

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN
ESCUELA DE POLÍTICA Y GOBIERNO

Maestría en Auditoría Gubernamental

Cohorte 2016-2017

Apellido y Nombre: Lic. Dajruch, María Alejandra

Tesis: “Mecanismos de Transparencia implementados por las Entidades Fiscalizadoras
Superiores de Latinoamérica”

Directora: Mgter. Nuria García Wolff

Buenos Aires, agosto de 2020

INDICE

Índice	2
Introducción	4
Capítulo 1: La Transparencia Y Las Entidades Fiscalizadoras Superiores	9
1.1 La Transparencia. Definiciones Y Declaraciones	9
1.2 El Derecho De Acceso A La Información Publica	14
1.2.1 La Ley De Acceso A La Información Pública En Argentina	17
1.2.2 Aplicación Práctica De La Normativa De Acceso A La Información.	19
1.2.3 Procedimiento De Solicitud De Información	20
1.3. La Participación Ciudadana, La Gobernabilidad Y La Rendición De Cuentas.	22
1.3.1 La Participación Ciudadana	24
1.3.2 La Gobernanza	25
1.3.3 La Rendición De Cuentas	26
1.4. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores	28
Capitulo 2: Los Organismos De Control	38
2.1 Los Distintos Modelos De Organismos De Control	38
2.1.1 Caracterización De Las Efs En Latinoamérica	42
2.2. La Fiscalización Y La Ciudadanía	45
Capitulo 3: Indicadores De Transparencia	63
3.1 Diseño Del Modelo De Medición De La Transparencia Para Las Efs	63
3.1.1 Itap. Indice De Transparencia Activa Y Pasiva	64
3.2 Transparencia Activa	65
3.3 Transparencia Pasiva	66
3.4 Las Dimensiones De La Transparencia Activa Y Pasiva	66
3.5.1 Indicadores Definidos Para Las Dimensiones De Transparencia Activa	69



Maestría en Auditoría Gubernamental
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTIN

3.5.2 Indicadores Definidos Para Las Dimensiones De Transparencia Pasiva	77
3.6 Aplicación Práctica Del Itap A Las Efs Seleccionadas	78
3.6.1 Resultados Obtenidos De La Implementación Práctica Del Itap	79
3.6.2 Análisis De Las Tendencias En Materia De Transparencia De Las Entidades Fiscalizadoras Superiores De América Latina.	82
3.6.3 Análisis Acerca De La Experiencia Acerca De La Implementación Del Itap	90
Conclusiones	93
Anexo 1: Herramienta Itap	97
Bibliografía	102

*Un profundo agradecimiento a mi familia por su apoyo incondicional,
y a mi Directora Nuria, por su dedicación y esmero.*

INTRODUCCIÓN

En la búsqueda de una mayor integridad y transparencia en la gestión gubernamental, algunos gobiernos de Latinoamérica han venido desarrollando una serie de políticas, mecanismos y estrategias, en conjunto con asociaciones civiles que han realizado su valioso aporte en este camino.

La lucha contra la corrupción ha unido esfuerzos de los diversos actores sociales ya que se viene manifestando como un fenómeno global y complejo que no discrimina países regiones, tal como manifiesta la ONG Transparencia Internacional (TI, 2019) que arroja resultados alarmantes para varios países en sus diversos informes.

Dicha institución define la corrupción como “abuso de poder encomendado para beneficio privado”¹, y agrega además acerca de las consecuencias en el plano político económico y social: en el frente político, la corrupción es un obstáculo importante para la democracia y el estado de derecho. En un sistema democrático, las instituciones pierden su legitimidad cuando se utilizan indebidamente para obtener ventajas privadas.

En ese sentido, los países que encaran medidas para combatir la corrupción han implementado medidas destinadas al fortalecimiento de sus marcos legales e institucionales para la prevención y el control de la corrupción, mediante la creación y promoción de normativas, tales como las leyes de transparencia, y/o leyes de acceso a la información pública.

Este proceso trae aparejado crecientes demandas de apertura de la información a los gobernantes, de transparencia en la gestión, de participación ciudadana en la elaboración de

¹... La corrupción erosiona la confianza, debilita la democracia, obstaculiza el desarrollo económico y exagera aún más la desigualdad, la pobreza, la división social y la crisis ambiental. Exponer la corrupción y responsabilizar a los corruptos solo puede suceder si entendemos cómo funciona la corrupción y los sistemas que la permiten. <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption> fecha de acceso 10/02/2020.

políticas estatales, de rendición de cuentas y responsabilización por el uso de los recursos públicos.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) cumplen un rol central en esta lucha contra la corrupción, ya que tienen el mandato de controlar al sector público, en el marco de la rendición de cuentas y la transparencia de los fondos públicos.

Los organismos internacionales como la Organización de Entidades Fiscalizadoras superiores (INTOSAI) la Organización Latinoamérica y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) a través de sus normas, declaraciones, principios promocionan la transparencia en la gestión pública, la participación ciudadana y la rendición de cuentas como mecanismos para fortalecer los sistemas de control público, con el fin de mejorar a nivel mundial la fiscalización pública externa y por lo tanto fortalecer la posición, la legitimidad y confianza de las EFS.

Las EFS de América latina han venido implementando estos mecanismos y prácticas, en concordancia en muchos casos, con la existencia de normativa específica de sus respectivos países, en materia de transparencia y acceso a la información.

Es importante tener en cuenta la influencia que ha tenido el avance de la tecnología tanto en la sociedad como en la Administración pública, ya que el desarrollo de los sitios web, las redes sociales, el feedback han contribuido al acercamiento entre el Estado y la ciudadanía.

De este modo, se ha venido abriendo paso a nuevas concepciones que vislumbran una nueva filosofía de gobierno, una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil, y los organismos de control no son la excepción a estos avances.

A través de la presente investigación se pretende crear una herramienta que permita medir la transparencia en los organismos de control, a través de una serie de indicadores, diseñados

en función de buenas prácticas, recomendaciones de organismos internacionales, la legislación en este ámbito y la información relevada.

El objetivo general de esta investigación ha sido: “realizar un análisis de los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública implementados por las EFS de Latinoamérica que conforman la OLACEFS”.

Asimismo, los objetivos específicos que motivaron la presente tesis son:

- Identificar avances en materia de transparencia, acceso a la información, en las EFS que conforman el corpus.
- Desarrollar las normas y recomendaciones Internacionales en este ámbito.
- Determinar indicadores que permitan establecer la comparativa.

Para llevar a cabo la investigación se implementó una metodología que consistió en el relevamiento y análisis de la normativa acerca de la *transparencia activa y pasiva*, el derecho de acceso a la información, y las principales recomendaciones de organismos internacionales. Se realizó además la recolección y análisis de información acerca de las EFS a fin de conocer los procedimientos que desarrollan, y de este modo establecer las bases para la confección de indicadores. Este análisis fue acompañado de las recomendaciones en materia de transparencia de las organizaciones internacionales que nuclean las EFS.

Finalmente se confeccionó una herramienta compuesta por 51 indicadores que, en función de la investigación realizada, permitieron medir la transparencia activa y pasiva en los organismos de control a fin de obtener datos cualitativos y cuantitativos. En cuanto a la estructura de la Tesis está compuesta por tres capítulos principales y una conclusión.

En el primer capítulo se realizó una exploración analítica acerca del concepto de transparencia, activa y pasiva y el derecho de acceso a la información pública. Se investigó acerca del marco conceptual y normativo.

En el segundo capítulo se realizó un análisis de los distintos tipos de EFS en Latinoamérica. Se investigó acerca de las mismas, respecto de su caracterización y sus procedimientos mediante la utilización de diversas fuentes y estudios realizados. Se desarrollaron las principales recomendaciones en materia de transparencia, acceso a la información por parte de los organismos internacionales de EFS, las normas técnicas internacionales y las mejores prácticas vigentes.

En el tercer capítulo se diseñó la herramienta, mediante la construcción de indicadores de medición de mecanismos de transparencia activa y pasiva. Posteriormente se aplicó a las EFS seleccionadas que representan el objeto de estudio, mediante la utilización de los portales oficiales de las mismas².

² Sitios de Internet consultados EFS (fechas de consulta entre el 12/04/2020 y el 26/04/2020):

- Argentina: Auditoría General de la Nación: www.agn.gov.ar.
- Bolivia: Contraloría General del Estado Plurinacional de Bolivia: www.contraloria.gob.bo
- Brasil: Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil: www.tcu.gov.br
- Chile: Contraloría General de la República de Chile: www.contraloria.cl.
- Colombia: Contraloría General de la República de Colombia: www.contraloria.gov.co
- Costa Rica: Contraloría General de la República de Costa Rica: www.cgr.go.cr
- Cuba: Contraloría General de la República de Cuba: www.contraloria.cu
- Ecuador: Contraloría General del Estado de la República del Ecuador: www.contraloria.gob.ec
- El Salvador: Corte de Cuentas de la República de El Salvador: www.cortedecuentas.gob.sv
- Guatemala: Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala: www.contraloria.gob.gt
- Honduras: Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras: www.tsc.gob.hn
- México: Auditoría Superior de la Federación de México: www.asf.gob.mx
- Nicaragua: Contraloría General de la República de Nicaragua: www.cgr.gob.ni
- Panamá: Contraloría General de la República de Panamá: www.contraloria.gob.pa
- Paraguay: Contraloría General de la República de Paraguay: www.contraloria.gov.py
- Perú: Contraloría General de la República de Perú: www.contraloria.gob.pe.
- República Dominicana: Cámara de Cuentas de la República Dominicana: www.camaradecuentas.gob.do
- Uruguay: Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay: www.tcr.gub.uy
- Venezuela: Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela: www.cgr.gob.ve
- Puerto Rico. Oficina del contralor de Puerto Rico. www.ocpr.gov.pr/
- Curazao. Contraloría general de Curazao. www.rekenkamercuracao.cw/

CAPÍTULO 1: LA TRANSPARENCIA Y LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

En este Capítulo se investigará acerca de la transparencia en las instituciones gubernamentales, sus dimensiones, el acceso a la información pública en poder del Estado, los antecedentes y declaraciones internacionales. También se desarrollará acerca del rol que desempeñan las Entidades Fiscalizadoras como facilitadores del acceso a la información de la ciudadanía. La participación ciudadana, la rendición de cuentas y la gobernabilidad también serán consideradas en esta primera parte de la investigación.

1.1 La transparencia. Definiciones y declaraciones

1.1.1 ¿Qué se entiende por transparencia?

Resulta complejo dar una única definición de transparencia, el diccionario de la Real Academia de la lengua española da diferentes definiciones de transparencia, entre ellas destaca “*de cualidad transparente*”. Destaca en sus adjetivos, la claridad, la evidencia, como algo que se comprende sin duda o ambigüedad, y en referencia a un cuerpo, que permite ver con nitidez los objetos a través de él, que es traslucido.

Si se aplica este concepto a la Administración pública, se podría asociar a la transparencia a las acciones llevadas a cabo por sus funcionarios, al manejo de fondos públicos, en la difusión de los procesos y resultados de la gestión, en términos de eficiencia y eficacia. Es decir, que se comprendan los objetivos de las gestiones llevadas a cabo, sin dudas o ambigüedades.

La Organización Internacional “Transparencia Internacional³” en sus enunciados destaca que: “La transparencia arroja luz sobre reglas, planes, procesos, y acciones. Es saber el porqué, el cómo, que y cuánto. Garantiza que los funcionarios públicos, pero también

³ Para ampliar información consultar <https://www.transparency.org/en/about> fecha de acceso 10/01/2020

gerentes, empresarios actúen de manera visible y comprensible e informen sobre sus actividades.

Esto implica que el público puede exigir a los funcionarios que rindan cuentas, como una forma de protección contra la corrupción, y que incremente la confianza en las personas e instituciones de las que depende el futuro.

La transparencia entonces, aplicada al ámbito gubernamental, les otorga a los ciudadanos el derecho de conocer las acciones llevadas a cabo por el Estado y las instituciones que lo componen, así como también el accionar de los funcionarios públicos. Al deber transparentar su accionar, la corrupción resulta interceptada, ya que solo puede darse de manera oculta.

1.1.2 Declaraciones internacionales en materia de transparencia y acceso a la información

Los antecedentes datan de varios años, por parte de diversos organismos internacionales, en instrumentos de diverso tipo y alcance. Entre ellos:

La Convención Americana de Derechos Humanos (CADH, 1969) en su artículo 13 establece:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”⁴.

La Organización de los Estados Americanos (OEA, 2004), en la Declaración de la cumbre de las Américas de Nuevo León, en su Resolución 2057, estableció que:

⁴ Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13

El acceso a la información en poder del Estado, con el debido respeto a las normas constitucionales y legales, incluidas las de privacidad y confidencialidad, es condición indispensable para la participación ciudadana y promueve el respeto efectivo de los derechos humanos⁵.

La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción celebrada en el 2003, enuncia en su capítulo II medidas preventivas para sus Estados parte. En su artículo 10, recomienda “Adoptar las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones” (Nac. Unidas 18,2003).

Dicha Convención recomienda, además, tomar medidas para aumentar la transparencia en su Administración pública, en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas:

- a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público;
- b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones;
- c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.

⁵ http://www.oas.org/xxxivga/spanish/docs_approved/agres2057_04.asp fecha de acceso: 21/12/2019

Resultan importantes estas recomendaciones del año 2003, ya que involucran desde entonces, a todos los procesos de los organismos públicos, el funcionamiento en general, la toma de decisiones. Hace referencia, además, a la simplificación de los procesos, a fin de facilitar la comprensión por parte de la ciudadanía, sienta bases, además, para los procedimientos de solicitud de acceso a la información pública que se desarrollarán más adelante.

Hasta aquí se mencionaron dos aspectos importantes de la transparencia, por un lado, desde las instituciones públicas, y el deber de ser transparentes, de permitir ver con claridad el desarrollo de su gestión, así como el accionar de sus funcionarios. Por otro lado, el derecho que tiene la sociedad de exigir información. A continuación, se abordarán estas cuestiones con mayor profundidad.

1.1.3 Transparencia activa y transparencia pasiva

Tal como se mencionó, la transparencia tiene diferentes dimensiones: transparencia activa y transparencia pasiva, En la bibliografía de CEPAL “Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe” (Naser, Ramírez-Alujas, Rosales 2017: 15) sus autores definen a la transparencia activa conocida como la “divulgación proactiva de la información”. Es decir que el organismo público publica los datos, aunque nadie los haya solicitado, o los pone a disposición cuando haya dado respuesta a una solicitud de información, por parte de un individuo o un grupo. En términos prácticos, la ciudadanía dispone de información en caso de querer consultarla, y la misma se encuentra disponible por ejemplo en portales web. La transparencia pasiva, por su parte, según la fuente de referencia hace alusión a la legislación sobre el acceso a la información o la libertad de información. En este caso, la información solo se entrega a quienes la solicitan.

INFOGRAFIA 1: TRANSPARENCIA ACTIVA Y PASIVA

Transparencia pasiva: mecanismo por el cual cualquier persona puede presentar una solicitud de información ante la autoridad pública.	Transparencia activa: disseminación proactiva de información por parte de la autoridad pública sin que ninguna persona se la pida expresamente.
--	--

Fuente: elaboración propia

Estos mecanismos de transparencia tanto pasiva como activa tienen el objetivo de que los ciudadanos accedan a la información para ejercer el control sobre los funcionarios y participen en la vida política.

No resulta suficiente que los gobiernos se controlen a sí mismos; entre otras cosas, también es preciso que sean los ciudadanos quienes controlen a sus Gobiernos. Para que ello ocurra, se necesitan al menos dos condiciones: que los gobiernos estén dispuestos a ser controlados y que los ciudadanos estén dispuestos a controlarlos. (Oszlak, 2013: 8).

Oszlak hace referencia, por un lado, a un papel activo por parte de la ciudadanía, y por otro lado de un rol colaborativo por parte de los Gobiernos.

Aquí resulta interesante plantear dos cuestiones, en primer lugar, ¿Los funcionarios se resisten a transparentar su gestión y a brindar la información resultante a la ciudadanía? Y, por otro lado, ¿a la ciudadanía le interesa obtener y procesar esa información?, o si le resulta indiferente.

En este aspecto que se viene desarrollando, la facultad que se le reconoce a la ciudadanía de recibir y solicitar información, se considera un derecho consagrado desde hace varios años, por diversos organismos internacionales, e inclusive muchos países poseen legislación específica en esta materia, a continuación, se desarrollara con mayor profundidad.

1.2 El derecho de acceso a la información pública

En el marco de la transparencia desarrollado hasta aquí, es importante destacar que esta facultad de los ciudadanos que se desarrolló anteriormente es un derecho ya consagrado, denominado el Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP).

El DAIP ha sido reconocido por diversos organismos internacionales de Derechos Humanos como la Convención Americana de Derechos Humanos (Art. 13), la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 19), y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 19).

La Organización de los Estados Americanos (OEA) ha participado en este proceso. A través de emisión de declaraciones, recomendaciones y documentos técnicos impulsó la adopción de legislación específica sobre acceso a la información. También promovió una “Ley modelo Interamericana sobre acceso a la información⁶” en donde aparecen los estándares mínimos que se recomiendan cumplir.

Existen varias definiciones, pero básicamente es considerado como: “el derecho que tiene una persona de recibir y buscar información en poder del gobierno y/o de las administraciones públicas, reconociendo esto como un derecho fundamental, para el desarrollo pleno de una sociedad democrática” (Asociación para los derechos Civiles, 2006).

El ejercicio de este derecho y la consecuente obligación del Estado de instrumentar y garantizar su cumplimiento, están vinculados directamente con la satisfacción y cumplimiento de otros derechos civiles, económicos y culturales esenciales”.

⁶ Para ampliar información visitar: <http://www.alianzaregional.net/site/images/stories/leymodelo-4-28-10.pdf>

Esta nueva concepción del DAIP se percibe como un cambio cultural, de la cultura del “secretismo en la administración pública” a una “conciencia colectiva”⁷, en donde la información generada, controlada, transformada o, simplemente, en custodia del Estado es pública y, salvo algunas excepciones, le pertenece a toda la ciudadanía.

En base a lo desarrollado hasta aquí resulta interesante plantear como interrogante ¿qué papel juega la sociedad? Y, por otro lado, ¿para qué le sirve la información pública? Parte de la sociedad y de las organizaciones desarrollan un papel activo, participativo, y se unen en la lucha contra la corrupción, que es uno de los principales desafíos de los estados en el camino de mejorar su calidad democrática.

La participación ciudadana, desarrolla un papel trascendental en la transparencia. Al respecto, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CIPCGP 2009, 3) estableció como objetivo:

- Fijar las bases conceptuales y los componentes que constituyen la participación ciudadana en la gestión pública, como forma de mejorar la calidad de las democracias”. Definir los contenidos básicos del derecho de los ciudadanos y las ciudadanas a participar en la gestión pública.

⁷ ... “El acceso a la información pública es un derecho humano fundamental, reconocido por la Constitución Nacional y por los Tratados Internacionales suscritos por nuestro país, por tal motivo el Estado debe velar por su cumplimiento y por su exigencia”. Se requiere un cambio de paradigma: dejar atrás la cultura de secretismo en la administración pública y fomentar la conciencia colectiva de que la información generada por el Estado le pertenece a la sociedad. Resulta de suma trascendencia que la sociedad toda reflexione sobre la importancia de participar como ciudadanos para mejorar lo que a todos atañe: las instituciones, la democracia y el país. Por ello, resulta también imperioso saber con qué herramientas se cuenta y cómo pueden ser éstas utilizadas en beneficio de todos. Aquí es donde el derecho al libre acceso a la información pública aparece no sólo una de las más importantes, sino una de las primeras herramientas con la que se debe contar”. Para mayor información consultar <http://www.cladh.org/articulos/el-libre-acceso-a-la-informacion-publica-como-herramienta-de-participacion-ciudadana/>

- Establecer un marco de principios rectores e instrumentos que contribuyan a alcanzar un lenguaje común en relación con la participación de los ciudadanos y las ciudadanas en la gestión pública.
- Servir como orientación para el desarrollo y la consolidación de modelos nacionales de participación ciudadana en la gestión pública.
- Recrear el necesario vínculo de confianza de los Gobiernos y sus respectivas Administraciones, en los ámbitos nacional, regional y local, con los ciudadanos y las ciudadanas, facilitando la información, la comunicación y la participación de estos.

El organismo autor dentro de los objetivos que se plantea, considera a la participación ciudadana como una vía para mejorar la calidad de la democracia, mediante el ejercicio de los derechos por parte de los ciudadanos. El vínculo de confianza es otro aspecto que menciona, a fin de desarrollar un fortalecimiento de las Instituciones públicas, en aspectos como su imagen, su credibilidad, mediante el desarrollo de acciones tendientes a transparentar su gestión y la de sus funcionarios.

En el apartado 40º expresa que “El acceso a la información es un derecho que sustenta el adecuado funcionamiento de la democracia puesto que es condición para garantizar otros derechos y, en particular, el de participación ciudadana en la gestión pública” (CIPCGP 2009, 12).

De esta manera que el DAIP es el medio mediante el cual la ciudadanía, se garantiza su participación ciudadana. Además, agrega, algo muy trascendente que hace referencia a no solo reconocer este derecho de la sociedad, sino que además motiva la participación activa de los mismos en la gestión pública.

INFOGRAMA 2: EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

“El Derecho del Acceso a la Información Pública es un derecho humano y un requisito indispensable para el funcionamiento de la democracia.” Resolución de la Asamblea General de la OEA, (2001)

Fuente: elaboración propia

Pero más allá de que exista una legislación específica o normas respecto del DAIP, y que la ciudadanía decida tener una participación activa, es fundamental que se faciliten las vías de comunicación y acceso, como sitios web vigentes, medios de comunicación efectivos, designación de responsables, entre otros. También son importantes los mecanismos de control que se definan respecto del cumplimiento de estos derechos.

Inevitablemente, la voluntad de las políticas emanadas por las instituciones públicas tiene un papel muy importante en el ejercicio de este derecho.

Es importante destacar que la existencia de una Ley de Transparencia y/o de Acceso a la información regula el ejercicio de este derecho y condiciona a los sujetos que se encuentran obligados por la misma. A continuación, se desarrollará brevemente la Ley de Acceso a la Información Pública Argentina, a fin de conocer cómo se materializa la transparencia a través de la normativa, y cómo se regula el ejercicio.

1.2.1 La Ley de Acceso a la Información Pública en Argentina

En septiembre de 2016 se sancionó la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública⁸.

La Ley tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública y promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública. La

⁸ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm> fecha acceso: 2/06/2020

normativa introduce además obligaciones de transparencia activa mediante la cual cada área del Estado debe publicar de manera accesible, gratuita, actualizada y en formato procesable información sobre su nómina salarial, personal contratado, declaraciones juradas de funcionarios, ejecución de partidas presupuestarias y contrataciones entre otras cuestiones.

Se funda en los siguientes principios:

- Presunción de publicidad
- Transparencia y máxima divulgación
- Máxima Apertura
- Disociación
- No discriminación
- Máxima premura
- Gratuidad
- Control
- Responsabilidad
- Alcance limitado de las excepciones
- In dubio pro petitor
- Facilitación
- Buena fe

Esta Ley fija los plazos en los que el Poder Ejecutivo y los demás poderes estatales deben responder los pedidos de información de los ciudadanos, establece reglas claras y expresas para restringir los casos en los que la información no puede ser difundida, define organismos específicos para que garanticen el derecho, enumera la información que el Estado necesariamente debe publicar, aunque ningún ciudadano la solicite y crea mecanismos para hacer exigible el derecho. En términos prácticos, la Ley establece los mecanismos de transparencia activa, que deben implementar las instituciones públicas, así como los

mecanismos de transparencia pasiva, es decir, como van a resolver las solicitudes de información de los ciudadanos.

Contar con la ley específica y respetuosa de los estándares internacionales en la materia que regule el derecho de acceso a la información para los tres poderes del Estado es importante porque constituye el instrumento jurídico que hace operativo el derecho, marca sus alcances y límites, reduciendo la discrecionalidad del Estado en el manejo de la información (Pérez, 2016: 10)

En el texto de la ley comentada, el autor Pérez, promueve el ejercicio del derecho de acceso a la información así como la reducción de la discrecionalidad del Estado en el manejo de la información. Resulta interesante, traer la definición de discrecionalidad, la RAE, hace referencia a “lo no sometido a una regla, sino al criterio de una persona o autoridad” por lo que con la existencia de la Ley, esta discrecionalidad se ve condicionada, ya que la normativa contempla la transparencia en la gestión de los organismos, sus funcionarios y determina el accionar de los sujetos obligados.

El decreto reglamentario (206/2017)⁹ establece los plazos para la solicitud de información, el otorgamiento y proceso. En caso de que surja un acto denegatorio de la solicitud de información, deberá ser puesto en conocimiento del solicitante en el lugar de contacto fijado al momento de realizar la solicitud, indicándose las vías de reclamo existentes contra dicho acto, los plazos para su interposición y los requisitos formales establecidos en el artículo 16 de la Ley N° 27.275.

1.2.2 Aplicación práctica de la normativa de acceso a la información

⁹ Para mayor información consultar <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/273023/norma.htm>

Con la implementación de la Ley de Acceso a la Información (Ley 22.275 de Acceso a la Información Pública) se contempla un Plan de Transparencia Activa, que tal como se referenció anteriormente, consiste en la disponibilidad de información sin que nadie la solicite que esté disponible para los ciudadanos. Tal información podrá ser en formato digital abierto, entendiéndose por tal que permita el procesamiento de la información, redistribución, en función de las distintas necesidades.

Mediante la implementación de la Ley los sujetos obligados deberán entregar la información de forma totalmente gratuita, excepto en aquellos casos en que estuviesen autorizados expresamente por la normativa vigente a cobrar un arancel o equivalente en concepto de contraprestación por el servicio brindado. El incumplimiento de la Ley será considerado causal de mal desempeño.

1.2.3 Procedimiento de solicitud de información

A fin de solicitar información pública, el ciudadano debe:

- Ingresar a la plataforma de trámites a distancia con DNI o clave fiscal de AFIP y buscar “Acceso a la información Pública”.
- Completar los campos del formulario, seleccionar el organismo al que se le solicita la información y confirmar el trámite. Se puede adjuntar documentación.
- La respuesta se debe recibir en un plazo de 15 días hábiles, también pueden solicitar otros 15 días, justificando claramente el motivo.

También puede realizar un procedimiento de solicitud de información, en forma presencial, realizando la solicitud en la mesa de entrada del organismo, mediante la presentación de una nota. Están estipulados procedimientos para reclamar los casos de incumplimiento, por parte de las entidades.

1.2.4 Países que cuentan con Ley de Transparencia o Acceso a la información

Argentina, fue uno de los últimos países de la región en sancionar la Ley, pero como se mencionó anteriormente, el DAIP es de interés general a nivel mundial, ampliamente reconocido desde hace varios años, y varios países cuentan con leyes de transparencia, de acceso a la información y otros mecanismos de transparencia activa y transparencia pasiva. Además, en otros países se han aprobado normas que, sin revestir la categoría específica de Leyes de acceso a la información, reglamentan algunos aspectos sobre este ámbito, como en el caso de Bolivia. Hay otros casos que, dada la inexistencia de regulaciones concretas sobre el tema, este derecho se rige por las disposiciones contenidas en la Constitución. A continuación, se enumerará los países que cuentan con Ley. En el siguiente cuadro 1 se diferencian aquellos países que cuentan con normativa específica.

CUADRO N° 1: PAÍSES QUE TIENEN LEY DE TRANSPARENCIA 2020

PAIS	LEY DE TRANSPARENCIA O ACCESO A LA INFORMACIÓN
Argentina	SI
Bélice	SI
México	SI
Bolivia	NO
Chile	SI
Colombia	SI
Costa Rica	NO
Cuba	NO
Curazao	NO
Ecuador	SI
Guatemala	SI
Nicaragua	SI
Venezuela	NO
Perú	SI
Paraguay	SI
Panamá	SI
Puerto Rico	SI
Brasil	SI
Uruguay	SI
Honduras	SI
El Salvador	SI
República Dominicana	SI

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL 2020

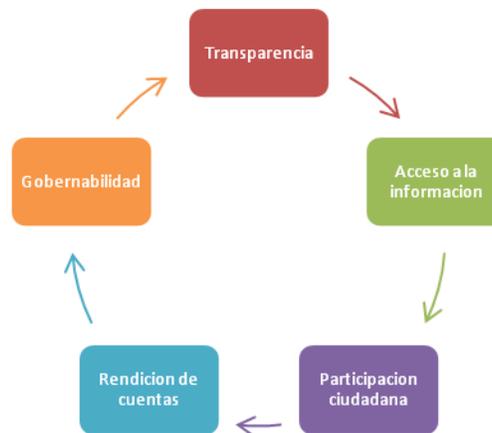
1.3 La participación ciudadana, la gobernabilidad y la rendición de cuentas.

Como paso previo al estudio de las EFS, que representan el objeto de estudio de la presente investigación, resulta importante desarrollar estos conceptos que se encuentran íntimamente ligados a la transparencia, y al DAIP.

El DAIP, mejora la calidad democrática de sus países, incrementa la transparencia, fortalece los mecanismos de rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía, y estimula la participación ciudadana.

Esto repercute en forma positiva en las instituciones del Estado, ya que se fortalece la confianza, la legitimidad de las mismas. Los funcionarios tienen el deber rendir cuentas y de transparentar su gestión. Tal relación se podría representar mediante el siguiente diagrama.

DIAGRAMA N° 1: LA RETROALIMENTACIÓN



Fuente: Elaboración propia

El ciudadano, además de ser un receptor de las políticas públicas, y de tener derecho a acceder a la información que se obtiene de las acciones llevadas a cabo, puede asumir un papel más activo, en donde se exijan ciertos resultados a los funcionarios. Por lo que se refuerza el concepto de rendición de cuentas, y a su vez, esto mejora la gobernabilidad y la transparencia y de este modo se produce la retroalimentación de estos componentes tan importantes.

A continuación, se desarrollará en mayor detalle aquellos componentes de la interrelación que no fueron desarrollados anteriormente.

1.3.1 La participación ciudadana

En el marco de la transparencia, la participación ciudadana, ya protagonista en esta investigación, se establece como un derecho de los ciudadanos, en donde se reconocen con plenitud los mecanismos formales, informales, directos o indirectos, que viabilizan el involucramiento y empoderamiento de la gente.

La participación ciudadana en la gestión pública implica un proceso de construcción social de las políticas públicas. Es un derecho, una responsabilidad y un complemento de los mecanismos tradicionales de representación política (CIPCGP 2009, 2).

En su capítulo 5, denominado “el acceso a la información pública para la participación ciudadana” destaca la importancia del DAIP, para el adecuado funcionamiento de la democracia, y para brindar protección jurídica a la participación ciudadana en la gestión pública. (CIPCGP 2009, 12).

Estos mecanismos de participación ciudadana hacen posible que la ciudadanía, quien reclama un Estado justo y eficiente, pueda exigir al funcionario resultados, establecer diálogos en las dos direcciones, y legitimar la actuación de la Administración a través del control social.

“Entender la participación como un derecho es brindar apertura, es dar acceso a la información para asegurar la transparencia; es, en definitiva, “el fortalecimiento de la sociedad civil (Mahiques, 2019). Al exigir la ciudadanía resultados a los funcionarios, la gobernanza la transparencia, la rendición de cuentas se ven fortalecidas, así como grafica la interrelación que se menciona.

1.3.2 La Gobernanza

Si se mira desde el enfoque de la gestión pública, el programa de las Naciones Unidas para el desarrollo define gobernabilidad como “*el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para manejar los asuntos de un país a todos los niveles*” (PNUP 1997: 12). La misma comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias. Desde este punto de vista, la gobernanza adecuada se caracteriza como “participativa, transparente, con control público, efectiva y equitativa, promotora del Estado de derecho que asegura que las prioridades políticas, sociales y económicas estén basadas en un amplio consenso en la sociedad” (PNUP 1997: 13).

Estas acciones que se llevan a cabo para gobernar un país, compuesta por instituciones, procesos, funcionarios, se deberían realizar en el marco de políticas públicas de transparencia. Es decir, brindando la información de su accionar a la sociedad. Así como también, implementar, los mecanismos de rendición de cuentas correspondientes.

Respecto del concepto de “políticas públicas de transparencia” Néstor Baragli en su texto “Políticas Públicas de Transparencia” (Baragli 2005, 14) define al concepto de como “*un conjunto de estrategias y prácticas basadas en una amplia apertura y disponibilidad de la información, que contribuye a la gobernabilidad y la rendición de cuentas*”. Sostiene el autor, además, que estas políticas son tendientes a brindar la mayor parte de la información existente en la Administración pública frente a la mirada de la ciudadanía. Según lo expuesto, las políticas de transparencia que implementan los Estados fortalecen la interacción con la sociedad. Y les posibilita evaluar, corroborar y realizar un seguimiento. Es decir que repercute también en la comunicación entre estos actores y el control por parte de la ciudadanía.

Rendición de cuentas y transparencia, son dos elementos importantes para el buen gobierno. La falta de transparencia de quienes se encuentran en ejercicio del poder no sólo favorece un Estado corrupto en la administración de los recursos, sino también una desigual capacidad de los ciudadanos para informarse y participar de las decisiones. La transparencia resulta indispensable para el control ciudadano de los actos públicos, la rendición de cuentas y el ejercicio de otros derechos económicos, sociales y culturales.

1.3.3 La Rendición de cuentas

Según Enrique Peruzzotti (2008, 9), el concepto de rendición de cuentas refiere a una forma específica de vínculo que las autoridades políticas establecen con la ciudadanía en los regímenes democrático-representativos. Estos regímenes se encargan además de establecer mecanismos de fiscalización.

Conceptualmente, la idea de rendición de cuentas contiene dos dimensiones distintivas que merecen ser remarcadas:

- 1) la obligación que tienen los funcionarios públicos de informar acerca de sus decisiones y justificarlas públicamente;
- 2) la capacidad de imponer sanciones a aquellos funcionarios públicos que hayan violado sus deberes o incumplido sus obligaciones.

Es decir, que los funcionarios son sujetos obligados a dar a conocer a la sociedad acerca de su accionar por la naturaleza de su función, y en caso de incumplimiento están dispuestos mecanismos sancionatorios.

En muchos casos, la rendición de cuentas se implementa como un sinónimo de conceptos como accountability, responsabilización. Algunos autores han desarrollado este concepto, tal como Oszlak (1999: 25), quien enunció que accountability alude a “la vigencia de reglas de

juego que exigen la rendición de cuentas a terceros, ante los cuales se es responsable de un acto o de una gestión”.

Oszlak realizó una distinción posterior entre “responsabilización” y accountability, manifestando en el primer término, que se trata de “un sujeto que es sometido por otro a un proceso o exigencia puntual de rendición de cuentas, en función de compromisos u obligaciones que el mismo adquiriera al hacerse cargo de alguna gestión” (Oszlak 2003:1) En cambio, accountability hace referencia a “la obligación misma de rendir cuentas, voluntariamente asumida por el sujeto, sin necesidad de que medie la intervención de un tercero para exigirla” (Oszlak 2003:1) .

Para Schedler (2008), el término más cercano es rendición de cuentas mientras accountability conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia no por necesidad. Podemos precisar entonces que accountability es la rendición obligatoria de cuentas (Schedler, 2008:11).

Otros autores afirman que “consiste en limitar o restringir el poder, mediante el uso de controles y contrapesos dentro de los ordenamientos jurídicos, para impedir que el poder esté concentrado o fuera de supervisión por parte de la mayoría”. (Tello 2015: 20).

Todas las definiciones mencionadas, contienen en común, el deber de rendición de cuentas, por parte de organismos y funcionarios, en el caso de Oszlak, hace referencia a “la rendición de cuentas por voluntad de quien asume la responsabilidad”, relacionada con predisposición moral.

Se presenta la rendición de cuentas no solo como un deber moral, sino como una obligación, y en caso de que no cumplan están dispuestos mecanismos sancionatorios.

Por otro lado, el autor Guillermo O'Donnell (2001, 25) distingue dos formas de rendición de cuentas: “vertical y horizontal”.

En el eje vertical la rendición de cuentas es impulsada por un sujeto que se encuentra en la sociedad y que busca fiscalizar el comportamiento de un agente estatal.

En el eje horizontal se encuentran las agencias asignadas de accountability horizontal - Defensorías, Auditorías, Contralorías, Fiscalías, y similares- como aquellas “legalmente encargadas de supervisar, prevenir, desalentar, promover la sanción, o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras agencias estatales, nacionales o subnacionales”.

Al tratarse de entidades de carácter continuo y profesionalizado, pueden desarrollar capacidades que les permiten examinar complejas cuestiones de políticas estatales. Le aseguran al ciudadano la activación de mecanismos de investigación y sanción de los responsables ante casos de funcionarios corruptos.

1.4 Las Entidades Fiscalizadoras Superiores

Las EFS, según O'Donnell, se encuentran en el “eje horizontal” son entidades profesionalizadas que representan un papel importante en la fiscalización de las cuentas en la Administración pública. Contribuyen en la promoción de una correcta gestión financiera y una rendición de cuentas global de sus gobiernos. Su acción tiene un doble contenido: por un lado, como facilitadores del acceso a la información de la ciudadanía, lo que ya es percibido como parte de los derechos de los ciudadanos; y por otro, como factores de gobernanza en tanto fuentes de legitimidad de la acción gubernamental.

De la gestión que llevan a cabo se extrae información relevante sobre la gestión para mejorar la toma de decisiones y, simultáneamente, se fortalece la transparencia acercando la información sobre los actos de gobierno y sus resultados a la ciudadanía. Enrique Peruzzotti

(2007, 43) expresa que las instituciones especializadas en rendición de cuentas cumplen consiguientemente un papel central en todo régimen representativo: “asegurar que los gobiernos respondan a los intereses de sus representados”. El problema central con el que deben lidiar los mecanismos de rendición de cuentas es de la relación que se establece entre representantes y representados, contemplando la distancia entre ambos y tratando de acercar las partes.

La organización internacional INTOSAI sostiene que la fiscalización que llevan a cabo las EFS está destinada a “auditar la legitimidad de las actividades de los funcionarios públicos y las instituciones responsables de la administración de los bienes públicos”. Analizando un poco el contenido de esta frase, es destacable el rol de los organismos de control, por un lado, fortaleciendo los mecanismos de rendición de cuentas, por el otro, incrementando la confianza en las instituciones por parte de la sociedad por lo que se constituyen como actores fundamentales en la relación existente entre las partes.

En esta misma línea, la norma INTOSAI (2004) Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector señala que:

La rendición de cuentas podría ser mejor definida como la obligación de personas y entidades, incluyendo los organismos públicos y las empresas, a las que se les confían los recursos públicos para que éstos respondan a las rendiciones de cuentas fiscales, gerenciales y programadas que les hayan sido conferidas, y para reportar ante quienes les han conferido esta rendición de cuentas”. (INTOSAI 2014, 8).

Este enunciado manifiesta la obligación de rendir cuentas por un lado como así también el deber de reportar a la ciudadanía los resultados obtenidos de las fiscalizaciones.

El rol que les compete a las EFS es el control externo de la administración pública que en el caso de América Latina está a cargo de diversas figuras constitucionales como contralorías, tribunales de cuentas, cortes de cuentas, auditorías o cámaras de cuentas, que se desarrollarán

en mayor profundidad en el próximo capítulo. Las entidades públicas y particulares que administran los recursos del erario están sujetas a su fiscalización. En algunos casos, de acuerdo al ordenamiento constitucional y jurídico, las EFS tienen competencia para imponer sanciones de tipo económico y disciplinario.

1.4.1 Los Organismos Internacionales de Fiscalización Superior

Existen diversos organismos internacionales encargados de dar soporte a las EFS, de compartir las experiencias, dictar normativas, declaraciones y principios, a fin de promocionar la transparencia en la gestión pública, la participación ciudadana y la rendición de cuentas como mecanismo para fortalecer los sistemas de control público, con el fin de mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior y por lo tanto fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las EFS.

La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), es la organización central para la fiscalización pública. Proporciona un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior y por lo tanto fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas EFS en sus respectivos países.

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) fijan los requisitos fundamentales para el correcto funcionamiento y la administración profesional de las EFS y los principios fundamentales en la fiscalización de las entidades públicas. Son emitidas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Estos estándares ofrecen una guía para todas las EFS, que, a la vez, son totalmente independientes a la hora de decidir si se basarán y, en qué medida, en las herramientas incluidas en el marco de las ISSAI, aunque se encuentran generalmente aceptadas por las regulaciones de países miembros. La INTOSAI, tiene además grupos regionales, y todos se encuentran vinculados

a la Organización de las Naciones Unidas, tal como establece INTOSAI como condición indispensable. En el siguiente cuadro 2, se mencionan los grupos de trabajo.

CUADRO 2: GRUPO DE TRABAJO INTOSAI

Grupos de trabajo INTOSAI		
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores	Fundada en 1965
AFROSAI	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África	fundada en 1976
ARABOSAI	Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores	Fundada en 1976
ASOSAI	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia	Fundada en 1978
PASAI fundada en 1987	Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico	Fundada en 1987
CAROSAI	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe	Fundada en 1988
EUROSAI	Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa	Fundada en 1988

Fuente: OLACEFS/ listado-de-miembros

1.4.1.1 OLACEFS

En la presente investigación se desarrollará acerca de OLACEFS, ya que sus miembros representan el objeto de estudio. Tal como se menciona en su sitio web, es un Organismo creado para “fomentar el intercambio de ideas y experiencias entre las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) de los países miembros, en lo que se refiere a la auditoría gubernamental, y sus lineamientos constituyen un marco probado de buenas prácticas que se formalizan a través de las denominadas normas internacionales de las EFS (ISSAIS)¹⁰”

¹⁰ ¹⁰ www.olacefs.org.ar Fecha de acceso: 10/10/2019

Cumple funciones de investigación científica especializada y desarrolla tareas de estudio, capacitación, especialización, asesoría y asistencia técnica, información y coordinación, al servicio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de América Latina y del Caribe, con el objeto de fomentar su desarrollo y perfeccionamiento.

1.4.2 Marco internacional en materia de Transparencia para las EFS

Los organismos internacionales que se mencionaron en el apartado anterior se encargan de promocionar la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, mediante sus declaraciones, principios. Resulta importante mencionarlas ya que están destinadas al fortalecimiento del control público. A continuación, se enunciarán las principales:

1.4.2.1 Declaración de Lima (1977)

Fue suscrita en el IX Congreso de la INTOSAI, realizado en Lima, Perú en 1977 y denominada “Declaración de Lima” en reconocimiento a la ciudad de Lima como sede del Congreso. Es la primera norma profesional de las EFS, considerada la Carta Magna de la auditoría gubernamental.

Hace referencia a los valores y contexto necesario para el funcionamiento de las EFS; específicamente, presenta un resumen de los principios básicos de la auditoría gubernamental y de las instituciones que se precisan para poder conseguir resultados de auditoría independientes y objetivos lo cual es condición imprescindible la vigencia de gobiernos democráticos y del estado de derecho.

El propósito esencial de la Declaración de Lima consiste en defender la independencia en la auditoría de la Administración pública. Una Entidad Fiscalizadora Superior que no pueda cumplir esta exigencia no se ajusta a las normas. Por consiguiente, no llama la atención que el tema de la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores continúe siendo una

cuestión que se debate de forma reiterada en el ámbito de la INTOSAI. (INTOSAI, Declaración de Lima 1977).

1.4.2.2 Declaración de Cartagena de Indias (2006):

La necesidad imperiosa de fortalecer la cooperación para luchar contra la corrupción. Las EFS tienen la responsabilidad de salvaguardar los recursos públicos y vigilar el manejo transparente de las finanzas del Estado y la debida rendición de cuentas, con el concurso de la ciudadanía en sus funciones de control social. (OLACEFS, Declaración de Cartagena de Indias, 2006)

1.4.2.3 Declaración de Asunción (2009):

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

- La Rendición de Cuentas es la base para un buen gobierno. El vínculo entre el poder político y la ciudadanía debe contar con mecanismos que permitan una interacción que asegure que los gobiernos respondan a los intereses de sus representados.
- Obligación de informar y justificar. Todo funcionario público está en la obligación de informar acerca de sus decisiones y justificarlas de forma clara y completa públicamente.
- Integralidad del sistema de rendición de cuentas. La publicidad de las actuaciones públicas es premisa fundamental de la transparencia, por lo que la información presentada para los efectos de la rendición de cuentas debe ser confiable, relevante, clara, accesible, comprensible, completa, medible, verificable, oportuna, útil y pública para el ciudadano,

- Transparencia de la información. La publicidad de las actuaciones públicas es premisa fundamental de la transparencia, por lo que la información presentada para los efectos de la rendición de cuentas debe ser confiable, relevante, clara, accesible, comprensible, completa, medible, verificable, oportuna, útil y pública para el ciudadano,
- Participación ciudadana activa. Las EFS fortalecerán sus estrategias, nexos y mecanismos de comunicación e interacción con la sociedad civil, en procura de involucrarlos eficazmente en los sistemas de rendición de cuentas
- Marco legal completo para la rendición de cuentas. Las EFS velarán por la implementación, fortalecimiento, actualización continua y la aplicación efectiva de un marco normativo completo, que regle la rendición de cuentas de forma permanente
- Liderazgo de las EFS. Las EFS deberán constituirse en promotores de los principios, sistemas, mejores prácticas y mecanismos eficientes de rendición de cuentas y ser vigilantes junto con el gobierno, otras agencias y la sociedad civil, de su buen funcionamiento y mejora continua. (OLACEFS, Declaración de Asunción, 2009)

Las EFS deben constituirse en promotoras de principios, sistemas y mecanismos eficientes de rendición de cuentas, y ser vigilantes junto con el gobierno, otras agencias y la sociedad civil, de su buen funcionamiento y mejora continua, mediante el establecimiento de acciones concretas para contribuir al fortalecimiento del sistema en procura de un buen gobierno

1.4.2.4 Asamblea General de la ONU (Resolución A/66/209 y Resolución A/69/228):

En 2011: Hizo un llamando a la comunidad internacional de EFS para que contribuyeran de manera activa en la promoción de la gobernanza: “Promoción de la eficiencia, eficiencia, la

rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las EFS.”¹¹

En 2015: Se reconoce que el fortalecimiento de las EFS influye significativamente en la buena gobernanza, la eficiencia, la transparencia y en los sistemas de contabilidad pública. (Resolución A/69/228, 2015).

1.4.2.5 Declaración de Santiago (2013) sobre Gobernanza, Lucha contra la Corrupción y Confianza Pública.

En su segundo apartado expresa “el mandato de las EFS, procura del buen gobierno, lucha contra la corrupción y alianza con los ciudadanos”. (OLACEFS, Declaración de Santiago, 2013). Agrega, además, acerca de la confianza superior de la ciudadanía, respecto de los órganos de la Administración activa y, por lo mismo, esperan que las EFS aporten elementos que sean funcionales a esas exigencias, especialmente acerca del comportamiento de esos órganos en el uso idóneo e íntegro de los recursos públicos.

Por lo mismo, existe una expectativa acerca del rol de las EFS que trasciende el mero cumplimiento de su función clásica de control, para contribuir al desarrollo de un buen gobierno.

1.4.3 Las EFS como promotoras de la transparencia

Tal como se viene desarrollando en esta investigación, las EFS tienen un rol institucional central respecto de la transparencia y la rendición de cuentas, pueden brindar información a

¹¹ ... En los últimos años, el vínculo entre la fiscalización superior y la gobernanza se ha convertido en un tema destacado de las agendas de trabajo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI).

la ciudadanía que les permita conocer el accionar del Estado y los resultados de la labor que realizan.

Por todo esto, y en base a lo enunciado en las declaraciones internacionales mencionadas en el apartado anterior, deberían actuar como “ejemplificadores” en materia de rendición de cuentas, participación ciudadana y transparencia respecto de su propia gestión.

¿Entonces, qué es la transparencia en el ámbito de los organismos de control? En la Declaración de Asunción se distingue la transparencia como una precondition para el ejercicio de la rendición de cuentas, relacionada con la disponibilidad de información clara y confiable (OLACEFS, Declaración de Asunción, 2009)

En esa misma Declaración, se establece, además, que para que el proceso de rendición de cuentas funcione de manera óptima se debe contar con el desarrollo de sistemas de información. Considera que, uno de los más fuertes reclamos de la sociedad civil, es el acceso a la información pública.

Las leyes de acceso a la información, por su parte, representan un mecanismo promotor de la transparencia en los organismos de control externo. Ya que éstos cuentan con herramientas para *“explicar la gestión de los fondos públicos, por parte de las instituciones y sus jerarcas como para pedir cuentas, exponérselas al congreso y a la ciudadanía”* (Olacefs, 2009)

Por otra parte, resulta conveniente fortalecer la independencia de las EFS, sus recursos y sus capacidades, asimismo, debido al rol de liderazgo en la práctica y la cultura de la rendición de cuentas, en virtud de todo lo cual resulta muy importante es necesario que lleven a cabo acciones que les permita convertirse en ejemplo para otras entidades en el campo de la gestión pública y la rendición de cuentas.

Es destacable y se verá en el transcurso de esta investigación que algunas EFS de América latina han venido implementando estos mecanismos y prácticas, en concordancia en muchos



Maestría en Auditoría Gubernamental
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTIN

casos, con la existencia de normativa específica de los países, en materia de transparencia y acceso a la información.

CAPITULO 2: LOS ORGANISMOS DE CONTROL

En este capítulo se desarrollará en principio, cuáles son los principales modelos de organismos de control que existen, luego se identificara a cuál corresponde cada una de las EFS, que representan el objeto de estudio a fin de profundizar el conocimiento acerca de las mismas.

Posteriormente se enunciarán las recomendaciones, normativas y buenas prácticas de los organismos internacionales de fiscalización superior en materia de transparencia y rendición de cuentas para las EFS. También se analizarán los resultados de otras investigaciones realizadas en estos ámbitos.

2.1 Los distintos modelos de organismos de control

De acuerdo a su diseño institucional existen tres modelos de EFS que Emilia Lerner y Enrique Groisman (2000, 16), describieron:

El modelo francés de la Corte de Cuentas “Cour de Comptes”, organismo colegiado, creado por Napoleón por ley de 1807, que, al igual que el Consejo de Estado, integran la Administración Pública, aunque con reconocida independencia.

Los casos italianos (“Corte dei Conti”) y español (“Tribunal de Cuentas”), constituyen ejemplos de un modelo de instituciones colegiadas caracterizadas por su independencia del Poder Administrador y del Poder Legislativo. Realizan un control formal - legal, y de regularidad (financiero contable). Algunos de ellos poseen también facultades de control ex – ante – facto o control previo, tendente a verificar la legitimidad del acto y sus antecedentes. Los organismos con atribuciones jurisdiccionales tienen la facultad de determinar la responsabilidad contable a través del juicio de cuentas, y en su caso la responsabilidad administrativa, mediante el juicio de responsabilidad. “El juicio de cuentas es el procedimiento que se origina cuando la rendición de una cuenta por parte del responsable es

objeto de reparos, y obliga al cuentadante a contestar los cargos y ofrecer pruebas. La sentencia puede imponer la obligación de resarcir los daños” (Lerner y Groisman 2000,16).

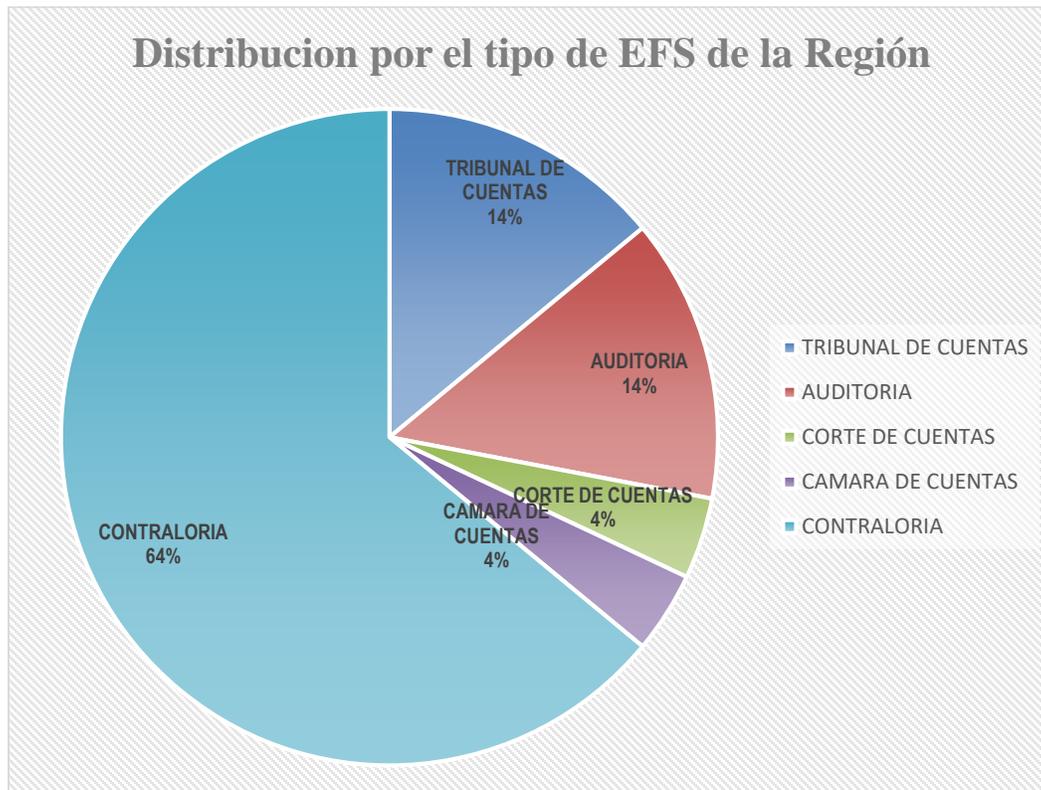
El modelo angloamericano, de “Contralor General”, o “Auditor General” que representa un órgano unipersonal en la órbita del Congreso. Estos, si bien poseen en general una competencia que incluye el control legal y de regularidad, no tienen funciones jurisdiccionales e incorporan el control de gestión, con el propósito de verificar la economía, la eficiencia y eficacia de los actos de la administración pública. Este modelo ha sido adoptado por Argentina (luego de 1993), cuando se creó la Auditoría General de la Nación. Sus informes tienen observaciones y recomendaciones orientadas hacia la corrección y mejora de las falencias encontradas más que a lo punitivo.

Tal como se enuncio anteriormente, los miembros plenos de OLACEFS representan el objeto de estudio de esta investigación. Estas EFS de América Latina pueden no tener el mismo diseño institucional, pero sus objetivos son comunes. Para consultar los datos institucionales de todas las EFS se puede acceder, precisamente, a la página de organización regional¹², en donde también se pueden visualizar los miembros asociados.

De las 22 entidades enunciadas, un 64% son Contralorías, el 14% Tribunales de Cuentas e idéntico porcentaje Auditorías; mientras que con el 4% cada uno lo ocupa el modelo de Cámara y Cortes de Cuentas¹³.

¹² Mayor información en <http://www.olacefs.com/listado-de-miembros/>.

GRAFICO 1: TIPOS DE EFS



Fuente: Elaboración propia en base a Olacefs

Tal como se visualiza en el gráfico la mayoría de las EFS son Contralorías, siguiendo por Tribunales de Cuentas y Auditorías en igual proporción y por último Cámara de Cuentas y Corte de cuentas en igual proporción con la menor cantidad.

A continuación, en función del objeto de estudio seleccionado en la presente investigación que son los miembros plenos de OLACEFS resulta importante realizar la distinción de cada una de las EFS por lo que en el siguiente cuadro 3 se mencionará a qué modelo corresponde su diseño institucional.

CUADRO 3: TIPOS DE EFS

Tipo de EFS	PAIS
Auditoría general	Argentina
	Bélice
	México
Contraloría	Bolivia
	Chile
	Colombia
	Costa Rica
	Cuba
	Curazao
	Ecuador
	Guatemala
	Nicaragua
	Venezuela
	Perú
	Paraguay
	Panamá
	Puerto Rico
Tribunal de Cuentas	Brasil
	Uruguay
	Honduras
Corte de Cuentas o Cámara de cuentas	El Salvador
	República Dominicana

Fuente: elaboración propia

2.1.1 Caracterización de las EFS en Latinoamérica

Una vez identificadas las EFS, y sus respectivos modelos, se hará mención acerca de un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en conjunto con OLACEFS, en el que reflejaron las principales tendencias y progresos alcanzados por las EFS, denominado “Transparencia y confianza en el sector público”. (Rabade, Sprietzer, Fleitas, & Locano, 2014).

Tal como menciona el documento de referencia, el proceso de democratización en América Latina y el Caribe propició reformas y mejoras en la gestión del sector público incluyendo el control externo gubernamental que ejercen las EFS de cada país.

Determina que el 70% de las EFS de la región han desarrollado un enfoque moderno de control gubernamental basado en los pilares de “transparencia, armonización, diversificación, profesionalización, y orientación a resultados”. Esto trae como resultado un aumento de la transparencia del gobierno, y de la confianza por parte de la ciudadanía, ya que fomentan la transparencia fiscal, el cumplimiento de la ley y la participación ciudadana. En otras palabras, se evidencia que las EFS promueven una mejor rendición de cuentas del gobierno tanto interna, dentro de la Administración, como externa para el ciudadano.

De acuerdo con el estudio mencionado, las reformas de las EFS de América Latina y el Caribe buscaron progresar en cinco áreas clave para el desarrollo de un sistema de control gubernamental moderno. Asimismo, refleja el compromiso de los gobiernos hacia la mejora de la transparencia y la confianza en el sector público.

2.1.2 Armonización de las prácticas de auditoría gubernamental.

De acuerdo con los resultados obtenidos, el 80% de las EFS utiliza estándares internacionales de auditoría, se emplean criterios uniformes para la revisión y control de la gestión de los recursos públicos. Entre todos los beneficios que resultan de esta práctica, se destaca la comparabilidad de la información, en sus distintos niveles.

Como resultado de este factor clave, las EFS contribuyen a una mejor gobernanza y gestión de las finanzas públicas.

2.1.3 Homogeneización y profesionalización del servicio.

Aquí se destaca que, mediante la creación de comités, grupos de trabajo regional y global, las EFS cooperan en forma directa o indirecta homogeneizando buenas prácticas, implementando auditorías coordinadas, intercambio de conocimiento, y evaluación entre pares y como resultado se optimiza la profesionalización de estos organismos.

La modernización se realiza en conjunto, sacando el máximo provecho de este tipo de prácticas, para todas las EFS que participan.

El rol del auditor gubernamental se contempla también dentro de las actualizaciones previstas, a través de programas de capacitación y certificación. Hoy en día en varios países de la región existe un mayor reconocimiento de la figura del auditor gubernamental.

2.1.4 Enfoque técnico basado en riesgo y orientado a resultados.

De acuerdo con los resultados de esta investigación más del 70% de las EFS cuentan con planes que se orientan a resultados, donde se implementan estrategias modernas, basados en riesgos permiten la oportuna identificación de desafíos para su debida atención. Las técnicas auditoría también se modernizan, complementando dichos procesos con plataformas electrónicas mecanismos de seguimiento. Este esfuerzo se ha orientado hacia un cambio de enfoque de control preventivo hacia uno posterior con ahorros en tiempo y costos transaccionales.

2.1.5 Transparencia, mayor acceso y participación ciudadana.

Se destaca una tendencia a incrementar la participación ciudadana en el proceso de difusión de información. Las EFS publican informes y ofrecen libre acceso a diversificada información que exponen en sus portales. Como resultado, se genera mayor confianza sobre el uso de los recursos públicos en el camino hacia una mayor transparencia fiscal.

En muchos casos se implementan auditorías “sociales” que involucran a los ciudadanos en los procesos de revisión y monitoreo, con el objetivo de efectivizar la detección de posibles irregularidades y malas prácticas administrativas.

Estas auditorías son monitoreadas por diversas organizaciones, tomando la ciudadanía trascendencia en el control del gasto público.

2.1.6 Diversificación del servicio.

En este aspecto se destacan los servicios especializados que realizan las EFS, tales como auditorías de desempeño, sistemas o ambientales, entre otras, que responden a la demanda creciente de la ciudadanía de no solo asegurar el cumplimiento con las normas vigentes sino, principalmente, medir el uso efectivo de los recursos públicos.

Los aspectos más destacables de este estudio realizado por el BID consisten en que las EFS incrementan la transparencia de los organismos públicos que fiscalizan y acerca de su propia gestión. Se incrementa su profesionalización mediante la orientación a resultados y el empleo de los estándares internacionales de auditoría. A su vez, esto permite que existan criterios uniformes entre los países de Latinoamérica, y que, además, resulten comparables. Además, se le otorga un rol trascendente al profesional auditor, fomentando la profesionalización también del auditor gubernamental.

Otro aspecto destacable, es la eficacia y la eficiencia en el desempeño de las EFS, orientando sus esfuerzos en la optimización del tiempo y de los costos. La modernización conjunta, mediante el intercambio de buenas prácticas, la participación en comités, trabajos colaborativos, entre otros.

A través del estudio en cuestión, se puede afirmar que las EFS se transparentan acerca de sus gestiones, mediante la publicación y libre acceso a los informes de auditoría. Se observa además una tendencia creciente hacia la participación ciudadana en el proceso de difusión de la información, a fin de que se alcance una mayor transparencia. El estudio de referencia pone de manifiesto que los esfuerzos de las EFS están orientados a mejorar sus niveles de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana, por lo que se refuerza el objetivo que se pretende alcanzar en la presente investigación acerca de medir la transparencia y resulta interesante conocer en que niveles se encuentran los países.

2.2 La fiscalización y la ciudadanía

El fortalecimiento de la transparencia de las EFS, como se mencionó en el apartado anterior, incrementa la confianza por parte de la sociedad en las instituciones, aumentando la legitimidad y credibilidad de estas. Al motivar la participación ciudadana, se fortalecen los mecanismos de control y rendición de cuentas.

Mediante la publicación de los resultados de las fiscalizaciones, los ciudadanos pueden exigir respuestas a los funcionarios, evaluar los resultados y recomendaciones de la fiscalización. En definitiva, las EFS pueden brindar mejoras en determinados aspectos de la vida de los ciudadanos, respondiendo de manera acertada a los retos de los ciudadanos, a las expectativas de los actores interesados; y a los riesgos emergentes y entornos cambiantes en los que se realizan las fiscalizaciones. (INTOSAI, INTOSAI P 12, 2019)



Maestría en Auditoría Gubernamental UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTIN

Para garantizar el valor que representan para todos los actores sociales, las EFS necesitan ser dignas de confianza, independientes y fuente de conocimiento objetiva, y solo es posible si se las considera competentes, y capaces de rendir sus propias cuentas. Además, es importante que las EFS mantengan un diálogo significativo y eficaz con los actores interesados sobre cómo su trabajo facilita las mejoras del sector público.

Al respecto la INTOSAI P12, emitida por INTOSAI denominada “El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos” establece una serie de principios destinados a este fin. (INTOSAI, INTOSAI P 12, 2019) Se enunciarán a continuación.

TABLA DE CONTENIDO 1: INTOSAI P 12: EL VALOR Y EL BENEFICIO DE LAS EFS

<p>PRINCIPIO 1: Proteger la independencia de las EFS</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Las EFS deben procurar promover, asegurar y mantener un marco constitucional, estatutario o legal apropiado y eficaz. 2) Las EFS deben procurar proteger la independencia de los titulares y miembros (de órganos colegiados) de las EFS, incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal de acuerdo con la legislación en vigor. 3) Las EFS deben utilizar su mandato y discreción para cumplir con sus funciones y responsabilidades; y así mejorar la administración de los fondos públicos. 4) Las EFS deben tener derechos de acceso sin restricción a toda la información necesaria 5) Las EFS deben utilizar sus derechos y obligaciones para informar acerca de su trabajo de manera independiente. 6) Las EFS deben tener la libertad para decidir el contenido y el momento para realizar sus informes.
<p>PRINCIPIO 2: Realizar auditorías para garantizar que el gobierno y las entidades públicas rindan cuentas de su administración y uso de los recursos públicos</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Las EFS, en conformidad con sus mandatos, deben llevar a cabo las siguientes auditorías: a) Auditoría de información financiera y, de ser necesario, de no financiera. b) Auditoría de desempeño c) Auditoría de cumplimiento. 2) De acuerdo con sus mandatos, las EFS también deberán llevar a cabo otro tipo de trabajo, como la evaluación o investigación judicial del uso de los recursos públicos o de asuntos en los que esté en juego el interés público. 3) Las EFS deben responder de acuerdo con su mandato, a los riesgos de irregularidad financiera, fraude y corrupción. 4) De acuerdo con su mandato, las EFS deben presentar informes de auditoría, al legislativo o a cualquier otro órgano público responsable.
<p>PRINCIPIO 3: Permitir que los encargados de la gobernanza del sector público cumplan con sus responsabilidades, llevando a cabo las acciones correctivas correspondientes</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Las EFS deben garantizar una buena comunicación con las entidades fiscalizadas y con otros actores interesados, según corresponda; así también, mantenerlos correctamente informados sobre los asuntos que puedan surgir del trabajo de las EFS durante el proceso fiscalizador. 2) De acuerdo con su mandato, las EFS deben proporcionar información relevante, objetiva y puntual al legislativo, a sus comités, o a la dirección de las entidades auditadas y comités directivos. 3) Las EFS deben analizar sus informes individuales de auditoría para identificar temas, resultados comunes, vínculos, causas primordiales y recomendaciones de fiscalización; y discutirlos con los actores interesados clave. 4) Las EFS deben proporcionar asesoría sobre cómo se deberían utilizar los resultados y opiniones de sus auditorías, 5) Las EFS deben desarrollar relaciones profesionales con los comités de supervisión legislativa y comités directivos de las entidades fiscalizadas, a fin de ayudarles entender mejor los informes y las conclusiones
<p>PRINCIPIO 4: Informar sobre los resultados de las auditorías</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Las EFS deben ofrecer información objetiva de manera simple y clara, utilizando un lenguaje comprensible para todos los actores interesados. 2) Las EFS deben hacer públicos sus informes de un modo oportuno. 3) Las EFS deben facilitar el acceso a sus informes, a todos los actores interesados, que utilicen las herramientas de comunicación apropiadas

<p>PRINCIPIO 5: Ser receptivo a los entornos cambiantes y riesgos emergentes</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Las EFS deben ser conscientes de las expectativas de los actores interesados y responder a ellas, según corresponda, de manera oportuna y sin comprometer su independencia. 2) Las EFS deben, al desarrollar su programa de trabajo, responder según corresponda a los asuntos clave que afectan a la sociedad. 3) Las EFS deben evaluar los riesgos cambiantes y emergentes en la auditoría ambiental y responder a éstos de manera oportuna, promoviendo, por ejemplo, mecanismos para abordar irregularidades financieras, fraude y corrupción. 4) Las EFS deben asegurar que las expectativas de los actores interesados y los riesgos emergentes se gestionen con planes estratégicos, de negocios.
<p>PRINCIPIO 6: Comunicarse con los actores interesados de manera eficaz</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Las EFS deben informar de tal manera que incrementen el conocimiento y comprensión de los actores interesados acerca del papel y de las responsabilidades de las EFS como entidades fiscalizadoras independientes del sector público. 2) La comunicación de las EFS debe contribuir a que los actores interesados sean conscientes de la necesidad de transparencia y rendición de cuentas en el sector público. 3) Las EFS deben comunicarse con los actores interesados para garantizar la comprensión del trabajo y los resultados de fiscalización de las EFS. 4) Las EFS deben relacionarse de manera adecuada con los medios de comunicación, a fin de facilitar la comunicación con los ciudadanos. 5) Las EFS deben interactuar con los actores interesados, reconociendo sus diferentes funciones y teniendo en cuenta sus opiniones, sin comprometer la independencia de las EFS. 6) Las EFS deben evaluar, de manera periódica, si los actores interesados creen que las EFS se comunican de manera eficaz.
<p>PRINCIPIO 7: Ser una fuente creíble de conocimiento y orientación independiente y objetiva que apoya los cambios beneficiosos en el sector público</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) El trabajo de las EFS se debe basar en el criterio profesional independiente, así como en el análisis fiable y sólido. 2) Las EFS deben contribuir al debate de mejora del sector público, sin que su independencia se vea comprometida. 3) Las EFS deben, como socios activos en el oficio de fiscalización del sector público tanto a nivel nacional como internacional, utilizar su conocimiento y entendimiento para defender las reformas del sector público; por ejemplo, en el área de la gestión financiera pública. 4) Las EFS deben evaluar de manera periódica si los actores interesados creen que están siendo eficaces y contribuyen en la mejora del sector público. 5) Las EFS deben colaborar a nivel internacional dentro de la INTOSAI y con otras organizaciones profesionales pertinentes, a fin de promover la función de la comunidad de la EFS para afrontar problemas globales relacionados con la fiscalización, la contabilidad y la rendición de cuentas del sector público.

PRINCIPIO 8: Garantizar apropiada transparencia y rendición de cuentas de las EFS	<ol style="list-style-type: none"> 1) Las EFS deben realizar sus deberes contemplando la rendición de cuentas, la transparencia y la buena gobernanza pública. 2) Las EFS deben dar a conocer públicamente su mandato, sus responsabilidades, misión y estrategia. 3) Las EFS deben utilizar, normas, procesos y métodos de auditoría que sean objetivos y transparentes 4) Las EFS deben gestionar sus operaciones de manera económica, eficaz, efectiva.
PRINCIPIO 9: Garantizar la buena gobernanza de las EFS	<ol style="list-style-type: none"> 1) Las EFS deben aceptar y cumplir los principios de buena gobernanza e informar acerca de ello de manera apropiada. 2) Las EFS deben presentar su desempeño a una revisión independiente, por ejemplo, una revisión de pares. 3) Las EFS deben tener una gestión organizacional y una estructura de apoyo adecuada, a fin de que puedan dar efecto a los procesos de buena gobernanza y apoyar sólidas prácticas internas de control y gestión. 4) Las EFS deben evaluar el riesgo organizativo de manera regular y complementar con las iniciativas de gestión de riesgo implementadas de forma correcta y supervisadas regularmente.
PRINCIPIO 10: Cumplir con el Código de Ética de las EFS	<ol style="list-style-type: none"> 1) Las EFS deben emplear un código de ética que sea consecuente con sus mandatos y apropiado a sus circunstancias, por ejemplo, la ISSAI 130: Código de Ética. 2) Las EFS deben emplear altos estándares de integridad y ética, como se expresa en el código de conducta. 3) Las EFS deben instaurar políticas y procesos adecuados para garantizar el conocimiento de la ética y conducta.
PRINCIPIO 11: Esforzarse por conseguir la excelencia y calidad del servicio	<ol style="list-style-type: none"> 1) Las EFS deben establecer políticas y procedimientos diseñados para promover una cultura interna que reconozca que la calidad es indispensable a la hora de llevar a cabo todos los aspectos del trabajo de las EFS. 2) Las políticas y procedimientos de las EFS deben requerir que todo el personal y todas las partes que trabajan en nombre de la EFS cumplan con los requisitos éticos correspondientes. 3) Las políticas y procedimientos de las EFS deben estipular que las EFS sólo asuman trabajos para los que estén capacitadas.
PRINCIPIO 12: Creación de capacidades a través de la promoción del aprendizaje y de compartir conocimientos	<ol style="list-style-type: none"> 1) Las EFS deben promover el desarrollo profesional continuo que contribuya a la excelencia personal, de equipo y organizativa. 2) Las EFS deben tener una estrategia de desarrollo profesional, entre las que se incluye la capacitación, que se base en los niveles mínimos de los requisitos, la experiencia y la competencia que se requiera para llevar a cabo el trabajo de la EFS. 3) Las EFS deben esforzarse por asegurar que su personal cuente con las competencias profesionales; y con el apoyo de compañeros y la administración para ejercer su trabajo.

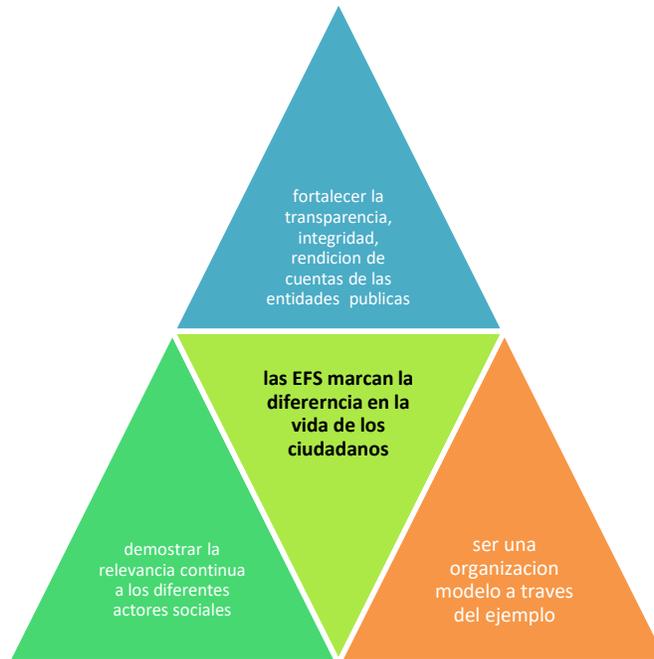
Fuente: Elaboración propia en base a la ISSAI P12.

Algunos principios importantes de destacar, como el principio 6, que resalta que los actores interesados deben comprender la importancia de la transparencia en la gestión de las EFS, como parte de la eficacia de la comunicación entre los mismos. También destaca la comunicación hacia los medios de comunicación y la ciudadanía, y hace hincapié en una evaluación periódica que contemple lo que consideran los medios y la ciudadanía acerca de las estrategias de comunicación que desempeñan las EFS.

En el caso del Principio 9, establece la adopción de principios de buena gobernanza, que ya fue mencionado anteriormente y acerca del deber de información. Resalta además el control de gestión, las prácticas internas de control que deben implementar. Se destaca además en el Principio 10, acerca de la implementación de un código de ética, por lo que estos aspectos deberán considerarse a la hora de realizar la “medición de la transparencia” a las EFS, propuestas en la presente investigación. La calidad del servicio, así como la profesionalización del personal que conforma estas organizaciones también son dimensiones que se consideran que incrementan el beneficio a la sociedad.

Para alcanzar este objetivo de “marcar la diferencia en la vida de los ciudadanos”, la Intosai P12 propone diversos aspectos muy destacables que consisten en hacer de estos organismos un modelo. En primer lugar, enuncia la “independencia de las EFS”, sustentada en marcos legales apropiados, derecho de acceso a la información acerca de los organismos que representan el objeto de fiscalización. Agrega además acerca de la independencia de los titulares y miembros (de órganos colegiados) de las EFS, incluyendo la seguridad en el cargo y la “inmunidad legal” de acuerdo con la legislación en vigor, la cual resulta del normal cumplimiento de sus deberes. En otras palabras, la legislación debe garantizar la seguridad acerca de las acciones que desempeñan los integrantes que conforman estas instituciones, ya que no es posible realizar la fiscalización con independencia si se condiciona a sus miembros de diversas maneras.

GRAFICO 2: EN QUÉ MEDIDA UNA EFS PUEDA MARCAR LA DIFERENCIA EN LA VIDA DE LOS CIUDADANOS



Fuente: Anexo A Intosai P12 "En qué medida una EFS pueda marcar la diferencia en la vida de los ciudadanos dependerá de que la EFS"

Las EFS deben utilizar su mandato y discreción para cumplir con sus funciones y responsabilidades; y así mejorar la administración de los fondos públicos, además deben tener libertad para decidir el contenido y el momento para realizar sus informes.

Por otro lado, enuncia que deben contribuir a la profesionalización de sus miembros para desarrollar sus actividades con los niveles de excelencia y calidad que la ciudadanía merece.

La rendición de cuentas, la transparencia y la buena gobernanza pública, son propuestos como el marco de actuación en el cual se deben desempeñar, por lo deberían dar a conocer su mandato y sus responsabilidades, así como los procedimientos que llevan a cabo para desempeñar la gestión.

Las operaciones que llevan a cabo deberían ser económicas, eficaces y efectivas y la información que resulta de las mismas debe de ser objetiva, simple y clara, mediante la utilización de un lenguaje comprensible para todos los actores interesados.



Maestría en Auditoría Gubernamental
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTIN

Respecto de los informes que emiten las EFS deben facilitar el acceso a los mismos a todos los actores interesados, es decir que deberían ser publicitados para que la ciudadanía tenga acceso a los mismos.

Destaca además el deber de información acerca de la gestión, la importancia de la transparencia.

Todos estos aspectos mencionados en esta normativa son fundamentales a la hora de desarrollar una herramienta que mida la transparencia de las EFS. Existen además otros principios que enuncia INTOSAI, algunos de ellos se mencionaran a continuación.

La ISSAI N° 20, enuncia otros principios que deben ser el marco de referencia para las EFS, como ejemplificadoras en la transparencia y la rendición de cuentas. (INTOSAI, ISSAI 20, 2010). Que se enuncian a continuación:

TABLA DE CONTENIDO 2: ISSAI 20 PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Principio 1:	<p>La EFS cumple con sus deberes en un marco jurídico que prevé la obligación de responsabilidad y transparencia.</p> <p>La EFS debe disponer de leyes y reglamentos conforme a los cuales serán responsables y rendirán cuentas. Dichas leyes y reglamentos por lo general hacen referencia a: La autoridad fiscalizadora, mandato y responsabilidades, las condiciones que rigen el nombramiento y el cese del Contralor General de la EFS. Los requisitos relativos a la gestión operativa y financiera de la EFS, la publicación oportuna de los informes de auditoría en los plazos prescritos, la supervisión de las actividades de las EFS. El equilibrio entre el acceso del público a la información y la confidencialidad de las evidencias de la auditoría, así como de otra información.</p>
Principio 2	La EFS hace público su mandato, responsabilidades, misión y estrategia
Principio 3	<p>La EFS aprueba normas de auditoría, procedimientos y metodologías y objetivos transparentes, de acuerdo con los principios fundamentales de auditoría de la INTOSAI.</p> <p>La EFS comunica cómo son dichas normas y metodologías y la manera en la que se cumplen. La EFS comunica el alcance de las actividades de auditoría que emprenden en el ámbito de su competencia, sobre la base de la evaluación de riesgos y como resultado de los procesos de planificación.</p> <p>La EFS informa a la entidad fiscalizada sobre los criterios que servirán de fundamento a sus opiniones.</p>
Principio 4	La EFS aplica altos estándares de integridad y ética en todos los niveles del personal.
Principio 5	La EFS vela por el respeto de los principios de responsabilidad y de transparencia cuando externalizan sus actividades.
Principio 6	<p>La EFS gestiona sus operaciones con economía, eficiencia y eficacia de conformidad con las leyes y reglamentos, e informan públicamente sobre estas cuestiones.</p> <p>- La EFS emplea prácticas adecuadas de gestión, particularmente controles internos adecuados de su administración y sus operaciones financieras; lo cual puede incluir auditorías internas.</p>
Principio 7	La EFS informa públicamente de los resultados de sus auditorías y de sus conclusiones acerca del conjunto de las actividades gubernamentales.
Principio 8	La EFS comunica sus actividades y los resultados de las auditorías ampliamente y de manera oportuna a través de los medios de comunicación, sitios de Internet u otros medios.
Principio 9	La EFS hace uso del asesoramiento externo e independiente para perfeccionar la calidad y la credibilidad de su trabajo.

Fuente: Elaboración propia en base a ISSAI 20

En función de lo establecido en la ISSAI 20, es importante destacar que las EFS son responsables de planificar y dirigir el alcance de su trabajo, mediante la utilización de metodologías y normas adecuadas, que fomenten tanto la rendición de cuentas como la transparencia en el marco de las actividades públicas, así como el cumplimiento de su mandato jurídico y de sus responsabilidades de forma plena y objetiva.

El concepto de rendición de cuentas que hace referencia la ISSAI 20, es al marco jurídico y de presentación de informes, a la estructura organizativa, la estrategia, los procedimientos y las acciones que contribuyan a garantizar que la EFS desarrolle sus obligaciones legales conforme a sus competencias de auditoría y presenten informes, en el marco de su presupuesto.

También destaca la importancia de que la EFS evalúe y haga un seguimiento de su propia gestión, así como del impacto de su función fiscalizadora, en las entidades fiscalizadas y en la ciudadanía.

Los informes que emiten deben contemplar según las recomendaciones acerca de la regularidad y la eficiencia en el uso de fondos públicos, considerando acerca de sus propias acciones, actividades y el uso de los recursos de la EFS.

Acerca de la transparencia de la información pública, considera que la misma debe ser oportuna, fidedigna, clara y pertinente, y considerar aspectos que contemplen las competencias, las estrategias implementadas, diversas actividades, la gestión financiera, y el rendimiento.

Al respecto la ISSAI 21 enuncia en sus principios las “buenas prácticas” relacionadas con la transparencia y la responsabilidad., mencionadas en la ISSAI 20 con el fin de tomar el liderazgo con el ejemplo acerca de su propio desempeño y gestión.

TABLA DE CONTENIDO 3: ISSAI 21 PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA Y BUENAS PRÁCTICAS

<p>Principio 1 Las EFS cumplen con sus deberes en un marco jurídico que prevé la obligación de responsabilidad y transparencia</p>	<p><u>Buenas prácticas</u> La mayoría de los sitios web contienen una sección titulada “Legislación” o “Mandato legal”, que expone detalladamente el marco dentro del que opera la EFS, y en algunos casos presenta vínculos directos con los documentos correspondientes. En la fiscalización de algunas EFS se detallan los principios de transparencia y responsabilidad. Otras EFS hacen referencia a las reglas que rigen la responsabilidad y la transparencia aplicables a su Auditor General/Presidente. Cierta legislación adoptada por EFS dispone el acceso a los documentos de las EFS por parte del Parlamento o el público.</p>
<p>Principio 2 Publicidad del mandato de las EFS, sus responsabilidades, misión y estrategia.</p>	<p><u>Buenas prácticas</u> La mayoría de las EFS publican información detallada sobre su mandato, sus responsabilidades, misión y estrategia. Ciertas EFS declaran si poseen o no plena facultad para decidir sobre las auditorías a realizar (Ej.: cuando son otros los órganos que están a cargo de las mismas, por ejemplo, sobre fondos extrapresupuestarios y en el sector de la seguridad).</p>
<p>Principio 3 Las EFS aprueban normas de auditoría, procedimientos y metodologías, objetivos y transparentes.</p>	<p><u>Buenas prácticas</u> Todas las EFS encuestadas aplican este principio. No obstante, además de las normas ISSAI, algunas EFS han publicado manuales, directivas de funcionamiento, herramientas y guías. Con respecto al seguimiento preciso de las recomendaciones por las EFS, se pueden citar tres ejemplos: - Una EFS introdujo un “Informe de Situación” en su informe periódico al Parlamento, donde evalúa las medidas tomadas por el gobierno para abordar las recomendaciones formuladas en auditorías operativas precedentes; - Otra EFS dedica la segunda parte de su informe anual al “Seguimiento de las observaciones de la EFS” y emite indicadores de rendimiento que miden la cantidad de recomendaciones adoptadas. - Una tercera EFS hace referencia en el informe anual sobre las finanzas públicas sometido al Parlamento, a las recomendaciones más importantes formuladas en el conjunto de los informes de auditoría del año.</p>
<p>Principio 4 Las EFS aplican altos estándares de integridad y ética en todos los niveles del personal. Las EFS tienen reglas o códigos, políticas y prácticas deontológicas conformes a la ISSAI 30, Código de Deontología</p>	<p><u>Buenas prácticas</u> La EFS prueba un conjunto de valores y un código de deontología y conducta profesional que guía su trabajo. La EFS está comprometida con la economía, la transparencia y los más altos estándares éticos de la administración financiera. Una EFS da a conocer públicamente en su sitio Internet los gastos de viajes y otros gastos incurridos en el desarrollo de sus funciones por el Auditor General/presidente de la EFS y miembros. En dos EFS, el auditor, al inicio de cada auditoría, firma una declaración de ausencia de conflicto potencial de intereses que puede ser evaluada y abordada por los directores.</p>

<p>Principio 5 Las EFS velan por el respeto de los principios de responsabilidad y de transparencia cuando externalizan sus actividades</p>	<p><u>Buenas prácticas</u> Algunas EFS definen con precisión las reglas de subcontratación, incluyendo la obligación para el subcontratista de firmar una declaración de posibles conflictos de intereses.</p>
<p>Principio 6 Las EFS gestionan sus operaciones con economía, eficiencia y eficacia y de conformidad con las leyes y reglamentos.</p>	<p><u>Buenas prácticas</u> Cierta número de EFS dan muchos ejemplos de sus indicadores de rendimiento. Algunas EFS tienen informes públicos especialmente dedicados a este tema. Algunos indicadores de rendimiento utilizados son los siguientes: - Cantidad de informes de rendimiento (actividad) - Índice de ejecución de los planes de auditoría de las EFS</p>
<p>Principio 7 Las EFS informan públicamente de los resultados de sus auditorías y de sus conclusiones.</p>	<p><u>Buenas prácticas</u> Las EFS (ya sean Tribunales u otros modelos) informan sobre los posibles delitos que resultan de sus auditorías. La mayoría de las EFS controladas reconocen la necesidad de informar públicamente sobre los resultados de sus auditorías, así como de dar acceso a otras publicaciones. Se puede realizar una búsqueda de estas publicaciones según diferentes criterios: años, organismos / instituciones, temas, etc. Algunas EFS ofrecen informes de síntesis. El sitio web de una EFS ofrece “actualizaciones por correo electrónico”, lo que permite, tras la suscripción correspondiente, acceder a las últimas publicaciones de la EFS por correo electrónico.</p>
<p>Principio 8 Las EFS comunican sus actividades y los resultados de las auditorías ampliamente y de manera oportuna a través de los medios de comunicación.</p>	<p><u>Buenas prácticas</u> Los informes de las EFS están disponibles en sus sitios web. Las EFS dan conferencias de prensa tras la publicación del informe de auditoría para explicar su contenido. Las EFS adoptan una actitud proactiva hacia la sociedad civil. Determinadas EFS contratan a especialistas de la comunicación para que hagan una reseña de sus informes a fin de garantizar que estén escritos en un lenguaje simple y comprensible.</p>
<p>Principio 9 las EFS hacen uso del asesoramiento externo e independiente para perfeccionar la calidad y la credibilidad de su trabajo</p>	<p><u>Buenas prácticas</u> Algunas EFS han estado sujetas a revisiones por sus pares y los resultados fueron publicados en sus sitios web. Las EFS reciben el asesoramiento de comités con miembros externos. Dichos miembros son expertos con la debida experiencia, tales como destacados representantes de grupos del entorno, la comunidad académica, ex-funcionarios públicos y firmas de auditoría privadas. Las EFS hacen uso de la evaluación de los especialistas (en áreas que incluyen asuntos técnicos relativos a las auditorías); de la retroalimentación académica. Y las evaluaciones comparativas: sistemas de información y cálculos actuariales.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a ISSAI 20

Las ISSAIS desarrolladas tienen varios aspectos en común, algunas conclusiones generales acerca de las 3 que en común se podrían destacar se mencionan a continuación:

- Las EFS deben desarrollar sus funciones con responsabilidad y transparencia, en el marco legal que corresponde a cada una, haciendo público su mandato, y en el marco de las normas internacionales de auditoría. Además, deben desempeñarse con independencia, y garantizar la independencia de sus miembros.
- Los procedimientos y metodologías que llevan a cabo deben ser objetivos y transparentes, con altos índices de integridad y ética en todos los niveles del personal, gestionando sus operaciones con economía, eficiencia y eficacia basadas en las leyes y reglamentos del país.
- Los resultados de sus informes y de la labor que desempeñan deben ser independientes y oportunos. Deben promover además la publicidad de estos, así como también acerca de las conclusiones acerca de las actividades gubernamentales, en forma amplia y oportuna a través de los medios de comunicación, sitios de internet u otros medios conocidos, con el fin de liderar con el ejemplo en sus propias prácticas y gobierno.
- Deben contribuir a fortalecer la transparencia en el sector público en general, a la rendición de cuentas oportuna y comprometida de los funcionarios públicos, mediante el ejercicio de sus funciones y ser ejemplo de estas prácticas.
- La ciudadanía es considerada destinatario de la que desempeñan, en conjunto con los demás actores sociales. Por lo que deben facilitar el acceso de los resultados que obtienen y la comprensión de las actividades que desarrollan

Estas recomendaciones desarrolladas, la Intosai P12 la ISSAI 20 y 21, representan la base para la construcción de una herramienta que permita medir la transparencia que las EFS ya que constituyen aspectos fundamentales que deben ser tenidos en cuenta: la independencia de la gestión, la publicidad de las fiscalizaciones que llevan a cabo y de la normativa que rige la actividad, la utilización de códigos de ética, entre otros.

2.3 Acceso a la información y el uso de los productos de fiscalización gubernamental en América Latina y El Caribe

Los antecedentes descriptos anteriormente y otras investigaciones realizadas evidencian las acciones que los organismos de control externo han llevado a cabo a fin de mejorar sus estándares en materia de comunicación. El acceso a la tecnología ha tenido su influencia positiva en este aspecto, ya que se vienen implementando el desarrollo de portales web, como una vía de comunicación e información, pero también de interacción. En donde se posibilita al ciudadano dejar consultas, solicitar información, generar reclamos, entre otros. Las redes sociales también son herramientas de comunicación implementadas, se desarrollará en mayor profundidad en el próximo capítulo. La implementación de estos canales de comunicación trajo aparejada una mejora en el diálogo con la ciudadanía y otros actores sociales, mediante la presentación y comprensión de informes es otro aspecto que se consideró, donde se priorizó la comprensión del lenguaje implementado para diferentes actores sociales, en muchos casos, sin perder el rigor técnico. Al respecto, OLACEFS impulsó una medición denominada “Índice de Disponibilidad de Información a la ciudadanía sobre la gestión institucional de las EFS que se denominó la sigla a continuación “IDIGI- EFS” que tiene como antecedente las herramientas creadas a partir de la Declaración de Asunción¹⁴ (OLACEFS, Declaración de Asunción, 2009), orientadas a facilitar la implementación de buenas prácticas en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana

¹⁴ ... En 2014, con el acompañamiento técnico y financiero de la Corporación Acción Ciudadana Colombia – AC-Colombia, luego de un importante proceso de construcción colectiva y de validación con sectores académicos, gubernamentales, medios de comunicación, legislativos, Entidades Fiscalizadoras Superiores y organizaciones civiles de América Latina, se produjeron dos herramientas para la aplicación de los principios de la Declaración de Asunción: la Guía para la implementación de los principios de rendición de cuentas de la Declaración de Asunción, y la Guía para la Rendición de Cuentas de las EFS a la ciudadanía, ambas orientadas a facilitar la implementación de buenas prácticas en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Estas Guías fueron aprobadas en la XXIV Asamblea General de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores –OLACEFS en 2014, llevada a cabo en Cuzco, Perú. Es así como en el marco del convenio de cooperación técnica para la promoción de la buena gobernanza suscrito entre la OLACEFS y la Corporación Acción Ciudadana Colombia –AC-Colombia, la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza –CTPBG, incorporó en sus Planes Operativos de 2016 y 2017 la elaboración de una línea de base orientada a indagar sobre el estado actual de la implementación de la Guía para la Rendición de Cuentas de las EFS a la ciudadanía.

y con el propósito de motivar la mejora en la rendición de cuentas y dar a conocer de mejor manera los resultados de la labor fiscalizadora. (OLACEFS, IDIGI -EFS, 2017).

Esta herramienta es relevante en la presente investigación acerca de la transparencia ya que tiene como objetivo brindar un análisis comparativo del estado de la disponibilidad de información sobre los alcances del control, la gestión y los resultados de la fiscalización que desarrollan las EFS, como un aporte a la rendición de cuentas, a la transparencia y a la construcción de prácticas de buena gobernanza.

A partir los resultados que se obtienen de la implementación de esta herramienta, se posibilita generar mecanismos institucionales de mejora, recomendaciones, en todas las dimensiones de los organismos de control.

Además, promueve que los ciudadanos, organizaciones civiles y otras partes interesadas puedan conocer el alcance de la información disponible por parte de las EFS y su utilidad para el ejercicio del control social a la gestión pública.

Algunos de los resultados obtenidos del IDIGI – EFS fueron los siguientes:

Basados en la medición del IDIGI-EFS-2017, 12 de las 22 EFS registraron bajos niveles de información, ocho obtuvieron un nivel bueno, y tan sólo una EFS se ubicó en el nivel óptimo. El promedio regional fue en 2017 de 51%.

A pesar de las asimetrías en la disponibilidad de información reveló que existen suficientes capacidades e innovaciones que pudieran ser utilizadas y compartidas para que las EFS ajusten sus estrategias y avancen en la mejora de la disponibilidad de información con miras a futuras mediciones.

Se realizaron recomendaciones puntuales a cada una de las EFS para que elevaran sus niveles de disponibilidad de información.

Posteriormente, se llevó a cabo un proyecto denominado “Mejorando el acceso a la información y el uso de los productos de fiscalización gubernamental en América Latina y el Caribe”, impulsado por la OLACEFS también, cuya importancia radica en el conocimiento que tienen estos organismos, acerca de la responsabilidad que asiste a las EFS en garantizar la transparencia de su gestión. En esta investigación se propuso desarrollar un diagnóstico y línea base orientado a identificar los factores endógenos y exógenos que incidieron en los resultados del IDIGI-EFS tanto en 2017 como en 2018; el alcance de las estrategias de comunicación; la facilidad de lectura y comprensión de los productos de fiscalización por parte de público no especializado además de valorar las posibilidades de acceso, uso y navegación de los portales institucionales de estas EFS.

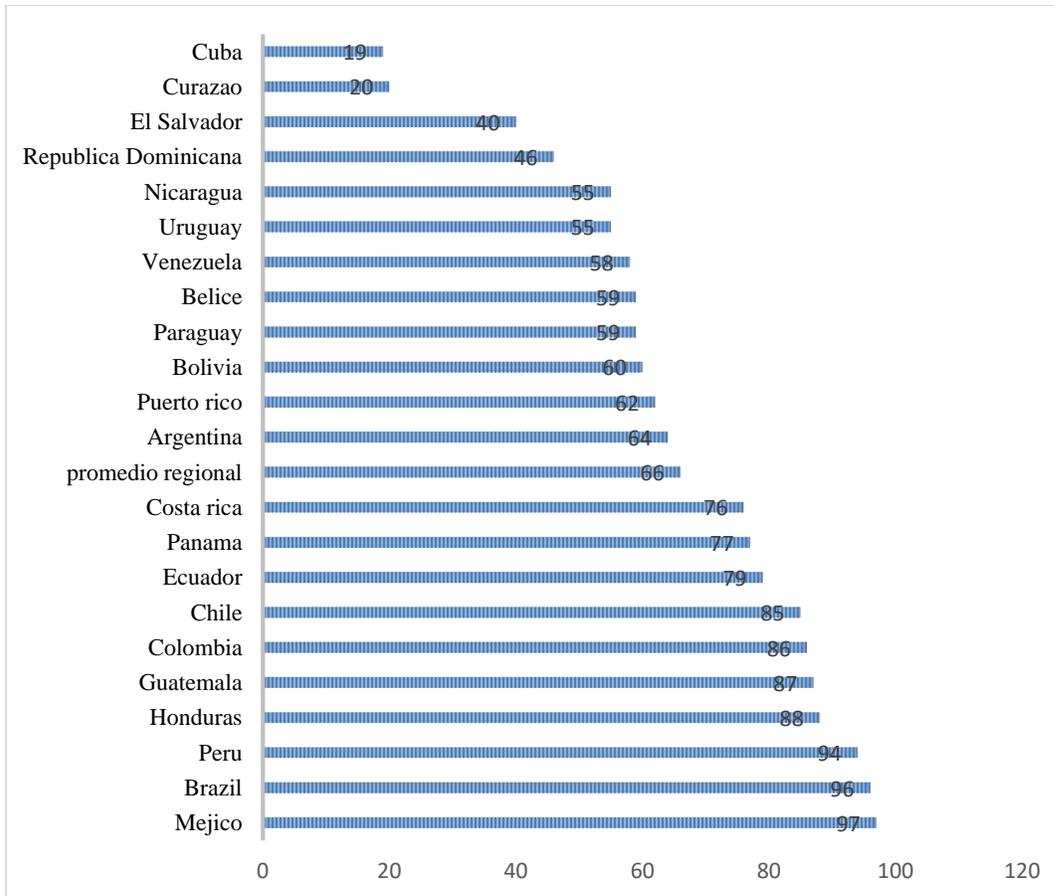
Esta herramienta muestra cómo las potencialidades de la disponibilidad y acceso de la información repercuten en la transparencia y responsabilidad de los gobiernos, al tiempo que evidenció la oportunidad para incrementar el reconocimiento del valor público de la fiscalización en la lucha contra la corrupción, el mejoramiento de la calidad de los servicios ofrecidos por el sector público y el impacto de éstos en la vida de los ciudadanos.

Con el propósito de profundizar en el diseño de estrategias para mejorar el acceso a la información y el uso de los productos de fiscalización gubernamental en América Latina y el Caribe se realizó “la medición intermedia del IDIGI en 2018” y se diseñaron una serie de herramientas para determinar el estado de las estrategias de comunicación, la facilidad de lectura y comprensión de los productos de fiscalización y pruebas para determinar la calidad en el acceso, uso y navegación de los portales institucionales, cuyos desarrollos se presentan en los siguientes apartes de este diagnóstico y línea de base.

En la medición general 2018, el promedio alcanzado entre las EFS evaluadas ha pasado de 51 a 66 puntos, lo cual evidencia un mayor interés de las entidades por mejorar sus estándares en materia de difusión, transparencia y rendición de cuentas; entre otros aspectos contemplados tanto respecto a los entes controlados como también respecto a la propia EFS. (OLACEFS 2019: 18).

A continuación, se expresan los resultados obtenidos, según el informe publicado en abril de 2019.

GRÁFICO 3: RANKING DE MEDICIÓN INTERMEDIA IDGI – EFS



Fuente:elaboración propia en base a OLACEFS.

En función de lo expuesto hasta ahora se puede establecer que: OLACEFS en conjunto con otras organizaciones ha desarrollado mediciones que contemplan acerca de las EFS diversos estándares en materia de difusión, transparencia y rendición de cuentas. En los mismos se refleja la transparencia de la gestión, la disponibilidad de la información, sustentadas en las normativas, principios y buenas prácticas de las organizaciones internacionales que las agrupan (INTOSAI y OLACEFS) como un aporte a la rendición de cuentas de las EFS a la ciudadanía.

Mediante la implementación de mecanismos de mejora, y las diferentes estrategias desarrolladas se destaca un aumento en los resultados obtenidos año tras año, en las mediciones para la mayoría de las EFS.

Es importante destacar que estas mediciones se volvieron a implementar con los años, lo que permitió establecer comparaciones, ver en dónde hubo mejorías o qué aspectos se mantuvieron igual. En el 2019 se realizó la tercera medición del IDIGI – EFS 2019 que se destacó que el nivel en general de disponibilidad de información de las EFS es bueno, con un incremento en 23 puntos frente a los resultados antes expuestos del año 2017.

El documento que sintetiza la medición IDIGI – EFS2019 evidencia que se implementaron mejoras y esto se refleja en los resultados. Las principales recomendaciones realizadas en 2017 se mantienen a pesar de los resultados obtenidos, en tanto aquellos aspectos evaluados con menor disponibilidad de información persisten en algunas de las EFS, cuyas recomendaciones de mejora fueron presentadas de manera puntual para cada una de ellas.

Se concluye que las EFS siguen fortaleciendo sus estrategias y acciones, sumando nuevas iniciativas en materia de transparencia y acceso a la información, tomando relevancia, además, la facilidad de lectura y comprensión de los productos de fiscalización la calidad en el acceso, uso y navegación de los portales institucionales.

CAPITULO 3: INDICADORES DE TRANSPARENCIA

En los capítulos anteriores, se relevó información acerca de la transparencia, el acceso a la información, la legislación existente en diversos países de Latinoamérica. Asimismo, se mencionaron recomendaciones, normas y buenas prácticas de organismos internacionales de control (INTOSAI y OLACEFS). También se consideraron otros estudios y mediciones efectuadas por estos organismos, como el IDIGI – EFS (2017, 2019), que permitió tener un panorama de las EFS y entre los resultados más destacables determinaron que el nivel de disponibilidad de información es bueno, lo cual evidencia los esfuerzos de las entidades por mejorar sus estándares en materia de comunicación, transparencia y rendición de cuentas.

En este capítulo se desarrollará, en función de la investigación realizada, la herramienta propuesta en el objetivo inicial, compuesta por indicadores cuya aplicación a las EFS que representan el objeto de estudio posibilitará medir los niveles de transparencia, establecer comparaciones entre las mismas, conocer qué tipo de información pública se le brinda a la ciudadanía, las iniciativas de transparencia pasiva que se aplican, entre otros.

3.1 Diseño del modelo de medición de la Transparencia para las EFS

Tal como se viene desarrollando en la presente investigación, las EFS tienen un rol institucional central, respecto de la transparencia y la rendición de cuentas, ya que reúnen condiciones fundamentales para servir a la ciudadanía.

La incorporación de Internet y de nuevas tecnologías puede facilitar el acceso a la información y mejora del conocimiento ciudadano de las tareas que cumplen las EFS. Mediante estos medios, se posibilita brindar datos oficiales, en forma proactiva a los diversos actores sociales: los medios, las instituciones privadas, los ciudadanos, como también establecer mecanismos de información pasiva.

Se desarrollará el eje central de la investigación: la herramienta que permite medir la transparencia activa y pasiva para las EFS, y que a tal efecto será aplicada en los organismos objeto de estudio, mediante la utilización de los portales oficiales de las mismas.

Este modelo de herramienta elaborada es un índice que permite medir la transparencia activa y pasiva de las EFS. Se denomina ITAP, cuyas siglas responden a “Índice de Transparencia Activa y pasiva”.

3.1.1 ITAP. INDICE DE TRANSPARENCIA ACTIVA Y PASIVA

El ITAP se organiza en primer lugar de la clasificación de dos tipos de transparencia: la transparencia activa y transparencia pasiva. Está compuesto por diferentes dimensiones que abarcan temáticas centrales acerca de las EFS. Cada una de ellas está conformada por una serie de indicadores afines a la temática y suman puntaje por el cumplimiento del ítem en cuestión. El conjunto de indicadores es en total 51.

La aplicación de la herramienta permite la medición de la transparencia en diferentes dimensiones de las EFS que obedecen a su gestión, su desempeño, la labor de fiscalización que realizan, la información que publican, entre otros aspectos. Se contempla la utilización de los sitios web, portales, redes sociales, es decir medios de comunicación de difusión masiva.

En la construcción de estas dimensiones y de los indicadores, el factor tiempo ha sido considerado un aspecto importante a tener en cuenta ya que se consideró la vigencia de las mediciones efectuadas.

La medición a través del ITAP, parte de la premisa de que, para garantizar la transparencia y la confianza de las EFS, la información debe ser publicada y al alcance de la ciudadanía, debe estar vigente, y se contempla además acerca de la comprensión del contenido por parte del lector, así como el lenguaje implementado. Todos estos aspectos son también tenidos en cuenta en el diseño del modelo propuesto.

A continuación, se desarrollarán los aspectos centrales considerados respecto de la clasificación de la transparencia en activa y pasiva que componen el ITAP.

3.2 Transparencia activa

La herramienta de medición ITAP, considera la transparencia activa como la divulgación proactiva de la información, es decir, a la publicación de la información sin que haya sido solicitada. En este caso, la ciudadanía dispone de información si desea, publicada por las EFS.

Y la importancia de la publicación de información en forma proactiva radica en que es un factor determinante acerca de la Transparencia de una EFS. Implica que estos organismos, además de ejercer su rol de control se “transparentan” en lo que respecta a sí mismos, hacia la ciudadanía en general, en sus diferentes dimensiones.

Los sitios web, sedes, portales de las diferentes EFS se utilizan en muchos casos como herramienta institucional de comunicación, ya que provee información acerca de la EFS. En algunos casos se encuentra en apartadores especiales, compartidos, con otro tipo de información, entre otras alternativas que se pueden presentar.

Es importante destacar, que además de la utilización de la página web, como herramienta de comunicación institucional, se han incorporado las redes sociales, tales como Twitter, Instagram, Facebook, por de uso cada vez más extendido por parte de los distintos actores sociales. DE hecho, su empleo por parte de las EFS para diferentes objetivos ha sido objeto del mencionado estudio IDI GI de Olacefs”.

Vista la relevancia de las redes sociales y la participación activa que proporcionan, los entes públicos han actuado en consecuencia, activando nuevos canales directos de comunicación entre ellos y la ciudadanía, que fueron considerados en el diseño del ITAP.

3.3 Transparencia pasiva

Además de contemplar la transparencia activa, la herramienta ITAP fue diseñada contemplando la importancia acerca de medir si las EFS respetan el derecho que tiene la ciudadanía de solicitar determinada información que no se encuentra publicada, el denominado derecho a solicitar información pública desarrollado oportunamente en el capítulo 1, por lo que este aspecto es trascendental.

Según la investigación efectuada, los mecanismos para desarrollar estas solicitudes pueden variar, en algunos casos pueden solicitarse mediante apartados especiales, en otros mediante el correo oficial, también en las redes sociales se podrían generar solicitudes.

Es importante conocer, además, si las solicitudes efectuadas están disponibles para otros ciudadanos, y todas estas variantes son consideradas en la herramienta propuesta.

3.4 Las dimensiones de la transparencia activa y pasiva

A continuación, se expondrán las diferentes dimensiones identificadas, en los indicadores de transparencia, tanto activa como pasiva.

INFOGRAMA 3: DIMENSIONES DE TRANSPARENCIA



Fuente elaboración propia

3.4.1 Las dimensiones de la transparencia pasiva

3.4.1.1 Dimensión Marco Institucional

Esta dimensión hace referencia a la publicidad de la EFS en lo que respecta al conjunto de leyes y normas, que conforman el marco de actuación, la descripción de funciones, los aspectos estructurales, así como también las normas técnicas que guían las fiscalizaciones. Contempla los objetivos de las EFS, así como la misión y la visión. Permite a los diferentes actores sociales comprender cuál es la función de la EFS en la sociedad, cuál es la dirección hacia la que se dirige, y el marco normativo y legal en el que se desarrollan.

3.4.1.2 Dimensión Enlace de Transparencia

Esta dimensión hace referencia a la publicidad de la Ley de transparencia, o acceso a la información, en los casos que exista en cada país. Además, resulta importante saber, si la misma contempla a las EFS, como sujeto obligado a brindar información. Permite a la ciudadanía tener acceso al texto de la Ley, para consultar los derechos que le provee, así como las obligaciones de los organismos públicos.

3.4.1.3 Dimensión Recursos Humanos

En esta dimensión se considera la difusión de varios aspectos relacionados a la nómina de servidores públicos, y/o funcionarios públicos, dotación que conforman la EFS: las funciones según cada rol, los salarios que perciben por dichas tareas. También se considera la difusión de información respecto a las máximas autoridades del organismo, sus antecedentes, las agendas de actividades que desempeñan y las vías de comunicación habilitadas. Estos indicadores dan cuenta a la ciudadanía de la transparencia en el ejercicio de las funciones de todos los miembros, el modo de selección de personal y las retribuciones económicas que reciben.

3.4.1.4 Dimensión presupuesto

En esta dimensión se considera la transparencia acerca del presupuesto asignado a la EFS, la ejecución de este, e información que permita el análisis en términos de economía, eficiencia y eficacia. Les permite a los actores sociales comprender el comportamiento de la EFS, en términos financieros, además conocer el criterio que utilizan para ejecutar los gastos, así como las modificaciones realizadas, y de qué modo influye en los objetivos institucionales.

3.4.1.5 Dimensión Contrataciones

Esta dimensión contempla la difusión de las compras y contrataciones realizadas y los criterios de selección empleados.

3.4.1.6 Dimensión transparencia en el producto final

En esta dimensión se considera la transparencia en la rendición de cuentas respecto de la labor de fiscalización que lleva a cabo la EFS. Contempla desde la planificación hasta el resultado final. Les permite a los diferentes actores sociales comprender cuáles son las competencias legales que posee la EFS para fiscalizar los recursos públicos, así como también obtener información acerca del organismo objeto del control, y valorar la eficacia de la labor fiscalizadora. Entre otros aspectos valora la facilidad de los productos y el lenguaje empleado que facilite la comprensión a los diferentes lectores.

3.4.1.7 Dimensión redes sociales para la promoción de la transparencia activa

Se considera la participación activa de las EFS en las redes sociales, debido a su popularidad en el uso, por parte de los diferentes actores sociales. En la actualidad, se utiliza Instagram, facebook, twitter, entre otras, como medio de difusión de información a los usuarios, por lo que se considera la promoción de la transparencia por medio de estas alternativas.

3.4.2 Las Dimensiones de la transparencia pasiva

En esta dimensión se contemplan los mecanismos de transparencia pasiva que cada EFS ofrece a la ciudadanía.

Se valora la existencia de un portal específico de solicitud de datos abiertos que posibilite realizar un seguimiento y donde se identifique con claridad quién es el responsable de su instrumentación en la EFS.

Es importante destacar también la difusión de las solicitudes efectuadas, y el estado de estas. Además, considera la posibilidad de generar diversos tipos de reclamos y denuncias.

3.5. Descripción de indicadores de Transparencia de Entidades Fiscalizadoras Superiores

3.5.1 Indicadores definidos para las dimensiones de transparencia activa

A continuación, se realizará brevemente la descripción de cada uno de los indicadores, comenzando por los definidos para la dimensión transparencia activa.

INDICADORES POR DIMENSIÓN DE TRANSPARENCIA ACTIVA

Los mismos se describirán brevemente en tablas conceptuales, comenzando con las dimensiones correspondientes a la Transparencia activa según las dimensiones establecidas: marco institucional, enlace de transparencia, recursos humanos, presupuesto, contrataciones, transparencia en la actividad de control y redes sociales.

TABLA CONCEPTUAL 4: Marco Institucional

DIMENSIÓN 1: Marco Institucional		
N°	INDICADOR	DESCRIPCIÓN
1	Descripción de las funciones de la EFS	Descripción de los objetivos generales del organismo y sus competencias a fin de conocer cuál es su mandato, según la normativa que corresponda en cada caso.
2	Difusión de textos completos de las normativas que le otorgan el mandato a la EFS.	Hace referencia a la publicidad de la información relacionada con las normas constitucionales, y leyes que definen el quehacer institucional de la EFS.
3	Difusión de la misión y visión de la EFS	La misión es el propósito de la EFS, y la visión es el marco de referencia de lo que espera alcanzar en el futuro. Permite exponer cómo lo lograrán y cuáles son sus aspiraciones hacia el mediano y largo plazo.
4	Difusión de las normas técnicas de fiscalización (actualizadas)	Hace referencia a la publicación de las normas técnicas que guían la labor de fiscalización, actualizadas. (Por lo menos un año de vigencia).
5	Difusión acerca de la utilización del Código de Ética/ Conducta	Este indicador hace referencia a la implementación de un código de ética/ conducta, como marco de referencia para desarrollar la labor de fiscalización.
6	Publicación del texto completo del Código de Ética/ Conducta	Indica si el texto completo del código de ética/ conducta se encuentra publicado.
7	Difusión de los actos administrativos, dictámenes, normativas internas, dictados por la EFS. (actualizadas)	Hace referencia a la publicidad de las normas emitidas por la máxima autoridad, vigentes del año en curso.
8	Publicación de la estructura orgánica	Expresa si se publica el conjunto de relaciones que existe entre las diferentes áreas, la representación gráfica de la estructura de la EFS.

Fuente: elaboración propia

La dimensión 1 contiene indicadores que abarcan todos los aspectos relacionados con el marco normativo, los objetivos de la organización, las resoluciones emitidas por la EFS. La utilización de códigos de ética y la difusión de la estructura orgánica.

La dimensión 2 “enlace de transparencia” contiene indicadores que consisten en el cumplimiento de la publicidad de los textos de las Leyes de acceso a la información o de Transparencia según corresponda para cada entidad. A continuación, las siguientes dimensiones, recursos humanos, presupuesto, contrataciones y redes sociales para la promoción de la transparencia activa.

TABLA CONCEPTUAL 5: Enlace de Transparencia

DIMENSIÓN 2: Enlace de transparencia		
N°	INDICADOR	DESCRIPCIÓN
9	Existencia de portal de transparencia y/o acceso a la información	Hace referencia a la promoción de la transparencia o bien del acceso a la información pública, en el sitio web oficial.
10	Publicación del texto completo de la Ley de Transparencia y/o Acceso a la Información	Indica si esta publicada la Ley de transparencia, y o acceso a la información, en aquellos casos que exista una Ley en el país. Para aquellos casos que no tengan Ley, no se contempla como acreditado el indicador.
11	La Ley de transparencia y/o acceso a la información, considera a la EFS sujeto obligado a brindar información pública	Hace referencia si la Ley determina que la EFS debe brindar información pública, en forma específica.
12	Difusión de texto de orientación / información, respecto a los alcances de la Ley las obligaciones de la EFS	Indica si existe información que analice o amplíe los alcances de la Ley para público no especializado.

Fuente: elaboración propia

La dimensión 3, de Recursos humanos contiene indicadores que brindan información acerca de aspectos de los Recursos humanos que conforman la EFS, tales como la nómina de personal, las retribuciones percibidas, y demás información que se considera de interés público.

TABLA CONCEPTUAL 6: Recursos Humanos

DIMENSIÓN 3: Recursos Humanos		
Nº	INDICADOR	DESCRIPCIÓN
13	Publicación de la nómina completa de personal (actualizada)	Indica si se publica el listado de personal que se desempeña en la organización por lo menos del año en curso.
14	Publicación de los Currículos de la Máxima autoridad	Indica si se encuentran publicados los antecedentes profesionales de la máxima autoridad del organismo, en caso de ser un organismo colegiado de todos los integrantes.
15	Difusión del procedimiento para la selección de la máxima autoridad	Indica si se encuentran publicados el procedimiento que implementa la EFS para seleccionar a la máxima autoridad.
16	Acceso a la agenda institucional de la máxima autoridad	Difusión de las actividades que llevan a cabo las autoridades.
17	Publicación de las retribuciones percibidas por la dotación completa de personal (actualizada)	Difusión de las retribuciones que percibe cada agente que conforma el organismo (actualizado mes anterior vencido).
18	Selección de personal publicada (actualizada)	Indica si se difunde las búsquedas de personal durante el último año.
19	Datos de contacto de la máxima autoridad o responsables que conforman la estructura	Publicación de datos de contacto de las máximas autoridades y de los responsables de las áreas que conforman la estructura: mail, teléfono.
20	Difusión de la declaración jurada patrimonial	Publicación de la DDJJ para bajar y/o descargar.
21	Existencia de "portal /link/ enlace" para reclamos de funcionarios/ servidores públicos	Permite que otros servidores públicos/funcionarios puedan ingresar reclamos en caso de sufrir la vulneración de algún derecho.

Fuente: elaboración propia

La dimensión presupuesta contiene indicadores que corresponden a la publicidad de aspectos relacionados al presupuesto tales como el presupuesto en sí mismo, las fuentes de financiamiento entre otros.

TABLA CONCEPTUAL 7: Presupuesto

DIMENSIÓN 4: Presupuesto		
N°	INDICADOR	DESCRIPCIÓN
22	Publicación de las fuentes de financiamiento del presupuesto	Hace referencia a la publicación de las fuentes de ingreso que financian las actividades de la EFS, a fin de dar a conocer el origen de los recursos.
23	Publicación del presupuesto vigente, con actualización trimestral	Hace referencia a la publicación del presupuesto asignado, en los términos que prevé la normativa que le corresponda. El mismo debe corresponder al año en curso.
24	Publicación de la ejecución de ingresos y gastos actualizado trimestral	Hace referencia a las ejecuciones presupuestarias correspondientes a un determinado periodo, incluidas las modificaciones presupuestarias en caso de que correspondan.
25	Opción de descarga del archivo de información presupuestaria, para procesamiento de los datos	Permite descargar la información para el procesamiento y análisis, en forma directa, en Excel y/o en PDF.
26	Publicación de informes con valoraciones respecto de la ejecución del presupuesto en términos de economía, eficiencia y eficacia	Este indicador hace referencia acerca del análisis que hace el organismo del desempeño en términos de ejecución presupuestaria, distribución porcentual de gastos, ingresos.

Fuente: elaboración propia

A continuación, la dimensión 5, contiene indicadores cuyo cumplimiento consiste en la publicidad de los asuntos referidos a las contrataciones, actualizadas, así como la posibilidad de descarga de la información para el procesamiento.

TABLA CONCEPTUAL 8: Contrataciones

DIMENSION 5: Contrataciones		
N°	INDICADOR	DESCRIPCIÓN
27	Publicación de las contrataciones actualizadas trimestralmente, con indicación del mecanismo implementado	Este indicador consiste en los contratos celebrados para suministro de bienes, provisión de servicios, ejecución de obras, acciones de apoyo, con indicación del mecanismo utilizado. (actualizado)
28	Publicación de los proveedores intervinientes en las contrataciones	Identificación de los proveedores intervinientes en las contrataciones, tales como nombre, razón social, número de identificación.
29	Opción a descarga de la información de las contrataciones.	Permite el procesamiento y análisis de la información descargada, en forma directa, en archivo que permitan descarga.
30	Información cuantitativa acerca de las contrataciones	Indicación de los montos comprometidos en las contrataciones.

Fuente: elaboración propia

La dimensión correspondiente a la transparencia en la actividad de control contiene indicadores que evalúan la difusión a la ciudadanía y público interesado acerca de la actividad de fiscalización que ejercen las EFS y abarca desde el plan anual hasta los informes que emiten.

Dada la complejidad de esta dimensión, es la que más indicadores contiene a fin de medir la transparencia de las fiscalizaciones que llevan a cabo.

Se enuncian a continuación en la tabla conceptual N° 9.

TABLA CONCEPTUAL 9: Transparencia en la actividad de control

DIMENSIÓN 6: Transparencia en la actividad de control		
N°	INDICADOR	DESCRIPCIÓN
31	Difusión del plan anual vigente de fiscalización establecido para el ejercicio	Hace referencia a la planificación anual de las fiscalizaciones establecidas en el ejercicio vigente, así como también las instituciones, programas, etc. que resulten objeto de la labor de fiscalización.
32	Planificación anual de ejercicios anteriores	Hace referencia a los planes de trabajo de los años anteriores (como mínimo los últimos 10 ejercicios)
33	Buscador de informes /productos por campos identificables con claridad	Hace referencia a la existencia de una herramienta de búsqueda, que permita realizar en forma rápida, una búsqueda avanzada, y que tenga además limitadores para especificar la información que desea buscar.
34	Difusión de material orientativo para la búsqueda de productos / informes	En caso que surjan dudas acerca del mecanismo de búsqueda de algún producto, se dispone de un apartado donde se describe el procedimiento.
35	Acceso a todos los productos /informes elaborados por la EFS	Este indicador hace referencia a la disponibilidad de los productos/informes elaborados, resultado de la fiscalización realizada.
36	Difusión de los resultados del control sobre los organismos fiscalizados	Consiste en la difusión de los resultados de las acciones de fiscalización efectuadas, las recomendaciones, disposiciones y dictámenes emitidos.
37	Publicación de información acerca de los organismos, programas, que son objeto del control, en función del mandato establecido	Consiste en la difusión de información acerca del universo auditable de organismos, programas, empresas públicas, etc. a fiscalizar por parte de la EFS.
38	Difusión de contenidos informativos para diferentes públicos	Consiste en la exposición de información para diferentes públicos, periodistas, niños, etc. a fin de que puedan comprender la labor de fiscalización.

Fuente: elaboración propia

DIMENSIÓN 6: Transparencia en la actividad de control		
INDICADOR		DESCRIPCIÓN
39	Publicación de glosario de términos de control /fiscalización	Indica la existencia de un catálogo alfabetizado que permita a la ciudadanía comprender palabras que pueden resultar técnicas o difíciles de comprender, a fin de facilitar la lectura de los informes.
40	Difusión del área de Control interno	Consiste en la difusión de la existencia del área a cargo del control interno de la EFS (conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, procedimientos y métodos, que contribuyen al cumplimiento de los objetivos institucionales y promueven una gestión eficaz).
41	Existencia de "portal /link/ enlace "para denuncias relacionadas con recursos u organismos del estado, EFS y/o funcionarios.	Hace referencia a la posibilidad de generar denuncias acerca de hechos, conductas, manejo irregular de los bienes o fondos públicos.

Fuente: elaboración propia

En la siguiente dimensión, se mide la implementación de las redes sociales de amplia difusión como medio de publicidad de contenido referido a la EFS, a la actividad que desempeñan.

TABLA CONCEPTUAL 10: transparencia activa en las redes sociales

DIMENSIÓN 7: Transparencia activa en las redes sociales		
N°	INDICADOR	DESCRIPCIÓN
42	Mecanismos de transparencia activa a través de las redes sociales	Este indicador hace referencia a la publicidad de contenidos acerca de la EFS en redes sociales activas: Facebook y/o, Twitter y/o Instagram. Se considerará la actualización semanal como mínimo.
43	Difusión de información acerca de las novedades institucionales	Consiste en la difusión activa de información acerca de novedades Institucionales de las EFS y temas de actualidad. Se considerará como mínimo actualizado semanal.
44	Difusión de alcances y resultados de las fiscalizaciones	Consiste en la publicidad de los resultados sobre fiscalizaciones con enlace al producto final, para ampliar la información difundida en la red social.

Fuente: elaboración propia

3.5.2 Indicadores definidos para las dimensiones de transparencia pasiva

Estos indicadores evalúan los mecanismos de comunicación establecidos por parte de la EFS, para la utilización por parte de la ciudadanía y el público interesado, para realizar solicitudes de información pública, reclamos, consultas, entre otros. Se detallan a continuación.

TABLA CONCEPTUAL 11: Indicadores por dimensión de transparencia pasiva

DIMENSIÓN 8: Mecanismos de transparencia pasiva		
N°	INDICADOR	DESCRIPCIÓN
45	Existencia de un mecanismo para solicitar e información	Este indicador hace referencia que exista algún mecanismo para solicitar información pública.
46	Existencia de un área con responsabilidad específica de Transparencia pasiva y/o solicitudes de información en la estructura de la EFS	Indica si existe un área con responsabilidad directa acerca de las solicitudes de información efectuadas por la ciudadanía.
47	Existencia de portal/link/ enlace en el cual se puede generar un formulario web, o canal electrónico para formular solicitudes de acceso a la información	Hace referencia a un apartado en el que el ciudadano pueda completar los requerimientos de solicitud de información en forma directa, a la EFS.
48	Existencia de un área para reclamos relacionados con las solicitudes de acceso a la información	Identificación de un área de reclamos, en caso de inconvenientes con la solicitud de información.
49	Difusión de los requerimientos de información realizados por la ciudadanía con la indicación del estado de los mismos.	Difusión de las solicitudes de información, realizadas por la ciudadanía.
50	Difusión de las estadísticas de solicitudes recibidas por la EFS	Análisis de las solicitudes de información recibidas por la EFS, datos estadísticos que expresen la eficacia en las respuestas y la satisfacción del solicitante.
51	Difusión de mecanismos de transparencia pasiva en redes sociales	Este indicador hace referencia que exista algún mecanismo para solicitar información pública A través de las redes sociales acerca de las EFS.

Fuente: elaboración propia

3.6 Aplicación práctica del ITAP a las EFS seleccionadas

Una vez descritas las dimensiones, definidos los indicadores y en que consiste cada uno, se expondrán los resultados de la aplicación de la ITAP a todas las EFS seleccionadas. Repasando acerca del universo de estudio, el mismo corresponde a los miembros plenos de OLACEFS, ya mencionados anteriormente. Es importante destacar que podría aplicarse además a otros organismos de control, ya que la construcción de esta herramienta fue realizada en el marco de las recomendaciones de diversos organismos internacionales en materia de transparencia y rendición de cuentas. A fin de realizar las mediciones correspondientes, se ingresó en los portales oficiales de internet de cada EFS, cuyos datos constan en: <https://www.olacefs.com/listado-de-miembros/>.

Procedimiento: mediante una planilla Excel (ANEXO 1) se cumplimentó con la medición de indicadores para cada EFS. En total son 51 indicadores, para aplicar en los organismos correspondientes al objeto de la investigación.

- El lapso de tiempo establecido para la medición consistió en un rango de 14 días, a fin de identificar aspectos homogéneos. (fechas de consulta entre el 12/04/2020 y el 26/04/2020).
- En función del valor determinado para cada indicador (1 para cada uno), se obtuvieron resultados finales para cada EFS analizada, así como también se obtuvieron resultados para cada dimensión y para cada uno de los indicadores, a fin de poder realizar un análisis y determinar conclusiones.
- De acuerdo con el total de indicadores que componen esta herramienta, y en función de la sumatoria obtenida para cada EFS, se determinaron diferentes niveles de transparencia. Se exponen a continuación en el siguiente cuadro.

NIVELES DE TRANSPARENCIA SEGÚN EL PUNTAJE

Sumatoria de indicadores	Nivel de transparencia
46 - 51	óptimo
34 - 45	destacado
22- 33	intermedio
0 - 21	Bajo

Fuente: elaboración propia

3.6.1 Resultados obtenidos de la implementación práctica del ITAP

Los resultados totales obtenidos de la aplicación del ITAP se expondrán agrupados por dimensión. Es importante aclarar que cada indicador (en total 51) sumó puntaje de modo individual, pero a los fines prácticos se resumieron para la exposición.

El cuadro 5, expone para cada una de las EFS que resultaron objeto de investigación, los resultados alcanzados por dimensión, correspondiente a la sumatoria de indicadores que cada una compone. En el mismo se pueden visualizar las tendencias en niveles de transparencia de las EFS analizadas, indicadas en la columna del margen izquierdo.

Debajo de cada dimensión se visualiza la sumatoria total de los indicadores correspondientes a la misma, resultantes de la EFS que indica el margen izquierdo. En la anteúltima columna derecha se indican los resultados totales obtenidos por EFS, producto de la sumatoria del total de 51 indicadores. La columna siguiente a la derecha, le asigna el nivel de transparencia ya descrito. En la anteúltima fila se visualiza las sumatorias del total indicadores por dimensión obtenidas para el total de EFS analizadas. Y en la última fila se indica el porcentaje total de cumplimiento. Cabe aclarar que la hoja de cálculo original que se utilizó para la medición del ITAP se encuentra en Anexo 1, y a los fines prácticos de la presentación y análisis los resultados se resumieron en el cuadro 5.

CUADRO 5: RESULTADOS POR DIMENSIÓN PARA CADA EFS

EFES ANALIZADAS	MARCO INSTITUCIONAL	ENLACE DE TRANSPARENCIA	RECURSOS HUMANOS	PRESUPUESTO	CONTRATACIONES	TRANSPARENCIA EN LA ACTIVIDAD DE CONTROL	REDES SOCIALES (TA)	TRANSPARENCIA PASIVA	REDES SOCIALES (TP)		
CONTRALORIA GRAL DE LA REP. DE CHILE	8	4	9	5	4	9	3	4	1	47	Óptimo
TC DE LA UNIÓN RASIL	8	4	7	4	4	9	3	3	1	43	
CONTRALORIA GRAL DE LA REP. DE PERU	6	4	7	4	4	9	3	4	1	42	
CORTE DE CUENTAS DE LA REP. DE EL SALVADOR	7	4	5	4	4	7	3	4	0	38	
CONTRALORIA GENERAL DE LA REP. DE COSTA RICA		0	6	5	3	10	2	1	0	35	
TRIBUNAL SUP. DE CUENTAS DE HONDURAS	8	4	3	5	4	4	3	5	1	37	
AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN DE MÉXICO	8	4	6	2	3	6	3	3	0	35	
CONTRALORIA GENERAL DE LA REP DE PARAGUAY	6	1	6	4	0	6	3	6	1	33	Intermedio
CAMARA DE CUENTAS DE LA REPUBLICA DOMINICANA	4	4	7	4	4	4	2	3	1	33	
AUDITORIA GENERAL NACION ARGENTINA	8	2	2	1	3	8	3	5	0	32	
CONTRALORIA G. DE CUENTAS DE LA REP DE GUATEMALA	8	3	5	0	4	4	2	3	1	30	
CONTRALORIA GRAL DE LA REP. DE COLOMBIA	6	4	6	1	1	8	3	0	0	29	

Maestría en Auditoría Gubernamental
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTIN

CONTRALORIA GENERAL DE ESTADO DE LA REP. DEL ECUADOR	6	2	7	3	3	7	0	1	0	29
CONTRALORIA GENERAL DE LA REP. DE PANAMA	6	2	6	5	0	4	2	3	0	28
OFICINA DEL CONTRALOR DE PUERTO RICO	8	2	4	2	4	5	3	0	0	28
CONTRALORIA DEL ESTADO PL. DE BOLIVIA	7	0	1	0	4	7	2	0	0	21
CONTRALORIA GENERAL DE LA REP. DE CUBA	7	0	2	2	0	1	1	0	0	13
AUDITORIA GENERAL DE BELICE	5	1	4	0	0	2	0	0	0	12
CONTRALORIA GRAL DE CURAZAO	5	0	1	0	0	2	2	0	0	10
TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA REP. O URUGUAY	5	0	3	0	0	0	0	0	0	8
CONTRALORIA GENERAL DE LA REP DE NICARAGUA	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
CONTRALORIA GENERAL DE LA REP. BOLIV DE VENEZUELA	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
TOTAL	134	45	97	51	49	112	45	45	7	
% cumplimiento	76%	50%	48%	46%	55%	46%	68%	34%	31%	

Bajo

Fuente: Elaboración propia en base a los resultados obtenidos del acceso a los portales oficiales

3.6.2 Análisis de las tendencias en materia de transparencia de las entidades fiscalizadoras superiores de América latina.

En función de la exposición de los resultados totales por EFS del análisis efectuado en el periodo seleccionado, surge que:

- Dos de las EFS seleccionadas para la medición, no pudieron ser evaluadas en su totalidad (Venezuela y Nicaragua) ya que no hubo acceso a sus sitios web, sí a las redes sociales, en el caso de Venezuela.
- La mayoría de las EFS, trabajan comprometidamente en mejorar sus niveles de transparencia, de acuerdo a las recomendaciones de los Organismos Internacionales de las que son miembros, y de las normativas según corresponda en cada caso.

3.6.2.1 Resultados obtenidos en función de las dimensiones que conforman el ITAP

La *dimensión marco Institucional* posee el mejor resultado en difusión de información. Un 76% promedio de las EFS cumplieron con los indicadores pertenecientes a la misma.

- Los indicadores objetivos organizacionales, misión, visión, y la publicidad de los textos normativos, está cumplimentada por todas las EFS, a excepción de los dos organismos que no pudieron evaluarse. A continuación, la difusión de la estructura orgánica está cumplimentada por el 86% de las EFS.
- La difusión de códigos de ética o de conducta es el indicador de menor cumplimiento en esta dimensión, ya que algunas entidades no tienen directamente código de ética ni de conducta.

La *dimensión transparencia activa* en redes sociales es la segunda con mejores resultados obtenidos en el total de la medición, con un porcentaje de cumplimiento promedio del 68%. Evidencia la adaptación de las EFS a los medios de comunicación actuales que utilizan cada

vez más más utilizadas son Twitter, Facebook, en menor medida Instagram, YouTube. En algunos casos, las redes sociales constituyen el principal canal de comunicación con la comunidad. Esto les permite tener un contacto en menor tiempo con un mayor número de ciudadanos, difundir su labor cotidiana, y de algún modo estar presentes permanentemente brindando información oportuna y constante de las acciones llevadas a cabo.

- Algunas EFS se encargan además de la difusión por estos medios de los resultados de la actividad de control que desempeñan, tales como las EFS pertenecientes a Chile, Argentina, Brasil, Perú, Colombia, México, El Salvador, Honduras, Paraguay, Costa Rica y la oficina del Contralor de Puerto Rico, ya que actualizan permanentemente la información brindada.

Se destaca la difusión de información de actualidad y de novedades acerca de las EFS, con un 81% promedio de cumplimiento de este indicador. En la fecha de la medición, en la mayor parte de las redes sociales, se exponen temas relacionados a la pandemia que afecta al mundo entero, que influyó en todos los aspectos de la vida cotidiana de la ciudadanía e inclusive de las instituciones públicas. En esta línea, brindan recomendaciones generales a la ciudadanía, así como también la labor asignada al organismo de control, en este contexto.

Respecto de la dimensión *transparencia pasiva en redes sociales* tiene la menor puntuación en el total de las mediciones, el cumplimiento promedio fue del 31%. Esto manifiesta que estas redes aún no se constituyen como un medio a través del cual el ciudadano puede solicitar información o generar reclamos. Solo en algunos casos se encontró esta posibilidad, como los organismos de control pertenecientes a los países de Chile, Brasil, Honduras, Paraguay, República Dominicana, Guatemala, y Perú.

La dimensión *enlace de transparencia* está condicionada por la existencia de una Ley de Acceso a la información Pública o bien de Transparencia. Tal como se desarrolló en el

Capítulo II, Bolivia, Costa Rica, Venezuela, Cuba y Curazao, no poseen Ley por lo que en esos casos el indicador no suma. Alcanzo un cumplimiento promedio del 50%.

De los países que cuentan con legislación, en la mayor parte de los casos destacan la Transparencia en su portal, como uno de los pilares de la Entidad. Aunque solo algunos destacan el texto de la Ley de Acceso a la Información y además amplían respecto de los alcances de la misma. Tales como las EFS pertenecientes a Brasil, Chile, Argentina, Perú, El Salvador, Honduras, Méjico, Colombia, Punta Cana.

La *dimensión contrataciones* está compuesta por información referida a las contrataciones que realiza la EFS, los proveedores, montos comprometidos. Estos indicadores se encuentran condicionados por la actualización trimestral de la información, así como la opción de descarga. En muchos casos, la información que se encontraba no estaba actualizada, por lo que en esos casos el indicador no sumó. Del total de EFS, un promedio del 55% cumplimentó con esta dimensión.

- Los organismos de control pertenecientes a Paraguay, Panamá, Uruguay, Bécice y Curazao, no difundieron ninguna información relacionada con esta dimensión, a la fecha de la medición.
- Los organismos de control pertenecientes a Brasil, Chile, Perú, México, Bolivia, Republica dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras y Puerto Rico cumplimentaron con el total de indicadores pertenecientes a esta dimensión.

A continuación, la *dimensión Recursos humanos*, alcanzó un promedio el 48% de cumplimiento. El indicador con mayor cumplimiento fue la difusión del procedimiento para la selección de la máxima autoridad, con el 72%. Por debajo de este indicador, la difusión de los antecedentes laborales y profesionales de la máxima autoridad, o bien de los miembros si se trata de un organismo colegiado, con el 63%.

La descarga de la declaración jurada del patrimonio o de bienes fue el indicador con menor cumplimiento. Solo el 22% difunde esta información de manera actualizada. En muchos países el organismo de control analizado constituye la autoridad de aplicación para que los funcionarios presenten su declaración jurada patrimonial, o de bienes, según la denominación que corresponda a cada uno. Sin embargo, no están difundidas las mismas, o bien no están actualizadas.

Respecto de la difusión de la nómina de empleados, el 59% difunde la misma actualizada, un total de 13 EFS sobre el total de 22 analizadas.

- La Contraloría General de la República de Chile, registró el mejor puntaje en esta dimensión, mientras que, dentro de los organismos analizados, la Contraloría General de la República de Bolivia en conjunto con la Contraloría de Curazao, registraron el menor puntaje.

La *dimensión presupuesto*, alcanzó un promedio del 46 % de cumplimiento. Al igual que la dimensión contrataciones, en algunos casos la información se encontraba disponible en el sitio web, pero no estaba actualizada y en ese caso no sumó puntaje. Los indicadores correspondientes a fuentes del presupuesto y a informes de gestión, son los de mayor cumplimiento.

- Dentro de los organismos de control analizados las EFS pertenecientes a Bolivia, Uruguay, Bélize, Curazao y Guatemala no cumplieron con ningún indicador correspondiente a esta dimensión en la fecha de análisis.

Las EFS pertenecientes a Chile, Costa Rica, Honduras y Panamá, cumplieron con todos los indicadores pertenecientes a esta dimensión.

A continuación, la *dimensión transparencia en la actividad de Control* alcanzó un cumplimiento del 46% promedio, respecto del total de entidades analizadas.

Es destacable que el indicador correspondiente al enlace o apartado para efectuar denuncias relacionadas con recursos u organismos del Estado es el de mayor cumplimiento, con un 72 % del total de entidades analizadas, como así también el indicador correspondiente a la difusión de información referida a los organismos que fiscalizan, con el 80% de cumplimiento.

Respecto del indicador correspondiente al buscador de informes es relevante destacar que, en algunas entidades, el buscador se encontraba, pero no arrojaba resultados, por lo que en esos casos el indicador no sumó. Solo 8 EFS, al momento de investigación posibilitaron el acceso a los informes a través de la herramienta habilitada para esa función: las EFS pertenecientes a Brasil, Argentina, Chile, Perú, Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, y Ecuador. De ellas, solo 5 incorporaron, además, material orientativo para la búsqueda de informes, lo que posibilita la búsqueda con menor dificultad por parte de la ciudadanía.

Los indicadores correspondientes a difusión de informes para diferentes públicos y glosario constituyen herramientas de acercamiento al público no especializado, con el fin de facilitar la interpretación de las fiscalizaciones llevadas a cabo por las EFS. Ambas alcanzaron un cumplimiento promedio del 22% y del 18% respectivamente, lo que se traduce en un aspecto a mejorar en este sentido. Solo algunas entidades consideran estas herramientas para facilitar la interpretación a la comunidad no especializada.

Es importante destacar que muchos portales web, ofrecen diferentes idiomas, así como lenguaje inclusivo, como es el caso de Costa Rica. También se encontraron videos destinados a niños y escuelas.

5.1.9 La dimensión transparencia pasiva en el marco del derecho internacional de acceso a la información pública contempla los mecanismos de comunicación que le facilitan al ciudadano ejercer este derecho. En las mediciones generales obtuvo uno de los menores

niveles, ya que alcanzo un 34% de cumplimiento promedio del total de EFS analizadas, en este ámbito.

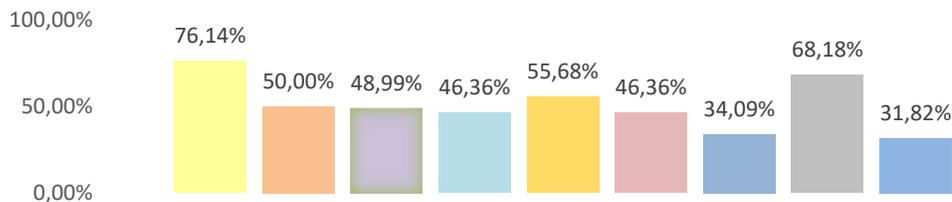
- De las 20 entidades analizadas, 10 respondieron al indicador “apartado destacado para solicitar información pública”, mientras que igual cantidad, disponen de un área específica para generar reclamos.
- Los indicadores correspondientes a difusión de las solicitudes efectuadas por la ciudadanía, así como el de estadísticas de solicitudes presentadas, son los de menor cumplimiento, solo 3 EFS cumplimentaron estos ítems. Destacando en este caso la Contraloría General de la República de Paraguay, ya que sumó en ambos indicadores.

A continuación, el **gráfico 4** expone los resultados generales promedio obtenidos por dimensión para el total de EFS analizadas.

GRAFICO 4: RESULTADOS OBTENIDOS SEGÚN LAS DIMENSIONES

TRANSPARENCIA POR DIMENSIÓN

- MARCO INSTITUCIONAL
- LEY DE TRANSPARENCIA Y O ACCESO A LA INFORMACION
- RECURSOS HUMANOS
- PRESUPUESTO
- CONTRATACIONES
- TRANSPARENCIA EN EL PRODUCTO FINAL
- TRANSPARENCIA PASIVA
- REDES SOCIALES TRANSPARENCIA ACTIVA
- REDES SOCIALES TRANSPARENCIA PASIVA



Fuente: elaboración propia en base a los resultados obtenidos

3.6.2.2 Niveles de transparencia obtenidos por las EFS mediante la aplicación del ITAP

En función de los resultados obtenidos, tal como muestra el cuadro 5 se ha diferenciado el nivel de transparencia para agrupar las EFS en óptimo, destacado, medio y bajo. Con la máxima puntuación obtenida, se considera según la herramienta implementada, en esta investigación y a la fecha de relevamiento asignada, que la Contraloría General de la República de Chile tiene un nivel óptimo de transparencia activa y pasiva, a través de sus portales web, así como de su participación en redes sociales. Publicita en sus portales web, información relevante, precisa y actualizada acerca del marco normativo, los recursos humanos, el presupuesto, las contrataciones, de la labor de fiscalización que desempeñan. Los informes se encuentran difundidos en un excelente buscador y generan mecanismos de transparencia pasiva, por sus distintos medios de comunicación.

En un nivel de transparencia destacado, con un rango de puntuación desde 34 a 45, se encuentran los organismos de control pertenecientes a Brasil, Perú, Costa Rica, Honduras, El Salvador y México. Se destaca la Contraloría General de la República de Perú como el mejor de este nivel, alcanzando una puntuación de 43 puntos, seguido del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil con 42 puntos.

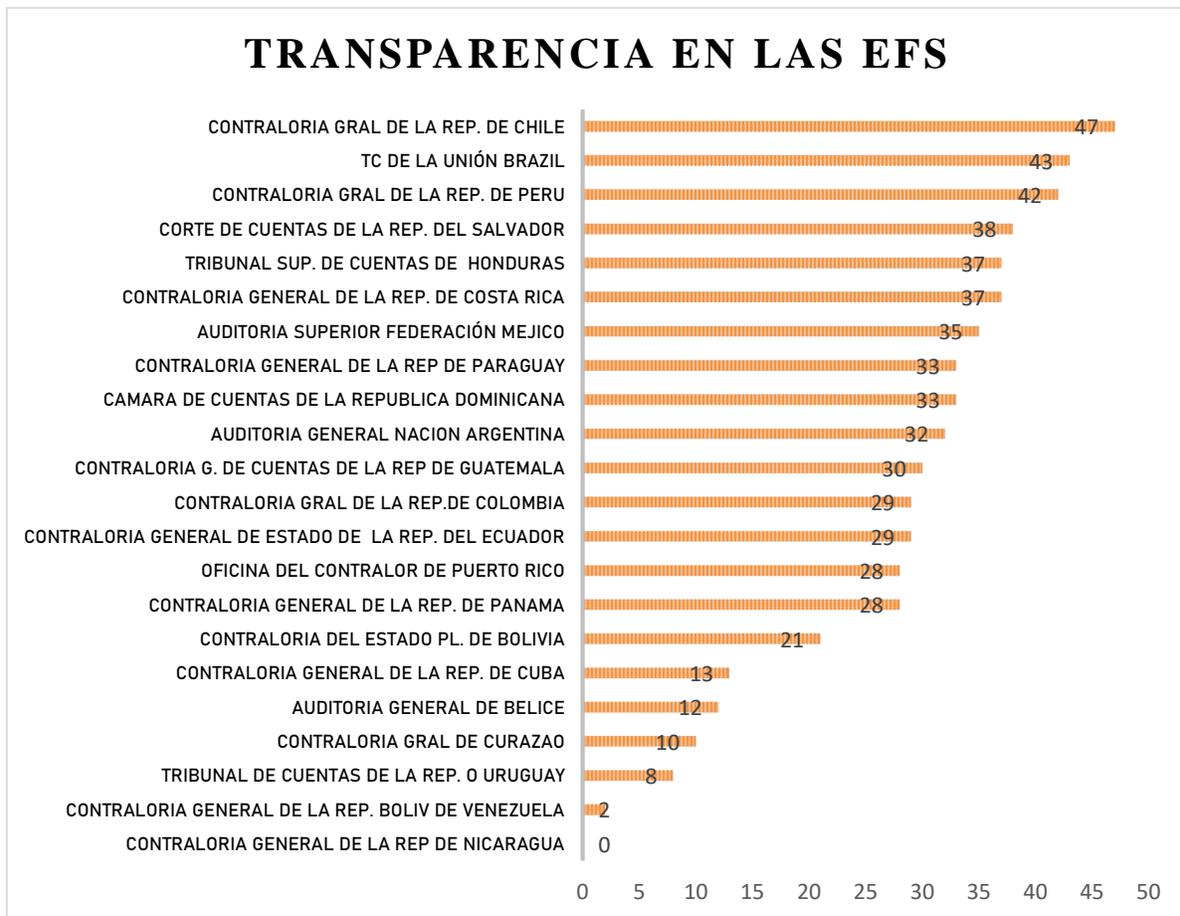
En un nivel de transparencia intermedio, con un rango de puntuación desde 22 a 33, liderando este nivel se encuentra la Contraloría General de la República de Paraguay, la Auditoría General de la Nación Argentina, y la Cámara de Cuentas de la República Dominicana. Continúa la Contraloría General de Guatemala, de Colombia, de Ecuador, Panamá, y la oficina del Contralor de Puerto Rico.

Por último, en un nivel bajo de Transparencia, y con una puntuación total menor a 21, se encuentran la Contraloría General de Bolivia, Cuba, Curazao, la Auditoría General de Bélice y el Tribunal de Cuentas de Uruguay.

Aquellos organismos que no pudieron ser analizados como la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, y la Contraloría General de la República de Nicaragua, también se encuentran en esta categoría, ya que se ingresó en reiteradas ocasiones al sitio web de comunicación, sin tener acceso, se enviaron comunicaciones a los contactos publicitados, pero no se obtuvo respuesta.

A continuación, el **GRAFICO 5** expone los resultados obtenidos por cada EFS.

GRAFICO 5: RESULTADOS OBTENIDOS TOTALES POR EFS



Fuente: elaboración propia en base a los resultados obtenidos

3.6.3 Análisis acerca de la experiencia acerca de la implementación del ITAP

Previo a la conclusión resulta importante analizar acerca de experiencia resultante de la implementación práctica del ITAP.

En primer término, se definió el diseño en una hoja de cálculo Excel configurada previamente (ANEXO 1), que contiene el listado de los indicadores y de las EFS. Posteriormente se llevó a cabo el relevamiento de cada una de las EFS que resultaron seleccionadas. Se asignó el valor correspondiente a medida que cumplieron con los requerimientos de cada uno de los indicadores, en el lapso de tiempo establecido (desde el 12/04 al 26/04 del corriente año.

La complejidad de la aplicación práctica del ITAP radicó en la cantidad de EFS que fueron analizadas, la disparidad en la presentación de sus sitios oficiales, no obstante, resulta acorde al tipo de investigación y a los objetivos de la presente tesis.

Resultó muy satisfactorio obtener múltiples comparaciones a través de la aplicación del ITAP, dada su versatilidad según el criterio o la dimensión que desee investigar; brinda diversos datos cuantitativos y también cualitativos acerca de las EFS.

En este caso, se seleccionó a los fines prácticos los criterios de resultados por dimensión, por cada una de las EFS, y los indicadores de mayor y menos cumplimiento. Pero es importante destacar que podrían plantearse otro tipo de investigaciones mediante la implementación del ITAP, o bien profundizar acerca de las dimensiones propuestas o indicadores.

La plantilla utilizada Excel, es de uso relativamente común, y respondió en términos prácticos a los fines de la aplicación de la herramienta. Inclusive facilitó el trabajo al momento que se iniciaba la carga de datos, permitía visualizar en modo inmediato los resultados preliminares por categorías obtenidos.

La experiencia más enriquecedora fue “trasladarse” a cada una de las EFS, mediante los accesos a sus portales oficiales y redes sociales, ya que además de los resultados oficiales que se pretendían alcanzar se pudieron visualizar diversas culturas, lenguajes implementados, costumbres tradicionales.

El periodo de estudio fue del 12/04 al 26/04 del corriente año, y el contexto mundial era de plena pandemia en el mundo. Como valor agregado; ya que fue valioso en la experiencia y enriquecedor, se visualizó el compromiso de muchas de las EFS analizadas con la ciudadanía de su país, no solo desde la actividad del control sino desde aspectos de índole social también. Implementaron diversas acciones, ajustes de sus actividades y programas destinados a contribuir a hacer frente a la crisis, evitar la corrupción y el fraude, ya que diversos gobiernos del mundo debieron implementar medidas económicas rápidas destinadas a paliar la crisis y los efectos económicos derivados de la situación de confinamiento y sanitaria. Al respecto en varios países incorporaron fiscalizaciones que respondían a la situación sanitaria y económica de sus países y desde las instituciones se implementaron prácticas como teletrabajo, capacitaciones online, etc.

Retomando los resultados oficiales que se plantearon en los objetivos de la presente Tesis, se pudieron cumplimentar las mediciones para las diferentes dimensiones, y como ya estaba previsto los resultados fueron dispares entre los diferentes países.

Resulta importante destacar que a medida que se fueron realizando las mediciones se identificaron buenas prácticas implementadas por algunas EFS, que podrían ser replicadas en otros organismos. Y por otro lado también se identificaron claramente aspectos a mejorar en materia de transparencia y acceso a la información.

La mayor dificultad a la hora de implementar las mediciones a través del ITAP, consistió en la diversidad de formatos, páginas, idiomas que poseen las EFS pertenecientes a los países seleccionados para la presente investigación. De todos modos, eso no representó un

impedimento a la hora de realizar la evaluación, simplemente requirió de un análisis pormenorizado de cada una de ellas y de la utilización de otras herramientas tales como un traductor, búsquedas más exhaustivas.

Hubo casos en que los portales oficiales no estaban disponibles y si otros medios como redes sociales. No obstante, al considerar que el tiempo es un factor condicionante para la transparencia de las EFS, la vigencia de todas las mediciones realizadas en un determinado período de tiempo resulta fundamental. Por esta razón, se tomó la decisión metodológica de que indicadores correspondientes a esas EFS que no tuvieron disponibles sus portales no sumaron puntaje, ya que previamente se intentó contactar por otros medios a fin de conocer si la duración del inconveniente era transitoria y no se logró contacto. Lo que resulta acertado en el sentido que, si durante 15 días no se posibilitó el acceso para la medición, tampoco la ciudadanía y demás público interesado pudieron hacerlo, mientras que los portales del resto de las EFS permanecieron siempre vigentes.

Por último, luego de realizar la medición a todas las EFS, es importante destacar que en términos prácticos y en función de los múltiples resultados que el ITAP permite obtener, resultaría muy satisfactorio su aplicación a otras EFS, como por ejemplo a los organismos de control subnacionales y obtener comparaciones acerca de los niveles de transparencia de los mismos, las oportunidades de mejora, el análisis FODA, en forma individual.

También podrían plantearse otros objetivos a alcanzar mediante la utilización del ITAP, tales como comparar dos EFS en particular, realizar un análisis individual de alguna de ellas, podría agregarse la identificación de buenas prácticas, profundizar acerca de una dimensión en particular y analizar el resultado de los indicadores correspondientes.

En fin, en función de las necesidades de investigación podría implementarse el ITAP y obtener los resultados deseados en materia de transparencia y acceso a la información. Por lo que se espera que el ITAP resulte de utilidad para la comunidad del control externo.

CONCLUSIONES

A nivel general, en este camino de la transparencia y de la lucha contra la corrupción en los países latinoamericanos, los organismos internacionales vienen desempeñando un papel crucial con sus aportes y recomendaciones. Las EFS denotan el compromiso al nutrirse de estos aportes y se manifiesta en el crecimiento en estos ámbitos, que se visualizó a través de esta investigación.

En el objetivo propuesto en la presente Tesis, se pretendió investigar acerca de “Los mecanismos de transparencia implementados por las EFS de Latinoamérica miembros de la OLACEFS”. Para ello se determinó que el universo de estudio consistía en 22 EFS provenientes de diversas regiones de Latinoamérica, en donde las prácticas implementadas resultan diversas.

La creación del modelo de medición de mecanismos de transparencia activa y pasiva denominada “ITAP” permitió llevar a cabo la investigación propuesta.

A través del ITAP se logró una herramienta que posibilitó la medición de la transparencia activa y pasiva en las EFS que conforman el universo: a través de sus indicadores. con los resultados obtenidos, fue posible realizar un análisis pormenorizado en este ámbito, acerca de las dimensiones propuestas mediante la identificación de las fortalezas de los organismos en materia de transparencia y los aspectos susceptibles de mejora. como también establecer comparaciones entre los organismos y determinar resultados porcentuales en base a los valores asignados a cada indicador.

Para la construcción de esta herramienta de medición fue necesario en el primer capítulo investigar acerca de la transparencia en el ámbito internacional, así como el derecho de acceso a la información pública y las recomendaciones de organismos internacionales en materia de transparencia.

En el segundo capítulo se profundizó la investigación acerca de los organismos de control externo en Latinoamérica ya que representaban el objeto de estudio de esta Tesis. Se identificaron los diferentes modelos que existen y se realizó una caracterización de los mismos. Se consideraron además diferentes estudios realizados y las recomendaciones de los organismos internacionales de control externo fundamentalmente INTOSAI Y OLACEFS, en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Con esta base, el tercer capítulo fue el más extenso ya que fue destinado al diseño del modelo de medición de transparencia propuesto en el objetivo de la presente Tesis, denominado ITAP.

Para ello resultó necesario establecer un planeamiento: primero se identificaron las dimensiones que se iban a evaluar y que reflejaran la transparencia activa y pasiva de las EFS.

Posteriormente, se definieron 51 indicadores en total, con su respectivo puntaje y que representan fielmente las dimensiones propuestas. Este diseño fue volcado a una plantilla que posibilitó la medición en términos prácticos de las EFS.

Una vez diseñado el modelo y traspasado a una hoja de cálculo, se estableció el periodo de investigación, que en este caso fue de 14 días para realizar las mediciones de los organismos seleccionados. A fin de evaluar cada indicador, se recogieron datos de los canales de comunicación previamente establecidos tales como portales web oficiales, redes sociales, y se ponderó cada uno de los que cumplían con la descripción propuesta.

Los resultados obtenidos tal como se esperaba fueron dispares, mientras que la Contraloría General de la República de Chile obtuvo un nivel óptimo de transparencia con el mayor puntaje (43 puntos), en un nivel bajo de transparencia (menos de 21 puntos) se encuentran la Contraloría General del estado Plurianual de Bolivia, la Contraloría General de la República

de Cuba, la Auditoría General de Belice, la Contraloría General de Curazao, el Tribunal de Cuentas de la República de Uruguay, la Contraloría General de la República de Nicaragua y la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela.

El nivel óptimo de transparencia que obtuvo la Contraloría General de la República de Chile se debe a que publica en sus portales web en forma completa y permanentemente actualizada la información que corresponde a su marco normativo, los recursos humanos, el presupuesto, las contrataciones y acerca de la labor de fiscalización que desempeñan. Gran parte de esta información se encuentra detallada en un enlace destacado de Transparencia. Además, se visualiza la facilidad en la búsqueda de informes producidos por la Contraloría, y la efectividad en los resultados que arroja. También ofrecen informes generales acerca de la gestión anual y de la Cuenta Pública. Se destacan además los mecanismos para que la ciudadanía realice denuncias y envíe sugerencias al organismo, con seguimiento online, y los mecanismos de transparencia pasiva, por sus distintos medios de comunicación. La participación en redes sociales, es muy interactiva, se actualiza diariamente y se visualiza la interacción permanente con los usuarios de estos medios de comunicación.

Por otro lado, respecto de las que tuvieron un bajo nivel de transparencia, en general la mayoría ofrecían en sus portales web, información correspondiente al marco institucional, tienen participación en redes sociales a excepción de los organismos de Control pertenecientes a Nicaragua y a Belice. Ninguno de estos organismos sumó puntaje en la dimensión correspondiente a mecanismos de transparencia pasiva.

En términos de porcentajes totales, la dimensión marco institucional posee el mejor resultado en difusión de información. Un 76% promedio de las EFS cumplieron con los indicadores pertenecientes a la misma. Si no consideráramos en ese porcentaje los dos organismos que no fueron evaluados, aumentaría a un 83%. Los indicadores objetivos organizacionales, misión, visión, y la publicidad de los textos normativos, están cumplimentados por todas las EFS sometidas a la medición.

La dimensión mecanismos de transparencia pasiva obtuvo el menor resultado, un 34% de cumplimiento y en las redes sociales solo el 31%. Si comparamos estos resultados con los obtenidos en el enlace de transparencia, el 50% de las EFS cumplimentó esta dimensión, y dentro de la misma un 54% es considerado un sujeto obligado por sus Leyes a brindar información pública y a generar mecanismos de solicitud de información, por lo que queda en evidencia que se trata de un aspecto a mejorar por parte de las EFS.

De este modo podrían establecerse varias comparaciones, investigaciones, estudios con diferentes perspectivas de enfoque y objetivos, que permitan determinar qué aspectos de las EFS podrían mejorar para optimizar sus niveles de Transparencia y acceso a la información pública.

Según la medición implementada en la presente investigación, además de la transparencia pasiva recién mencionada, la dimensión recursos humanos y la dimensión de transparencia en el producto final, también deberían considerarse prioritarios en los aspectos a mejorar, en función de los resultados obtenidos y de las recomendaciones previas de los organismos internacionales.

Como fruto de esta investigación se logró alcanzar el objetivo propuesto de medir el nivel de transparencia activa y de transparencia pasiva que tienen las EFS.

Por último, resultaría gratificante haber realizado un aporte a la comunidad del control gubernamental, a través de la herramienta creada en esta investigación, para futuras mediciones y comparaciones de organismos de control en general, ya sea para ámbitos nacionales, provinciales, municipales como también para aquellas que de modo individual deseen someterse a la medición a fin de evaluar el nivel de transparencia que ofrecen a la ciudadanía en general.

ANEXO 1: HERRAMIENTA ITAP

La herramienta se presenta a colores a fin de facilitar la lectura

		ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES																				TOTAL POR INDICADOR				
DIMENSION	Nº	INDICADOR	BRASIL	ARGENTINA	CHILE	PERÚ	COLOMBIA	MÉJICO	BOLIVIA	PARAGUAY	COSTA RICA	ECUADOR	DOMINICANA	EL SALVADOR	HONDURAS	GUATEMALA	PANAMA	NICARAGUA	VENEZUELA	CUBA	URUGUAY		BÉLICE	CURAZAO	PUERTO RICO	
Marco Institucional	1	Descripción de las funciones de la EFS,	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	20
	2	Difusión de textos completos de las normativas que le otorgan el mandato a la EFS.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	20
	3	Difusión de la misión y visión de la EFS	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	20
	4	Difusión de las normas técnicas de fiscalización (ACT) (actualizadas)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	16
	5	Difusión acerca de la utilización de un del código de ética/ conducta	1	1	1	0	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	1	13
	6	Publicación del texto completo del Código de ética/ conducta	1	1	1	0	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	1	13
	7	Difusión de los actos administrativos, dictámenes, dictados por la EFS. (actualizadas)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	13
	8	Publicación de la estructura orgánica.	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	19
		TOTAL DIMENSIÓN MI	8	8	8	6	6	8	7	6	8	6	4	7	8	8	6	0	0	7	5	5	5	8	134	

		TOTAL DIMENSIÓN ET																							
		4	2	4	4	4	4	0	1	1	1	4	4	4	3	2	0	0	0	0	0	0	2	44	
Recursos humanos	13	Publicación de la nómina completa de personal, (actualizada)	1	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	13	
	14	Publicación de los Currículos de la Máxima autoridad, en caso de ser un organismo colegiado de todos los integrantes.	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	1	14	
	15	Difusión del Procedimiento para la selección de la máxima autoridad	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	1	16
	16	Acceso a la agenda Institucional de la máxima autoridad, en caso de ser un organismo colegiado de todos los integrantes.	1	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	6
	17	Publicación de las retribuciones percibidas por la dotación completa de personal, (actualizada)	1	0	1	1	1	0	0	1	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	10
	18	Selección de personal publicada (actualizada)	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	12
	19	Datos de contacto de la máxima autoridad o responsables que conforman la estructura	1	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	1	1	0	1	0	0	1	1	1	0	0	10
	20	Difusión de la declaración patrimonial	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
	21	existencia de "portal /link/ enlace" para reclamos de funcionarios	0	0	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	11
TOTAL DIMENSIÓN RH		7	2	9	7	6	6	1	6	6	7	7	5	3	5	6	0	0	2	3	4	1	4	97	

Presupuesto	22	Publicación de las fuentes de financiamiento del presupuesto	1	0	1	1	0	1	0	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	1	12
	23	Publicación del presupuesto vigente, con actualización trimestral	1	0	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	11
	24	Publicación de la Ejecución de ingresos y gastos actualizado trimestral	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	8
	25	Opción de descarga de los archivo de , para procesamiento de los datos	0	0	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	9
	26	publicación de informes, con valoraciones respecto de la ejecución del presupuesto en términos de economía, eficiencia y eficacia	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	11
TOTAL DIMENSIÓN P			4	1	5	4	1	2	0	4	5	3	4	4	5	0	5	0	0	2	0	0	2	51	
Contrataciones	27	Publicación de las contrataciones actualizadas trimestralmente, con indicación del mecanismo implementado	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	14	
	28	publicación de los proveedores intervinientes en las contrataciones	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	11	
	29	opción a descarga de la información de las contrataciones.	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	12	
	30	información cuantitativa acerca de las contrataciones	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	12	
TOTAL DIMENSIÓN C			4	3	4	4	1	3	4	0	3	3	4	4	4	0	0	0	0	0	0	4	49		

Transparencia la actividad de control	31	Difusión del plan anual vigente de fiscalización, establecida para el ejercicio	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	11	
	32	Planificación anual de años anteriores	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	12
	33	Buscador de informes /productos por campos claramente identificable	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
	34	Difusión de material orientativo para la búsqueda de productos / informes.	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
	35	Acceso a todos los productos /informes elaborados por la EFS	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	9
	36	Difusión de los resultados del control institucional sobre los organismos fiscalizados	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	14
	37	Publicación de información acerca de los organismos, programas, que resulten objeto del control.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	0	18
	38	Difusión de informes para diferentes públicos	0	0	0	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
	39	Publicación de glosario	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
	40	Difusión del SISTEMA DE CONTROL INTERNO	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	10
	41	existencia de "portal /link/ enlace "para denuncias relacionadas con recursos u organismos del estado, EFS y/o funcionarios.	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	1	16
TOTAL DIMENSIÓN TAC.			9	8	9	9	8	6	7	6	10	7	4	7	4	4	4	0	0	1	0	2	2	5	112
REDES SOCIALES TA	42	Mecanismos de transparencia activa a través de las redes sociales.(Actualizado, semanal)	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	16
	43	Difusion de información acerca de las novedades institucionales, temas de actualidad	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	18
	44	Difusión de alcances y resultados de las fiscalizaciones	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	11
TOTAL			3	3	3	3	3	2	3	2	0	2	3	3	2	2	0	2	1	0	0	2	3	45	

Bibliografía

García Wolff Nuria y Santiago Fernando (2013), “La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA), aportes a la transparencia y gobernabilidad en Buenos Aires, Argentina”, documento presentado en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 de octubre al 1 de noviembre, 2013.

García Wolff Nuria y Santiago Fernando (2014), “El modelo institucional de la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: nuevas estrategias para nuevos desafíos”, documento presentado en el XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 al 14 de noviembre, 2014.

García Wolff, Nuria (2016), “El índice ICAI: un instrumento para medir la calidad del ambiente institucional en organismos de control externo”, Buenos Aires, 2016.

Groisman, Enrique y Emilia Lerner (2000), “Responsabilización por los Controles Clásicos” en La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana, Consejo Científico del CLAD (coord), CLAD, BID, EUDEBA, Buenos Aires, 2000.

Mahiques, Juan (2019). https://www.clarin.com/opinion/participacion-ciudadana-transparencia-institucional_0_Ts9WpV1PJ.html. Buenos aires, 2019.

Naser Alejandra, Ramírez-Alujas Alvaro, Rosales, Daniela. (2017). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. Santiago, 2017.



O'Donnell, Guillermo (2001), "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política" en Posdata, Revista de Reflexión y análisis político, N° 7, mayo, Buenos Aires, 2001.

OLACEFs, (2014), Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas. Generando un terreno común para el fortalecimiento del control externo en América Latina. Bogotá, 2014.

OLACEFS. (2017). IDIGI -EFS. Santiago, 2017.

Oszlak, o. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Buenos Aires, 2013.

Pérez, A. (2016). LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMENTADA. Buenos Aires, 2016

Peruzzotti, (2009). "The Societalization of Horizontal Accountability: Rights Advocacy and the Defensoría del Pueblo de la Nación in Argentina", Cambridge University Press (2009).

Rabade, H., Sprietzer, D., Fleitas, A., & Locano, M. d. (2014). Transparencia y confianza en el sector público: Avances en las entidades fiscalizadoras superiores de América Latina y el Caribe (2002-2012), Lima 2014.

Tello, D. C. (2015). Accountability, Rendición de cuentas y controles a la administración. Opinión Jurídica Universidad de Medellín, Colombia, 2015.

Normativa internacional

INTOSAI. (1977). Declaración De Lima. Lima, 1977.



Maestría en Auditoría Gubernamental
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTIN

INTOSAI, (2007), ISSAI 20 Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas, Ciudad de México, 2007.

INTOSAI, (2007), ISSAI 21 Buenas Prácticas en materia de Transparencia y Responsabilidad, Ciudad de México, 2007.

INTOSAI. (2019). INTOSAI P 12. El Valor y Beneficio de las EFS en la vida de los ciudadanos. Ciudad de México, 2019.

OLACEFS. (2006). Declaración de Cartagena de Indias. Declaración de Cartagena de Indias. Olacefs. Principios sobre Rendición de Cuentas, Cartagena de Indias, 2006.

OLACEFS. (2009). Declaración de Asunción. Principios sobre rendición de cuentas Asunción, 2009.

OLACEFS. (2013). Declaración de Santiago. Santiago, 2013.