012.

Número de participantes en el grupo: 9 miembros.

Número de aportaciones: 21 respuestas en 3 Debates.

Países participantes: Costa Rica, Argentina, Brasil, España, Uruguay.

DESCRIPCIÓN

Mediante la constitución del grupo "Consultas y sugerencias para el plan de actividades de 2012" se ha buscado la máxima participación de los miembros de la Red en la definición de las actividades que van a desarrollarse a lo largo de 2012.

Debido a la constitución del grupo una vez iniciado 2012 y habiendo tenido que programar previamente las actividades del primer semestre del año en curso, es posible que algunas de las preferencias manifestadas no puedan ser tenidas en cuenta durante este año, sin perjuicio de que pasen a engrosar una lista de intereses que serán tomados en consideración en ejercicios venideros.

La experiencia demuestra por lo tanto que es deseable constituir el grupo a finales de cada año

para que las participaciones constituyan un instrumento real de planificación de las actividades del año siguiente. Se toma nota de esta circunstancia para proceder a finales de 2012, con vistas a la programación de 2013.

No obstante, ha habido tiempo para realizar el primer foro temático del año atendiendo al deseo manifestado por uno de los participantes, precisamente el coordinador temático por Iberoamérica. El foro "Algunas cuestiones fundamentales que plantea la auditoría de rendimiento" es, como acaba de señalarse, el resultado de la preferencia manifestada en este grupo.

DESARROLLO DEL GRUPO

La participación se ha desarrollado en torno a tres debates:

- 1) Foros temáticos para 2012
- 2) Talleres virtuales para 2012
- 3) Sugerencias y otras actividades

Hay que destacar también que algunos miembros de la Red se dirigieron por correo interno al coordinador temático por España para hacer saber sus intereses y preferencias. No todos hicieron caso a la recomendación del coordinador de que de-

jaran las intervenciones por escrito en los debates del grupo, a pesar de lo cual se toma nota igualmente de las preferencias manifestadas por aquella vía.

CONCLUSIONES

Salvo error u omisión, de las intervenciones de los miembros de la Red cabe deducir las siguientes propuestas de actividades:

1) Foros temáticos para 2012

–Tesorería Pública: Caja Única del Estado, su funcionamiento, beneficios y desventajas en su aplicación.

–La potestad de fiscalización de las EFS respecto a los sujetos privados que reciben y administran fondos públicos.

–El presupuesto público como un instrumento de las EFS para el control previo: ¿Es realmente efectivo?.

–Objetivos y perspectivas de las auditorías ambientales.

–La transparencia como parámetro de la conducta administrativa y de la función fiscalizadora.

–Gestión del conocimiento por las EFS: producción, asunción y difusión hacia la sociedad.

Actividades

Red de Expertos en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

–Análisis de la deuda pública a través de indicadores: sostenibilidad, vulnerabilidad y flexibilidad.

2) Talleres virtuales para 2012

–La responsabilidad contable: estudio de casos (surgimiento y atribución).

–Auditoría medioambiental.

–Control de ingresos: determinación de responsabilidades por falta de percepción y persecución del cobro.

–El rol de las EFS en la rendición de cuentas.

–De la contabilidad presupuestaria a la contabilidad patrimonial y de costos como punto de partida para una auténtica rendición de cuentas.

3) Sugerencias y otras actividades

–Difusión de la Red de Expertos en Fiscalización entre los profesionales del control externo en Iberoamérica.

–Realización de actividades mixtas con otras Redes: Red de Expertos en Infraestructuras, Red de Expertos en Gestión Pública.

–Análisis de la responsabilidad de técnicos y abogados por el asesoramiento previo a la emisión de actos administrativos.

–Temas relacionados con la observación legal del acto administrativo.

Estos asuntos serán objeto de una encuesta más amplia entre todos los miembros de la Red de Expertos en Fiscalización para priorizarlos en función del consenso que cada uno de ellos suscite.

INFORME FORO TEMÁTICO FEBRERO 2012

Algunas cuestiones fundamentales que plantea la auditoría de rendimiento



Moderado por:
HUGO RODOLFO JENSEN

Fechas: Del 20 de febrero al 2 de marzo de 2012.

Número de participantes en el foro: 11

Número de aportaciones: 27

Número de visitas: 265

Países participantes: Argentina, Costa Rica, España, México, Perú, Uruguay

DESCRIPCIÓN

El foro se llevó adelante entre el 20 de febrero y el 02 de marzo de 2012.

Los aspectos debatidos, fueron los previstos en la Planificación, habiéndose realizado el

mismo en el plazo estipulado, considerando que se han cumplido los objetivos propuestos.

En primer lugar, se abordó la competencia constitucional y legal de las EFS para realizar auditorías de rendimiento o gestión. Como segunda cuestión, las dificultades que enfrentan los auditores al momento de concretar este tipo de trabajos. Como último tópico, las ventajas o necesidades que vienen a cubrir, para los gestores y la ciudadanía en general, las conclusiones que surgen este tipo de controles.

CONCLUSIONES

Se hace una breve síntesis de los aspectos analizados, destacando que en general no existieron discrepancias entre los participantes respecto de la necesidad de efectuar este tipo de auditorías, entendiendo que ya no alcanza con determinar que la gestión se llevó adelante en el marco de la legalidad (auditoría de legalidad o cumplimiento). Se necesita saber si la gestión ha sido eficiente, eficaz y económica, como una primera aproximación a esta problemática, ya que alguno de los participantes

Actividades

Red de Expertos en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

también fue un poco más allá y habló de la necesidad de efectuar auditorías de ecología, de ética y de equidad.

1) Competencia Legal para Realizar Auditorías de Rendimiento o Gestión

En general, surge de los aportes realizados por los participantes de este foro, que las EFS de las que contamos con información (Argentina, Costa Rica, España, México, Perú y Uruguay), tienen competencia constitucional o legal, para realizar auditorías de gestión, por supuesto, con diferentes matices.

En algunas EFS esa facultad está explícitamente definida (Ejm: Costa Rica, México), en otras, como Uruguay, surge por deducción, cuando autoriza al Tribunal de Cuentas a “intervenir en todo lo relativo a la gestión financiera...”.

Por otra parte, que las EFS tengan competencia para llevar adelante este tipo de controles, no significa que se ejerza en su plenitud. Ejemplo de ello son Perú, donde de acuerdo con la información suministrada, sólo se han efectuado dos auditorías de este tipo o Uruguay, donde directamente no se realizan.

Por otra parte, pareciera ser que otras EFS, como por ejemplo la Contraloría General de la República de Costa Rica, y de acuerdo con los casos enunciados por los participantes, son bastante usuales.

2) Principales Dificultades para Realizar Auditorías de Rendimiento

Todos los participantes plantearon dificultades al momento de encarar este tipo de trabajos. Entre las más significativas son las siguientes:

a) Las entidades sujetas al control no cuentan con indicadores de la gestión y el auditor debe elaborarlos para llevar a cabo la auditoría.

b) Si la planificación de las actividades del ente no es correcta o está poco desarrollada, probablemente carecerá de metas bien formuladas y buenos indicadores de eficiencia, eficacia, calidad y economía. Ello conlleva que el gestor público no puede controlar si se están o no alcanzando los objetivos y hacer las correcciones oportunas y pertinentes. El auditor o la EFS tampoco tendrá parámetros adecuados por su fiscalización y deberá consignar en su informe esa deficiencia para que se subsane.

c) Es también habitual que las entidades auditadas no dispongan de información sobre objetivos por realizar, su cuantificación, datos de ejecución, indicadores elaborados.

d) Las dificultades en la gestión de la fiscalización operativa se puede atribuir también a la gran rotación del personal en los sectores del Gobierno y por ende, la pérdida de protocolos y responsabilidades.

e) Otro de los problemas que se señala es el perfil especial que requiere un auditor que

efectúe auditorías de gestión, perfil con el que no cuentan la mayoría de auditores que llevan a cabo auditorías de legalidad, de cumplimiento o financieras.

3) Principales Ventajas de Realizar Auditorías de Rendimiento

La opinión fundamental es que los ciudadanos desean una buena gestión pública que provea el máximo de servicios con el menor número de recursos y al menor costo, para que la carga impositiva no sea tan gravosa. No alcanza ahora con señalar que la gestión se ha desarrollado en el marco de la legalidad, sino conocer objetivamente los resultados obtenidos, si se exploraron todas las alternativas posibles, si se mejoraron los servicios públicos, las asistencias sociales, si no se produjeron despilfarros.

Tal vez, como lo señaló un participante, en esta etapa uno de los principales aportes que puede realizar una EFS en la mejora de la gestión pública es señalar que por una incorrecta planificación, no se ha podido realizar una auditoría de rendimiento, cuyos resultados seguramente serían de gran utilidad tanto para el gestor, como para la ciudadanía en general. Si el auditor señala en su informe la necesidad de su elaboración para el ejercicio siguiente y el ente auditado asume este compromiso, la auditoría habrá logrado su primer objetivo, que es el de crear conciencia de la necesidad de contar con esta información para una adecuada rendición de cuentas.

Actividades

Red de Expertos en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

FORO DE EXPERTOS

Ciudadanía y Entidades Fiscalizadoras Superiores: Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas



Moderado por:

CAROLINA CORNEJO. Politóloga. Programa de Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. Argentina.

Fechas: Del 16 al 27 de abril de 2012.

Número de participantes en el foro: 19

Número de aportaciones: 72

Países participantes: Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, México, Paraguay, Uruguay, España y Venezuela.

OBJETIVO DEL FORO

El foro tuvo como objetivo analizar avances institucionales y desarrollos innovadores en la implementación de prácticas de Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas/Accountability (TPA) por parte de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, con el fin de promover un intercambio de experiencias entre actores de distintos países y alentar una agenda inclusiva de la ciudadanía en el ejercicio del control externo.

RESUMEN ANALÍTICO

El Foro de Expertos "Ciudadanía y Entidades Fiscalizadoras Superiores: Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas" ha reunido en un espacio de debate a miembros de la Red de Expertos en

Fiscalización, así como también a representantes de Entidades de Fiscalización Superior y de organizaciones de la sociedad civil que fueron especialmente invitados a participar en virtud de su expertise y experiencia en iniciativas de vinculación entre la ciudadanía y los organismos de control. Sus intervenciones le han imprimido una dinámica muy particular al desarrollo del foro, generando un intercambio nutrido de reflexiones y experiencias de TPA entre actores de la región vinculados a estos temas desde distintos ámbitos.

Cabe destacar que el foro ha servido de plataforma para 1) debatir sobre buenas prácticas de TPA y generar un mapa regional sobre la situación de las EFS, 2) analizar integralmente experiencias valiosas, dilucidando sus fortalezas y debilidades en cada contexto a fin de formular recomendaciones; e 3) identificar oportunidades de cooperación y desafíos para la implementación de buenas prácticas.

PALABRAS CLAVE

Entidades de Fiscalización Superior/Sociedad Civil/Transpa-

rencia/Participación ciudadana/Rendición de cuentas.

BALANCE Y CONCLUSIONES DEL FORO

Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas en las EFS de América Latina

Prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas/accountability (TPA) en las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) de distintos países ponen en evidencia las potencialidades de promover la vinculación con la ciudadanía, generando canales de comunicación y retroalimentación que contribuyen a fortalecer la calidad del control y – especialmente- a las EFS, actores claves para la transparencia de la gestión del Estado y el combate a la corrupción.

A partir del trabajo que emprende la INICIATIVA TPA en la promoción de un acercamiento entre EFS y sociedad civil en América Latina, y de los lineamientos esbozados en la presentación del foro, se dio paso a un intercambio entre actores institucionales y sociales en relación con las potencialidades y debili-

Actividades

Red de Expertos en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

dades en la implementación de prácticas de TPA, así como los retos futuros que ella plantea.

Sobre la base de un documento de síntesis de buenas prácticas que recogía los principales instrumentos normativos internacionales que sentaron precedentes en la difusión de principios de TPA en las EFS, las intervenciones sucesivas de los participantes permitieron:

1) esbozar un diagnóstico de situación con base en el desarrollo de prácticas de TPA en las entidades de sus países; 2) detectar buenas prácticas vigentes, analizando los mecanismos que favorecen u obstaculizan su implementación; y 3) desarrollar propuestas e identificar oportunidades para una agenda de TPA.

A continuación se resumen los principales puntos abordados en el foro, según se trate de desarrollos en transparencia, participación ciudadana o rendición de cuentas en las EFS.

Transparencia en las EFS

La gran mayoría de las EFS incorpora prácticas de transparencia, al publicar información institucional y sobre los productos del control, siendo este tipo de políticas favorecidas en muchos casos por la existencia de un marco normativo que alcanza a los organismos. Ello es particularmente notorio en el caso de la ASF de México y de la CGR de Chile, en donde la sanción de una Ley Nacional de Acceso a la Información Pública ha operado como incentivo para la apertura de las EFS y la implementación

de una política activa de transparencia.

Por otra parte, las reflexiones compartidas por los participantes sobre la situación en sus respectivas entidades han reforzado la hipótesis de que la ausencia de una ley nacional que las alcance no constituye una limitación en la implementación de mecanismos de transparencia. Por ejemplo, la CGR de Costa Rica y la AGN de Argentina han emprendido una política intensa de comunicación y difusión de los resultados del control, aun cuando no se dispone de una normativa nacional sobre transparencia activa. En efecto, en muchos países que no cuentan con ley de este tipo, la generación de espacios institucionales (como el Ministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, creado en Bolivia) puede ser operante para reforzar las funciones de fiscalización y así complementar la labor desempeñada por las EFS.

Otro aspecto que ha sido abordado al reflexionar sobre prácticas de transparencia vigentes ha sido el uso de las nuevas tecnologías y redes sociales como herramientas que contribuyen a difundir el trabajo desarrollado por los organismos y, al mismo tiempo, a acercarlos a los actores sociales interesados en el control. En este sentido, también se ha destacado la importancia de conjugar la política de difusión con un formato de producción y presentación de la información que sea comprensible por la ciudadanía, a fin de maximizar el aprovechamiento del trabajo que desarrollan las EFS, lle-

vándolo a la esfera y al debate público, y así revalorizar la labor que emprenden como parte integral del sistema de rendición de cuentas gubernamental.

Entre las buenas prácticas compartidas en el foro, cabe destacar la política de transparencia activa de la CGR de Chile, que incluye: la disponibilidad de la agenda del contralor y de otras altas autoridades del organismo en el sitio Web oficial; la publicación de informes de auditoría y dictámenes emitidos por la Contraloría que sientan jurisprudencia para la Administración del Estado, así como la realización y publicación de las cuentas públicas anuales de la CGR.

Participación Ciudadana en las EFS

Las intervenciones en el foro han conducido a la impresión generalizada de que las prácticas de participación emergen como esfuerzos fragmentados de las EFS y con un menor grado de institucionalización en relación con los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

En líneas generales, las denuncias ciudadanas representan el formato participativo más extendido: en algunas EFS como mecanismos institucionalizados (que prevén múltiples canales de presentación y seguimiento), y en otros casos, como iniciativas aisladas que serán consideradas en función del impacto que generen en la agenda de la entidad.

Muy pocas EFS incorporan mecanismos de participación en la designación de los funcionarios principales: la celebración de audiencias públicas con instancias

Actividades

Red de Expertos en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

para el pronunciamiento ciudadano son iniciativas valiosas, si bien se advierte que existe una distancia entre la norma (institución formal) y la práctica.

Entre las buenas prácticas reseñadas se evocó la Planificación Participativa, un mecanismo de consulta no vinculante que implementa la AGN de Argentina, a través del cual convoca a organizaciones de la sociedad civil (OSC) a proponer posibles objetos de auditoría, que podrían incorporarse en la planificación anual del organismo.

Por otra parte, se destacó la existencia de una "plataforma de servicios" en la CGR de Costa Rica, a través de la cual personal especializado informa a la ciudadanía sobre los procedimientos relacionados con los trámites que pueden realizarse y sobre el uso de los sistemas presentados en el sitio Web. La fortaleza de la práctica se asienta en el hecho de que la EFS se responsabiliza directamente y asume la prestación de un servicio personalizado y exclusivamente dedicado a la atención ciudadana, al tiempo que ofrece canales de comunicación múltiples que facilitan la interacción con la sociedad civil.

Entre las experiencias más innovadoras en materia de participación, intervenciones desde Paraguay han destacado la implementación de veedurías ciudadanas como una de las modalidades de vinculación de la sociedad civil con el control. En el éxito de la práctica se ha hecho mención a la labor del Departamento de Control Ciudadano de la CGR, que ha servido de nexo

con las OSC que promueven la figura del veedor ciudadano y la conformación de comisiones de control ciudadano. También se subraya la existencia de una normativa especialmente diseñada para institucionalizar la práctica, así como una serie de instancias de capacitación de los futuros veedores.

En línea similar operan las auditorías articuladas con la sociedad civil que lleva a cabo la CGR de Colombia, y que son gestionadas a través de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. Se trata de un ejercicio de control activo de la ciudadanía, cuya participación es formalmente canalizada mediante un área específica encargada de organizar y desarrollar programas de promoción, sensibilización y divulgación de las potencialidades de la inclusión de la sociedad civil en la vigilancia fiscal.

Rendición de Cuentas en las EFS

En materia de rendición de cuentas, algunas EFS incorporan prácticas concretas a partir de la presentación de informes sobre la fiscalización ante la Asamblea o comisiones legislativas, pero ello se deriva más de su status y competencias funcionales (en especial cuando se trata de organismos de asistencia del Poder Legislativo), que de una vocación de rendición de cuentas ante la ciudadanía. En este sentido, se reconocen como valiosas las instancias que incluyen audiencias públicas como modo preliminar de incorporar a la sociedad civil, beneficiaria principal de la tarea de control de las EFS.

A su vez, los participantes han destacado las prácticas de evaluación de las propias EFS sobre su gestión interna. Sin embargo, se advierte que dichas evaluaciones suelen carecer de un enfoque integral que se traduzca en informes que comparen lo inicialmente planeado con lo ejecutado, y justifiquen toda diferencia o desviación de lo planificado. Ello conduce a que las instancias de rendición de cuentas no sean verdaderamente un ejercicio de responsabilidad por parte de las EFS. En este sentido, los participantes han señalado que una clave para el éxito de la práctica radica en la realización de una planificación compleja que incluya metas e indicadores claros, responsabilidades asignadas, presupuesto contemplado, y un monitoreo progresivo de la gestión con base en los objetivos planteados y resultados alcanzados.

Lecciones Aprendidas y Propuestas para la Implementación de Prácticas de TPA

Aunque las EFS exhiben distintos niveles de incorporación de prácticas de TPA, el intercambio entre los participantes ha permitido detectar experiencias valiosas, y así generar propuestas para la institucionalización de mecanismos que consoliden una alianza entre EFS y sociedad civil.

En líneas generales, la implementación de prácticas de participación parece ser el área que plantea el mayor desafío. Entre otros aspectos, se advierte la ausencia de conciencia ciudadana sobre la importancia de contar con

Actividades

Red de Expertos en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

organismos de control independientes, eficaces y eficientes. En este sentido, los participantes han puesto de manifiesto la responsabilidad de las EFS en hacer conocer su labor y motivar a la sociedad civil a ejercer el control, pues ello contribuiría a fortalecer los sistemas democráticos, así como a formar ciudadanos más responsables y comprometidos.

Por ejemplo, resultaría oportuno que las EFS divulgaran no sólo los resultados de la fiscalización sino también las recomendaciones o disposiciones formuladas sobre cada objeto de auditoría. Asimismo, la política de difusión podría ser complementada mediante diferentes dispositivos: la presentación de los informes en formatos comprensibles por un público no especialista en materia de control; la creación de una base de datos de potenciales actores interesados en dichos informes a quienes hacer llegar boletines informativos e informes de gestión interna, así como el aprovechamiento de las redes sociales y herramientas capaces de multiplicar la difusión. De este modo, las EFS podrían disponer de canales de retroalimentación y apoyo a sus productos, a efectos de consolidarse como organismos responsables y generando credibilidad pública.

En este marco, se planteó la importancia de que existan oficinas o áreas dentro de la estructura orgánica de las EFS responsables de incentivar y canalizar la participación social. En un principio, éstas podrán emerger como iniciativas embrionarias, para luego institucionalizarse como

instancias de vinculación formal con la ciudadanía.

Por otra parte, si bien las entidades suelen disponer de múltiples canales para que la sociedad civil presente denuncias, se torna indispensable divulgar información sobre los procedimientos de gestión de las mismas, a fin de que los ciudadanos no sólo puedan mejorar la calidad de sus presentaciones, sino que a la vez sepan cómo monitorear el curso de acción emprendido eventualmente.

Este mismo procedimiento sería también aplicable a las EFS que admiten instancias de pronunciamiento ciudadano en la designación de candidatos a ocupar cargos de jerarquía en las entidades. Por cierto, una iniciativa valiosa surgida de las intervenciones ha sido la grabación y publicación de las entrevistas a los potenciales miembros de las EFS, de manera que todos los aspirantes puedan revisar cada actuación –así como los expedientes administrativos en los que se enmarcan-, y así incrementar la transparencia y el control interno y externo de los procesos de selección.

Finalmente, las intervenciones han dado cuenta de la relevancia de generar herramientas estandarizadas que midan los niveles de transparencia, participación y rendición de cuentas en las EFS, pues toda política que aspire a institucionalizar mecanismos de TPA requiere de una metodología rigurosa e información precisa, confiable y medible a fin de capitalizar los resultados que se propone alcanzar.

Próximos Desafíos y Oportunidades de Cooperación

En vista de la manifiesta importancia que adquiere la función de control en las democracias, especialmente en la lucha contra la corrupción, los participantes han destacado el rol vital que pueden –y deben- asumir las EFS en alianza con la sociedad civil. Se trata de afianzar el cumplimiento de las funciones que constituyen la razón de ser de los organismos fiscalizadores y, en último término, de garantizar que todo Estado y Gobierno respondan a las demandas ciudadanas.

Así como las intervenciones han identificado un gran desafío en el empoderamiento ciudadano y de sus organizaciones como parte del sistema de fiscalización, también se han puntualizado las limitaciones –o riesgos- que entraña la participación ciudadana directa, ya sea por manipulación política de los actores involucrados en tanto instrumentos de la lucha partidista, así como por una participación de minorías especialmente activas que no reflejan el interés general de los ciudadanos.

Avanzar en la participación ciudadana orientada al bien público requiere de organismos fuertes y autónomos, con garantías de independencia del poder político, en donde la incorporación de la ciudadanía no sea una alternativa –sino un complemento- al rol que desempeñan los profesionales que se desempeñan en las EFS, quienes cuentan con las facultades y expertise que su responsabilidad amerita.

Actividades

Red de Expertos en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

En efecto, se advierte que la vinculación entre actores institucionales y la ciudadanía para promover una cultura de control no representa un reto aislado de los organismos, sino que se extiende a los gobiernos en su conjunto y ha sido evocado como una asignatura pendiente de nuestras democracias. En este sentido, se requieren consensos para avanzar en materia de TPA de modo integral e institucionalizado, de manera que se generen acuerdos normativos sistémicos para promover y legitimar la transparencia en la administración del Estado, la participación ciudadana en el régimen de gobierno democrático y la rendición de cuentas gubernamental. Vale decir, más allá de las restricciones que impone el entorno –y de las limitaciones funcionales o de recursos de las propias entidades–, se vuelve necesario contar con la voluntad y convicción de una amplia gama de actores para fomentar una política de apertura y articulación con la sociedad civil.

En relación con oportunidades concretas de cooperación para la implementación de buenas prácticas de TPA, se evocó el

rol de la Comisión de Participación Ciudadana de OLACEFS, cuyo plan de trabajo incluye objetivos orientados a que las EFS desarrollen un efectivo acercamiento de la ciudadanía, incorporándola en la gestión de la fiscalización. La CPC puede desempeñar un rol clave, no sólo mediante el impulso de los compromisos asumidos por las entidades que son miembros de la comisión, sino desde la Red de Instituciones de Apoyo a OLACEFS, integrada por EFS y OSC latinoamericanas que han comenzado a esbozar conjuntamente un marco conceptual en torno de la participación ciudadana.

Otra oportunidad de generar impacto en las EFS se vislumbra en el desarrollo de una política integral de rendición de cuentas que sistematice esfuerzos en temas de transparencia, participación y fiscalización. La tendencia regional parece ser la de alianza de actores, y es mediante redes plurales que puede generarse fuerte incidencia a fin de garantizar la efectiva implementación de prácticas de TPA.

En sintonía con ello, se ha recomendado aprovechar los resulta-

dos del trabajo de la INICIATIVA sobre buenas prácticas de TPA en las EFS, así como de las reflexiones presentadas en el foro, para que la sociedad civil tenga herramientas para aportar en el proceso de evaluación de un país sobre el seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC). Las EFS son actores claves en la lucha contra la corrupción, por lo cual temas como su autonomía, la participación ciudadana y el acceso a la información son muy pertinentes en este marco.

En suma, el ingreso de la ciudadanía en la esfera de la fiscalización ha sido conceptualizado en las intervenciones como parte de un fenómeno integral, reflejado en el resurgimiento de una sociedad civil activa y una cultura participativa en la que se revaloriza el control social como un principio que se deriva del sistema democrático. Por tanto, el desafío de las EFS no es sólo brindar canales de apertura a la sociedad civil, sino generar una alianza efectiva en la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento institucional de nuestras democracias.

GLOSARIO

TPA: Transparencia, Participación ciudadana y Rendición de cuentas/Accountability
EFS: Entidades de Fiscalización Superior
OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil
INICIATIVA TPA: Iniciativa para la Transparencia, la Participación Ciudadana y la Rendición de Cuentas en las Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina
CGR: Contraloría General de la República
ASF: Auditoría Superior de la Federación
AGN: Auditoría General de la Nación

CPC: Comisión de Participación Ciudadana de OLACEFS
MESICIC: Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción

DOCUMENTOS DE REFERENCIA DEL FORO

- Programa del Foro:
http://www.redes-ceddet.org/uploads_lis-ting/2000/1531/9380.pdf
- Buenas prácticas de Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas en Entidades de Fiscalización Superior: Ejes para un debate colectivo:

Actividades

Red de Expertos en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

<http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2012/04/buenas-prc3a1cticas-de-tpa-en-efs.pdf>

– Informe de documentación de la Planificación Participativa en la Auditoría General de la Nación Argentina:

<http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2011/11/planificac3b3n-participativa-en-la-agn2.pdf>

– Buenas prácticas de Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas en Entidades de Fiscalización Superior: Consideraciones para una reflexión final

<http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2012/04/consideraciones-para-una-reflexic3b3n-final.pdf>

– Reflexiones finales del foro:

<http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2012/04/reflexiones-finales-del-foro.pdf>

PARTICIPANTES

— *EFIS (y organismos vinculados a la auditoría)*

Organizaciones de la sociedad civil

- Auditoría General de la Nación (Argentina)
- Tribunal de Cuentas de la Provincia de Entre Ríos (Argentina)

- Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción (Bolivia)
- Contraloría General de la República (Chile)
- Contraloría General de la República (Costa Rica)
- Auditoría Superior de la Federación (México)
- Contraloría General de la República (Paraguay)
- Tribunal de Cuentas (Uruguay)
- Tribunal de Cuentas (España)
- Comisión de Participación Ciudadana de OLACEFS (Unidad de Gobierno Corporativo de la CGR de Costa Rica)
- Petróleos de Venezuela S.A. (Venezuela).

— *Organizaciones de la sociedad civil*

- Corporación Libertades Ciudadanas (Chile)
- Centro de Estudios Ambientales y Sociales (Paraguay)
- Centro de Estudios Judiciales (Paraguay)
- Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE (México)
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (Argentina)
- Transparencia Internacional

EQUIPO COORDINADOR DE LA RED DE EXPERTOS EN FISCALIZACIÓN

El Equipo coordinador de la Red de Expertos en Fiscalización está formado por profesionales pertenecientes a distintas instituciones. Recuerde que puede contactar con nosotros a través del buzón de correo de la Red a fin de poder canalizar sus aportaciones, sugerencias y propuestas de actividades.



**ENRIQUE ÁLVAREZ
TOLCHEFF**
Coordinador Temático
TCU



**JIMMY BOLAÑOS
GONZÁLEZ**
Redactor Jefe Revista
Digital



**HUGO RODOLFO
JENSEN**
Coordinador Temático
América Latina



MARÍA SANZ
Gerente Programa
"Redes de Expertos"
Fundación CEDDET.



**RICARDO FELICIMO
ACEDO**
Coordinador Temático
América Latina



**YOLANDA DEMETRIO
BLANCO**
Coordinadora del área
de Fiscalización

EVENTOS Y CONVOCATORIAS

MASTER EN DIRECCIÓN FINANCIERA EN MURCIA.

Semipresencial

EAE:Escuela de Negocios | www.eae.es

Master en Dirección Financiera (Semipresencial) en Murcia



ENAE BUSINESS SCHOOL
 + Ver Oferta Formativa

Ver Microsite

Pedir información gratis

información

requisitos

Dirección: **Calle Edificio ENAE Campus Universitario de Espinardo nº 13 (Murcia)**
 Fecha inicio: **24/09/2012**
 Precio: **Consultar más información**

Tipo de Curso: **Master**
 Modalidad: **Semi-presencial**
 Fecha fin: **Matrícula Abierta**
 Lugar: **Murcia (Murcia)**

Dirigido a:
 El programa del Master en Dirección Financiera está dirigido a alumnos internacionales que sean directivos, técnicos, mandos intermedios, empresarios, profesionales de la empresa, así como aquellos titulados universitarios que deseen completar su formación financiera o efectuar un reciclaje y puesta a punto en sus conocimientos con el fin de gestionar más eficazmente su empresa.

OBJETIVOS DEL CURSO:
 Ofrecer a los participantes una visión integral del manejo económico financiero en el contexto de las organizaciones, para que manejen la información contable y financiera como una herramienta estratégica para la toma de decisiones y conozcan las técnicas y herramientas para una gestión financiera eficaz mediante la optimización del uso de los recursos económicos.

EXPOFINANZAS

22-24 de abril de 2013

www.expo-finanzas.com



EXPO FINANZAS es el encuentro financiero más importante de México donde usuarios y actores de la industria convergen para actualizarse, capacitarse, encontrar nuevas soluciones y hacer negocios:

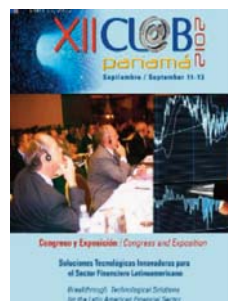
- Área de exposición
- Espacio de conferencias
- Talleres prácticos especializados en finanzas personales y empresariales.

III CONGRESO DE EDUCACIÓN FINANCIERA 2012

Del 1 al 3 de octubre de 2012

Punta del Este, Uruguay

<http://www.felaban.com/evento.php?id=26>



CLAB 2012

CONGRESO

**LATINOAMERICANO DE
TECNOLOGÍA PARA EL
SECTOR FINANCIERO**

10 Septiembre de 2012

Panamá

<http://www.clabpanama2012.com>



Números anteriores

Pulse en la imagen para descargarse Revista en formato .pdf



Número 1
1er Semestre 2008



Número 2
2º Semestre 2008



Número 3
1er Semestre 2009



Número 4
2º Semestre 2009



Número 5
1er Semestre 2010



Número 6
2º Semestre 2010



Número 7
1er Semestre 2011



Número 8
2º Semestre 2011

Revista de la Red de Expertos en FISCALIZACIÓN

Número 9 1er Semestre de 2012

www.ceddet.org
www.tcu.es

Si usted no es miembro de la Red y está interesado en recibir los próximos números de esta Revista, notifíquelo a redes@ceddet.org

Publicación elaborada con el patrocinio de:



VICEPRESIDENCIA PARA
AMÉRICA LATINA Y
EL CARIBE DEL
BANCO MUNDIAL

