

XXV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS

Querétaro, México, del 23 al 26 de noviembre de 2015

Tema técnico 1 - Ponencia Base:

Participación ciudadana y entidades de fiscalización superior: impactos en el control y generación de valor público

Coordinador técnico:

Contraloría General de la República de Costa Rica

Presidencia de la Comisión Técnica de Participación Ciudadana (CTPC)



Índice

1.1 Presentación	3
1.2 Justificación del tema	3
1.3 Antecedentes	5
1.3.1 Generalidades	5
1.3.2 Desempeño de una EFS según la ISSAI 12	6
1.4 Objetivos y aspectos deseables para este estudio.....	8
1.4.1 Objetivo general.....	8
1.4.2 Objetivos específicos	8
1.4.3 Aspectos deseables del estudio	8
1.5 Desarrollo del tema. Participación ciudadana y EFS: impactos en el control y generación de valor público.....	9
1.5.1 Necesidad de un abordaje gradual y planificado.....	9
1.5.2 Necesidad de un enfoque ubicado en la realidad nacional de cada EFS	13
1.5.3 Algunas prácticas en la experiencia de la CGR de Costa Rica.....	16
1.6 Conclusiones y recomendaciones	21
1.6.1 Conclusiones.....	21
1.6.2 Recomendaciones	22

1.1 Presentación

La XXIV Asamblea General de la OLACEFS, celebrada en la ciudad del Cusco, Perú, mediante resolución 30/2014/AG, aprobó la propuesta del Consejo Directivo (Acuerdo 1130/11/2014 del LX Consejo Directivo), sobre los temas técnicos consolidados a ser desarrollados en la XXV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS. Esa propuesta temática fue trabajada, conjuntamente, por la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva de la OLACEFS, con el objetivo de desarrollar asuntos relevantes para los intereses actuales de la organización.

El tema de participación ciudadana e impacto en el control y generación de valor público de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), considera las propuestas planteadas por las EFS de Paraguay, República Dominicana, Brasil y Ecuador en la XXIV Asamblea de 2014, y constituye un eje de acción que la OLACEFS, a partir de la lectura del entorno internacional, ha venido incorporando y promoviendo como parte del plan de trabajo de la Comisión Técnica de Participación Ciudadana (CTPC); materia que además ha sido objeto de un proyecto en ejecución de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la Iniciativa para Desarrollo de la INTOSAI (IDI), dirigido a identificar mecanismos e instrumentos adoptados por las EFS para aumentar la participación ciudadana en el control de la aplicación de los recursos públicos. La propuesta aprobada plantea que este tema técnico refleje el objetivo global de esa cooperación y fuese trabajado por la Presidencia de la CTPC, en coordinación con las mencionadas organizaciones.

Además, el desarrollo de este tema se inscribe en los intereses de la región consignados en la Declaración de Asunción y en la Declaración de Santiago, toda vez que la participación ciudadana se reconoce como esencial en la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos y para promover la buena gobernanza, luchar contra la corrupción y fortalecer la confianza pública en el orden institucional.

El presente tema técnico se ha fortalecido a partir de los valiosos aportes de las EFS miembros de la CTPC que contribuyeron tanto con la propuesta inicial remitida así como dando respuesta al documento guía remitido, en razón de lo cual la Presidencia de esta comisión agradece a las EFS de: Perú, Panamá, República Dominicana, México, El Salvador, Venezuela y Puerto Rico.

1.2 Justificación del tema

En el contexto de la OLACEFS, como lo consigna la visión de la Comisión Técnica de Participación Ciudadana de esta organización, se concibe esta participación como *“la acción colectiva a través del actuar cooperativo de los ciudadanos, que redunde en mayor democratización de las sociedades, en el cumplimiento de los fines del Estado en los países miembros y en elevar los niveles de confianza, legitimidad y credibilidad en las instituciones fiscalizadoras.”*.

Para fomentar la efectividad de esa participación ciudadana, los procesos de fiscalización y la gestión interna de una EFS deben realizarse con profesionalismo, independencia, objetividad, probidad y otros atributos esenciales para generar impacto en términos de mejoras en la gestión y control de la hacienda pública, la transparencia y la rendición de cuentas, no como un fin en sí mismos, sino como medios para retornarle valor y beneficio a la sociedad; por lo cual ese impacto debe priorizar aquellas áreas de gestión pública consideradas más relevantes en función de las necesidades de la colectividad.

El impacto y aporte de valor de las EFS, genera un mayor potencial cuando se comunica, con transparencia, oportunidad, consistencia, credibilidad y vocación de diálogo, a las diversas partes interesadas en el accionar de una EFS, entre las cuales es fundamental la ciudadanía, como principal beneficiaria y razón de ser de todo servicio público y ámbito de gestión pública; máxime en un contexto globalizado de creciente interés y beligerancia ciudadana sobre el manejo del erario, impulsado por la mayor conciencia sobre la necesidad crítica de participar en el impulso de su propio desarrollo y de ejercer sus derechos y responsabilidades para exigir y lograr que los gobiernos, los funcionarios y demás servidores públicos, así como los gestores privados administradores o custodios de recursos públicos, rindan cuentas y asuman las consecuencias por su desempeño.

Los países, en general, afrontan el gran reto de lograr un desarrollo sostenible e inclusivo en el contexto de un mundo con una dinámica compleja y creciente de globalización; y las EFS, en particular, el desafío de prevenir, corregir y responsabilizar sin obstaculizar; coadyuvando con el gestor y el servidor público en general, a identificar y enfrentar los principales riesgos o problemas que pueden dar al traste con el logro de los diversos objetivos del quehacer estatal; y por otra parte, avanzando hacia una cabal rendición de cuentas y asignación de responsabilidades ante las autoridades competentes y ante la sociedad, para atacar la impunidad frente a la gestión inefectiva, ineficiente, negligente o irregular.

A ese reto se suma el referido apremio de una ciudadanía urgida, desalentada y crecientemente exasperada no solo por casos severos de corrupción sino también, y más aún quizá, de errores groseros y repetidos en la gestión pública; objeto en la actualidad de una exposición inusitada a través de los medios de comunicación masiva, generando la impresión de una fiscalización superior y otras instancias de control técnico omisos, lentos, y el cuestionamiento del porqué la mala gestión pública no se evita “a tiempo” o el por qué no se sanciona de “inmediato y contundentemente” una vez encontrada. Y llega incluso esa urgencia a confundir a la ciudadanía, haciéndola esperar y demandar, de las EFS y otras entidades de control técnico, la suplantación de la administración en la toma de decisiones.

Esta última es, sin duda, una situación que coloca, para la sociedad, a los EFS y a otros órganos de control técnico en competencia con los medios de prensa y, más recientemente,

con las redes sociales, en clara desventaja respecto de la inmediatez e informalidad que se puede aplicar en esos medios, mientras que el control técnico está sujeto a los principios de legalidad y al debido proceso en el ámbito de las gestión pública, y en general a un marco normativo y formal, si bien mejorable, imprescindible para preservar el orden institucional básico para un Estado de Derecho. Contexto del cual dimana, por lo tanto, una razón más para encauzar y fortalecer la comunicación con la ciudadanía y su participación en los procesos fiscalizadores, para posicionar en su justa medida y potenciar el impacto y aporte de valor de estos procesos a la sociedad.

Para que el aporte de valor de las EFS sea comprendido en su justa medida, es trascendental la comunicación y difusión de las acciones y los productos de las EFS, por cuanto la débil exposición del valor y beneficios de la fiscalización deteriora la credibilidad ciudadana en dichas instituciones.

1.3 Antecedentes

1.3.1 Generalidades

Los temas de participación ciudadana en la fiscalización superior sobre la hacienda pública, por un lado, y por otro, el de impacto y aporte de valor público de esa fiscalización hacia la sociedad, cuentan con un amplísimo desarrollo teórico o doctrinario en la región y a nivel mundial. Desde el ámbito de las entidades públicas, corporaciones y organizaciones profesionales, academia, organismos de cooperación y financieros internacionales, sociedad civil organizada y ciudadanía, como desde las propias EFS y los organismos regionales o mundiales donde se agrupan, son múltiples las ponencias, experiencias y proyecciones en torno a estas temáticas en el contexto de las diversas realidades nacionales, regionales y mundial, a lo largo del tiempo.



Gráfico 1

Priorizar antecedentes en ese acervo de información y conocimiento excede en mucho el alcance de esta ponencia base. Aun concentrándose en productos recientes a nivel de OLACEFS, se estaría ante un voluminoso inventario de experiencias, propuestas, oportunidades y desafíos, cuya retroalimentación desde la praxis, la experiencia generada, la realidad

cambiante y el avance en el conocimiento, constituyen un pendiente fundamental para que esos esfuerzos generen todo su impacto y aporte de valor esperado.

No obstante lo anterior, el presente tema técnico y documento guía toman como eje central de su desarrollo y principal antecedente normativo, por su reciente emisión y por la conjugación que plantea de ambos temas, la norma internacional para las EFS número 12, de la INTOSAI, denominada *“El valor y beneficio de las entidades fiscalizadoras superiores- Marcando una diferencia en la vida de los ciudadanos”* (ISSAI 12) y la Directriz de INTOSAI para la promoción y comunicación del valor y beneficios de las EFS, emitida en complemento a esa norma.

1.3.2 Desempeño de una EFS según la ISSAI 12

Las EFS son reconocidas por la Organización de Naciones Unidas como *“entidades esenciales para la promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública, en aras de la consecución de los objetivos y las prioridades de desarrollo nacionales, así como de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente”* (Declaración 66/209/2012). Por esa razón, según la referida ISSAI 12, las EFS están llamadas, desde sus ámbitos de competencia, *“a generar valor y beneficio para producir una diferencia en la vida de los ciudadanos”*, en tres dominios fundamentales:

- **Fortalecer la rendición de cuentas, transparencia e integridad del gobierno y las entidades públicas:** realizando fiscalización profesional, objetiva e independiente; emitiendo disposiciones, resoluciones, criterios y recomendaciones pertinentes y razonables; dando seguimiento a la atención dada por los fiscalizados a esas ordenanzas e informando sobre los resultados obtenidos con todo esto para facilitar el control político y ciudadano.



Gráfico 2

- **Demostrar la relevancia continua para los ciudadanos, el parlamento y otros actores interesados:** siendo receptiva a los entornos cambiantes y riesgos emergentes; comunicando con eficacia a las diversas partes interesadas; constituyéndose en fuente confiable de conocimiento y orientación que aporta valor a los cambios beneficiosos del sector público.
- **Ser una organización modelo a través del ejemplo:** procurando la buena gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas de la EFS, con adhesión

a normas éticas, vigilante de la calidad y la mejora continua de sus procesos, productos y servicios, y promotora del aprendizaje e intercambio de conocimientos a lo interno y externo de la institución.

Las EFS, dependiendo de su naturaleza y facultades, pueden generar productos de fiscalización superior, como informes de auditoría o sentencias; y servicios de fiscalización superior, como capacitación en materias de su competencia y proyección a la ciudadanía. Esos productos y servicios generan, a su vez, un impacto directo, como pueden ser mejoras en la gestión y control del erario por parte de las entidades fiscalizadas, rendición de cuentas de los fiscalizados y de la propia EFS, ahorros, recuperaciones y similares, así como ciudadanos mejor informados y capacitados para exigir rendición de cuentas a los gestores públicos.

Por su parte, el valor público de esos productos, servicios e impactos de la fiscalización superior se genera cuando estos se obtienen bajo unos principios de calidad y consistencia tales, que acaban por fortalecer la credibilidad en el desempeño de la EFS, la rendición de cuentas del país y, por ende, la confianza en el orden institucional de las naciones.

Así concebido, el valor público sirve para establecer y mantener una dirección estratégica en el quehacer de una EFS, en función de unos atributos deseables para los productos y servicios de la fiscalización en aras de potenciar su capacidad inductora de valor público y base para rendir cuentas sobre el desempeño institucional. La ISSAI 12 plantea 12 principios básicos agrupados en los referidos 3 ámbitos de valor y beneficio, como se muestra seguidamente.

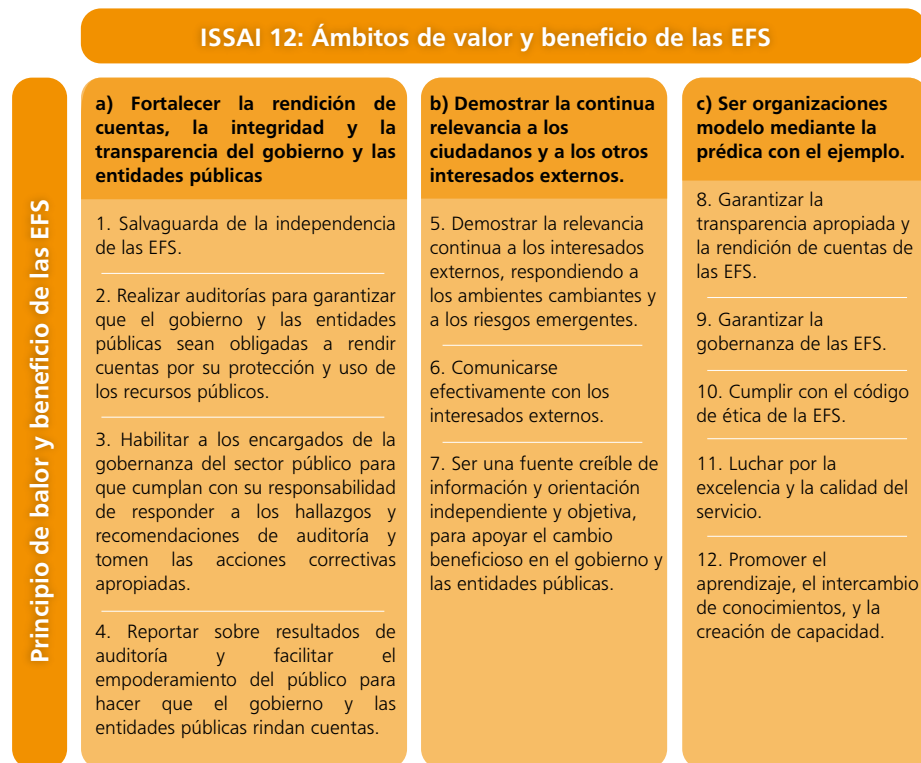


Gráfico 3

Dicho esto, el presente tema técnico llevaría a que las EFS se cuestionen cómo conceptualizan y miden el valor público que generan, el grado de atención o relevancia dado en sus estrategias a esa medición, cómo posicionan el valor público como interés en el personal y en las iniciativas para mejorar la gobernanza de las EFS, cómo se distingue y arbitra entre el valor público que la EFS cree generar en su quehacer con beneficios aportados versus la valoración dada a esos aportes por el público destinatario, y cómo contribuye la participación ciudadana en la generación de ese valor añadido por la fiscalización superior.

Entender el desempeño de una EFS en la perspectiva integral sugerida por la ISSAI 12 ofrece, por lo tanto, una oportunidad de responder esas preguntas (como lo propone el Documento Guía a esta propuesta básica), y enriquecer el alcance con el cual las EFS gestionan su desempeño, al planificar, justificar y establecer metas de productos y servicios, de impactos y valor público de la fiscalización, así como al evaluar y comunicar a las diversas partes interesadas sobre esa gestión del desempeño y sobre los niveles de logro alcanzados.

1.4 Objetivos y aspectos deseables para este estudio

1.4.1 Objetivo general

Proporcionar una perspectiva basada en el marco de principios contenidos en la norma internacional para las EFS sobre *“El valor y beneficio de las entidades fiscalizadoras superiores – Marcando una en la vida de los ciudadanos”* (ISSAI 12), como base para la revisión y proyección de prácticas de participación ciudadana en la fiscalización superior de la hacienda pública, con miras a mejorar el impacto y aporte de valor público de esta fiscalización y la comunicación de esto a las ciudadanía y otras partes interesadas.

1.4.2 Objetivos específicos

- Posicionar la ISSAI 12 a nivel regional como el principal marco de referencia para revisar y mejorar el alcance con el cual las EFS planifican, justifican, establecen metas, evalúan y comunican a la ciudadanía, sobre el impacto y aporte de valor público de la fiscalización superior.
- Recoger prácticas, en ejecución o previstas, de las EFS de la región, en cuanto a iniciativas de participación ciudadana para justificar, planificar, fijar metas, evaluar, comunicar a la ciudadanía y retroalimentar en diálogo con ésta, sobre el impacto y aporte de valor público de la fiscalización superior para la sociedad.
- Reseñar lecciones aprendidas sobre esa interacción entre las EFS de la región y la ciudadanía, bajo la óptica de los ámbitos principales de aporte de valor y beneficio de una EFS según la ISSAI 12.
- Identificar oportunidades de cooperación paritaria o con organismos internacionales colaboradores, para adaptar y elaborar guías y desarrollar proyectos dirigidos a fortalecer la participación ciudadana en la gestión del aporte de valor y beneficios de la fiscalización superior, con base en las fortalezas de las EFS de la región.

1.4.3 Aspectos deseables del estudio

De manera complementaria y como aspectos deseables del estudio, se tiene que la OLACEFS se ha constituido en la región líder para la iniciativa mundial impulsada por la INTOSAI, dirigida a que las EFS asuman el conjunto normativo y de sanas prácticas auspiciado por esa organización, como la principal referencia para evaluar, periódicamente, y mejorar, continuamente, la retribución de las EFS a una sociedad que, con grandes expectativas y esfuerzo, les confiere autoridad y recurso públicos, de por sí escasos ante las numerosas y serias necesidades colectivas, para la altísima tarea de la fiscalización superior sobre la gestión pública.

Ese liderazgo se ha visto confirmado no solo por el interés sino por la decisión de EFS de la región de participar en las aplicaciones piloto del Marco de Medición del Desempeño de las EFS (MMD-EFS o SAI-PMF por sus siglas en inglés), el cual se ha construido en torno a los principios de la referida ISSAI 12, para evaluar el nivel de adecuación de una EFS al marco normativo de INTOSAI y de otras sanas prácticas fomentadas por esa organización.

Por esa razón, un aspecto deseable para desarrollar el presente tema técnico es que, entre otras EFS, retroalimenten esta propuesta temática aquellas que han aplicado o están aplicando el MMD-EFS; así como poder contar con el aporte de organizaciones como la OCDE y la IDI-INTOSAI, tal como fue previsto en su oportunidad por la OLACEFS para la elaboración de esta ponencia.

1.5 Desarrollo del tema. Participación ciudadana y EFS: impactos en el control y generación de valor público.

1.5.1 Necesidad de un abordaje gradual y planificado

La participación ciudadana, como antes se indicó, es concebida por la Comisión Técnica de Participación Ciudadana de la OLACEFS, como “la acción colectiva a través del actuar cooperativo de los ciudadanos, que redunde en mayor democratización de las sociedades, en el cumplimiento de los fines del Estado en los países miembros y en elevar los niveles de confianza, legitimidad y credibilidad en las instituciones fiscalizadoras.”.

Por su parte, para la INTOSAI, según le ISSAI 12, sobre *“El valor y beneficio de las entidades fiscalizadoras superiores- Marcando una diferencia en la vida de los ciudadanos”*, los principios de aporte de valor y beneficio de una EFS, en torno a las expectativas fundamentales de las EFS para marcar la diferencia en la vida de los ciudadanos, se desarrollan en función de tres ámbitos fundamentales:

- Fortalecer la rendición de cuentas, transparencia e integridad del gobierno y las entidades públicas.
- Demostrar la relevancia continua para los ciudadanos, el parlamento y otros actores interesados.
- Ser una organización modelo a través del ejemplo.

Y resalta esa norma, la importancia de que las EFS luchen y se esfuercen para comunicar y promover el valor y beneficio que están llamadas a retribuirle a la sociedad y aquel que efectivamente le están aportando a la democracia y a la rendición de cuentas en sus respectivas realidades.

Ahora bien, demostrar a la ciudadanía, al parlamento y a otros actores interesados la relevancia del rol desempeñado por una EFS, representa un desafío a ser abordado de manera planificada y gradual, de tal forma que las acciones respondan de manera acertada a un adecuado conocimiento y análisis de las demandas ciudadanas y de las expectativas de otras partes interesadas en el accionar de una EFS, así como de los cambios exigidos por el entorno; aspectos sobre los cuales la óptica de la propia EFS debe ser enriquecida, como factor crítico de éxito, con la perspectiva de las diversas partes interesadas.

Desde ese punto de vista, para actuar con éxito en materia de información, consulta y participación ciudadana activa, se requiere de acciones fundamentadas en perspectiva estratégica¹, lo cual demanda a las EFS asumir el reto de adaptarse a las exigencias cambiantes del entorno, a partir de una lectura integral y permanente de su propia realidad, sustentando su labor en el uso de las tecnologías de información e innovando en la apertura de canales no tradicionales de interacción con a la ciudadanía y otras partes interesadas, todo en aras de acrecentar el aporte de la fiscalización superior a la satisfacción del interés colectivo.

Direccionar esa generación de valor público de una EFS en los tres dominios promovidos por la ISSAI 12, conlleva reconocer que las EFS, para lograr producir una diferencia en la vida de los ciudadanos, requieren actuar bajo sus tres enfoques de a) fomento de la rendición de cuentas, transparencia e integridad, b) demostración y comunicación de la relevancia de la fiscalización superior y c) constituirse en ejemplo y modelo en consonancia con lo exigido a los fiscalizados.

Al respecto, es importante notar que aun cuando el segundo de esos ámbitos enfatiza la interacción de la EFS con las diversas partes interesadas para comunicar el valor y beneficio generados, éste intercambio en realidad es transversal a cada uno de los tres dominios de valor y beneficio planteados por la ISSAI 12. Por ejemplo, las EFS, además de la obligación técnica de desarrollar una fiscalización objetiva, imparcial e independiente, tienen el desafío de incorporar a la ciudadanía en las diferentes etapas del proceso fiscalizador, para obtener insumos para la construcción de sus planes de fiscalización (ámbito a); así como demostrar a la ciudadanía que son ejemplares al gestionarse en consecuencia con lo exigido a los fiscalizados (ámbito c), amén de demostrar la generación de impacto y beneficio en términos de mejoras en el control y gestión de la hacienda pública (ámbito b).

Las acciones de cooperación y articulación desarrolladas en función de los desafíos antes planteados, pueden ser muy diversas y su grado de ejecución dependerá en gran medida de las capacidades y el entorno en el cual cada EFS se desenvuelva. Por el alcance y la novedad que esto puede significar, incluso para la cultura organizacional de una EFS, es recomendable un proceso gradual, a manera de un modelo de madurez, como lo sugiere la reflexión sobre

¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Secretaría de la Función Pública. Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas. Pág.44. 2006

prácticas de diversas EFS², ubicando las acciones en tres niveles de acuerdo con su grado de desarrollo, a saber:

- **Nivel básico:** Caracterizado por una relación poco interactiva, a nivel de ciudadano individual, donde el mecanismo tradicional refiere a la recepción y atención de denuncia ciudadana, con información de cómo va el trámite de la denuncia específica al denunciante particular que la presentó. Sin participación ciudadana alguna en la evaluación del desempeño de la EFS.
- **Nivel medio:** Distinguido por una relación más interactiva, que puede abarcar desde personas particulares hasta grupos de ciudadanos, basada en sistemas de información sobre la hacienda pública y productos de la fiscalización, dirigida a dar a conocer la disponibilidad de esa información y fomentar su consulta, en aras de que la ciudadanía ejerza un control social más informado y propositivo ante la Administración (exigencia de rendición de cuentas), más amplio que la sola denuncia. Con alguna indagación indirecta sobre opinión ciudadana acerca del desempeño de la EFS (por ejemplo, mediante el análisis de manifestaciones a medios de prensa o a otros evaluadores).
- **Nivel avanzado:** Diferenciado por ser un nivel en el cual la ciudadanía u otras partes interesadas tienen, además de las facilidades de los niveles anteriores, la posibilidad, creada y fomentada por la EFS, de participar, activamente, tanto en la formulación del plan de auditorías u otra fiscalización de la EFS, como en etapas del proceso auditor o fiscalizador; y en la validación y evaluación del aporte de valor y beneficio de la EFS, mediante indagación directa de la EFS con la ciudadanía acerca de ese valor añadido por la fiscalización superior.

En esos tres niveles, como se ha indicado, es posible visualizar, a su vez, los tres ámbitos de aporte de valor de la fiscalización según la referido ISSAI 12, como lo muestra la siguiente matriz con algunos ejemplos de acciones de participación ciudadana, con fines meramente ilustrativos.

² Viena Austria. Ponencia 22° Simposio ONU/INTOSAI. Prácticas de participación ciudadana en la función auditora y asesora de las EFS. Una mirada desde la región latinoamericana. Viena5-7 marzo de 2013.



Gráfico 4

Como lo muestra esta matriz, una EFS puede estar implementando esfuerzos de participación ciudadana, concomitantemente, en los diversos cuadrantes, y gestionar la permanencia o evolución de esos esfuerzos según las prioridades estratégicas de la EFS y la respuesta que esas prioridades den a las expectativas de las diversas partes interesadas en un contexto determinado.

Al respecto, según lo recoge un amplio inventario de diagnósticos en el seno de OLACEFS, las EFS de la región han desarrollado mecanismos diversos ubicables en los niveles antes citados, especialmente de grado básico y medio, tal como se desprende, por ejemplo, del estudio de sistematización de buenas prácticas de acercamiento a la ciudadanía por parte de las EFS de esta zona³; con lo cual, se presenta un importante desafío de trascender al desarrollo de mecanismos avanzados para una mayor interacción efectiva y bidireccional entre las EFS con la ciudadanía y las diversas partes interesadas, sin que ello roce la independencia, objetividad e imparcialidad de la labor fiscalizadora.

Ahora bien, una EFS podría reportar, periódicamente, consultas ciudadanas como insumo para sus planes de fiscalización, participación ciudadana durante algunas etapas de sus fiscalizaciones y, con base en esos insumos, reportar auditorías realizadas, sentencias emitidas, denuncias investigadas, ahorros y recuperaciones obtenidas, sanciones dictadas y otros productos, servicios e impactos derivados del control fiscal, así como una actuación ejemplar de la propia EFS. Y podría reportar también lecciones aprendidas de ese desempeño, por ejemplo, sobre prácticas efectivas de esa interacción con la ciudadanía y otras partes interesadas.

³ Comisión Técnica de Participación Ciudadana. Participación Ciudadana en el Control Fiscal de la Organización Latinoamérica y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS). Buenas prácticas para el fortalecimiento de las EFS con la ciudadanía. Octubre, 2012.

Lo anterior es posible, deseable y refiere, seguramente, a la realidad de la generalidad de las EFS de la región. Sin embargo, hay una diferencia sustancial entre reportar ese desempeño como producción casual, a enriquecer ese reporte, en adición, explicando y evidenciado, de manera sistemática, cómo, gracias a ese rendimiento, confirmando, rechazando y rectificando los supuestos en que descansa toda planificación, se han generado mejoras sostenibles en la capacidad de gestión de sectores, instituciones o programas fiscalizados, en cuanto a hacer buen uso de los recursos públicos. Y poder explicar todo eso como resultado de la gestión estratégica del control fiscal de una EFS en determinado período, desde sus facultades específicas y desde la coordinación con otros agentes del sistema nacional de control o rendición de cuentas de cada país, en especial con la ciudadanía.

1.5.2 Necesidad de un enfoque ubicado en la realidad nacional de cada EFS

Y a propósito de la inserción de las EFS en los sistemas nacionales de rendición de cuentas, cabe señalar que, de acuerdo con la ISSAI 12, *“para servir como una voz creíble de un cambio beneficioso, es importante que las EFS sean totalmente consientes de los acontecimientos que suceden en toda la amplitud del sector público y que lleven a cabo un diálogo significativo con las partes interesadas”* (el subrayado se agrega). Bien se puede considerar que ese binomio de condiciones apunta hacia dos aspectos clave de la realidad, a tener en cuenta para lograr “un diálogo significativo” con las diversas partes interesadas en el accionar de una EFS:

- En primer término, ese aserto de la ISSAI 12 recuerda que el buen manejo de la hacienda pública y la rendición de cuentas correlativa a éste no dependen solo del aporte de valor y beneficio de la fiscalización superior a cargo de las EFS, porque hay otros actores institucionales y sociales con roles importantes para el fomento de la buena gobernanza, conformantes de lo que se suele denominar como sistema nacional de control y rendición de cuentas.
- Y en segundo término y, como consecuencia de lo anterior, ese criterio conlleva la necesidad de que las EFS tengan claramente establecido su rol dentro de ese sistema, a efectos, entre otras cosas, de que en el diálogo con las diversas partes interesadas en el accionar de las EFS, puedan estas facilitar la comprensión de las diversas partes interesadas sobre el aporte de valor y beneficio que es posible y razonable esperar de la EFS, haciendo así ese diálogo más significativo.

Y es que, como se menciona en la justificación al presente tema técnico, la ciudadanía y otras partes interesadas en el desempeño de una EFS, beligerantes e informadas como nunca antes gracias a las tecnologías de información y a las redes sociales, urgidas por serias necesidades y menos tolerantes a debilidades estructurales en el funcionamiento de los Estados, a errores y actos de corrupción en la gestión pública, llegan, por desconocimiento o mala información, incluso a esperar que las EFS tomen decisiones de la manera en la cual al común de los ciudadanos les parece razonable o que solventen vacíos y debilidades de gobernabilidad.

Frente a esa realidad, lograr un diálogo claro y una mejor comprensión, por parte de la ciudadanía, sobre el desempeño actual de una EFS, así como una mejor canalización, por parte de las EFS, de las inquietudes y requerimientos ciudadanos, plantea la necesidad de que la ciudadanía comprenda tres alcances esenciales de la fiscalización superior, a saber:

- a) Los controles a cargo de una EFS bajo ninguna circunstancia deben sustituir a la Administración en el ejercicio de las responsabilidades que le corresponden como gestora pública. De lo contrario, debería la EFS promover las modificaciones legales para corregir ese ejercicio de labores incompatibles con la necesaria independencia de la fiscalización superior, al tenor del marco normativo de INTOSAI. Si bien las EFS, basadas en su experiencia y conocimiento técnico, pueden y deben suministrar insumos de fiscalización para la gestión pública, el establecimiento de la política pública y su implementación es una responsabilidad del Gobierno y no de los órganos técnicos de control.
- b) La gestión pública inefectiva o ineficiente, como todo acto humano sujeto a errores, debe ante todo corregirse y, si es el caso, someterse al debido proceso para determinar si debe ser sancionada y bajo qué términos. Existe una consideración social creciente dirigida a calificar como sancionable toda acción de gestión pública que no llene las expectativas de las diversas partes interesadas, más allá de visualizar las posibilidades legales reales para hacerlo efectivo. Es meritorio destacar que los órganos de control técnico, como las EFS, están sujetos a los principios de legalidad y al debido proceso en el ámbito de la gestión pública, y en general a un marco normativo y formal, si bien mejorable, imprescindible para preservar el orden institucional que sostiene a un Estado de Derecho.
- c) La lucha contra la corrupción en particular, por ser un fenómeno tan complejo donde se involucran actores públicos y privados, compete a todo el aparato estatal e incluso a la participación activa de la ciudadanía.

No obstante las diferencias estructurales de cada país, en todos es posible reconocer, con mayor o menor grado de formalización, un sistema nacional de o para la transparencia y la rendición de cuentas, cuyo funcionamiento como un verdadero sistema integrado es crítico para promover una buena gobernanza pública.

Ese sistema de rendición de cuentas, aun considerando las diversas realidades nacionales, se puede conceptualizar y caracterizar con cierta generalidad, como constituido por determinados componentes institucionales, sociales y diversidad de recursos, entre los que destaca, para el tema en cuestión, todo lo relacionado con el llamado gobierno digital, por ser un potente facilitador de la participación ciudadana y la comunicación de las organizaciones con sus diversas partes interesadas. Por ejemplo, como lo ilustra la siguiente figura sobre componentes institucionales de ese sistema:



Gráfico 5

Bajo esta perspectiva sistémica o integral, es necesario que las diversas partes interesadas, como la ciudadanía, comprendan que el control a cargo de las EFS es solo un componente de ese gran sistema, de cuya conformación y funcionamiento real dependerá, en buena medida, la valoración cabal y objetiva para explicar el desempeño actual de una EFS y proyectar y comunicar mejoras en su rendimiento. Al respecto, es recomendable comprender la realidad y expectativas de cada país en, al menos, los siguientes aspectos:

- a) Condiciones necesarias para una transparencia y rendición de cuentas efectivas sobre la gestión pública de frente al fomento de un buen gobierno, según determinados marcos normativos o de sanas prácticas ampliamente reconocidas para la comunidad de EFS y el mundo.
- b) Limitaciones y sus causas y efectos, que debilitan o imposibilitan la existencia de las condiciones ideales de transparencia y rendición de cuentas para el buen gobierno.
- c) Aportes que se pueden esperar, razonablemente, de los diferentes ámbitos del sistema nacional para la transparencia y la rendición de cuentas, dirigidos a superar las limitaciones encontradas; enfatizando en la contribución que, con ese enfoque sistémico integral, es propia del control interno a cargo de los entes fiscalizados, y del control externo a cargo de las EFS, incluidas las diversas competencias de fiscalización o regulación sobre el control interno que en nuestro medio regional tienen algunas EFS.
- d) Aspectos en los que sea crítico o factor clave de éxito la coordinación y establecimiento de sinergias entre las EFS y los demás ámbitos del sistema nacional para la transparencia y la rendición de cuentas, a efecto de facilitar a las EFS la identificación y comprensión de por cuáles órganos o agentes de

control externo e interno de otros ámbitos de la estructura nacional requieren ser complementados, en qué aspectos, por qué, para qué y cómo (bajo cuáles condiciones, procedimientos, tiempos, costos, recursos).

Lo anterior con la finalidad de concentrar la fiscalización superior en lo que le corresponde y dedicar sus escasos recursos disponibles en donde puedan ser de mayor provecho frente a las necesidades de la colectividad, sin pretender asumir toda la responsabilidad o responsabilidades ajenas a su ámbito de competencia, respecto el buen funcionamiento de un sistema nacional para la transparencia y la rendición de cuentas en pro del buen gobierno; y para identificar oportunidades de coordinación y de administración de riesgos de duplicidades, fragmentaciones, contradicciones o traslapes con otros ámbitos del referido sistema nacional de rendición de cuentas.

1.5.3 Algunas prácticas en la experiencia de la CGR de Costa Rica

A manera de ejemplo, con la finalidad de mostrar algunos mecanismos para materializar estas aspiraciones de participación ciudadana en la generación de valor y beneficio de la fiscalización, se comparte la experiencia de la Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR), no obstante todas las mejoras de las cuales pueda ser objeto producto de estas reflexiones, a ser complementadas y enriquecidas con las experiencias internacionales compartidas por EFS miembros de la OLACEFS, que se insta a remitir en el marco de las colaboraciones técnicas para retroalimentar la presente ponencia base.

Para esto, se comentan algunos aspectos de la experiencia de la CGR según los tres ámbitos de generación de valor y beneficio de la fiscalización según la ISSAI 12, con la indicación previa de que la CGR tiene acciones ubicadas en los referidos niveles básico y medio de interacción con la ciudadanía, comentados en el punto 1.5.1 de esta ponencia. Por lo tanto, es un reto principal para esta EFS consolidar el nivel medio y, más aún, evolucionar esa interacción a un nivel avanzado para determinados ámbitos de sus facultades fiscalizadoras.

Este direccionamiento del desempeño y la rendición de cuentas de la CGR hacia los principios de la ISSAI 12, consta en la Memoria Anual del 2014 presentada ante el Legislativo y la sociedad costarricense, cuando en la motivación de dicho informe señala:

“Las Entidades Fiscalizadoras Superiores, como esta Contraloría, están llamadas a generar valor y beneficio para producir una diferencia en la vida de los ciudadanos y ciudadanas, bajo tres enfoques fundamentales: fomento de la rendición de cuentas, transparencia e integridad; demostración y comunicación de la relevancia de la fiscalización superior y, ejemplo y modelo en consonancia con lo exigido a los fiscalizados.”⁴

a) Fortalecer la rendición de cuentas, la integridad y la transparencia del gobierno y las entidades públicas.

La CGR ha incorporado en su Plan Estratégico 2013-2020⁵ un conjunto de seis objetivos estratégicos dirigidos al desarrollo de una fiscalización oportuna y confiable, con enfoque

⁴ Contraloría General de la República. Memoria Anual 2014. Página xxi; 2015. San José, Costa Rica.

⁵ Este Plan puede ser consultado en la página web de la Contraloría General de la República de Costa Rica en el siguiente link: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/Documentos/cgr/estrategia/documentos/plan_estrategico_cgr_2013_2020.pdf

coordinado de sus diversas competencias, sustentada en tecnologías de información y en el acceso a conocimiento especializado; que contribuya a mejorar la eficiencia, la transparencia, la participación ciudadana y los mecanismos de rendición de cuentas en la administración pública; así como a generar acciones novedosas de fiscalización para prevenir la corrupción.

Esas prioridades estratégicas de la CGR son atinentes al reconocimiento de la Organización de Naciones Unidas hacia las EFS, entre otros aspectos, como entidades esenciales para la promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia en la gestión pública. En este sentido, interesa destacar la alusión a la eficiencia y la eficacia, como principios rectores de la actividad administrativa. Estos constituyen una exigencia de la función pública y de la administración racional de los escasos recursos públicos frente a las demandas sociales, cuya vigilancia, en procura de la satisfacción del interés general, deviene un elemento fundamental que justifica la misión general asignada a las EFS.

Es así como la CGR, en concordancia con lo expuesto sobre su Plan Estratégico y en su afán de contribuir a incrementar la eficiencia en la gestión pública, ha establecido criterios y metodología para priorizar aquellos servicios públicos críticos o de mayor riesgo, sobre los cuales centrar acciones de fiscalización dirigidas a mejorar la gestión de esos servicios públicos, para una mayor satisfacción del interés colectivo; previsiones en las cuales la ciudadanía ha desempeña un papel de suma relevancia.

Por ejemplo, en ese contexto se realizó un ejercicio de priorización de los servicios públicos considerados de mayor impacto y esenciales para la vida de las personas y sobre ellos, se realizó una consulta a la sociedad, mediante contacto telefónico directo con funcionarios de la CGR, con una cobertura superior a 3000 personas con plena representatividad de toda la ciudadanía nacional⁶, para conocer su percepción respecto de varios atributos relacionados con el servicio público recibido; entre ellos, el grado de utilización, la percepción de la calidad de ciertos atributos y el costo privado que le implicaría acceder los servicios de transporte, agua, energía, seguridad ciudadana, servicios municipales, educación y salud.

Si bien la gama de servicios públicos en el país es más amplia, la muestra indagada abarcó servicios prioritarios en función del plan estratégico de la CGR. No obstante, es indiscutible que la encuesta suministra información valiosa aplicable a la gestión de otros servicios públicos con vínculos estrechos a los cubiertos en este ejercicio, lo cual es útil tanto como insumo para los gestores responsables de la prestación de esos todos esos servicios públicos, como para el control político en general y la planificación y ejecución de la fiscalización superior.⁷

Al complementar los resultados de esa encuesta con informes recientes de fiscalización emitidos por la CGR en esas temáticas, se concluye, en términos generales, que existe una serie de factores comunes para mejorar la eficiencia de los servicios públicos evaluados, los cuales están referidos a los siguientes aspectos:

- Necesidad de liderazgos orientados a la generación de valor público.
- Revisión y mejora en la eficiencia de los procesos.
- Mejora presupuestaria para el seguimiento de los resultados.

⁶ Para un detalle completo se puede acceder el sitio: <http://www.cgr.go.cr/esc/>

⁷ Costa Rica. Contraloría General de la República. Memoria Anual 2014. San José, Costa Rica: La Contraloría, 2015.

- Eficiencia en las compras públicas.
- Aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación para mejorar los servicios.
- Regulación eficiente a fin de incrementar la calidad de los servicios; y corrección de distorsiones estructurales del aparato público.

No cabe duda que los aspectos mencionados constituyen espacios de mejora sobre los cuales la institución deberá incidir mediante aportes de valor y beneficio de su acción fiscalizadora de cara a la satisfacción de las necesidades de la colectividad, con visión integral de la realidad nacional; en cuya determinación se participó a la ciudadanía de una forma directa ubicable en un nivel medio de interacción según el modelo de madurez referido en la sección 1.5.1 de este documento.

b) Demostrando la continua relevancia a la ciudadanía, parlamento y otras partes interesadas.

Ante la responsabilidad de estar bien informada y actualizada en torno a los diversos acontecimientos del sector público, la CGR ha venido fomentando, con sus informes y acciones de fiscalización, una imprescindible reflexión sobre determinados aspectos de la realidad de la hacienda pública nacional, con el propósito de contribuir al control político y ciudadano, y suministrar insumos técnicos, objetivos e independiente, para una toma de decisiones innovadora, responsable y comprometida, por parte del gobierno, la Asamblea Legislativa y de otros actores interesados; procurando a la vez nutrir la confianza en la institucionalidad, todo ello con el fin de colaborar eficazmente al progreso económico y social del país.

Para ello, la CGR, en respuesta a sus prioridades estratégicas, ha venido ejecutando diversas acciones con el objetivo de llevar a la práctica los principios planteados por la ISSAI 12 en este ámbito, entre ellas las siguientes:

- Elaboración de un Proyecto de Reforma Constitucional para incorporar los principios de sostenibilidad y plurianualidad en los presupuestos públicos, como un medio para afrontar la situación fiscal prevaleciente y para fomentar la gestión responsable, racional, eficaz y eficiente de la hacienda pública.
- Aunado a lo anterior, ha reforzado el aporte de criterios técnicos para contribuir al control político en esta materia, a partir de sus reportes especiales al Legislativo con ocasión de la entrega de su Memoria Anual de los períodos 2013 y 2014. Por ejemplo, en la Memoria Anual 2014⁸, la CGR ofrece información técnica y confiable sobre la situación que enfrenta el país en materia de déficit fiscal, y la urgente necesidad de que las autoridades públicas, en sus diversos ámbitos de competencia, tomen medidas concretas. Se plantea que es *“vital para el país asegurar la estabilidad en el corto plazo y la*

⁸ La Memoria Anual 2014 puede ser consultada en la siguiente dirección electrónica: http://cgrw01.cgr.go.cr/portal/page?_pageid=434,1958054&_dad=portal&_schema=PORTAL

*sostenibilidad fiscal en el largo plazo, velando en todo momento por un resguardo adecuado del Estado Social y Democrático de Derecho*⁹.

De tal importancia y utilidad han sido considerados esos aportes de la CGR, tanto por parte de las autoridades públicas como por parte de la prensa y la ciudadanía, que, por primera vez en la historia de la CGR, se invita al Jерarca de esta EFS a presentar los resultados de esos productos de la fiscalización ante el Plenario Legislativo¹⁰, generando amplia cobertura y divulgación por parte de los medios de comunicación masiva del país y de diferentes actores sociales, generadores de opinión.

Este aspecto se inscribe, por ejemplo, en el enfoque planteado en el principio 7 del referido ámbito segundo de la ISSA 12 en cuanto *“ser una fuente creíble de conocimiento y orientación independiente y objetiva que apoya los cambios beneficiosos en el sector público”*, como un medio para demostrar la continua relevancia del aporte de valor de la fiscalización, a la ciudadanía, parlamento y otras partes interesadas.

Asimismo, en razón del impacto de los resultados obtenidos de la referida consulta ciudadana y su vinculación con la planificación estratégica de la institución, se desarrolló una estrategia para su divulgación y posicionamiento con la intención de generar conciencia y exponer ante las diversas instancias el sentir de la sociedad costarricense sobre los servicios públicos que recibe. Los resultados obtenidos se encuentran a disposición de la ciudadanía, y fueron divulgados mediante diversos mecanismos, destacando la amplia y positiva cobertura de los medios de prensa. Asimismo, para una mayor comprensión ciudadana de esta información, se diseñaron ayudas gráficas y guías de consulta que resumen los datos y análisis elaborados.

Es claro que las EFS de manera individual no podrían lograr tales cometidos de mejoras en la fiscalidad y la gestión pública, pues, como se indicó, requieren del concurso de otros actores integrantes de un sistema nacional de control y de rendición de cuentas. No obstante, corresponderá a cada instancia activar su rol y emprender las acciones de acuerdo con sus competencias, procurando la imprescindible coordinación interinstitucional donde sea menester. Las EFS como parte de su misión y su obligación para con la ciudadanía, deben contribuir a que las diversas partes interesadas en la buena gestión pública comprendan la obligación y urgencia de *“...trascender el mero cumplimiento del mandato constitucional..., interiorizar... la magnitud de los diversos eventos que afectan la Hacienda Pública, y cómo ello incide en el bienestar de la colectividad... y contemplar el bosque y no solo el árbol”*¹¹.

c) Organización modelo a través del ejemplo

Una EFS, para consolidar el valor agregado que logre generar en los dos ámbitos antes comentados de la ISSAI 12, debe demostrar a su vez un desempeño ejemplar, siendo consecuente con lo exigido a los fiscalizados. Para esto es necesario que la EFS mantenga la práctica de someterse a autoevaluaciones y revisiones externas independientes, como base

⁹ Contraloría General de la República. PARTICIPACIÓN DE LA CONTRALORA GENERAL DE LA REPÚBLICA ANTE EL PLENARIO LEGISLATIVO. Memoria Anual de la Contraloría General de la República correspondiente al Ejercicio Económico 2014. 9 de junio de 2015.

¹⁰ Cada 01 de mayo la CGR remite la Memoria Anual al Congreso y es presentada ante la Comisión de Ingreso y Gasto.

¹¹ Contraloría General de la República. PARTICIPACIÓN DE LA CONTRALORA GENERAL DE LA REPÚBLICA ANTE EL PLENARIO LEGISLATIVO. Memoria Anual de la Contraloría General de la República Correspondiente al Ejercicio Económico 2014. 9 de junio de 2015. San José, Costa Rica.

para su rendición de cuentas y el fortalecimiento de su credibilidad y de la confianza en su desempeño ante las diversas partes interesadas.

A fin de dar continuidad a tales prácticas, es imprescindible que la EFS las incorpore como parte de su planificación estratégica, para que de manera gradual pero consistente, se desarrollen e implementen en la organización procesos para realizar una gestión y una rendición de cuentas con ese valor añadido. Por ejemplo, la CGR, desde hace varios períodos, en respuesta a la ISSAI 20, emitida en 2010, sobre Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas, y, más recientemente, a partir de la ISSAI 12, ha tenido, entre sus prioridades, las revisiones externas de diversa índole y de informar sobre los resultados de esos ejercicios en su informe anual de labores al Legislativo, el cual se pone a disposición de todos los interesados en el sitio Web de la institución. En esa línea, la Memoria Anual 2014 informa que:

“La CGR se somete, tanto por mandato constitucional y legal como por iniciativa propia, a diversos espacios de rendición de cuentas sobre su accionar y desempeño, a saber: • Informe de Labores ante la Asamblea Legislativa cada primero de mayo. • Seguimiento semestral y evaluación anual del Plan y presupuesto de la CGR requeridos por el Ministerio de Hacienda, de conformidad con las directrices emitidas por ese Ministerio aplicables al Gobierno Central y Poderes de la República. • Auditoría externa independiente sobre los estados financieros. • Revisiones externas independientes, por parte de entidades fiscalizadoras homólogas. • Las evaluaciones de la Auditoría Interna del órgano contralor, cuyo informe anual, se agrega al Informe de Labores de la CGR. • La publicación de los informes relacionados con las evaluaciones antes mencionadas, abierta al público en general, en el sitio Web de la CGR, bajo la sección de Contraloría Transparente, donde consta el buen accionar del órgano contralor, así como las oportunidades de mejora. • Las comparencias de la CGR ante diversas comisiones del Congreso y la atención de medios de prensa..., para atender consultas sobre determinados productos de fiscalización y criterios del órgano contralor. • La participación en procesos contencioso administrativos como parte demandada, cuando los fiscalizados interponen recursos en esa sede por actuaciones fiscalizadoras de la CGR... Esta rendición de cuentas le permite al órgano contralor mejorar sus procesos en pro del aporte de valor y beneficio de la fiscalización superior a la sociedad; así como fortalecer la confianza en el orden institucional del país.”¹²

Para la CGR constituye un nuevo campo de acción el posicionar esta rendición de cuentas ante la ciudadanía, para que comprenda mejor el aporte de valor generado por esto y logre un mayor entendimiento del desempeño de la EFS. Con esa mejor comprensión y desde las amplias oportunidades de comunicación e interacción que ofrecen por ejemplo las páginas Web y redes sociales, la ciudadanía y otras partes interesadas, pueden convertirse en aliados al promover un entorno más favorable para la rendición de cuentas y la buena gobernanza, incluyendo el fortalecimiento de las condiciones, facultades y capacidades de las EFS, así como el aprovechamiento de los productos y servicios de la fiscalización para generar el impacto y valor público esperados.

¹² Contraloría General de la República. Memoria Anual 2014. Página 244; 2015. San José, Costa Rica

1.6 Conclusiones y recomendaciones

1.6.1 Conclusiones

- a) Entender el desempeño de una EFS en la perspectiva integral sugerida por la ISSAI 12 ofrece una oportunidad de enriquecer el alcance con el cual las EFS gestionan su desempeño, incluyendo la participación de las diversas partes interesadas, entre estas la ciudadanía, como suministradoras de insumos (información), participantes en procesos fiscalizadores e interlocutoras en la rendición de cuentas de la EFS sobre el impacto y aporte de valor público del control fiscal.
- b) El conocimiento y comprensión sobre el desempeño de una EFS en el contexto de su realidad interna y del entorno país, es imprescindible para ubicar a la EFS en mejor posición de rendir cuentas sobre su rendimiento ante las diversas partes interesadas, como la ciudadanía, y de explicarles las expectativas de mejora en el desempeño que, razonablemente, se puedan tener, en función de las capacidades internas y las condiciones del entorno.
- c) Es necesario que las diversas partes interesadas, como la ciudadanía, comprendan que el control a cargo de las EFS es solo un componente de un sistema más amplio en cada país, denominado, entre otras formas, como sistema nacional de rendición de cuentas, de cuya conformación y funcionamiento real dependerá, en buena medida, la valoración cabal y objetiva para explicar el desempeño actual de una EFS y proyectar y comunicar mejoras en su rendimiento.
- d) Implementar el enfoque integral y basado en el aprendizaje o conocimiento fundamentado sugerido en este tema técnico, es un proyecto laborioso y demandante, que requiere irse introduciendo y documentando, gradual y sistemáticamente.
- e) Este enfoque se puede visualizar a lo largo de toda la ISSAI 12, y halla especial fundamento, a propósito de la relación entre participación ciudadana y fiscalización superior, precisamente en el ámbito referido a *“Demostrar la relevancia continua para los ciudadanos, el parlamento y otros actores interesados”*, pero es transversal a los tres ámbitos de esa norma.

1.6.2 Recomendaciones

- a) Utilizar los ámbitos y principios de la ISSAI 12 en general, y con particular énfasis el contenido de su ámbito sobre *“Demostrar la relevancia continua para los ciudadanos, el parlamento y otros actores interesados”*, como marco conceptual y de mejores prácticas básico para revisar el alcance con el cual la EFS concibe su impacto y aporte de valor público a la sociedad.
- b) Aprovechar el Marco de Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (MMD-EFS), promovido por la Comisión de Evaluación del Desempeño e Indicadores de Rendimiento (CEDEIR), en el seno de la OLACEFS, como una

herramienta dotada de un enfoque evaluador integral del desempeño de una EFS, en su relación con el contexto país en el cual ésta se desenvuelve.

- c) Complementar esa comprensión con un análisis más profundo de las causas del desempeño de la EFS, en el contexto, además, del sistema nacional de rendición de cuentas en el que opera toda EFS. Este complemento es necesario toda vez que el propio MMD-EFS señala que *"...el MMD EFS proporciona una visión general amplia del desempeño de la EFS, y ayuda a identificar las principales fortalezas y debilidades de la misma, así como el modo en que éstas influyen en el desempeño de la EFS. Antes de planear futuras actividades para el desarrollo de capacidades, la EFS necesita investigar las causas subyacentes del desempeño fuerte o débil de la EFS como está documentado en el Informe de Desempeño de la EFS."*
- d) Concentrar la fiscalización superior y sus principales expectativas de impacto y aporte de valor público, en lo donde puedan ser de mayor provecho frente a las necesidades de la colectividad, sin pretender asumir toda la responsabilidad o responsabilidades ajenas a su ámbito de competencia, respecto el buen funcionamiento de un sistema nacional para la transparencia y la rendición de cuentas en pro del buen gobierno; y para identificar oportunidades de coordinación y de administración de riesgos de duplicidades, fragmentaciones, contradicciones o traslapes con otros ámbitos de ese sistema.
- e) Utilizar ese enfoque integral de la realidad y fundamento del desempeño de la EFS para la interacción y realimentación sobre el rendimiento de la EFS con la ciudadanía y demás partes interesadas, bajo la guía de los principios consignados en la ISSAI 12 y la Directriz de INTOSAI para la promoción y comunicación del valor y beneficios de las EFS, que complementa a esa norma.

Anexo



Participación ciudadana y entidades de fiscalización superior: impactos en el control y generación de valor público

Documento guía

Cuestionario guía para realizar colaboraciones técnicas al tema técnico sobre “Participación ciudadana y entidades de fiscalización superior: impactos en el control y generación de valor público”

Para esta colaboración se solicita tener como marco de referencia, además del tema técnico, la propia ISSAI 12 y la Directriz de INTOSAI para la promoción y comunicación del valor y beneficios de las EFS, adjuntas.

- 1 Identifique acciones emprendidas o planificadas por la EFS para fomentar la participación ciudadana en la fiscalización y/o la comunicación a la ciudadanía del valor y beneficio generado por la fiscalización; ubicándolas en la matriz descrita en la sección 1.5.1 de la propuesta inicial del presente tema técnico.



- 2 Reseñe sucintamente el objetivo y alcance original de las acciones identificadas en el punto 1, logros alcanzados o previstos, y cómo estos aspectos se podrían redimensionar a futuro, en función de los principios de la ISSAI 12 para los ámbitos en los cuales se visualizan posicionadas esas acciones y del nivel de desarrollo o madurez con el cual se esperaría implementarlos.
- 3 Refiérase a mecanismos internos o externos aplicados por la EFS para verificar y evaluar el aporte de valor y beneficio de la fiscalización y cómo esos mecanismos participan a la ciudadanía.
- 4 Comparta lecciones aprendidas, si las tuviera, sobre la interacción entre la EFS y la ciudadanía en términos de clarificaciones que han sido necesarias o se visualizan como necesarias, al contrastar las expectativas de la ciudadanía sobre la fiscalización superior versus el rol de la EFS en el sistema nacional de rendición de cuentas; destacando, cuando los hubiera, esfuerzos de coordinación con otros actores de ese sistema.
- 5 Identifique fortalezas de la EFS que podrían ser compartidas con entidades homólogas para fortalecer la participación ciudadana en la gestión del aporte de valor y beneficios de la fiscalización superior, en la línea planteada por la ISSAI 12 y su directriz complementaria.