

# REVISTA DE CONTROL FISCAL

CULTURA DE LA EFICACIA



LA NACION  
A LOS  
PRECURSORES  
DE LA  
INDEPENDENCIA

FRANCISCO DE MIRANDA  
JOSÉ IGNACIO CHIRINOS  
JOSE MARIA ESPANA  
MANUEL GUAL  
JUAN BOUTISTA PICORNELL  
FRANCISCO JAVIER PIRELA

JULIO-DICIEMBRE 2013 • 170



CONTRALORÍA  
GENERAL  
DE LA REPÚBLICA  
BOLIVARIANA DE VENEZUELA

CONTRALORES SOMOS TODOS

# **DIRECTORIO**

**ADELINA GONZÁLEZ**  
CONTRALORA GENERAL DE LA REPÚBLICA (E)

**ARMANDO GUÉDEZ ALEJO**  
SUBCONTRALOR (E)

**BASILIO JÁUREGUI**  
DIRECTOR GENERAL TÉCNICO (E)

**TERESA FERNÁNDEZ PATIÑO**  
DIRECTORA GENERAL DE  
LOS SERVICIOS JURÍDICOS

**MERCEDES FERNÁNDEZ DE BLANCO**  
DIRECTORA GENERAL DE CONTROL  
DE LOS PODERES PÚBLICOS NACIONALES

**TANIA GARCÍA DE RINCÓN**  
DIRECTORA GENERAL DE CONTROL  
DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL  
DESCENTRALIZADA

**FÉLIX ZAMBRANO**  
DIRECTOR GENERAL DE CONTROL  
DE ESTADOS Y MUNICIPIOS

**CARMEN DELIA GONZÁLEZ**  
DIRECTORA GENERAL DE PROCEDIMIENTOS  
ESPECIALES

**MARIELBA JAUJA MILANO**  
PRESIDENTA DEL INSTITUTO DE ALTOS  
ESTUDIOS DE CONTROL FISCAL Y AUDITORÍA  
DE ESTADO FUNDACIÓN "GUMERSINDO  
TORRES" (COFAE)

**MARY JIMÉNEZ**  
PRESIDENTA DE LA FUNDACIÓN PARA LOS  
SERVICIOS DE SALUD Y PREVISIÓN SOCIAL  
DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA  
REPÚBLICA (SERSACON)



REVISTA DE CONTROL FISCAL - CULTURA DE LA EFICACIA  
es una publicación de la Contraloría General  
de la República Bolivariana de Venezuela

Depósito Legal: pp 197502DF394  
ISSN 1315-5970

Coordinación: Dirección de Información y Cooperación Técnica  
Diseño y diagramación: Dirección de Comunicación Corporativa

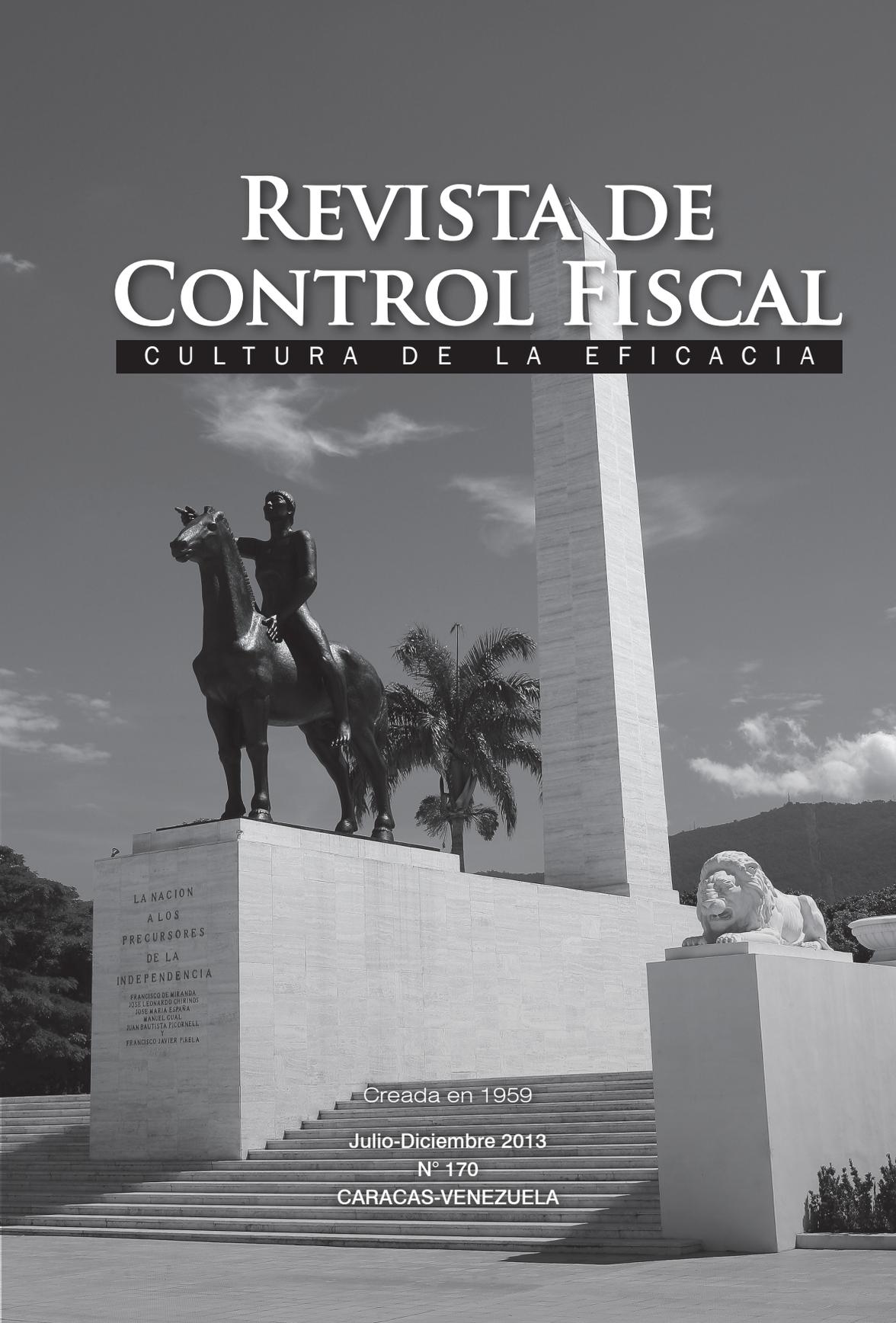
Ilustraciones y fotografías:  
Estefanía Cartaya  
Juan Carlos Pérez

**Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela:**  
Avenida Andrés Bello, sector Guaicaipuro. Edificio Contraloría  
General de la República, Caracas, Venezuela, Apartado Postal 1050.

Teléfonos: (58 212) 508-3209 Fax: (58 212) 508-3862  
[http:// www.cgr.gob.ve](http://www.cgr.gob.ve) • Twitter @CGRVenezuela

# REVISTA DE CONTROL FISCAL

CULTURA DE LA EFICACIA



LA NACION  
A LOS  
PRECURSORES  
DE LA  
INDEPENDENCIA

FRANCISCO DE MIRANDA  
JOSE LEONARDO CHIRINO  
JOSE MARIA ESPARZA  
MANUEL GUAL  
JUAN BAPTISTA FICORNELLI  
FRANCISCO JAVIER PIRELLA

Creada en 1959

Julio-Diciembre 2013

Nº 170

CARACAS-VENEZUELA



# **Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal**

## **Capítulo II De las Responsabilidades**

### **Artículo 91.**

Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal, y de lo que dispongan otras Leyes, constituyen supuestos generadores de responsabilidad administrativa los actos, hechos u omisiones que se mencionan a continuación:

(...)

16. Ocultar, permitir el acaparamiento o negar injustificadamente a los usuarios, las planillas, formularios, formatos o especies fiscales, tales como timbres fiscales y papel sellado, cuyo suministro corresponde a alguno de los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley.
17. La adquisición, uso o contratación de bienes, obras o servicios que excedan manifiestamente a las necesidades del organismo, sin razones que lo justifiquen.
18. Autorizar gastos en celebraciones y agasajos que no se correspondan con las necesidades estrictamente protocolares del organismo.
19. Dejar prescribir o permitir que desmejoren acciones o derechos de los entes u organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, por no hacerlos valer oportunamente o hacerlo negligentemente.

20. El concierto con los interesados para que se produzca un determinado resultado, o la utilización de maniobras o artificios conducentes a ese fin, que realice un funcionario al intervenir, por razón de su cargo, en la celebración de algún contrato, concesión, licitación, en la liquidación de haberes o efectos del patrimonio de un ente u organismo de los señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, o en el suministro de los mismos.
21. Las actuaciones simuladas o fraudulentas en la administración o gestión de alguno de los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley.
22. El empleo de fondos de alguno de los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley en finalidades diferentes de aquellas a que estuvieron destinados por Ley, reglamento o cualquier otra norma, incluida la normativa interna o acto administrativo.
23. Quienes ordenen iniciar la ejecución de contratos en contravención a una norma legal o sublegal, al plan de organización, las políticas, normativa interna, los manuales de sistemas y procedimientos que comprenden el control interno.
24. Quienes estando obligados a permitir las visitas de inspección o fiscalización de los órganos de control se negaren a ello o no les suministraren los libros, facturas y demás documentos que requieren para el mejor cumplimiento de sus funciones.
25. Quienes estando obligados a rendir cuenta, no lo hicieren en la debida oportunidad, sin justificación, las presentaren reiteradamente incorrectas o no prestaren las facilidades requeridas para la revisión.
26. Quienes incumplan las normas e instrucciones de control dictadas por la Contraloría General de la República.
27. La designación de funcionarios que hubieren sido declarados inhabilitados por la Contraloría General de la República.

28. La retención o el retardo injustificado en el pago o en la tramitación de órdenes de pago.
29. Cualquier otro acto, hecho u omisión contrario a una norma legal o sublegal al plan de organización, las políticas, normativa interna, los manuales de sistemas y procedimientos que comprenden el control interno.





# REVISTA DE CONTROL FISCAL 170

## Contenido

### 15 CONTROL FISCAL

El Rol del Supervisor en el Proceso de Auditoría

### 39 GESTIÓN DE ESTADO

El Proceso de Planificación y su Importancia en las Unidades de Auditoría Interna

### 76 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Órganos de Control en Latinoamérica: Indicadores de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas (Segunda Parte)

### 148 PUNTOS DE VISTA

Interacción entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Ciudadanía: Desarrollos, Lecciones Aprendidas y Desafíos de la Participación Ciudadana en el Control Fiscal en América Latina

### 176 MISIÓN DE VIDA

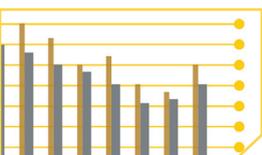
Simón Díaz: Ícono de la venezolanidad

### 197 ORÍGENES

La Tecnificación del Control Fiscal en la Contraloría General de la Nación 1938-1948

### 211 PIEDRA DE BABEL

Competencias gerenciales: Habilidades, conocimientos, aptitudes



# Presentación

La interacción entre la ciudadanía y los Órganos de Control Fiscal Externo es un tema de reciente data, que viene asociado con el desarrollo de las democracias modernas, las cuales se sustentan, entre otros, en el principio de promoción de participación de la ciudadanía y de sus organizaciones en las decisiones públicas, en especial, de aquellas que afectan de forma directa el bienestar y desarrollo de sus comunidades.

En lo que respecta a las Entidades Fiscalizadoras (EFS) de América Latina, miembros de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores –OLACEFS-, se evidencia un importante camino para promover la participación de la ciudadanía y de sus organizaciones como una herramienta para mejorar la calidad del control externo.

En las distintas Asambleas Generales de la Organización se ha venido trabajando en función de profundizar la discusión sobre la importancia de la implicación de la ciudadanía en el control público y las nuevas formas de articulación del control fiscal con el control ciudadano, entendido éste como un derecho y una obligación que tienen los ciudadanos de intervenir en forma directa o a través de sus representantes legítimamente elegidos, en el control de la gestión pública, así como velar por quienes utilicen y administren los recursos públicos de la nación de manera honesta, equitativa, transparente y eficiente, en beneficio de toda la colectividad.

En tal sentido, a la Contraloría General de la República, como órgano que integra el Poder Ciudadano, de acuerdo con lo previsto en el artículo 274 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, le corresponde, entre otras funciones, promover la educación como proceso creador de la ciudadanía, y en ejercicio de la competencia establecida en el artículo 2 de la Ley Orgánica que rige su funcionamiento, con el carácter de Órgano rector del Sistema Nacional de Control Fiscal y a los fines de coadyuvar y fortalecer la participación ciudadana, incluyó dentro de los cinco objetivos institucionales

de su Plan Estratégico 2009-2015, la consolidación de la participación ciudadana en el ejercicio de control de la gestión pública. Para ello, ha elaborado herramientas para el fortalecimiento de las instancias del Poder Popular, como por ejemplo, la conformación de un equipo multidisciplinario con conocimientos en la materia de participación ciudadana; el establecimiento de los mecanismos para difundir las normativas y directrices vigentes en materia de control sobre la gestión pública por parte de los ciudadanos; el diseño y la transmisión de los programas de formación para organizaciones del Poder Popular en materia de participación ciudadana en aras de coadyuvar al control de la gestión pública, así como diseñar e impartir programas de formación para funcionarios públicos (facilitadores y/o tutores) en materia de control social.

Cabe destacar que este trabajo arduo de la CGR no es aislado ni individual, sino mancomunado y orquestado con las instancias el Poder Popular, y otros entes y órganos de la Administración Pública, que coadyuvan en la consolidación de la participación ciudadana en el ejercicio del control de la gestión pública. De forma coordinada, se propuso como objetivo general promover la formación de los ciudadanos para el ejercicio del control de la gestión pública, por lo que se han diseñado y se están implementando programas de formación en materia de: control y seguimiento, contrataciones públicas, contraloría social, rendición de cuentas y registros contables, dirigidos a los servidores públicos de los órganos que componen el Sistema Nacional de Control Fiscal, a otras instituciones gubernamentales, así como a los propios voceros y voceras de los consejos comunales a escala nacional.

Todo ello a fin de orientar a los entes financiadores de proyectos comunitarios en cuanto a la asignación y control de recursos financieros otorgados a las instancias del Poder Popular, sobre el uso de los recursos financieros otorgados para la ejecución de proyectos comunitarios; brindar asesoría sobre aspectos conceptuales y metodológicos de carácter general para registrar las operaciones realizadas, con ocasión de la administración de los recursos financieros y bienes muebles e inmuebles de los consejos comunales, y sobre la normativa que rige los procedimientos de las contrataciones

públicas para los consejos comunales; identificar los procedimientos que facilitan la rendición de cuentas dentro de las instancias del Poder Popular, y promover la participación activa y continua, así como la de las organizaciones socioproductivas en los procesos de control social que deben llevarse a cabo como medida de prevención de actos de corrupción en la administración de recursos financieros para el desarrollo de proyectos comunitarios.

La Contraloría General de la República, por medio de la Revista de Control Fiscal, como su órgano divulgativo por excelencia, se complace en presentar una diversidad de temas para orientar a sus lectores en los procesos medulares de este Órgano Contralor como ente rector del Sistema Nacional de Control Fiscal, y además los invita a adentrarse en el tema de la participación ciudadana, como una acción clave para un desarrollo humano sensible pero dirigido al control de la gestión pública, como creador de condiciones para el correcto uso de los fondos públicos en beneficio de la comunidad.

En esta edición N° 170 se presenta en la sección *Control Fiscal* un artículo titulado *El Rol del Supervisor en el Proceso de Auditoría*, en el que se destaca la importancia de su labor en cada etapa de la Auditoría y las características personales que deben poseer en pro de su gestión.

En la sección *Gestión de Estado* se ofrece el artículo denominado *El Proceso de Planificación y su importancia en las Unidades de Auditoría Interna*, en el cual se destaca la función y relevancia de planificar como primer paso para la obtención de mejores resultados en los procesos de los Órganos de Control Fiscal, y se hace especial énfasis en el contexto venezolano y el conjunto normativo que lo rige. Además, se ejemplifica la experiencia de la planificación operativa en la Contraloría General expresada en cédulas de trabajo y la forma en que pueden ser utilizadas en la planificación de las unidades de auditoría interna, que forman parte del Sistema Nacional de Control Fiscal.

En la sección *Participación Ciudadana*, se presenta la segunda parte del artículo denominado *Órganos de Control en Latinoamérica: Indicadores de transparencia, participación ciudadana y rendición de*

*cuentas*, realizado por la red de organizaciones civiles Iniciativa TPA y bajo la tutela de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ-Argentina), en esta edición de la Revista se presentarán los indicadores de Rendición de Cuentas y Rendimiento, así como el análisis de los indicadores a dos de los cinco países tomados en la muestra de entidades de fiscalización subnacional: Argentina y Bolivia.

En la sección *Puntos de Vista* se difunde el artículo denominado *Interacción entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Ciudadanía: Desarrollos, Lecciones Aprendidas y Desafíos de la Participación Ciudadana en el Control Fiscal en América Latina*, escrito por Luis Fernando Velásquez Leal, experto en el diseño e implementación de programas de participación ciudadana en el control fiscal en América Latina.

La Revista de Control Fiscal tiene el placer de dedicar la sección *Misión de Vida* al personaje ícono de la venezolanidad, nuestro Tío Simón, el Tío de todos los venezolanos, quien con sus firmes convicciones éticas y morales sirve de ejemplo a generaciones presentes y futuras.

Paralelamente, en la sección *Orígenes* encontramos el artículo *La Tecnificación del Control Fiscal en la Contraloría General de la Nación 1938-1948*, en el cual se expone el proceso constante de modernización de los métodos y técnicas de control fiscal que desarrolló este Organismo Contralor en sus primeros años, para hacerse más eficiente y eficaz.

Finalmente, en *Piedra de Babel* se expone la reseña: *Competencias gerenciales: habilidades, conocimientos, aptitudes*, de Edimer Gutiérrez Tobar, para contribuir en el desarrollo de las habilidades que debe tener un buen gerente.



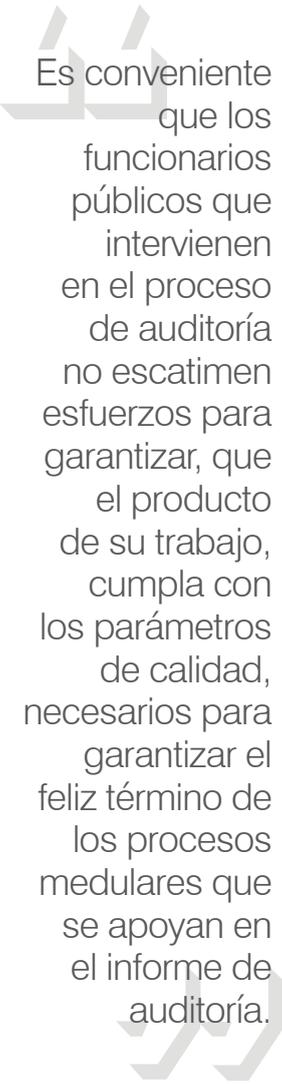
# El Rol del Supervisor en el Proceso de Auditoría



CONTROL FISCAL

**P**artiendo de la idea de que la auditoría de Estado es el medio idóneo para verificar que la gestión pública se haya realizado con apego a las disposiciones legales aplicables y dentro de los principios de economía, eficiencia y eficacia; y por tanto, a quienes se les encomienda su ejecución, se le exige particulares virtudes éticas como fórmula para conocer con objetividad el desenvolvimiento y resultado de la gestión pública. Asimismo, para el cumplimiento de tal responsabilidad que incumbe al auditor, se le dota de un cuerpo normativo coherente que guíe su desempeño y facilite el mejoramiento técnico de su labor, con el fin de atender al interés general de la sociedad en la honesta y eficiente administración del patrimonio público.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Normas Generales de Auditoría de Estado. Contraloría General de la República de Venezuela. Resolución N° 01 0090 del 21/05/13, publicadas en la Gaceta Oficial N° 40.172 del 22 de mayo de 2013.



Es conveniente que los funcionarios públicos que intervienen en el proceso de auditoría no escatimen esfuerzos para garantizar, que el producto de su trabajo, cumpla con los parámetros de calidad, necesarios para garantizar el feliz término de los procesos medulares que se apoyan en el informe de auditoría.

Una de las grandes preocupaciones de todo gerente, debe ser el aseguramiento de la calidad de los bienes y/o servicios que genera la organización o los procesos de los cuales es responsable. En cuanto al gerente público, con mayor razón, debido a que los principales accionistas a quien debe reportar son los ciudadanos quienes le confían una serie de recursos, con la finalidad de que sean administrados de la mejor manera posible, para lograr la satisfacción de las necesidades colectivas de la ciudadanía.

En este sentido, los gerentes que tienen la responsabilidad de conducir los órganos de control fiscal (OCF) y administrar sus procesos medulares, tienen doble responsabilidad. Una vinculada con el uso eficiente de los recursos, y otra que se deriva del hecho de que el resultado de uno de los principales procesos es la auditoría, la cual forma parte de los insumos necesarios para la determinación de responsabilidades, que de acuerdo en atención a la entidad del ilícito cometido pudiera conducir a la suspensión del ejercicio del cargo sin goce de sueldo por un período no mayor de veinticuatro meses o la destitución del declarado responsable, así como la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos hasta por 15 años, en atención a lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF).<sup>2</sup>

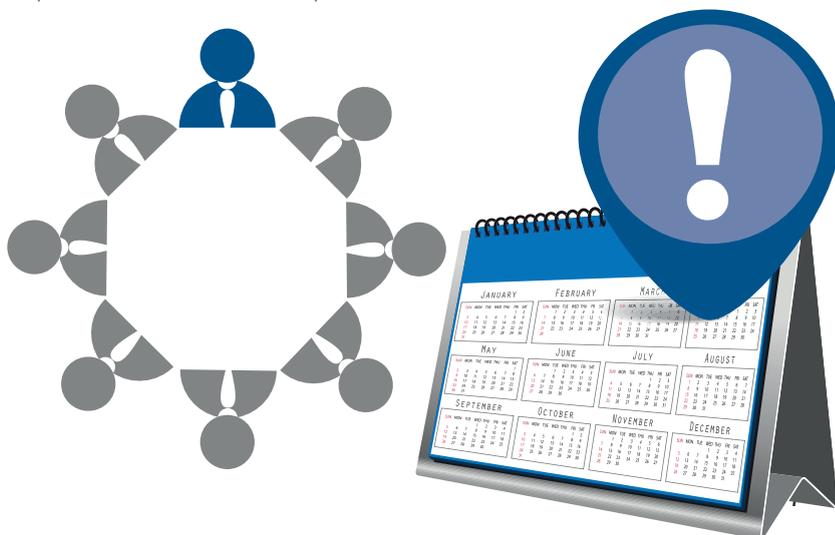
---

<sup>2</sup> Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.013 Extraordinario del 23 de diciembre de 2010.

Es conveniente que los funcionarios públicos que intervienen en el proceso de auditoría no escatimen esfuerzos para garantizar, que el producto de su trabajo, cumpla con los parámetros de calidad, necesarios y suficientes para garantizar el feliz término de los procesos medulares que se apoyan en el informe de auditoría.

Uno de los elementos que tiende a garantizar el aseguramiento de la calidad, en el proceso de auditoría, es la supervisión efectiva; que comprende el conjunto de políticas, sistemas, y procedimientos, diseñados e implementados por el OCF, con la finalidad de proporcionar un grado aceptable de seguridad, de que los trabajos planificados y ejecutados alcancen sus objetivos, logren la perfección técnica y satisfagan las normas y los estándares profesionales previamente establecidos.

Sin duda, un sistema con estas características no es sencillo de desarrollar y mucho menos fácil de implantar, pero en términos de costo-beneficio vale la pena el esfuerzo, sobre todo si se considera que la manera en que se ejecutan los trabajos de auditoría y el nivel de excelencia que puedan presentar los informes, pudiera afectar significativamente la imagen del OCF. Por ese hecho, es de vital importancia para el gerente público, implementar los mecanismos que le permitan asegurar que todas las actividades sean desarrolladas con patrones elevados de calidad. En estos términos, la buena supervisión es un factor fundamental en el control de la calidad, porque posibilita el continuo perfeccionamiento de los trabajos desarrollados, a partir de la incorporación de lecciones aprendidas.



Estos preceptos, en un sentido más genérico, se ven reflejados en las Normas de Procedimiento en la Fiscalización Pública (ISSAI 300), elaboradas por el Comité de Normas de Auditoría de la INTOSAI<sup>3</sup>, las cuales describen las cualificaciones necesarias y exigibles para que los auditores y las entidades fiscalizadoras realicen sus funciones de fiscalización e informen de manera adecuada y eficaz<sup>4</sup>.

Estas Normas señalan que su propósito es establecer los criterios o sistemas generales que el auditor debe seguir para lograr que sus actuaciones sean objetivas, sistemáticas y equilibradas. Estas actuaciones representan las reglas de investigación que el auditor aplica para alcanzar un resultado concreto. Igualmente, constituyen el sistema general para dirigir y realizar una fiscalización, y están en conexión con las normas generales de auditoría, que son las que establecen los requisitos básicos para llevar a cabo las tareas legalmente establecidas. Las normas generales están relacionadas con las normas de elaboración de los informes, que comprenden los aspectos comunicativos de la auditoría, porque los resultados derivados de estas constituyen la fuente principal del contenido de los informes.

En Venezuela, por medio de la Contraloría General de la República, se publicó el Manual de Normas y Procedimientos en Materia de Auditoría de Estado<sup>5</sup>, el cual recoge el procedimiento interno por el cual se lleva a cabo el proceso de auditoría en las Direcciones de Control del Organismo Contralor. Este Manual tiene por objeto desarrollar los aspectos normativos y procedimentales que regulan el proceso de

---

3 Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. El Plan Estratégico aprobado por el XVIII INCOSAI incluye la creación de un Comité de Normas Profesionales (PSC). La meta del PSC consiste en promover EFS fuertes, independientes y pluridisciplinarias alentando a las EFS a liderar mediante el ejemplo y contribuyendo al desarrollo y la adopción de normas profesionales apropiadas y eficaces. Actualmente el PSC se compone de un Comité Rector y Sub-Comités. Los Sub-Comités trabajan de forma independiente a lo largo de un periodo prolongado de acuerdo con su plan de trabajo aprobado. La membresía en el PSC es abierta y voluntaria y los miembros del PSC ofrecen distintos recursos para llevar a cabo las tareas futuras y actuales.

4 Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite [www.issai.org](http://www.issai.org)

5 Manual de Normas y Procedimientos en Materia de Auditoría de Estado. Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela 2011 (Resolución N° 01-00-000-263 de fecha 22 de diciembre de 2011).

auditoría, describiendo en forma sistemática y secuencial cada una de las actividades que deben realizarse durante las distintas fases de dicho proceso, tomando en consideración criterios generalmente aceptados y establece los sujetos responsables de llevarlas a cabo, con el fin de dotar a los auditores de un instrumento que sirva de apoyo para la planificación, ejecución y presentación de los resultados y seguimiento a las acciones correctivas que deben implementar quienes se encuentran sometidos a control, con la finalidad de subsanar las deficiencias detectadas. Este Manual además, sirve como marco de referencia para los órganos que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal.

## El Proceso de Auditoría

Partiendo de la premisa de que es estrictamente necesario que los OCF establezcan sistemas y procedimientos que garanticen la calidad de sus productos, a fin de asegurar que todas las actuaciones de control, y por tanto las auditorías, sean desarrolladas siguiendo los patrones y las políticas pertinentes; y que la función de supervisión coadyuva con este fin, es importante destacar cuando se analiza el proceso de auditoría, el rol de la supervisión, en sus etapas básicas, y los riesgos que se asumen en su ejecución.

Si bien es factible alcanzar la calidad en el desarrollo de los trabajos de auditoría, mediante la aplicación de principios, procedimientos y metodologías específicos, con criterios de objetividad, confiabilidad, consistencia y utilidad en la elaboración de los informes, es vital que el supervisor tenga conocimiento de la forma en que se aplican tales técnicas, y sobre todo, la observancia a la normatividad en los trabajos de auditoría, lo que le dará una visión más amplia y le permitirá ejecutar un trabajo más profesional. La supervisión es necesaria en todas las etapas del proceso, para que a su vez los miembros del equipo de trabajo comprendan bien los objetivos generales del mismo y los procedimientos necesarios para lograrlos.

En el proceso de auditoría confluyen aspectos normativos y procedimentales, ellos son: la planificación de la auditoría; la ejecución de

la auditoría; la presentación de resultados; el seguimiento y la preparación de los papeles de trabajo; no obstante, en cada uno de ellos debe estar presente la supervisión en términos efectivos, no sólo para asegurar la calidad de los informes de auditoría, que pudiera decirse que es su fin último, sino también, porque una supervisión ejercida en términos de efectividad y prontitud, será la base fundamental para identificar las posibles oportunidades de mejora en la realización de futuras actuaciones de control, sin la repetición de deficiencias, o errores que comprometan los resultados esperados; o lo que es lo mismo, aplicar las lecciones aprendidas para mejorar.

Un supervisor bien formado y con experiencia, no desperdiciará oportunidad para contribuir al desarrollo de competencias profesionales de sus supervisados, mediante la identificación de necesidades de capacitación, que luego serán traducidas en actividades formativas que serán abordadas por las instancias competentes dentro del OCF, a fin de corregir las debilidades y de este modo, obtener plena seguridad de que los miembros del equipo de trabajo tengan comprensión clara y consistente del propósito general de la auditoría (objetivo general), del objeto a evaluar (órgano, ente, proyecto, programa, etc.); así como del alcance del trabajo, de la estrategia metodológica y de los procedimientos y técnicas a ser utilizados.

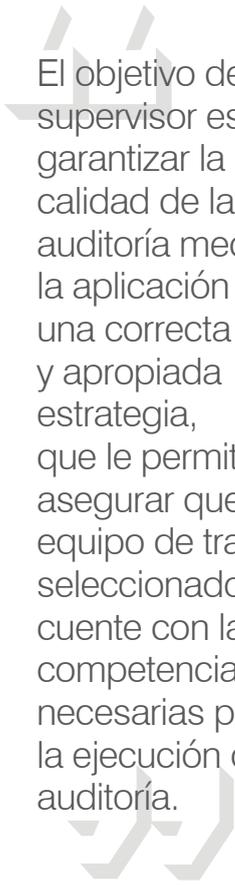
Además, en el quehacer diario, el supervisor se convertirá en un permanente revisor de los instrumentos normativos que aplican los auditores en su trabajo, con el objeto de identificar la necesidad de revisión de los mismos o la elaboración de documentos metodológicos y/o técnicos en los que se desarrollen las orientaciones necesarias para la correcta ejecución de las actividades medulares del OCF; generando así una constante interacción entre estos vitales servidores públicos y las dependencias encargadas de desarrollar tales metodologías, lo que redundará sobre la calidad de los trabajos que se ejecutan.

El objetivo del supervisor es garantizar la calidad de la auditoría mediante la aplicación de una correcta y apropiada estrategia, que le permita asegurar que el equipo de trabajo seleccionado cuente con

las competencias necesarias para la ejecución de la auditoría. De no ser así, el supervisor deberá advertirlo inmediatamente a fin de que se tomen las medidas correctivas correspondientes, las cuales pudieran incluir, la sustitución de algunos miembros del equipo, la suspensión de la actividad hasta tanto se realicen los procesos de capacitación tendentes a nivelar las capacidades o el reforzamiento del equipo de trabajo mediante la contratación de servicios profesionales de especialistas que subsanen la debilidad.

Así entonces, es la supervisión efectiva la encargada de participar activamente en las grandes transformaciones de los OCF, mediante la mejora continua de sus procesos medulares, materializados en la vigilancia del trabajo de auditoría realizado por los miembros del equipo de trabajo, con el propósito de que se cumplan los objetivos y metas programadas con sujeción a las disposiciones legales y la normativa vigente; pero con la férrea convicción de que se trabaja en pro de objetivos superiores, como los son la satisfacción de un trabajo bien realizado y sobre todo, el haber contribuido al logro de los objetivos generales de los distintos entes y organismos sujetos a control y al buen funcionamiento de la Administración Pública.

En la auditoría, el ejercicio de la función de supervisión es inmanente al propio proceso de auditoría, es decir, debe ser ejercida por todos los funcionarios que participan del proceso, sin embargo, por lo general tal responsabilidad es atribuida específicamente



El objetivo del supervisor es garantizar la calidad de la auditoría mediante la aplicación de una correcta y apropiada estrategia, que le permita asegurar que el equipo de trabajo seleccionado cuente con las competencias necesarias para la ejecución de la auditoría.

a funcionarios y empleados en forma directa. En esta categoría se encuentran los supervisores y los coordinadores de equipos de trabajo, aunque estos pueden variar de acuerdo con cada Entidad Fiscalizadora; por otra parte, los cargos que tienen asignadas funciones de toma de decisión, necesariamente deben ejercer un proceso de supervisión continua, que les dé la certeza de que las decisiones que están adoptando, han sido tomadas sobre la base de información confiable y sobre su experiencia adquirida como ya se ha mencionado anteriormente. En este renglón se encuentran los directores e incluso, las altas autoridades de los OCF.

Así pues, la función de supervisión es indispensable para la efectiva ejecución de cualquier actuación de control que se pretenda realizar, porque es el ejercicio de esta función lo que vendría a garantizar la calidad del informe de la actuación; y como ya se señaló en párrafos anteriores, es la garantía que tiene el equipo de trabajo, de que los procesos que se inician a partir de los insumos que entrega en los informes, tendrán una base sólida y confiable, que los llevarán a buen término. Demás está decir que esta función se ejerce en sentido vertical.

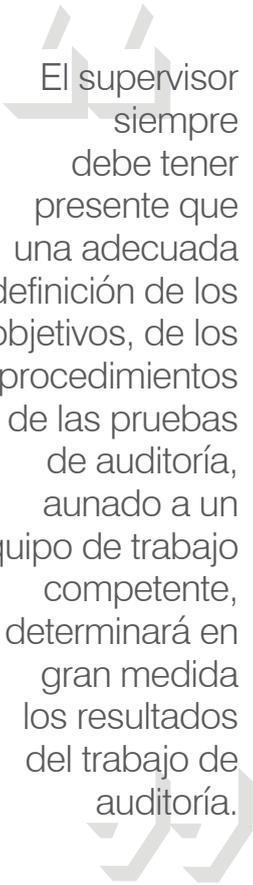
A los efectos de establecer el rol del supervisor en el proceso de auditoría, se tratará de revisar en qué forma este pilar de uno de los más importantes procesos medulares de los Órganos de Control Fiscal, como lo es la auditoría, se vincula en cada una de las fases del proceso, para ejercer esta importante labor. Sin embargo, se debe advertir, que hay quienes señalan que la auditoría no es un proceso medular por sí mismo, pues lo vinculan a un proceso mucho mayor, como lo es el “proceso de control fiscal”, en donde entrarían como subprocesos todas las actuaciones de control, que señala la LOCGRSNCF, en su artículo 46, en el que se encuentran, además de las auditorías, las inspecciones, fiscalizaciones, exámenes, estudios, análisis e investigaciones de todo tipo y de cualquier naturaleza. No obstante, ya se mencionó que independientemente del tipo de actuación de control que se ejecute, el rol del supervisor es primordial, si se quiere alcanzar buenos resultados. Así pues, se tomará referencia

el proceso de auditoría establecido en el Manual de Normas y Procedimientos en Materia de Auditoría de Estado de la CGR, partiendo de las Normas de Auditoría y las fases en ellas establecidas.

## Proceso de Planificación

La planificación es la primera fase que se ejecuta en el proceso de auditoría y es aquí en donde la supervisión experimenta su primera prueba. En esta fase se determina qué se quiere desarrollar o emprender y cuáles son los medios necesarios para lograrlo. Los planes en una auditoría determinan el curso y proveen una base para estimar el grado de éxito probable al final de las actividades, y además, se preparan para tener certeza de las actividades a ejecutar y son necesarios para no desviarse del camino. Para que los planes den resultados concretos, es recomendable que sean elaborados en conjunto con aquellos que llevarán a cabo las actividades, que en este caso serán los auditores, aun cuando, en ciertos OCF se conforman equipos especializados para planificar las auditorías, se genera un informe de planeación o cronograma de planeación, que luego será ejecutado por un equipo de auditores, los cuales deberán estudiar adecuadamente ese informe a fin de entenderlo y familiarizarse con el objeto a evaluar, pues es bien cierto que imponer objetivos a los auditores sólo generará una oposición sistemática por parte de estos.

Para asegurar la calidad en la fase de planificación de la actuación de control, el supervisor debe lograr una adecuada organización del trabajo a ejecutarse, pues es su responsabilidad directa el asegurar que se alcancen los objetivos de la auditoría. Para ello deberá orientar y revisar técnicamente la auditoría, lo que implica realizar discusiones con el equipo de trabajo, cerciorarse de que todos los involucrados comprendan los objetivos, el alcance y el enfoque del trabajo a realizar, seleccionar adecuadamente los procedimientos y las muestras de auditoría, así como la revisión de los documentos producidos, incluyendo el programa de trabajo, así como una selección de adecuadas técnicas de auditoría que contribuyan a la consecución de los objetivos de la actuación en forma eficiente, efectiva y económica.



El supervisor siempre debe tener presente que una adecuada definición de los objetivos, de los procedimientos y de las pruebas de auditoría, aunado a un equipo de trabajo competente, determinará en gran medida los resultados del trabajo de auditoría.

Además, el supervisor en esta fase debe:

- Comprobar que la auditoría guarde relación con el plan operativo anual (POA), respecto a: objetivos, tipo, alcance y recursos necesarios.
- Suministrar lineamientos para la revisión de la información contenida en el archivo permanente, o en cualquier otra fuente de utilidad para la planificación, así como realizar visitas exploratorias, de ser necesario.
- Instruir sobre la utilización de los formularios y modelos requeridos para la organización de la información disponible del objeto a evaluar.
- Verificar que los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros sean los necesarios y suficientes para cumplir los objetivos de la auditoría.
- Revisar el programa de trabajo con el fin de determinar que los procedimientos, técnicas y actividades de auditoría contenidos en éste, permitan cumplir con los objetivos propuestos.

El supervisor siempre debe tener presente que una adecuada definición de los objetivos, de los procedimientos y de las pruebas de auditoría, aunado a un equipo de trabajo competente, determinará en gran medida la calidad de los resultados del trabajo de auditoría. Por tal razón, deberá promover las discusiones que sean necesarias con los otros

integrantes del equipo, que le den la seguridad de que logrará los objetivos de la auditoría.

Lo anterior implica dos cosas fundamentales, la primera es que antes de iniciar el proceso de planificación de la auditoría, será necesario realizar el plan anual de auditorías, en el que necesariamente se fijarán los objetivos generales de cada actuación de control, previo a un proceso de selección de órganos y entes, e incluso de proyectos, programas, etc., a los que se les realizarán las actuaciones de control; para lo cual será necesario ejercer un constante monitoreo de las denuncias recibidas, los resultados de la acción de control de años anteriores, la direccionalidad del gasto público y las políticas de Estado, entre otros. La segunda es que la fase de planificación de la auditoría es individualizada, es decir, que por cada auditoría o actuación de control se debe realizar una planificación que responda a las características particulares de cada una de ellas; esto es fundamental porque forma parte de los elementos que garantizan el éxito de cada actuación de control.

El Manual de Normas y Procedimientos en Materia de Auditoría de Estado de la CGR en referencia, le da la posibilidad al Director Sectorial de evaluar y discutir con el equipo de trabajo el objetivo general, a fin de ratificar su vigencia, desestimarlos en caso de no ser viable, o de proponer su modificación si lo considera pertinente. Además, concede una significativa importancia al proceso que se refiere a la determinación de los objetivos de la auditoría.

Partiendo de ese objetivo general, el supervisor elaborará, conjuntamente con el equipo de trabajo, los objetivos específicos los cuales deberán ser aprobados por el Director Sectorial, antes de elaborar el programa de trabajo. Muy acertadamente el Manual indica que será necesaria una desagregación de esos objetivos en términos más operativos, al definir con mayor precisión el objetivo general e incluir las variables y demás aspectos sobre los cuales interesa emitir opinión. Es en este preciso instante donde se genera el proceso de discusión y análisis que le indica al supervisor, si el resto del equipo

comprende a cabalidad los aspectos señalados en párrafos anteriores, vinculados con el conocimiento del objeto a evaluar, los objetivos, alcance, entre otros; además de medir si el recurso humano con que cuenta es el adecuado en términos de competencia y suficiencia, así como las demás actividades a realizar, a los fines de cumplir los objetivos generales.

Quienes ejercen funciones de supervisión, tienen la gran tarea, en esta fase del proceso de la actuación de control, de ratificar la acción eficaz de los auditores, por tanto, deben asegurarse de que éstos presten la mayor atención a la relación que cada proceso, tarea o actividad guarda con las demás, pues una vez iniciada la actividad de control, el trabajo debe fluir sin obstáculos, fricciones, ni acciones fútiles y con la menor demora posible.

Sin duda que una supervisión en los términos que se ha indicado, requiere grandes esfuerzos de coordinación porque ésta representa todas aquellas acciones emprendidas para asegurar que la corriente de trabajo tenga su tiempo debidamente establecido, que todas las operaciones encajen debidamente unas con otras y que existan relaciones armoniosas entre todos los aspectos de la operación del trabajo. De allí que los coordinadores en el área de auditoría, y específicamente a los auditores que ejercen funciones de coordinación, merecen una mención especial, pues si bien la buena coordinación de esfuerzos y labores depende, en gran medida del grado en el que el trabajo esté bien planificado y organizado, no es menos cierto que son ellos los que enfrentan en campo los obstáculos propios de cada actuación de control, y para los cuales deben estar preparados para suministrar una respuesta oportuna y certera que solucione la problemática en cuestión. Además de suministrar instrucciones claras y precisas a cada auditor acerca de cómo y cuándo tiene que cumplir con su parte de la labor.

En resumen, si bien el supervisor tiene que ejercer una adecuada vigilancia en todo el proceso de la actuación de control, a fin de que se logren resultados satisfactorios, sin olvidar que la coordinación no es algo separado de las demás actividades de supervisión, su participación es fundamental en la fase de planificación, pues es aquí donde él

se asegura de que no se tiene ninguna duda respecto a la definición del alcance de la auditoría; de que el equipo de trabajo es el adecuado, en términos de cantidad y competencias profesionales; de que todos tienen conocimiento general del objeto a evaluar; de que se ha realizado una adecuada evaluación preliminar del sistema de control interno del órgano o ente a evaluar; de que se han seleccionado las áreas críticas pertinentes; de que se ha realizado una adecuada evaluación de riesgos; de que se ha seleccionado la muestra de auditoría adecuada y que el equipo de trabajo cuenta con un adecuado programa de trabajo que garantice el alcance satisfactoriamente de los objetivos de la actuación de control.

## Ejecución de la Auditoría

Pudiera afirmarse que esta es la única fase del proceso de auditoría que se realiza en campo, las otras: planificación, informe e inclusive el seguimiento, pudieran ser realizadas desde la sede del órgano o ente que la lleva a cabo. Esto es muy importante, porque esta fase incrementa los costos de la actuación, por el efecto de los viáticos que deben ser cancelados a los auditores que se desplazan a campo, lo que constituye un elemento fundamental, al momento de realizar los cálculos presupuestarios, como consecuencia de las actuaciones de control.

En esta fase, la supervisión de la actuación de control debe ser ejercida no solo por los coordinadores que viajan a campo, sino por los supervisores que se quedan en la sede, así como por los directores quienes deben exigir reportes periódicos sobre los avances de las actuaciones de control en proceso, basados en lo que establece el Manual de Normas y Procedimientos en Materia de Auditoría de Estado de la CGR, el cual plantea que en la fase de planificación, trabajarán coordinadamente, el Director Sectorial y el supervisor, quienes seleccionarán el objeto a evaluar (órgano, ente, programa, proyecto o actividad) de aquellos previstos en el Plan Operativo Anual (POA) o de las solicitudes de investigación o de actividades de control formuladas por autoridades u órganos de la administración pública, así como de denuncias de particulares tramitadas y evaluadas por la Oficina

de Atención al Ciudadano (OAC), para lo cual se considerará, entre otros, los aspectos siguientes: factibilidad de ejecutar la auditoría en función de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos disponibles, así como el tiempo requerido para el trabajo, ubicación geográfica y realidad del órgano o ente.

En este sentido, los coordinadores de las actuaciones de control deben realizar reuniones periódicas con el equipo de trabajo, a fin de discutir los posibles inconvenientes surgidos durante el transcurso de las actividades y acordar las adaptaciones necesarias al programa de trabajo o los procedimientos de auditoría. Estas reuniones también permitirán acordar los aspectos que deban ser reportados a los supervisores que se quedan en sede, quienes seguirán en detalle los avances de los trabajos, y si es necesario, se discutirá con ellos el tratamiento a ser dado a eventuales problemas y dificultades. Así pues, la supervisión en esta fase del proceso de auditoría es un elemento imprescindible que tiende a garantizar el adecuado desarrollo de la función de auditoría y alcanzar los objetivos propuestos, pues permite controlar las actividades que se realizan en ella estableciendo correctivos de una forma oportuna, eficaz y eficiente que coadyuvan significativamente al logro, no solo de los objetivos de la actividad de control, sino al cumplimiento de los objetivos institucionales de todo órgano de control fiscal.

En esta fase es donde cobra una especial importancia la comunicación del equipo auditor, por medio de su coordinador, con los abogados asignados para hacer seguimiento a la actuación pues es necesario que exista un vínculo directo entre ese abogado asesor, en la oportuna revisión de la documentación obtenida durante la actuación, que reúna los requisitos de “necesaria y suficiente”, de cara a los procesos de potestad investigativa y determinación de responsabilidades, que como ya se señaló oportunamente, se apoyan en los informes de las auditorías y otras actuaciones de control.

También es propicia para que los encargados de ejercer la supervisión, tomen nota de las contribuciones de todos los integrantes del equipo de trabajo, al informe de auditoría, pues de ello posiblemente

surgirán importantes necesidades de capacitación, que deberán ser transmitidas a las unidades correspondientes del OCF, a fin de que se traduzcan en actividades formativas que fortalezcan las capacidades del cuerpo auditor.

Durante la ejecución de la Auditoría, la CGR exige a sus auditores la aplicación del Manual de Normas y Procedimientos en Materia de Auditoría de Estado, en ese instrumento se han establecido todos los parámetros necesarios y suficientes para garantizar una acción de control eficaz y eficiente, que involucra una supervisión oportuna como aval para el logro de los objetivos institucionales, de ello depende la calidad del servicio de auditoría que exigen las partes interesadas (beneficiarios de la acción de control) y la adecuada anticipación de los posibles riesgos en el cumplimiento de los objetivos propuestos.

En términos de oportunidad, eficiencia y eficacia, pudiera decirse que una supervisión adecuada en esta fase, tendría que participar directamente en las siguientes actividades:

- Acopio de la información, necesaria y suficiente, según los criterios previamente acordados con el abogado asignado.
- Validación de la información, por distintas vías, a fin de garantizar que efectivamente la información recolectada es la que corresponde al hallazgo que se pretende demostrar y no otra.
- Solicitud de prórroga, de ser necesario.
- Evaluación de los mecanismos de control interno.
- Documentación debida de los hallazgos de la auditoría.
- Preparación de las actas fiscales.
- Certificaciones de documentos, por personas competentes dentro del órgano o ente.
- Certificaciones de cargos.

El ejercicio eficiente de la supervisión en cada una de las actividades que se realizan en esta fase de la auditoría, será la clave para garantizar

la solidez de las observaciones y conclusiones; particularmente, el supervisor debe ser enfático en la identificación de los hallazgos y en su documentación mediante la obtención de las evidencias que los sustentan. Para ello, este abnegado funcionario de control debe determinar, junto con su Director Sectorial y de acuerdo con el Manual mencionado, una metodología de trabajo, que le permita evaluar periódicamente el avance de la auditoría, con relación al programa de trabajo, a través de reuniones, vía telefónica, internet, según el caso; evaluar la cantidad, calidad, pertinencia y suficiencia de las evidencias de auditoría obtenidas por el equipo de trabajo; asegurarse de la calidad de la evidencia, en los casos que se hubieren detectado hallazgos de auditoría que pudieran dar lugar al inicio de la potestad de investigación o procedimientos administrativos para la determinación de responsabilidades, constatando que éstos reúnan los requisitos formales y de fondo requeridos como prueba en dichos procedimientos. En esta fase también es fundamental la participación del abogado actuante, quien tendrá la responsabilidad de apoyar al equipo de trabajo, a objeto de lograr la solidez de las pruebas recolectadas en campo, y de verificar que las irregularidades detectadas en la auditoría estén en contravención y se encuentren tipificadas por el ordenamiento jurídico venezolano, de manera que se vincule en forma precisa y clara, el hecho con el derecho.

La fase de ejecución de la auditoría, exige que el supervisor ponga especial énfasis en la verificación de la aplicación, por parte del equipo de trabajo, de los procedimientos específicos de auditoría, recogidos en el programa de labores, lo que a su vez le da la oportunidad de valorar el trabajo realizado en la fase de planificación, y de incluir las posibles mejoras al mismo, en pro de la identificación de los hallazgos y la obtención de las evidencias, en los términos señalados en párrafos anteriores.

Si bien los principios de independencia, objetividad e imparcialidad, son atributos propios de la auditoría y por ende de los funcionarios que la ejercen, los supervisores tienen la tarea de orientar y evaluar la labor asignada a los miembros del equipo de trabajo a fin de garantizar que esta se desarrolle bajo esos principios, y en armonía con las

disposiciones legales, normativas y técnicas que rigen la profesión del auditor.

Por otra parte, las mejores prácticas en materia de auditoría, recogidas en muchos manuales para la ejecución de los trabajos, imponen a los supervisores, una serie de tareas que procuran alcanzar los objetivos propuestos en esta fase del proceso. Entre estas tareas pueden destacarse las siguientes:

- Presentar a los miembros del equipo de trabajo ante la máxima autoridad jerárquica de la entidad y solicitar la colaboración y facilidades apropiadas para desarrollo del trabajo.
- Instruir al coordinador del equipo de trabajo sobre: asistencia, permanencia, puntualidad, niveles jerárquicos para suscripción de comunicaciones y lineamientos generales del examen a ejecutarse.
- Conjuntamente con el coordinador del equipo de trabajo, distribuir en forma equitativa y razonable las actividades programadas, considerando la capacidad y experiencia de los miembros del equipo. Asignando al coordinador las tareas más importantes.
- Preparar y desarrollar un cronograma de visitas al equipo de trabajo y definir hitos de control que permitirán reportar al supervisor y director en la sede, los avances de los trabajos realizados en campo.
- Determinar con los miembros del equipo, la estructura de los papeles de trabajo, de tal forma que permita el análisis de los componentes a examinar, de manera que sean objetivos, claros en su redacción, precisos en sus resultados y con referencia a la fuente de información utilizada.
- Determinar el grado de aplicación de los programas de auditoría, verificar si están respaldados con los papeles de trabajo respectivos y evaluar la evidencia obtenida.
- Verificar que los hallazgos de auditoría, se encuentren debidamente desarrollados en sus cuatro elementos (criterio, condición, causa y efecto), asegurando que la evidencia documental recopilada sea

suficiente y competente y los resultados del examen objetivos y concluyentes.

- Verificar que las conclusiones estén documentadas mediante un listado de validación para establecer si todo el trabajo programado ha sido completado y si ha sido cubierto en su totalidad el alcance planificado para la auditoría.
- Documentar mediante minutas las reuniones de trabajo que se realicen.
- Revisar los asientos de ajuste o reclasificación propuestos por el equipo de trabajo con el fin de determinar su procedencia, exactitud y veracidad. Igual tratamiento se seguirá con las desviaciones de control interno que requieran acciones correctivas inmediatas.
- Revisar exhaustivamente los papeles de trabajo, principalmente de aquellos que presentan hechos que a criterio del coordinador del equipo de trabajo constituyan desviaciones, que ameriten el establecimiento de sanciones.
- Implementar mecanismos de control a fin de dejar constancia.

## Presentación de Resultados

Esta fase del proceso de auditoría, se corresponde con el momento en que el equipo de trabajo muestra el producto de la actividad desarrollada, mediante un informe, que si bien tiene ciertas características propias de la actuación de control, brinda la oportunidad a sus autores de mostrar porqué se merecen formar parte de un Órgano de Control Fiscal. Es aquí donde la metodología de “análisis” utilizada, deja mostrar las capacidades profesionales de los auditores, misma capacidad que luego es tomada en consideración para establecer recompensas que encaminan al auditor a una carrera profesional dentro de la institución de control.

Al igual que en las fases anteriores, en ésta, la labor del supervisor es primordial, pues a través de un trabajo metódico y riguroso, debe asegurarse de que el informe de auditoría sea oportuno, completo, exacto, objetivo y convincente, sin menoscabo de los atributos de

claridad, concisión, de fácil lectura y entendimiento. Un supervisor profesionalmente bien formado, no debe desperdiciar oportunidad de demostrar en esta fase del proceso de auditoría, que ha asumido, no solo como norma sino más bien como principio de vida, que todo lo que consigne debe estar reflejado en los papeles de trabajo y responder a hallazgos relevantes con evidencias suficientes y competentes.

El Manual de Normas y Procedimientos en Materia de Auditoría de Estado de la CGR identifica en esta fase del proceso, una serie de pasos y características esenciales para lograr una presentación de resultados, ajustada a las mejores prácticas internacionales, diseñadas no sólo para organizar la información que se presenta a través de una estructura única, sino que además, establece diferencias entre distintos tipos de informes (del auditor, preliminar y definitivo), y hace hincapié en la sencillez de la información, digerible a las partes interesadas, sin menoscabo del carácter técnico que requieren estos informes. Sin embargo, la supervisión debe estar presente en cada uno de esos pasos.

Esencialmente establece el referido Manual, que la supervisión en esta fase debe asegurar que los resultados de la auditoría sean objetivos y concluyentes, y que las recomendaciones estén orientadas a erradicar las causas de las desviaciones detectadas; esta tarea no es tan sencilla, si no se le ha dado la relevancia necesaria a las tareas de supervisión y menos aún, si los funcionarios encargados de ejercerla, no cuentan con las capacidades profesionales suficientes que les permitan realizar una adecuada revisión y validación de que el contenido del informe, y que su redacción se efectúe con objetividad, precisión, tono constructivo, claridad y simplicidad. Factores estos, que según el propio Manual, darán como resultados, el aseguramiento de que:

- Las observaciones y los hallazgos estén en concordancia con el objetivo de la auditoría.
- Los hallazgos contengan todos los elementos y estén respaldados con las evidencias necesarias, suficientes y pertinentes.

- La auditoría y los informes que de ella se derivan se realicen de acuerdo con lo previsto en la normativa que regula la materia y en el presente manual.

Como se observa, las normas recogidas en el mencionado Manual, tienen como objetivo básico asegurar que los resultados de la actuación de control sean objetivos y concluyentes, que al ser informados oportunamente a las máximas autoridades jerárquicas del órgano o ente auditado, crearán las condiciones suficientes para que las acciones correctivas sean aplicadas y se superen las deficiencias que se hayan detectado.

Ahora bien, cuando la supervisión se ha asumido responsablemente, será tarea sencilla realizar una metódica revisión del contenido del borrador del informe, a objeto de validar su contenido y redacción, asegurándose que éste considere, entre otros, los siguientes aspectos:

- Que no se hayan omitido los aspectos de importancia resultantes del examen.
- Que los hallazgos contengan todos sus atributos: condición, criterio, causa y efecto; con las respectivas conclusiones y recomendaciones.
- Que la redacción y presentación del informe se haga atendiendo a los criterios señalados en párrafos anteriores, es decir, con objetividad, precisión, concisión, tono constructivo, importancia relativa, claridad y simplicidad, respaldada con la evidencia necesaria, suficiente y en forma razonable y oportuna, de modo que sea convincente, facilite a los usuarios su comprensión y promueva la efectiva aplicación de las acciones correctivas.
- Que el expediente de los papeles de trabajo esté organizado conforme a las disposiciones y normativas vigentes.
- Que de existir hechos subsecuentes de importancia relativa, se revelen en el informe.
- Que se adjunte al informe únicamente los anexos necesarios.

## Papeles de Trabajo

En muchos OCF los papeles de trabajo, además de constituir el registro de todas las actividades realizadas durante la actuación de control, son utilizados como instrumentos de capacitación y formación de nuevas legiones de auditores, ¿de qué forma?, mediante su análisis y estudios de casos como ejemplo de la aplicación de procedimientos analíticos, en los que se examina la forma de arribar a conclusiones acertadas, a través de los elementos que los conforman. Por tal razón, los supervisores deben poner su máximo empeño en conservar la claridad de los mismos, constatando fehacientemente si la evidencia contenida en ellos es necesaria, suficiente y pertinente, tal como están expresadas en el informe del auditor.

Existe toda una metodología para la preparación de los papeles de trabajo, que incluye el llenado de formularios o cédulas de presentación ordenadas de la información recabada en el proceso, la utilización de marcas específicas de auditoría, la utilización de criterios especialísimos para su referencia, entre otros, y a los cuales los supervisores deben prestar la debida atención, tal como se ha señalado en párrafos anteriores, los papeles de trabajo representan el acervo documental o registro histórico de cada actuación fiscal efectuada. Es aquí donde reposa, en detalle y de manera secuencial, la labor cumplida por el equipo de trabajo, y lo que constituirá el respaldo de los informes, por cuanto se deben proporcionar las evidencias que sustenten, expliquen



y justifiquen las observaciones, conclusiones y recomendaciones; de allí la importancia en que su técnica de preparación, incorpore elementos de claridad, legibilidad, pertinencia, suficiencia, comprensibilidad y detalles. Además los papeles de trabajos deben ser presentados con un orden lógico y con una adecuada referenciación, sin borrones, tachaduras ni enmendaduras.

Una supervisión eficiente debe asegurarse que mientras esté en ejecución la actividad de control, el equipo de trabajo tome las previsiones del caso, a objeto del debido resguardo y custodia de los papeles de trabajo, y que una vez concluida, y emitido el correspondiente informe definitivo, los mismos sean entregados al responsable del respectivo archivo, donde deberán permanecer bajo estrictas medidas de protección y conservación.

Según lo establecido en el artículo 47 de las Normas Generales de Auditoría de Estado<sup>6</sup>, la propiedad de los papeles de trabajo recae en los OCF que practiquen la auditoría, o el órgano o ente contratante, en el caso de los auditores y firmas de auditores contratados, sin perjuicio de que estos últimos puedan solicitar una copia certificada, bajo fe de juramento de que no divulgarán los datos e información en ellos contenidos.

## Rol del Supervisor y la calidad del producto final

A manera de conclusión, puede afirmarse que el rol del supervisor en el proceso de auditoría es un elemento fundamental en el aseguramiento de la calidad del producto del trabajo de control fiscal. La supervisión es un proceso continuo e inmanente al propio proceso de la actuación de control, que involucra a gerentes de distintos niveles; que abarca tanto actividades de supervisión y orientación del equipo de trabajo, así como actividades que tienden a organizar la labor, la toma de decisiones asertivas, e inclusive la mejora de estándares de trabajo, y el mejoramiento de las capacidades técnicas de los

---

6 Ob. Cit. . (2013) Normas Generales de Auditoría de Estado.

funcionarios involucrados, mediante la creación o mejora de instrumentos metodológicos que fortalecen a la institución contralora.

En este sentido se enfatiza el rol preponderante que el supervisor juega en la creación y mantenimiento de un buen sistema de aseguramiento de la calidad, pues su constante contacto con las dependencias apropiadas, dentro del órgano de control fiscal, genera iniciativas para la ejecución de las actividades como la redacción de normas, manuales y/o guías metodológicas que orientan en un sentido positivo la ejecución de los trabajos, así como el diseño y aplicación de programas de capacitación de los funcionarios que conforman los equipos de actuación.

Finalmente, es tarea de las dependencias que tienen bajo su responsabilidad la ejecución de las actuaciones de control, la promoción de las condiciones de trabajo que promuevan el diálogo, la delegación y la confianza mutua de sus funcionarios, como elemento fundamental para el diseño responsable de círculos de calidad de los productos que entregan a las partes interesadas, quienes han dado su voto de confianza y apoyo a los OCF para que resguarden sus intereses y los del Estado.

Los OCF integrantes del Sistema Nacional de Control Fiscal que participan en los actuales escenarios de la Gestión de Control, lo hacen contando con todos los recursos que se requieren para alcanzar el éxito en ello, así pues, el contar con supervisores proactivos, conlleva a garantizar el logro de los objetivos y las metas requeridas. El supervisor moderno es una figura de sumo valor, es el responsable de que las cosas sucedan y todos lo sigan de manera correcta, de lo contrario se convertiría en un caos, en donde la indiferencia y el individualismo conducirían a rumbos diferentes y metas y objetivos sin cumplir. Por tanto, queda de parte de los OCF romper los viejos paradigmas de la supervisión, superar la barrera del autómatas, del robot y empezar a construir la figura del supervisor a partir de un nuevo perfil: personal técnico, capacitado, entrenado en las nuevas tecnologías que garanticen eficiencia, desempeño, costos, y le permitan ser visionario, proactivo, innovador, creativo, participativo, motivador,

integrador, así como saber tomar decisiones, no de forma individual sino involucrando al recurso humano en todo aquello que conlleve a resultados positivos.

En el ejercicio de sus funciones, el supervisor moderno de un Órgano de Control Fiscal debe saber identificarse con el manejo adecuado de las interrelaciones personales, afrontar las situaciones, influenciar, comprometerse en asegurar un comportamiento laboral que este respaldado por un buen clima con los equipos de trabajo, es decir, integrar bien su recurso humano, formando equipos de trabajos cohesivos, preparados, motivados en pro de alcanzar los objetivos establecidos. Además, debe garantizar comunicaciones eficaces que conlleven a la participación, a la generación de ideas, la creatividad y la innovación.

Asimismo, debe asegurarse de que se genere un ambiente laboral en beneficio de todos los que integran el equipo de trabajo; orientar y mostrar a sus dirigidos la mejor forma de hacer las cosas, de tal manera desemboque en funciones eficaces para garantizar el logro de los objetivos establecidos.

A pesar de todo ello, el supervisor no debe solo dar órdenes, sino utilizar sus dotes de mando sin abusar del poder y autoridad. Ser perseverante y saber escuchar; así como tener fortaleza mental y física, integridad ética y moral, capacidad de trabajo, espíritu crítico, optimista y positivo. En definitiva, un supervisor con visión humanista del trabajo, lo que a la par del desempeño deseado en cada etapa del proceso de auditoría producirá los resultados esperados que se traducirán en la eficiencia y eficacia de los Órganos de Control Fiscal y las Unidades de Auditoría Interna.



# El Proceso de Planificación y su Importancia en las Unidades de Auditoría Interna

GESTIÓN DE ESTADO

*“Una meta sin un plan  
es solo un deseo”*

Antoine de Saint Exupéry

La planificación compromete a los auditores, administradores, gerentes o a quienes tomen las decisiones a considerar con anticipación sus acciones y metas, pero sobre la base de algún método o plan, y no sobre una sospecha o instinto, porque la planificación es un proceso consciente que debe llevarse a cabo de esa misma manera, cuyo fin último es alcanzar de la mejor forma el objetivo propuesto.

A su vez, la planificación requiere definir los objetivos de la organización, mediante el establecimiento de una estrategia general para alcanzar esas metas, en concordancia con el desarrollo de una jerarquía de planes para organizar las actividades; pero también, se ocupa del cómo debe hacerse, cuáles serían los medios, así como de los fines ¿qué hay que hacer?

Toda planificación debe estar direccionada para orientar a la organización en la consecución de los objetivos, de tal forma que los empleados sepan hacia donde se dirige la organización, puedan coordinar sus actividades, cooperar entre ellos y trabajar en equipo. Sin la planificación, las unidades o áreas podrían estar trabajando con propósitos encontrados e impedir que la organización se mueva hacia sus objetivos de manera eficiente.

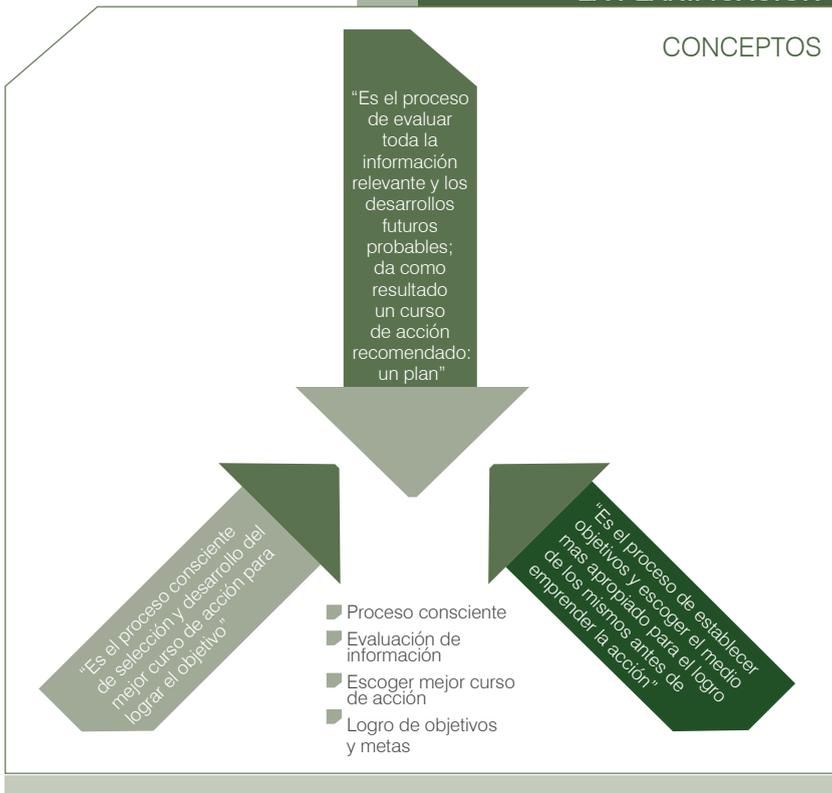
## Conceptos de Planificación

Existen muchas definiciones sobre la planificación, a continuación se han escogido tres, tal como se muestra en el Gráfico 1, a manera de referencia.

Como factor común de estas tres se determinó que la planificación es un proceso consciente, que comporta evaluación de la información previa para escoger un mejor curso de acción, con el fin de lograr unos objetivos determinados.

## LA PLANIFICACIÓN

## CONCEPTOS



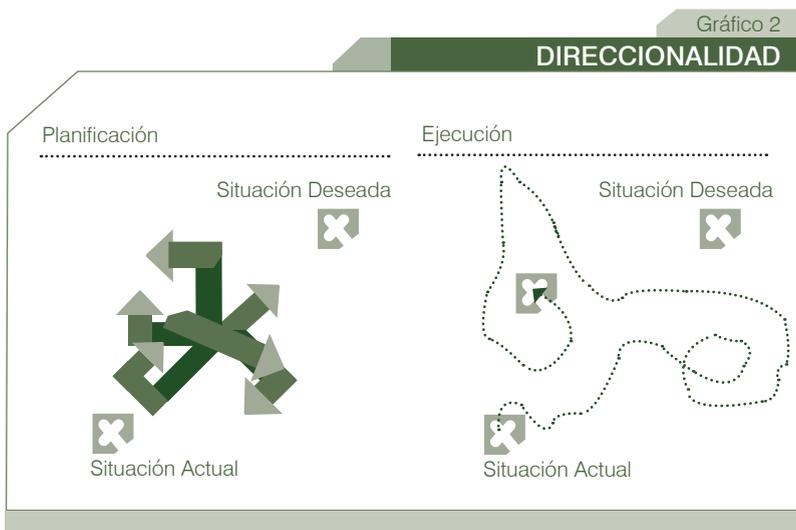
Básicamente, los objetivos son los elementos que deben estar inscritos en cualquier proceso de planificación para poder denominarlo de ese modo y diferenciarlo de una actividad rutinaria.

En el proceso de auditoría por ejemplo, la planificación es fundamental para orientar coordinadamente todos los esfuerzos, evitar dispersiones y anticipar dificultades que puedan afectar el trabajo a realizar, contribuyendo a mejorar la eficiencia en la ejecución de las actividades. Por ello es necesario que se apliquen metodologías para la identificación y evaluación de riesgos relevantes, adecuadas a la naturaleza propia de cada organismo.

Para llevar a cabo las actividades de planificación se deben aplicar modelos que permitan enfocar el trabajo en aquellos procesos, programas, proyectos, áreas o funciones más críticas para la entidad.

## La Direccionalidad del Plan

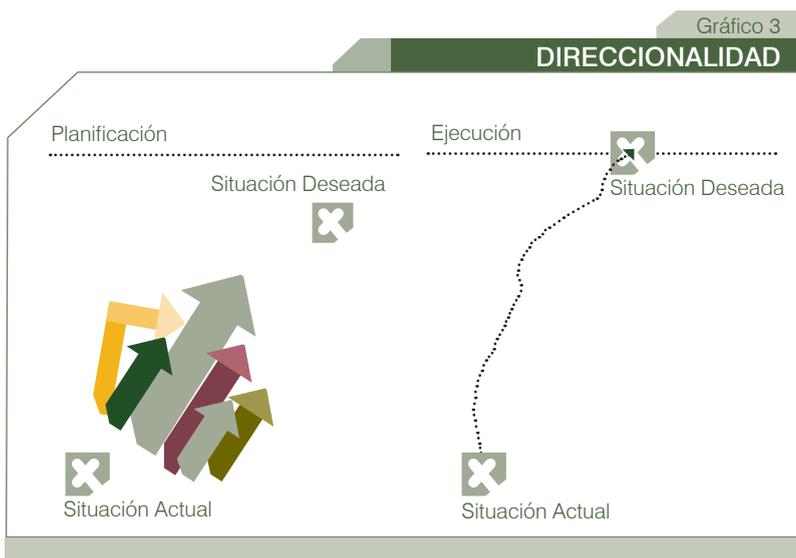
La planificación debe estar imbuida de una dirección determinada, porque incluso hasta la organización más pequeña debe estar compuesta de varios niveles, o instancias de planificación. Por ejemplo, puede planificarse por dependencia, por proyecto, por funciones, o por cualquier otro ámbito; y además, en ella trabajan multiplicidad de personas, por lo que es deseable que exista una dirección y una coordinación en ese proceso, para de este modo dirigir los esfuerzos hacia un solo punto. Tal como se comentó en párrafos anteriores, se trata de escoger el mejor curso de acción para el logro de los objetivos y metas, pero además, se debe tener una orientación clara y precisa sobre la dirección a tomar para seguir ese curso de acción.



En un caso hipotético en el cual se tenga un proceso de planificación como el que se observa en el Gráfico 2, en el que las flechas se muestran en direcciones distintas, y suponiendo que se refiere a

una planificación particular, o un proyecto determinado dentro de la organización, se puede concluir que no existe una única dirección, y puede preverse que los resultados no serán los más satisfactorios. Por lo tanto, para alcanzar ese objetivo se dará cierta cantidad de rodeos innecesarios, y finalmente no se estará tan cerca del objetivo como se había deseado. Esto es debido a que inicialmente no hubo direccionalidad en la planificación y faltó llegar a un acuerdo para que todas las acciones y recursos estuviesen orientados hacia el mismo fin.

Ahora bien, en el caso mostrado en el Gráfico 3 se pueden prever resultados más satisfactorios, pues aun cuando no todas las flechas son iguales, no tienen el mismo grosor, o algunas son de colores diferentes, debido a que como seres humanos todos somos distintos, y por tanto los planes no son exactamente iguales, la idea es que en la medida de lo posible las acciones estén coordinadas o direccionadas hacia un mismo objetivo, por ello se esperan resultados más favorables, es decir, más cercanos a la situación deseada.



## Niveles de la Planificación

El proceso de planificación comporta diferentes niveles. Generalmente, se habla de planes estratégicos y planes operativos, pero no es una clasificación concluyente. Dentro de ellos hay un amplio rango, y se puede hablar de planes funcionales, tácticos o de cualquier tipo que se encuentren en niveles intermedios entre estos límites; además, también podrían variar de acuerdo con el tipo de organización, aunque en la generalidad de los casos se siguen utilizando planes de mayor nivel o planes estratégicos, así como planes de más bajo nivel en los cuales efectivamente se van a ejecutar las acciones y tareas para alcanzar los objetivos y metas planteados en ese plan estratégico.

Entonces, ¿cuál debería ser el proceso de planificación, tomando en cuenta los niveles que se acaban de mencionar?

El proceso de planificación debe comenzar de lo general a lo particular. No obstante, si llegase a faltar un plan estratégico, se partirá desde los planes operativos, pero normalmente, toda organización debe tener un plan estratégico o un plan de nivel superior al operativo que dirija el proceso.

En ese sentido, tal como se demuestra en el Gráfico 4, partiendo de lo general a lo particular, se tiene: la planificación estratégica, la planificación operativa, los planes sobre programas y los proyectos puntuales, y más específicamente, las actividades y las actuaciones de control planteadas y planificadas; donde se entiende que cada uno de esos niveles comprende al siguiente.

Por tanto, el plan estratégico estará conformado por un grupo de planes operativos, éstos estarán constituidos por un grupo de programas o proyectos, y éstos a su vez estarán conformados por la planificación que se haga de las actividades y actuaciones de control orientadas al logro de los objetivos.



Como se observa, la planificación debe funcionar en cascada, es decir, de manera inversa a la ejecución, debido a que la ejecución parte de lo particular a lo general y se genera justamente en la base, en las actuaciones; cuando se ejecutan los niveles inferiores, es decir, las actividades y actuaciones de control, puede decirse que se está ejecutando el plan, pero no únicamente uno de ellos, sino todos en conjunto.

Por ejemplo, cuando se está ejecutando el plan de una actuación de control en particular, a su vez, indirectamente, se ejecuta el plan del proyecto correspondiente, que sirve para indicar que se está ejecutando un plan operativo, el cual debe estar estrechamente vinculado con el plan estratégico, pues para ello se elaboró una planificación coherente y en cascada, y que asegura en el momento de la ejecución de las actividades y actuaciones, que todos los planes se estén ejecutando simultáneamente.

Gráfico 5



## La Ejecución del Plan

Existe una manera de asegurar, en la medida de lo posible, que la ejecución se está llevando a cabo correctamente, esto es, observando el cumplimiento de los planes previstos.

Esta herramienta que se observa en el Gráfico 5, denominada árbol de objetivos, permite en el momento de la planificación, asegurar la correcta alineación que debe haber entre los distintos niveles de objetivos en los planes, para el logro ulterior del plan estratégico con su ejecución, que es en realidad lo que se persigue.

A la izquierda del gráfico, se observa como está conformado el árbol. En la base, el plan estratégico; el tronco común de todos los planes; de allí se generarán los planes operativos correspondientes, que se dividirán en planes de proyectos; y que a su vez se dividirán en planes de actuaciones y actividades, los cuales serían las hojas del árbol.

A la derecha del gráfico se observan los elementos que deben tomarse en cuenta para asegurar que ese proceso de planificación sea efectivo.

En el ámbito de control, los objetivos generales de las actuaciones de control, vistas en conjunto, deben asegurar que se cumplan los objetivos específicos de los planes de proyectos correspondientes; y los objetivos generales de todos los proyectos deben estar orientados al logro de los objetivos específicos del plan operativo, y del mismo modo, con el plan estratégico.

Muchas veces, la falla en la consecución de los objetivos planteados, radica en que no se realiza el ejercicio anterior, y el auditor se queda en el plan del nivel correspondiente y sólo se asegura que los objetivos generales se correspondan con los objetivos específicos de la actuación, pero ello no es garantía de que, aunque efectivamente se estén haciendo todas las auditorías programadas, se logre el objetivo del proyecto correspondiente.

Aun cuando, en algunos casos se puedan realizar las auditorías propuestas, no necesariamente se han logrado alcanzar los objetivos del plan, pues no es tan evidente la relación de causalidad entre los objetivos de distinto nivel.

## Las Unidades de Auditoría Interna (UAI)

En las Unidades de Auditoría Interna (UAI) es necesario tener presente que la planificación es un insumo básico para el desarrollo del trabajo del auditor interno.

Una adecuada planificación permitirá que la actividad de auditoría interna, a lo largo del año, pueda revisar aquellas situaciones, procesos, programas, proyectos, áreas o funciones críticas para el organismo, agregando valor a la entidad, a través de la detección de hallazgos y de las recomendaciones para mejorar las situaciones que presentan debilidades.

En cambio, una planificación deficitaria, puede significar que la actividad de auditoría interna no priorice en forma adecuada el manejo de sus recursos financieros y humanos, y desvíe su labor hacia temas o

actividades de menor criticidad para el organismo, incumpliendo su rol de agregar valor y apoyar la gestión de la máxima autoridad.

Dado lo anterior, se ha querido sistematizar el proceso de planificación, a fin de fijar un estándar mínimo que debe cumplirse en el desarrollo de las actividades de esta importante dependencia de los organismos públicos.

En este sentido, es necesario destacar que el producto de la Gestión de Control se evidencia en una serie de resultados y logros, y que la misma se fundamenta en una gama de elementos que a continuación se relacionan:

- Planificación adecuada.
- Presupuesto suficiente.
- Unidad de Auditoría Interna organizada.
- Comportamiento acorde con los principios rectores del Sistema Nacional de Control Fiscal (SNCF), la ética pública y la moral administrativa.
- Sistema de autoevaluación y aplicación de correctivos.
- Rendición de cuentas y transparencia.

La calidad de la Gestión de Control y de sus resultados, y el producto de una gestión óptima, con resultados favorables, dependerá del manejo adecuado de estos elementos.

Estos se pueden agrupar en las cuatro fases básicas del Proceso de la Administración: Planificación, Organización, Dirección y Control.

En este sentido, la primera fase, referida a la Planificación, se encuentra estrechamente en concordancia con los elementos relacionados a la Planificación adecuada y al Presupuesto suficiente. La planificación adecuada de las actividades a realizar en un ejercicio fiscal, es la base fundamental para preparar el presupuesto, pues el mismo no es otra cosa que un plan con cantidades, es decir, un plan con indicación expresa de los recursos monetarios necesarios para su ejecución.

La segunda fase relacionada con la Organización se refiere al tercer elemento sobre una Unidad de Auditoría Interna organizada. Esta Organización es entendida como la base necesaria para cualquier tipo de desarrollo.

En el cuarto elemento, se habla de un comportamiento acorde con los principios rectores del SNCF, la ética pública y la moral administrativa, el cual se puede vincular con la fase de Dirección, aspecto consecuencial de una política directiva orientada en ese sentido.

Finalmente, respecto a los dos últimos, sistemas de autoevaluación y aplicación de correctivos; y rendición de cuentas y transparencia, los mismos están relacionados con la fase de Control.

Lo que significa, que para que un órgano de control fiscal pueda ejercer eficientemente sus funciones, deberá en principio, planificar todas y cada una de sus actividades de manera adecuada, dando prioridad a los asuntos importantes, a los verdaderamente relevantes, a aquellos que apuntalan al logro de los objetivos fundamentales de la organización, buscando en todo momento hacer un uso eficiente de los recursos asignados en concordancia con criterios de calidad, economía y eficiencia. El resultado de ese diligente proceso de planificación, será el argumento principal a la hora de defender un presupuesto justo, suficiente para garantizar el adecuado funcionamiento del órgano de control fiscal y del ente de adscripción.

Este elemento es de significativa importancia para los órganos de control fiscal internos, quienes deben elevar sus proyectos a un nivel competitivo, a la par de los proyectos de las demás dependencias que integran la organización a la cual pertenecen; todas las dependencias tendrán necesidades de recursos, sin embargo, aquellas que mejor justifiquen sus inversiones, estarán en ventaja en relación con quienes brinden información mínima, confusa e incompleta sobre las razones que justifican las necesidades expuestas. De tal manera, se evidencia que una planificación adecuada es la base fundamental para lograr un presupuesto suficiente.

Por otra parte, todas las acciones que se emprendan para contar con una Unidad de Auditoría Interna organizada, repercuten positivamente en el logro de una gestión eficiente y transparente. Así, la buena organización de las UAI, pasa por el establecimiento de una estructura organizativa plegada totalmente a los principios de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos y de suficiencia, racionalidad y adecuación de los medios a los fines institucionales, previstos en los artículos 20 y 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública<sup>1</sup>. Estos aspectos son de vital importancia y deben ser observados, no sólo por los Auditores Internos, sino también por las máximas autoridades de los organismos públicos, pues son ellos quienes deben dotar de razonables recursos presupuestarios, humanos, administrativos y materiales, así como garantizar la debida y necesaria correspondencia que debe existir, entre los niveles jerárquicos establecidos en la estructura organizativa de los respectivos organismos y el asignado a la UAI.

Además, la referida Unidad debe tener un rango dentro de la estructura organizativa, mayor o igual al de las dependencias bajo su control. La buena práctica aconseja que la UAI esté adscrita al máximo nivel jerárquico del organismo y además, debe asegurarse el mayor grado de independencia dentro de la organización; por supuesto, cuidando de no participar en los asuntos propios de la administración del referido organismo.

Como parte importante de esa buena organización, se debe establecer y mantener una buena distribución de competencias entre las dependencias o unidades de trabajo que componen la UAI. Este elemento le permitirá cumplir con sus deberes adecuadamente, segregar las funciones, establecer responsabilidades para la ejecución del trabajo y cumplir con los objetivos propuestos. Comprende básicamente la división del trabajo en áreas especializadas, donde es fundamental, además del Despacho del Auditor Interno, contar con dos dependencias con el mismo nivel o rango jerárquico: una encargada de ejecutar las actividades de control posterior y otra de llevar los

---

<sup>1</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.890 Extraordinario del 31 de julio de 2008.

procedimientos tendentes a la determinación de responsabilidades administrativas. En todo caso, la organización y funcionamiento de estos especialísimos órganos de control fiscal, debe estar en estrecha armonía con la naturaleza, estructura y funciones del ente del cual forman parte.

Asimismo, debe contarse con un cuerpo normativo interno que regule todo el accionar de la UAI, conformado básicamente por reglamentos internos, resoluciones organizativas, manuales de organización, de normas y de procedimientos, los cuales vienen a complementar todo el andamiaje jurídico que le establece sus competencias. Como lo son: la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal<sup>2</sup> (LOCGRSNCF), Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público<sup>3</sup>; Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal<sup>4</sup>, las Normas Generales de Control Interno<sup>5</sup> y demás Normas e Instrucciones dictadas por la Contraloría General de la República; el Reglamento sobre la Organización del Control Interno de la Administración Pública Nacional<sup>6</sup> y demás normativa dictada por la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna para los órganos del Poder Ejecutivo Nacional, con sujeción a las directrices, lineamientos e instrucciones que dicte la Contraloría General de la República, como órgano rector del Sistema Nacional de Control Fiscal.

En cuanto a la figura del Auditor Interno, como factor importante en la necesaria organización de las UAI, su designación la realizará la máxima autoridad jerárquica del ente u organismo, de conformidad con los resultados del concurso público celebrado de acuerdo con la reglamentación dictada al efecto por el Contralor o Contralora General de la República, en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 28 de la LOCGRSNCF. Los auditores así designados,

---

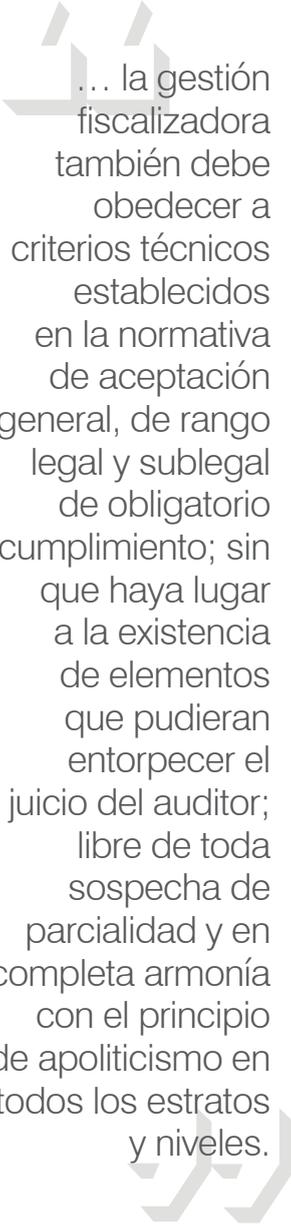
2 Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.013 Extraordinario del 23 de diciembre de 2010.

3 Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.995 del 29 de junio de 2012.

4 Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.240 del 12 de agosto de 2009.

5 Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.229 del 17 de junio de 1997.

6 Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.783 del 25 de septiembre de 2003.



... la gestión fiscalizadora también debe obedecer a criterios técnicos establecidos en la normativa de aceptación general, de rango legal y sublegal de obligatorio cumplimiento; sin que haya lugar a la existencia de elementos que pudieran entorpecer el juicio del auditor; libre de toda sospecha de parcialidad y en completa armonía con el principio de apoliticismo en todos los estratos y niveles.

tendrán mayor libertad para operar los cambios que amerite la UAI, en procura de una óptima organización administrativa y por ende, de un mayor margen de maniobrabilidad para alcanzar los objetivos de control y el uso eficiente de los recursos asignados, pues este procedimiento les garantiza cinco (5) años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo además ser reelegidos mediante concurso público, por una sola vez, sin poder ser removidos o destituidos de sus cargos sin la previa autorización del Contralor General de la República. Por tanto, los Auditores Internos designados por concurso, deben su cargo a sus capacidades técnicas y profesionales, y a la ejecución de sus actividades apegadas a los principios éticos y morales.

Por otro lado, una gestión eficiente de los órganos de control fiscal, también exige de quienes se dedican a las labores de control, un comportamiento acorde con los principios rectores del Sistema Nacional de Control Fiscal (SNCF). Estos principios van desde los esfuerzos compartidos entre Auditores Internos y las máximas autoridades de los organismos públicos para garantizar la capacidad financiera y la independencia presupuestaria que debe tener todo órgano de control fiscal, a fin cumplir eficientemente sus funciones, hasta la adecuada conjugación de las labores propias del órgano de control con la participación de la ciudadanía en la gestión contralora; pasando por supuesto, por el diseño e implementación de estrategias tendentes a garantizar que el ejercicio del control fiscal sea oportuno, sobre todo en la presentación

de resultados que fortalezcan la capacidad del organismo para cumplir eficazmente su misión, lograr la transparencia y la eficiencia en el manejo de los recursos asignados y establecer la responsabilidad por la comisión de irregularidades, de ser el caso.

Además, como principio, la gestión fiscalizadora también debe obedecer a criterios técnicos establecidos en la normativa de aceptación general, de rango legal y sublegal de obligatorio cumplimiento; sin que haya lugar a la existencia de elementos que pudieran entorpecer el juicio del auditor; libre de toda sospecha de parcialidad y en completa armonía con el principio de apoliticismo en todos los estratos y niveles. Un órgano de control fiscal no debe permitir, bajo ningún concepto, que sus opiniones vertidas a través de informes de actuaciones fiscales, de asesorías y consultas, se aparten de los criterios técnico-legales y menos que sean desvirtuadas debido a la relación poco ética de los funcionarios auditores, al reportar hallazgos que no se compaginen con la realidad de los hechos.

El Sistema Nacional de Control Fiscal demanda que las actuaciones de control fiscal sean ejecutadas con celeridad y oportunidad, procurando no entorpecer la gestión de la Administración Pública, de allí que tales actuaciones tienen que ser planificadas, certeras y económicas, para que su costo no exceda de los beneficios esperados. También, exige que el desenvolvimiento de los funcionarios de control se ajuste a los valores morales y éticos, en los términos expuestos en la Ley Orgánica del Poder Ciudadano<sup>7</sup>, cuando señala en su artículo 6 que "(...) se entenderá por ética pública el sometimiento de la actividad que desarrollan los servidores públicos, a los principios de honestidad, equidad, decoro, lealtad, vocación de servicio, disciplina, eficacia, responsabilidad, transparencia y pulcritud; y por moral administrativa, la obligación que tienen los funcionarios, empleados y obreros, de los organismos públicos, de actuar dando preeminencia a los intereses del Estado por encima de los intereses de naturaleza particular o de grupos dirigidos a la satisfacción de las necesidades colectivas." No obstante, como se indica en la norma transcrita,

---

<sup>7</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.310 del 25 de octubre de 2001.

estos principios deben ser asumidos por todos los funcionarios y empleados públicos, sin excepción, por lo que deberían formar parte de la cultura organizacional, promovida por el cuerpo directivo de toda organización pública y con mayor razón, por los órganos de control fiscal, en función a la labor que les asignan las leyes, de velar por el buen uso de los recursos públicos, a fin de que su administración sea eficiente y esté dirigida a satisfacer las necesidades del colectivo.

También, es requisito indispensable para tener una buena gestión en un órgano de control fiscal, contar con un eficiente sistema de autoevaluación que permita monitorear su propio desempeño, con la finalidad de detectar oportunamente las desviaciones, en función de los objetivos planificados, y aplicar los correctivos que sean necesarios, antes de que tales desviaciones causen daños mayores y se traduzcan en pérdidas de recursos. Este sistema de autoevaluación dará los elementos necesarios para presentar cuentas claras sobre la gestión; sobre los objetivos y metas alcanzadas; sobre el uso eficiente de los recursos asignados, y sobre todo, es un elemento que promueve la transparencia en virtud de que la gestión del órgano de control será un libro abierto, no solo para los organismos reguladores a quienes deben rendirle cuentas, sino también a todas las partes interesadas en nuestra gestión, especialmente al ciudadano, a quien se deben como servidores públicos.

## La Planificación en las Unidades de Auditoría Interna

Hasta este punto se ha desarrollado, por un lado, los aspectos conceptuales de la planificación, sus características, sus niveles, la direccionalidad, la ejecución, y por el otro, se han expuesto los requisitos indispensables para organizar una Unidad de Auditoría Interna: adscripción a la máxima autoridad jerárquica; presupuesto adecuado y suficiente; recurso humano especializado; contar con un marco jurídico; comportamiento acorde con los principios rectores SNCF, la ética pública y la moral administrativa; sistema de autoevaluación y aplicación de correctivos; y rendición de cuentas y transparencia.

Ahora bien, por la heterogeneidad y multiplicidad de órganos y entes públicos que existen en la Administración Pública venezolana, se dispone de una base jurídica que en alguna medida recoge todos los elementos arriba mencionados y que pretende estandarizar, normalizar y asegurar la aplicación de estos elementos y fases del proceso de auditoría.

Pero, también existe un universo de órganos de control externos amplio y muy variado, con marcadas diferencias entre unos y otros, algunos muestran marcadas ventajas en cuanto al uso de los últimos avances de las tecnologías de la información y las comunicaciones, sin limitaciones de recursos humanos y financieros, con personal graduado en universidades nacionales y por tanto, altamente calificado, con amplia experiencia en materia de Control Fiscal y Auditoría de Estado; a diferencia de otros órganos de control fiscal con marcadas carencias y necesidades: escasos recursos de personal, financieros, tecnológicos y de información, e incluso inapropiado espacio físico para poder funcionar adecuadamente, lo que dificulta el ejercicio de su cometido.

En razón a lo anterior, surge la necesidad de diseñar una base normativa que funja como punto de encuentro metodológico para todos los actores del SNCF, en materia de planificación, y propicie las iniciativas de estandarización y normalización de la misma.

La finalidad de este marco jurídico es asegurar que todos los auditores hablen el mismo lenguaje. Ese marco se fundamenta, básicamente, en las siguientes normativas:

## Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular <sup>8</sup>

Según el artículo 6 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, los preceptos sobre los cuales se debe sustentar la planificación pública son:

---

<sup>8</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010.

- La prospectiva, es decir que los planes se vislumbran “a futuro”, y se debe realizar la búsqueda de la mejor opción desde ese punto de vista; de ahí el hecho de que no tenga sentido hacer ajustes de planificación hacia al pasado.
- Los planes deben ser integrales, pues debe tomarse en cuenta la mayor cantidad posible de información y elementos de los cuales se disponga para elaborar la planificación. En la medida que se tenga más información, la planificación y los resultados serán más eficientes.
- Los planes deben ser viables para poder ser ejecutados; debe haber continuidad en la planificación, por ello se habla de planes operativos anuales, pues cada año debe hacerse el plan y ser evaluado, para realizar un trabajo continuo, de lo contrario no tendría sentido realizar la evaluación de los resultados.
- Debe existir una medición para constatar el alcance de los objetivos.
- Debe llevarse a cabo una evaluación; este aspecto está íntimamente relacionado con los otros, y de él surge la posibilidad de mantener la continuidad en el proceso, o, dicho de otro modo, de hacer los ajustes correspondientes y plantear nuevamente, para el siguiente período, los objetivos que se pretendan alcanzar.

Por tanto, el plan debe ser flexible, porque lo que se desea es mejorar a futuro la planificación; no ajustar el plan para que se parezca a los resultados. Generalmente, se invierte una gran cantidad de recursos y esfuerzos modificando planes para que se parezcan a la realidad, cuando lo deseable es dedicar los recursos, que son escasos la mayor parte de las veces, para trabajar en los resultados y que estos se parezcan al plan.

Por ello, la flexibilidad del plan consiste en evaluar lo que sucedió y detectar porqué no se cumplieron las metas y objetivos que se tenían programados y cuáles fueron las causas de ello, para de esta manera hacer los ajustes correspondientes en el próximo período.

En la citada Ley se crea un sistema de planificación pública, que tiene como propósito el empleo de los recursos públicos dirigidos a la consecución, coordinación y armonización de los planes, programas y proyectos para la transformación del país. En ella existe una serie de artículos que esquematizan los planes que debe seguir toda Unidad de Auditoría Interna perteneciente a cualquier organismo público, así como todo gerente público. Por ejemplo, el artículo 19 señala:

*(Omissis)*

“1. Planes estratégicos:

- Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.
- Plan de Desarrollo Regional.
- Plan de Desarrollo Estatal.
- Plan Municipal de Desarrollo.
- Plan Comunal de Desarrollo.
- Plan Comunitario.
- Los planes estratégicos de los órganos y entes del Poder Público.
- Los planes sectoriales elaborados por los órganos de la Administración Pública Nacional.
- Los demás planes que demande el proceso de planificación estratégica de políticas públicas o los requerimientos para el desarrollo social integral.

2. Planes operativos

- Plan Operativo Anual Nacional.
- Plan Operativo Anual Estatal.
- Plan Operativo Anual Municipal.
- Plan Operativo Anual Comunal.
- Los planes operativos anuales de los órganos y entes del Poder Público.”

El artículo 44 de la Ley en comento, “el Plan Estratégico Institucional es el instrumento a través del cual cada órgano y ente del Poder Público establece los proyectos, objetivos, metas, acciones y recursos dirigidos a darle concreción a los lineamientos plasmados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, según las orientaciones y señalamientos de la máxima autoridad jerárquica de la Administración Pública Nacional, Estatal o Municipal; o a los Poderes Legislativo, Judicial, Electoral o Ciudadano al cual corresponda, actuando de conformidad con la Ley”.

Corresponde a las máximas autoridades de los órganos y entes del Poder Público, formular y aprobar el proyecto de Plan Estratégico Institucional correspondiente, según el artículo 45.

El artículo 53 establece una vinculación entre el plan y el presupuesto. De este modo, los órganos y entes sujetos a las disposiciones de la Ley, al elaborar sus respectivos planes operativos, deberán:

*(Omissis)*

- “1. Elaborar el ante-proyecto de presupuesto de conformidad con los proyectos contenidos en el plan operativo.
2. Registrar los proyectos y acciones centralizadas en el sistema de información sobre los proyectos públicos que a tales efectos establezca el órgano rector de la planificación pública.
3. Ajustar los planes y proyectos formulados con base a la cuota asignada por el órgano con competencia en materia de presupuesto.
4. Verificar que los planes y proyectos se ajusten al logro de sus objetivos y metas y a la posible modificación de los recursos presupuestarios previamente aprobados.”

El Plan Operativo Anual Nacional sirve de base y justificación para la obtención de los recursos a ser asignados a la Administración Pública Nacional en la Ley de Presupuesto del ejercicio fiscal al cual corresponda, de conformidad con las orientaciones financieras y

de w de la ley que rige sobre la administración financiera del sector público, según el artículo 54.

El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de finanzas deberá presentar el Plan Operativo Anual Nacional, en la misma oportunidad en la cual se efectúe la presentación formal del proyecto de ley de presupuesto.

El artículo 78 se refiere al plan operativo, pero a nivel de los órganos y entes del Poder Público específicamente. En ese sentido, señala que los planes operativos servirán de base y justificación para la obtención de los recursos a ser asignados en la cuota presupuestaria de cada órgano y ente al cual corresponda, lo que evidencia nuevamente la vinculación entre el plan y el presupuesto.

Mientras que el artículo 79, particularmente hace referencia a que son las máximas autoridades y los niveles directivos y gerenciales los que tienen la responsabilidad de intervenir en los procesos de planificación de los órganos y entes sujetos a las disposiciones de la mencionada ley.

## Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal señala en su artículo 5, que “la función de control estará sujeta a una planificación que tomará en cuenta los planteamientos y solicitudes de los órganos del Poder Público, las denuncias recibidas, los resultados de la gestión de control anterior, así como la situación administrativa, las áreas de interés estratégico nacional y la dimensión y áreas críticas de los entes sometidos a su control.”

---

9 Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.229 del 17 de junio de 1997.

## Normas Generales de Control Interno<sup>9</sup>

Las Normas Generales de Control Interno señalan en su artículo 16, que la planificación debe ser una función institucional permanente, sujeta a evaluación periódica.

El artículo 17 expresa que “los planes, programas y proyectos de cada organismo o entidad deben estar en concordancia con los planes nacionales, estatales y municipales, y formularse con base en estudios y diagnósticos actualizados, teniendo en cuenta la misión de la institución, sus competencias legales o estatutarias, el régimen jurídico aplicable y los recursos humanos, materiales y financieros que permitan el normal desarrollo de las actividades programadas.”

Y el artículo 18 dispone que: “los responsables de la ejecución de los planes, programas y proyectos deben informar a los niveles superiores correspondientes acerca de la situación de los mismos, con indicación de las desviaciones ocurridas, sus causas, efectos, justificación y medidas adoptadas.”

## Normas Generales de Auditoría de Estado<sup>10</sup>

En el Capítulo III de las Normas Generales de Auditoría de Estado, relativas a la planificación, se estipula en el artículo 22, que la función de auditoría estará sujeta a una planificación que deberá considerar los principios de economía, objetividad, oportunidad y relevancia material, tomando en cuenta los planteamientos y solicitudes de la Contraloría General de la República, la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, y demás órganos y entes competentes; las denuncias recibidas; los resultados de la gestión anterior, así como la situación administrativa, importancia, dimensión y áreas críticas de los órganos y entes sometido a control.

El artículo 23 expresa, que previo a la ejecución de la auditoría, se deberá elaborar un plan que incluya las acciones dirigidas a conocer

---

10 Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.172 del 22 de mayo de 2013.

la misión del organismo, entidad o dependencia, interacción general de sus procesos, y la normativa legal, reglamentaria o estatutaria que la regula.

El plan procurará además, que el auditor obtenga un conocimiento integral de los requerimientos en cuanto a enfoque, objetivos, alcance, técnicas, métodos, procedimientos y oportunidad de los trabajos a desarrollar, para alcanzar los propósitos fijados, que luego plasmará en el programa de trabajo al que se refiere el artículo 28.

## Lineamientos para la organización y funcionamiento de las Unidades de Auditoría Interna <sup>11</sup>

Estos Lineamientos señalan en el Capítulo V, De las Funciones de las Unidades de Auditoría Interna, en su numeral 9, que a éstas le compete "(...) elaborar su Plan Operativo Anual tomando en consideración las solicitudes y los lineamientos que le formule la Contraloría General de la República; la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, en el caso de los órganos o entes sujetos a su control; la Contraloría Estatal, Distrital, Municipal, o cualquier órgano o ente legalmente competente para ello, según el caso; las denuncias recibidas, las áreas estratégicas a nivel nacional, estatal, distrital o municipal, así como la situación administrativa, importancia, dimensión y áreas críticas del órgano o entidad sometido a su control."

El numeral 11, expresa que las mismas elaborarán su proyecto de presupuesto anual con base en criterios de calidad, economía y eficiencia, a fin de que la máxima autoridad del respectivo órgano o ente, lo incorpore al presupuesto del órgano o ente de adscripción.

Como puede observarse, cada uno de estos instrumentos relacionados entre sí, componen el andamiaje metodológico al cual recurrentemente se puede acudir para reafirmar conceptos o despejar dudas, relacionadas con: quiénes somos o hacia dónde vamos, qué

---

11 Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.408 del 22 de abril de 2010.

queremos lograr, cómo y cuándo lo vamos a hacer; y algo muy importante, con qué recursos. Todo ello sustentado en un análisis de entorno (interno y externo), que justifique la adopción de las estrategias seleccionadas. Estos documentos deben ser divulgados y conocidos suficientemente en las Unidades de Auditoría Interna, pues constituyen las cartas de navegación que cada auditor debe consultar para no perder el rumbo.

## Planificación Operativa en las Unidades de Auditoría Interna



El proceso de planificación, tal como se ha comentado en los párrafos anteriores, debe llegar hasta el último nivel, es decir, el de más detalle, que sería el correspondiente a la planificación del plan operativo de la Unidad de Auditoría Interna, que a su vez contiene los planes y programas de las actuaciones correspondientes, alineado con el Plan Estratégico del organismo o ente al que pertenece y que comprende

los planes de proyectos y actuaciones a realizar en el año, tal como se demuestra en el Gráfico 7.

Para realizar ese plan operativo, además de tomar en consideración el marco normativo visto anteriormente, debe hacerse una recolección de información previa, que permita determinar y jerarquizar las áreas correspondientes sobre las cuales se focalizará la acción de control.

Una vez realizado este proceso, se deberá hacer una selección mediante el establecimiento de una serie de parámetros de los proyectos, programas o dependencias sobre los cuales se ejecutará la acción de control.

En principio se debe comenzar por determinar cuál es el interés propio de la UAI en ese momento, es decir, se deben considerar los asuntos prioritarios atendiendo a la importancia de los mismos, para el organismo. Estos pudieran estar vinculados con las áreas en las que se está realizando una mayor inversión de recursos; donde se haya recibido una mayor cantidad de denuncias o solicitudes, o aquellas a las que la UAI le ha dedicado poca atención en sus planes de control, en años anteriores. Además de ello, se debe valorar muy bien la viabilidad o factibilidad práctica de la auditoría, atendiendo a la disponibilidad del personal calificado y al tiempo disponible para la ejecución de la actuación de control.

En este análisis, juega un papel preponderante la valoración que se pueda hacer de la información con que se cuenta, pues del grado de confianza que se tenga de la misma y de los riesgos inherentes, el ambiente y las debilidades de control interno dependerán, no solo los programas de trabajo, sino también, la conformación de los equipos de auditoría. Todos estos aspectos deben ser considerados al momento de determinar cuáles serán los proyectos que van a ser objeto de la acción de control.

Estos parámetros se pueden sistematizar de manera sencilla y clara para facilitar el trabajo, no solo de los funcionarios encargados de la planificación en las UAI, sino también de los auditores y de quienes se encargan de hacer seguimiento a la ejecución, así como de quienes son responsables de la estandarización de los procedimientos.

Vale la pena destacar la experiencia particular de la Contraloría General de la República, en la aplicación de todos estos aspectos anteriormente mencionados, los cuales se descargan en un manejador de base de datos que fácilmente puede ser diseñado con cualquier programa disponible en *software* libre, y que sea de libre acceso y de fácil manejo para que cualquier persona con mínimos conocimientos de aplicaciones informáticas de oficina lo pueda manejar.

Esta herramienta en comento así diseñada, está conformada por un grupo de varias hojas que se conforman en tres tipos: el primer grupo de hojas contiene información general, el segundo con la información específica de los proyectos, y el tercero de resúmenes para la gerencia.

## PLAN OPERATIVO 2013

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL  
DIRECCIÓN SECTORIAL DE CONTROL

PLAN OPERATIVO 2013  
DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL  
DIRECCIÓN SECTORIAL DE CONTROL

	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<b>MATRIZ DOFA</b>		
<b>FORTALEZAS</b>		
<b>DEBILIDADES</b>		

En este primer cuadro que se presenta a continuación, se identifica la dependencia, y forma parte de la información general. Aquí se plasma la matriz DOFA, con las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades más importantes y relevantes de la UAI, así como las estrategias orientadas a minimizar o maximizar sus efectos en la organización.



Formando parte del segundo grupo de hojas se encuentra la denominada *Cédula de Proyecto*.

## PLAN OPERATIVO 2013

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL  
DIRECCIÓN SECTORIAL DE CONTROL

PLAN OPERATIVO 2013  
DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL  
DIRECCIÓN SECTORIAL DE CONTROL

CÓDIGO  
**213**

### CÉDULA DE PROYECTO

<b>PROYECTO</b> <b>PROYECTO DE LA DEPENDENCIA</b>				RECURSOS HUMANOS (1)		
OBJETIVO GENERAL				NOMBRE	CARGO	DÍAS
OBJETIVO(S) ESPECÍFICO(S)						
OBJETIVO ESPECÍFICO DEL PLAN ESTRATÉGICO VINCULADO AL PROYECTO						
CRONOGRAMA TRIMESTRAL DE LA EJECUCIÓN FÍSICA DEL PROYECTO						
1RO	2DO	3RO	4TO			
0	0	0	0			
TOTALES						
COSTO PRESUPUESTADO EN Bs.		DÍAS ASIGNADOS AL PROYECTO				
0,00		0,00				
ELABORADO POR NOMBRE: CARGO: FECHA:				CONFORMADO POR NOMBRE: CARGO: FECHA:		
FIRMA				FIRMA		

En estas hojas se detalla el recurso humano de la UAI, con nombre, apellido y cargo, que va a trabajar asignado a un determinado proyecto y la cantidad de días que utilizarán. En el lado izquierdo se encuentran los objetivos generales, los objetivos específicos y la vinculación del proyecto con el plan estratégico correspondiente y un cronograma de la ejecución física de las actividades o actuaciones involucradas en ese proyecto; así como nuevamente el costo del proyecto en la parte inferior.

Se denomina costo estimado porque es presupuestado, pero aun así vital, pues ayudará como referencia para verificar el principio de economía estipulado en el artículo 25, numeral 5 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, que establece que el Sistema Nacional de Control Fiscal se regirá por el principio de economía en el ejercicio del control fiscal, de manera que su costo no exceda de los beneficios esperados.

**PLAN OPERATIVO 2013**  
DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL  
DIRECCIÓN SECTORIAL DE CONTROL

CÓDIGO

**CÉDULA DE ACTUACIÓN O ACTIVIDAD**

PROYECTO PROYECTO DE LA DEPENDENCIA	TIPO <b>ACTIVIDAD</b>	RECURSOS HUMANOS		
		NOMBRE	CARGO	DÍAS
SUB-PROYECTO	UNIDAD DE MEDIDA			
OBJETIVO GENERAL	DESCRIPCIÓN DE LA ACTUACIÓN O ACTIVIDAD			
PERIODO DE EJECUCIÓN				
DESDE		HASTA		
EJECUCIÓN FÍSICA TRIMESTRAL DE LA ACTUACIÓN O ACTIVIDAD				OBSERVACIONES
1RO	2DO	3RO	4TO	
TOTAL DE RECURSOS PREVISTOS PARA SU EJECUCIÓN				
COSTO PRESUPUESTADO EN Bs.		DÍAS DE RECURSO HUMANO		
0,00		0,00		

Como detalle de cada hoja de proyecto, se diseñó una forma denominada *Cédula de Actuación o Actividad*, la cual estará asociada a un proyecto determinado. La aplicación estará diseñada para que se puedan cargar hasta 10 proyectos, y en cada proyecto a su vez se puedan registrar hasta 100 actividades o actuaciones, aun cuando se sabe que posiblemente ninguna UAI programaría un volumen de trabajo tan elevado, no obstante, la idea es que la herramienta tenga la capacidad para ello y pueda registrar las actividades que sean necesarias.

Esta cédula de actuación o actividad recogería la misma información contenida en la cédula de proyectos, pero con el detalle correspondiente a la actividad del proyecto o actuación.







Tal como se muestra en el Gráfico 8, se pueden identificar 5 grandes proyectos de interés. Primero, una de las funciones principales de todo órgano de control, es apoyar a la administración activa en alcanzar los fines del Estado, por tanto en un primer proyecto, la UAI debería proponerse mejorar la eficiencia del organismo o ente al que pertenece; el segundo proyecto se relaciona con los procedimientos tendentes a la determinación de la responsabilidad administrativa, producto de los actos, hechos u omisiones que pudieran detectarse, a través de la acción de control. Siendo que las UAI integran el SNCF, y por tanto, en pro de mejorar el uso eficiente de los recursos, será casi inevitable que en su planificación no contemplen un proyecto vinculado con el fortalecimiento del Sistema Nacional de Control Fiscal; igual sucede con todas aquellas actividades vinculadas con la promoción de la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal, actividades éstas que tienen rango constitucional y legal, en virtud de lo señalado en el artículo 62 constitucional; y un último proyecto, en el que se agrupen todas aquellas actividades relacionadas con el mejoramiento de la propia UAI. Todos estos proyectos están vinculados con las funciones de la UAI, sin embargo, no quiere decir

que sean todos los que se deban incluir en su planificación operativa. Se puede ver un poco más en detalle, cada uno de estos proyectos.

Básicamente, todo proyecto que se planifique en un órgano de control fiscal, estará integrado por dos tipos de sub-proyectos y/o actividades, las que están directamente relacionadas al proyecto y las que son de apoyo. En un proyecto que tenga por finalidad el mejoramiento de la eficiencia del organismo, se encontrarán en el primer grupo las actuaciones fiscales, conformadas por: auditorías, inspecciones, fiscalizaciones, exámenes, estudios, análisis e investigaciones, como lo establece la LOCGRSNCF en su artículo 46. Por supuesto que todas estas actuaciones se realizarán a su vez, para alcanzar el mejoramiento continuo del organismo, por lo que será necesario planificarlas con el mayor detalle posible, atendiendo a los lineamientos que en párrafos anteriores se han expuesto.

Simultáneamente a la ejecución de las actuaciones, se realiza otro grupo de actividades que involucran una serie de detalles, que de no tomarse en consideración al momento de realizar la planificación, pudieran afectar seriamente el logro de los objetivos que se pretende alcanzar. Se refiere al segundo grupo de actividades, entre las que se encuentran, por ejemplo, los procesos de gestión o adquisición de bienes y servicios esenciales para la ejecución de las actividades, entre otros.

El proyecto vinculado con la determinación de responsabilidad administrativa es uno de los más importantes en las UAI, el mismo se nutre de los productos que generan las actuaciones fiscales, una vez que se ha cubierto la fase de potestad investigativa. En este proyecto, se trata de recoger todas aquellas actividades vinculadas al procedimiento para la determinación de responsabilidades administrativas, producto de actos, hechos u omisiones contrarios a una norma jurídica. Sin embargo, un proyecto de esta naturaleza estaría incompleto si no incorporan actividades tendentes al estudio metódico y sistemático que permitan el manejo adecuado de la doctrina jurídica, desencadenando un volumen de trabajo que abarca la búsqueda de asesorías, la valoración de denuncias, así como el desarrollo de

actividades de capacitación que permitan la adquisición de conocimientos sólidos sobre los que se apoyan las decisiones que emanan de los procedimientos sancionatorios. Todas estas actividades, si bien son accesorias al objetivo principal del proyecto, son indispensables para la consecución de sus fines, por tanto, deben considerarse formando parte del mismo.

En relación con el Sistema Nacional de Control Fiscal, el objetivo fundamental es promover el fortalecimiento de la red de órganos de control fiscal, mediante la ejecución de actividades conjuntas, bien sea de control fiscal, entre las que se encuentran las actuaciones de control en cooperación o coordinadas, o bien mediante la participación en eventos o actividades formativas como simposios, charlas, talleres que permitan implementar la normativa vigente, unificar criterios en materia de control fiscal y promover las buenas prácticas de control y del acompañamiento de los ciudadanos en el ejercicio del mismo. Paralelo a ello, están los procesos tendentes a la realización de los concursos públicos para la designación de los titulares la UAI, como un factor que beneficia no sólo al titular de la misma sino a todo el personal, y fundamentalmente, al órgano de adscripción.

Sin lugar a dudas, muchas de las actividades señaladas hasta ahora, como parte de los proyectos citados, tienden al mejoramiento de la Unidad de Auditoría Interna, no obstante, se debe crear un proyecto que tenga como objetivo principal, la ejecución de las actividades necesarias para mantener un desarrollo constante de las capacidades de la UAI. Estas actividades son de dos tipos, las que se vinculan con el reclutamiento, selección y permanencia del recurso humano óptimo para el cumplimiento de las funciones de control, para lo cual será necesario que el auditor interno, trabaje en conjunto con la Dirección de Recursos Humanos de la institución; no solo en la fase de reclutamiento y selección, sino en lo pertinente al desarrollo de actividades de capacitación y/o en la creación de metodologías que profundicen, promuevan y detallen el conocimiento necesario, para el cumplimiento de las funciones asignadas. El segundo grupo de actividades se relaciona con el fortalecimiento institucional, en el que juega un importante papel el desarrollo tecnológico, la asignación de

un presupuesto justo y suficiente, el estudio y mejoramiento continuo de los procesos medulares y de apoyo que permitan el perfeccionamiento de los elementos de control interno que garanticen la calidad de los productos que genera la UAI, así como el establecimiento de un sistema de planificación en los términos que se ha venido describiendo.

En el proyecto de participación ciudadana, las actividades principales son el establecimiento de estrategias que permitan dar cumplimiento al deber constitucional de crear las condiciones más favorables para facilitar el ejercicio de la ciudadanía en el control de la gestión pública, conforme lo previsto en el artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), como factor prioritario en el control de la gestión del Estado y en la lucha contra la corrupción, de allí que tales estrategias deben generar un intercambio de información y una efectiva comunicación que suministre una oportuna respuesta a la ciudadanía. Así, este proyecto pretende mejorar la atención de las denuncias, promover la formación e información al ciudadano, así como el fomento de la participación de los ciudadanos en las labores de control.

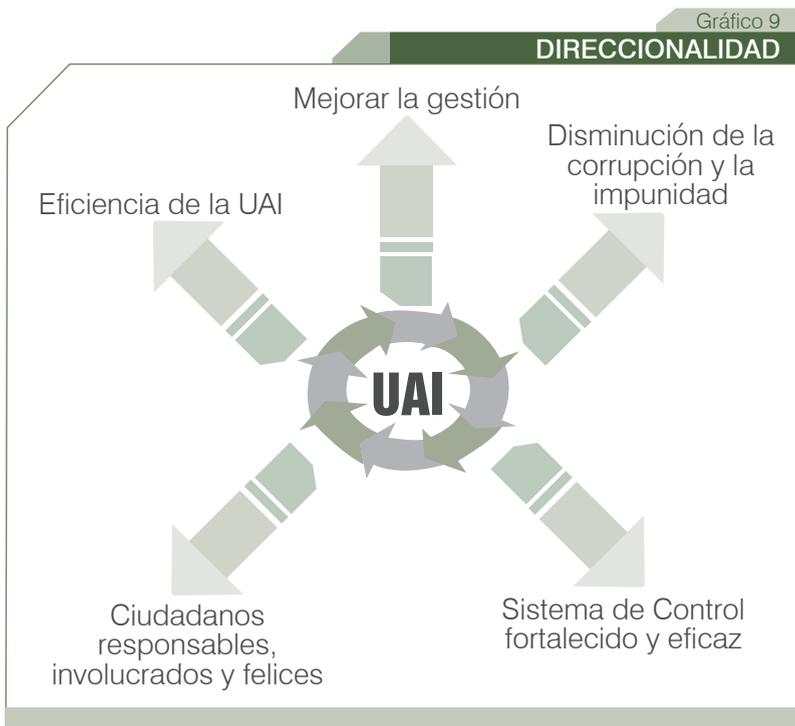
Adicionalmente, según el artículo 29 en su numeral 1 de las Normas para Fomentar la Participación Ciudadana<sup>12</sup>, le corresponde a los Órganos de Control Fiscal, diseñar, elaborar y proponer programas pedagógicos e informativos; así como, seminarios, talleres, conferencias y demás actividades, a fin de dar a conocer los valores, virtudes y derechos ciudadanos, consagrados en la C RBV, y los aspectos relacionados con la participación ciudadana en el control fiscal. Para lo cual la UAI, mediante la utilización de recursos tecnológicos, puede realizar actividades que le permitan divulgar a través de los medios de comunicación social, aspectos que promuevan la educación ciudadana; así como las iniciativas relacionadas con el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en el control fiscal, tales como: realización de actividades de eventos, charlas y seminarios; proponer proyectos de instrumentos normativos en materia de control fiscal y cualquier otra iniciativa en beneficio de la comunidad.

<sup>12</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.750 del 20 de agosto de 2007.

## Los Beneficios de la Planificación Operativa

Los beneficios de la planificación operativa redundan en mejorar la Gestión de Control, la eficiencia de la UAI, la disminución de la corrupción y la impunidad, así como fortalecer el Sistema Nacional de Control, y tener unos ciudadanos responsables, involucrados y felices (véase Gráfico 9).

Como se observa, la planificación es esencial, y en particular, la planificación operativa porque constituye la herramienta por excelencia para que una dependencia pueda orientar sus acciones para el logro de sus objetivos y metas, de una manera eficiente. Por tanto, corresponderá a los niveles gerenciales, difundir sus bondades con el ejemplo, mediante la aplicación sistemática de la metodología.



## *“A menos que se haga el compromiso, solo hay promesas y esperanza, pero no hay planes”*

Peter Drucker

Sólo cuando a través del trabajo cotidiano, los niveles operativos descubren la utilidad de la planificación, es cuando se apropian de la metodología y la misma pasa a formar parte de la cultura organizacional. Pues una organización que utiliza sistemáticamente herramientas de planificación, es una organización direccionada hacia el mejoramiento continuo. El proceso es lento, pero los resultados están garantizados, sólo hay que vencer las barreras actitudinales que en ocasiones se presentan a los procesos de cambio y convencer con los resultados y logros.

En conclusión, los auditores deben hacer uso de esta poderosa herramienta, para realizar auditorías con objetivos claros de una manera mucho más eficaz en el logro de los mismos, y mucho más eficiente en la utilización de sus recursos. Es bueno y deseable que los auditores tengan instinto, pero ese instinto da mejores resultados cuando puede potenciarse con una adecuada planificación.

Sólo cuando a través del trabajo cotidiano, los niveles operativos descubren la utilidad de la planificación, es cuando se apropian de la metodología y la misma pasa a formar parte de la cultura organizacional. Pues una organización que utiliza sistemáticamente herramientas de planificación, es una organización direccionada hacia el mejoramiento continuo.



# Órganos de Control en Latinoamérica

## Indicadores de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas\*

(Segunda Parte)

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

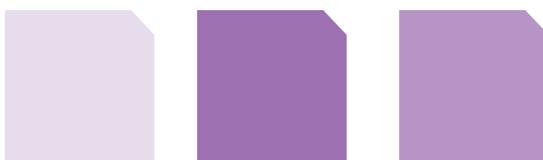
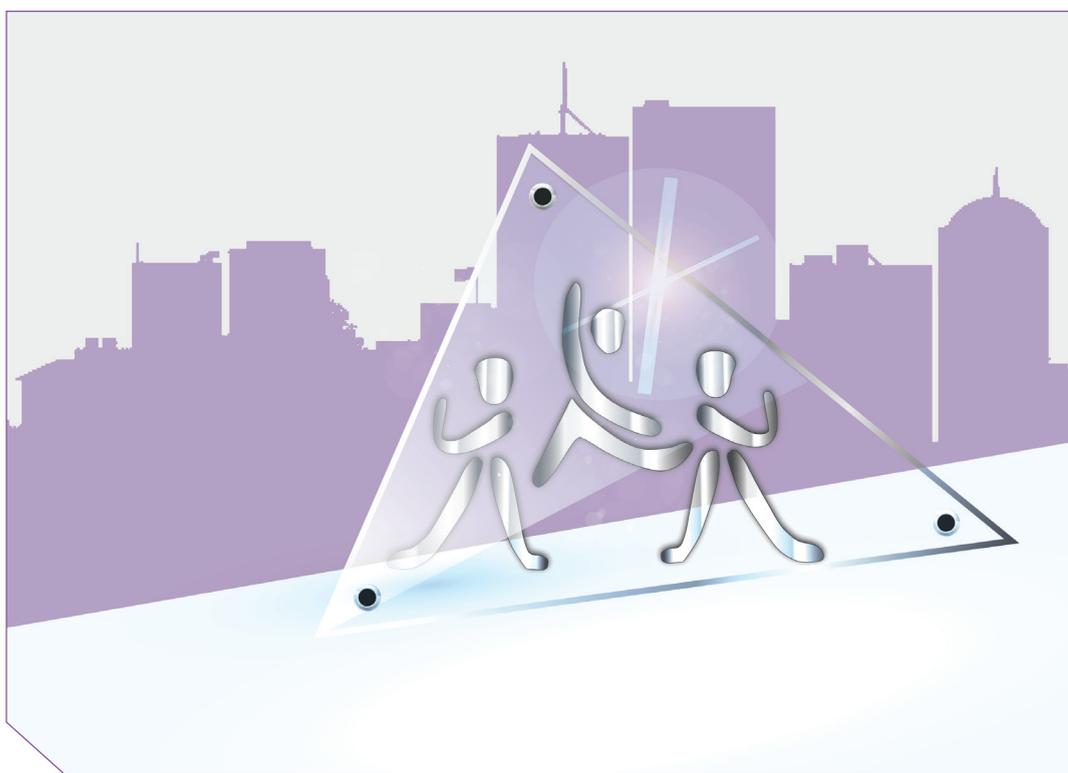
### Nota del Comité de Publicaciones:

Este artículo es la Segunda Parte del Informe denominado Órganos de Control en Latinoamérica: Indicadores de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, realizado por la red de organizaciones civiles Iniciativa TPA y bajo la tutela de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ-Argentina), que se presentó en la edición N° 169 de nuestra Revista. En este N° 170 se presentarán los indicadores de Rendición de Cuentas y Rendimiento, así como el

---

\* Estudio sobre entidades fiscalizadoras de nivel subnacional en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y México presentado por la INICIATIVA TPA, en el Seminario Internacional El rol de las EFS en el marco de las políticas públicas. Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, organizado por la Contraloría General de Paraguay (2013), bajo la tutela de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) con sede en la ciudad de Buenos Aires, en colaboración con el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CI DE) Informe México; Corporación Transparencia por Colombia Informe Colombia; Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) Informe Bolivia; y, Grupo FARO, Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades, Informe Ecuador.

análisis de los indicadores a dos de los cinco países tomados en la muestra de entidades de fiscalización subnacional: Argentina y Bolivia. Este trabajo de investigación permite cumplir con dos objetivos: (a) realizar los ajustes necesarios a los indicadores y (b) trazar un panorama de la situación de las entidades subnacionales en los países analizados en materia de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. En la tercera parte del informe, a ser publicada en ediciones siguientes, se recoge el análisis realizado a los otros tres países (Colombia, Ecuador y México), además de los principales hallazgos de ese ejercicio, y esboza una serie de conclusiones y recomendaciones generales para fortalecer los sistemas de rendición de cuentas en América Latina, con miras a mejorar el desempeño de las agencias estatales que tienen un rol fundamental en la satisfacción de necesidades y el goce de derechos por parte de los ciudadanos.



**RENDICIÓN  
DE CUENTAS**

- I. Informes de gestión
- II. Estrategia comunicacional

## Rendición de cuentas

La rendición de cuentas supone un ejercicio de responsabilización del organismo fiscalizador ante la ciudadanía, y de apertura para dar a conocer intensamente los procedimientos y actividades que desarrolla. En este sentido, la rendición de cuentas comprende la existencia de prácticas y mecanismos por los cuales la entidad es activamente transparente respecto de su funcionamiento interno, iniciando procedimientos de comunicación con el público y difundiendo ampliamente los productos del control. Por tanto, se analiza en función de los siguientes componentes: 1) los informes de gestión, y 2) la estrategia comunicacional del organismo, los cuales reflejan ejercicios de responsabilización de la institución y, por tanto, símbolos de transparencia activa, en donde el propio organismo emprende la difusión de sus productos.

### Informes de gestión

Los informes de gestión hacen referencia a documentos realizados por la propia entidad fiscalizadora para medir -y dar cuenta de- su desempeño respecto de variables tales como: la programación, distribución y ejecución del presupuesto; el cumplimiento de metas físicas y financieras; el universo del control comprendido en las auditorías que desarrolla; las actividades institucionales que emprende, entre otros componentes.

Por tanto, la elaboración de informes de gestión y la existencia de instancias de presentación de los mismos resultan indicadores de prácticas de transparencia activa y, como tales, de un ejercicio de rendición de cuentas del organismo.

Del mismo modo se concibe a la realización de documentos de memoria institucional por parte de la entidad fiscalizadora, pues allí se

sintetizan las acciones que ha emprendido para un período determinado, generalmente anual, y operan como un ejercicio de rendición de cuentas sobre la gestión.

#### a) Elaboración y presentación de informes de gestión

La elaboración de informes de gestión constituye un ejercicio integral de rendición de cuentas que realiza la entidad fiscalizadora, y se analiza en función de: 1) la disponibilidad de dichos informes para el público acceso, 2) la calidad de la información presentada, y 3) el grado de institucionalización de la práctica.

Asimismo, puesto que un ejercicio activo de rendición de cuentas por parte de la entidad no comprende solamente la elaboración de informes de gestión, también se considera: 4) la existencia de instancias en las que los mismos se presentan y/o difunden ante una amplia gama de actores.

En términos operativos, dichos factores se definen del siguiente modo:

1°- La disponibilidad de los informes de gestión o memorias institucionales que elabora la entidad se refiere a la posibilidad de acceder públicamente a dicha información, ya sea porque el organismo difunde activamente los documentos y los publica en su sitio Web, o bien porque son entregados a quien los solicite a través de procedimientos más o menos estandarizados y/o regulados normativamente.

Al respecto, el Principio Quinto de la Declaración de México sobre Independencia de las EFS establece el derecho y obligación de las EFS de “informar por lo menos una vez al año sobre los resultados de su trabajo de auditoría” (ISSAI N° 10, INTOSAI, 2007).

2°- La calidad de los informes de gestión hace referencia a la integralidad e inteligibilidad de los contenidos de dichos documentos, en tanto el acceso a información completa y comprensible representa un estándar asequible en el ejercicio de rendición de cuentas que realiza la entidad fiscalizadora. En términos generales, dichos documentos incluyen: referencias al presupuesto

programado y ejecutado, datos sobre el cumplimiento de la planificación operativa (anual), informes de auditoría realizados con hallazgos significativos y/o universo auditado, informes especiales y/o desvíos respecto a lo planificado, actividades institucionales desarrolladas, convenios firmados por la entidad, cuantificación de hallazgos o irregularidades detectadas en las auditorías, entre otros componentes que dan cuenta de la gestión integral del organismo. Sin duda, la relevancia de estos tipos de información no es la misma, por lo que se jerarquizan los datos sobre la administración presupuestaria así como sobre los ejercicios de auditoría realizados, pues se trata de información relevante en términos de gestión de la entidad y responsabilización frente a la sociedad civil en relación con su misión fundamental.

A su vez, el formato de presentación de la información resulta de particular importancia a fin de facilitar su comprensibilidad por parte de un público no especializado en las tareas de auditoría. Ello implica conjugar los datos técnicos con una jerga coloquial e información cuantitativa resumida en gráficos y/o tablas, pues aquellos elementos de simple visualización permiten una interpretación clara y resultan de este modo valiosos para la ciudadanía.

3° La institucionalización de la elaboración de informes de gestión se refiere a la existencia de condiciones y/o mecanismos que garantizan la internalización de la práctica como ejercicio formal, comprometido y activo de la entidad fiscalizadora, de manera que su vigencia trascienda las gestiones individuales o mandatos concretos de las autoridades a lo largo del tiempo. En este sentido, se contempla la regularidad o frecuencia con la que se desarrollan los informes o memorias, que tiende a ser anual, lo que se traduce en un ejercicio de rendición de cuentas auténtico y efectivo<sup>1</sup>.

4° La difusión de los contenidos de los informes se refiere al alcance que adquieren, por lo que se considera la apertura de la(s) instancia(s) de presentación de los contenidos como principal

---

1 En líneas generales las memorias institucionales se emiten con frecuencia anual, aunque el piso de cinco años se ajusta a la idea de planes estratégicos quinquenales que muchos organismos diseñan, especialmente las entidades fiscalizadoras superiores y OLACEFS, que —en efecto— abarcan 4 años.

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTES
a) Elaboración y presentación de informes de gestión	i. Disponibilidad de los informes	<b><i>Posibilidad de acceso:</i></b> Información disponible en el sitio Web, a través de tecnologías de la información y comunicación (radio, televisión, redes sociales, etc.) y/o en carteleras u oficinas públicas de la entidad; o accesible por procedimientos simples (solicitud del interesado por vía oral/escrita) o complejos (a solicitud del interesado con nota firmada y entregada en la entidad, o por pedido formal de acceso a información).
	ii. Calidad de los informes	<b><i>Integralidad del contenido:</i></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Referencias al presupuesto programado y ejecutado.</li> <li>Cumplimiento de la planificación operativa (anual).</li> <li>Informes de auditoría realizados con hallazgos significativos y/o universo auditado.</li> <li>Informes especiales y/o desvíos respecto a lo planificado.</li> <li>Actividades institucionales desarrolladas.</li> <li>Convenios firmados por la entidad.</li> <li>Cuantificación de hallazgos o irregularidades detectadas en las auditorías.</li> </ul>
		<b><i>Integralidad de la información:</i></b> Informes en lenguaje técnico con (o sin) contenidos presentados en lenguaje coloquial -comprensible por la ciudadanía-; información cuantitativa resumida en gráficos y/o tablas.
	iii. Institucionalización	<b><i>Frecuencia en la elaboración de informes:</i></b> 1 año a más de 5 años.
	iv. Difusión	<b><i>Alcance - Apertura de la instancia de presentación de los informes:</i></b> Informes presentados en audiencia pública ante la ciudadanía, ante el Poder Legislativo o Ejecutivo (o poder/órgano del Estado al que la entidad responde), ante otros organismos del poder público, ante los organismos auditados; o bien no se hace una presentación (pública) aunque se difunden los informes de gestión (o no).

indicador de la medida en que la entidad se propone incorporar una más/menos amplia participación de una variedad de actores como destinatarios de los informes de gestión que realiza.

Dichos destinatarios comprenden -en una instancia más o menos pública- a la ciudadanía; a representantes del Poder Legislativo, Ejecutivo u otro poder/órgano del Estado al que la entidad responde; a otros organismos de poder público; a los organismos auditados; o bien puede suceder que los informes de gestión no se presenten públicamente, pero sí se difundan mediante estrategias más o menos focalizadas.

## Estrategia comunicacional

La estrategia comunicacional hace referencia a la política integral de comunicación que la entidad fiscalizadora emprende para generar contacto con el público y diseminar activamente información sobre la labor que desarrolla, evidenciando con ello un ejercicio de rendición de cuentas. Se analiza, por tanto, en función de: a) la difusión que realiza de los productos de la tarea de control; y b) la presencia del organismo en los medios.

### a) Difusión de los productos del control

La difusión contempla la política de diseminación de los resultados del control, así como de las actividades que emprende la entidad fiscalizadora, a través de una más/menos amplia variedad de medios de comunicación y hacia una mayor/menor variedad de destinatarios. Comprende asimismo los formatos y/o modalidades de presentación de dicha información en tanto componentes de la estrategia integral de comunicación del organismo.

1°- La estrategia de difusión hace referencia a la política de diseminación de los resultados del control (informes de auditoría u otros formatos de presentación de los productos del ejercicio fiscalizador), y se analiza en función de la modalidad bajo la cual la entidad selecciona a los destinatarios a los que se hacen llegar

dichos documentos, sea de modo más general o focalizado hacia potenciales interesados con incidencia en la opinión pública en relación con los temas de control fiscal.

Cabe destacar que tales actores incluyen a periodistas de medios nacionales y locales, así como a agentes de la base de contactos de la institución (a quienes se selecciona especialmente en función de los temas de los informes que pueden resultar de su particular interés). Cuanto más amplia y a la vez específica sea la identificación de actores que la entidad incluye como destinatarios, más efectiva resultará la política de difusión, al tiempo que ello revela una vocación de presencia pública de las entidades para dar a conocer sus productos, lo que resulta indicativo de un ejercicio de responsabilización ante la sociedad.

2°- La difusión de los resultados del control se analiza asimismo en función de los receptores de los informes de auditoría, que incluyen: medios de comunicación nacionales y locales; periodistas de medios gráficos, audiovisuales, radiales y/o virtuales; órganos del poder público; empresas u organismos auditados; legisladores, asesores legislativos y/o representantes de oficinas de prensa parlamentaria; cámaras empresariales; organizaciones o asociaciones de profesionales; organizaciones de la sociedad civil; entre otros. Se estima que una mayor variedad de actores como destinatarios de los informes da cuenta de la voluntad de la entidad de realizar un ejercicio de rendición de cuentas amplio e inclusivo.

3°- El formato de presentación del material que resume los resultados del control -que es difundido- también se contempla como un componente central de la estrategia comunicacional, pues refleja el modo en que la entidad aspira a hacer comprensible e inteligible la información que produce para así potenciar el impacto de la labor de control. En este sentido, se jerarquiza la presentación de los resultados de los procesos de auditoría especialmente cuando incluyen una síntesis de los resultados de los informes en un lenguaje comprensible por un público no especializado en temas de fiscalización, así como cuando se incorporan gráficos, tablas

o aplicaciones interactivas que facilitan la visualización de la información, o bien audios y/o videos que resumen los hallazgos. De esa manera, los contenidos resultarán ampliamente inteligibles por la audiencia, lo que vuelve efectivo el ejercicio de rendición de cuentas considerado en esta categoría.

## 2. Estrategia comunicacional

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTES
a) Difusión de los resultados del control	i. Estrategia	<b><i>Política +/- focalizada de difusión:</i></b> Dirigida a periodistas de medios nacionales y/o locales, a actores de la base de contactos de la institución, a potenciales actores interesados que tienen incidencia en la opinión pública en relación con temas de control fiscal; difusión restringida al ámbito local, o ausencia de una política de diseminación de los productos del control.
	ii. Receptores	<b><i>Cantidad de receptores:</i></b> La entidad responde de modo +/- inmediato medios de comunicación nacionales y locales; periodistas de medios gráficos, audiovisuales, radiales y/o virtuales; órganos del poder público; empresas u organismos auditados; legisladores, asesores legislativos y/o representantes de oficinas de prensa parlamentaria; cámaras empresariales; organizaciones o asociaciones de profesionales; organizaciones de la sociedad civil.
	iii. Formato de presentación	<b><i>Formato +/- ajustado para su inteligibilidad por un público no especializado en temas de fiscalización:</i></b> Síntesis de los resultados de los informes o fallos en un lenguaje coloquial; gráficos, tablas o aplicaciones interactivas que facilitan la visualización de la información; audios y/o videos que resumen los hallazgos.

Tal como se desprende de los Principios de transparencia y responsabilidad de la INTOSAI, se debe garantizar que los informes sean “ampliamente accesibles y comprensibles a todo el público a través

de diversos medios de comunicación (por ejemplo, resúmenes, gráficos, presentaciones en video, comunicados de prensa)<sup>2</sup>.”

En efecto, estos componentes del indicador de difusión de los productos de control se derivan de las buenas prácticas referenciadas en declaraciones internacionales, que dan cuenta de que algunas EFS brindan “conferencias de prensa tras la publicación del informe de auditoría para explicar su contenido [y hasta] 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”<sup>3</sup>.

#### b) Presencia de medios

La presencia en medios se refiere a las apariciones o menciones de la entidad -tanto de sus actividades como de los productos de su trabajo- en los medios de comunicación, y se analiza en función del alcance, es decir, de la amplitud de medios en los que tiene cobertura.

Los medios incluyen radio, televisión, gráfica o periódicos, páginas Web de otros organismos, entre otros. Se estima que una amplia cobertura en variados medios de comunicación revela una fuerte presencia de la agenda de la entidad en la opinión pública, y con ello, un indicador de posicionamiento consolidado para la rendición de cuentas ante la sociedad.

En efecto, la INTOSAI destaca entre las buenas prácticas de transparencia y responsabilidad la realización de un seguimiento de la visibilidad pública, resultados e impacto de las EFS, e indica que algunas entidades utilizan fuentes externas -como la cobertura en los medios de comunicación- para administrar sus procedimientos con economía, eficiencia y eficacia<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Véase ISSAI N° 21, Principio Octavo, INTOSAI (2010).

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> ISSAI N° 21: “Principios de Transparencia y Responsabilidad: Principios y Buenas Prácticas”, Principio Sexto, INTOSAI (2010).

## 2. Estrategia comunicacional

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTES
a) Presencia en medios	i. Alcance	<p><u>Medios en los que se hace referencia a la labor de la entidad:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Radio</li> <li>• Gráfica</li> <li>• TV</li> <li>• Sitios Web de otros organismos</li> <li>• Otros</li> </ul>

### RENDIMIENTO

- I. Planificación del ejercicio auditor
- II. Gestión del control
- III. Pertinencia de la función de la auditoría para la gestión y/o control de los servicios públicos
- IV. Calidad de gestión
- V. Política de gestión del personal

## Rendimiento

A diferencia de los factores descritos previamente (acceso a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas), que se vinculan estrechamente a la apertura de la entidad fiscalizadora ante la ciudadanía, el rendimiento no aparece especialmente ligado al accionar del organismo en relación con los actores externos. El desempeño refiere fundamentalmente el funcionamiento propio de la institución: contempla la existencia de prácticas y mecanismos de gestión, y examina los procedimientos que permiten garantizar una labor de fiscalización imparcial y efectiva.

La independencia de la entidad resulta una precondition para alcanzar sus objetivos y misión, pues de allí se desprende el nivel de autonomía del que dispondrá para administrar sus funciones. Asimismo,

a fin de consolidar un alto desempeño, el propio organismo puede valerse de herramientas de control interno para evaluar su gestión y ajustarla a su misión fundamental.

Al analizar el rendimiento, se consideran las siguientes 5 variables: 1) la planificación del ejercicio auditor, 2) la gestión del control, 3) la pertinencia de la función de auditoría para la gestión y/o control de los servicios públicos, 4) la calidad de gestión del organismo, y 5) la política de gestión del personal.

## Planificación del ejercicio auditor

La planificación del proceso auditor se refiere a la capacidad de la entidad de fiscalización de sujetar su acción de auditoría a planes anticipados y concretos de trabajo para un período determinado, y se analiza en función de: a) el tipo de planificación que realiza el organismo, y b) las competencias que tiene en materia de planificación.

### a) Tipo de planificación

Al analizar el tipo de planificación se examinan las características básicas del sistema de planeamiento de la entidad fiscalizadora en relación con el grado de autonomía en la definición previa del plan de auditorías. Puede tratarse de un sistema de planificación total o parcialmente autónomo; para este último caso, el plan podrá contemplar un porcentaje determinado de margen para que la entidad decida por cuenta propia incorporar auditorías. También puede ocurrir que la agenda de auditorías sea definida por otra institución, o simplemente no exista en el organismo un sistema de planificación predeterminado.

En efecto, para el ejercicio de las funciones inherentes a la misión de los organismos de control, es imperativo disponer de un amplio margen de autonomía financiera y gerencial -administrativa, así como también contar con recursos humanos, materiales y económicos apropiados<sup>5</sup>. Sin embargo, tales facultades y recursos

---

<sup>5</sup> Principio Octavo de la Declaración de México sobre Independencia de las EFS (ISSAI N° 10, INTOSAI, 2007).

estarán directamente relacionados a la estructura del sistema de fiscalización subnacional de cada país, según se trate de entidades que constituyen unidades desconcentradas cuyo mandato emana de la EFS, o bien sean organismos funcional y orgánicamente autónomos.

#### b) Competencias para la planificación

Las competencias para la planificación se refieren a las facultades que tiene la entidad en términos de mayor o menor autonomía para incluir en la planificación -y en el desarrollo del proceso auditor -objetos de auditoría no contemplados inicialmente. Ya sea porque la entidad tenga plena autonomía para incluir en el plan y auditar todos los objetos que considere importante fiscalizar en un período- aunque no hayan sido incorporados inicialmente en el plan-, o bien porque se prevea un porcentaje determinado o margen disponible para incluir objetos no previstos preliminarmente, resulta evidente que en estos casos el organismo dispone de un

### 1. Planificación del ejercicio auditor

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTES
a) Tipo de planificación	Sistema de planificación	Planificación total o parcialmente autónoma (% del plan disponible para incorporar objetos de auditoría), ausencia de un sistema de planificación autónoma (agenda de auditorías definida por otra institución) o ausencia de un sistema de planificación predeterminado.
b) Competencias para la planificación	Grado de autonomía para incluir objetos de auditoría no contemplados inicialmente en la planificación	Plena autonomía de la entidad para incluir en el plan y auditar todos los objetos que considere importante fiscalizar en un período; % determinado del plan o margen disponible para incorporar auditorías no previstas; o excepcionalmente (o nunca) puede la entidad incorporar nuevos objetos de auditoría.

amplio margen de maniobra en relación con el proceso planificador, lo que fortalece su capacidad para definir metas y consolidar su desempeño.

## Gestión de control

La gestión del control hace referencia al modo en que se organizan y desarrollan los procesos de auditoría, y se examina en función de: a) el cumplimiento de la planificación; b) la cobertura del control; y c) la efectividad del proceso auditor, pues todos ellos resultan indicadores de la manera en que la entidad direcciona sus esfuerzos para alcanzar los objetivos que hacen a la mejora en su rendimiento.

Cabe señalar que estos indicadores se desprenden de los criterios adoptados por la OLACEFS para la medición del desempeño de las entidades fiscalizadoras superiores, que consideran: el nivel de producción<sup>6</sup>, el nivel de cobertura del control<sup>7</sup> y el nivel de ejecución<sup>8</sup>.

Asimismo, se trata de indicadores referenciados por la INTOSAI como buenas prácticas de rendimiento de las entidades de fiscalización, e incluyen para la evaluación: la cantidad de informes de rendimiento, el índice de ejecución de los planes de auditoría de las EFS, el índice de ejecución de las recomendaciones, y la puntualidad en la finalización de los informes de auditoría, entre otros<sup>9</sup>.

---

6 "Se refiere a los productos, servicios finales o resultados definitivos que la EFS alcanzó o ejecutó, dentro de la gestión sujeta a evaluación; se puede expresar en informes, trabajos, horas dedicadas, etc." Véase Guía para la evaluación del desempeño de Entidades Fiscalizadoras Superiores (CEDEIR, OLACEFS, 2002): [http://bit.ly/14cDft2\(10/06/13\)](http://bit.ly/14cDft2(10/06/13)).

7 "Se refiere a la amplitud del alcance del trabajo, que puede ser medido en trabajo invertido en horas dedicadas, materialidad del importe, volumen de la fiscalización, etc.; todo ello en función a un universo referencial predeterminado". *Ibíd.*

8 "Se refiere al trabajo efectivamente realizado que incluye esfuerzos que están siendo ejecutados al cierre de la gestión analizada, o trabajos en proceso aún no concluidos. Se mide necesariamente el grado de cumplimiento de lo inicialmente planificado, reflejado en metas anuales predefinidas; es decir, se analiza el cumplimiento de los procesos (etapas) de la producción. Tanto el nivel producción, como el de Cobertura de Control, contribuyen a que año a año el Nivel de Ejecución deba optimizarse". *Ibíd.*

9 ISSAI N° 21: "Principios de Transparencia y Responsabilidad: Principios y Buenas prácticas", Principio Sexto, INTOSAI (2010).

#### a) Cumplimiento de la planificación

Este indicador analiza el impacto de la planificación de la entidad en su desempeño anual y el grado de cumplimiento de dicho plan, teniendo en consideración los sujetos de control auditados, a saber, los programas u organismos gubernamentales (municipales, departamentales o locales) u otros objetos que son materia de fiscalización. Cabe señalar que, en tanto los organismos elaboran un plan de fiscalización, es posible examinar su cumplimiento, bien porque el propio organismo lo realiza y es posible acceder a esa información, o porque se publican planes e informes en el sitio Web o son accesibles por otras vías<sup>10</sup>.

El alto nivel de cumplimiento de la planificación (es decir, la realización de la mayoría de las auditorías incluidas en los planes) consolida el desempeño del organismo, garantizando así que el control sea oportuno y eficiente, de manera que pueda atenderse a las observaciones apuntadas en los informes. A su vez, este indicador es aplicado por la OLACEFS para medir la eficiencia, economía, calidad y eficacia del control, por lo que su validez resulta más representativa en tanto se aplique a entidades de fiscalización superior.

#### b) Cobertura del control

La cobertura del control se refiere al alcance de la función fiscalizadora en relación con el tamaño del presupuesto público local (municipal o departamental), así como la existencia y alcance de las auditorías de gestión en relación con el total de la función de auditoría.

En términos operativos, la cobertura del control puede analizarse de acuerdo con el porcentaje aproximado del presupuesto de la administración pública (local, municipal, departamental, o aquella

---

<sup>10</sup> Resulta importante llamar la atención sobre el hecho de que no siempre los informes con los resultados de los procesos de auditoría se publican con inmediatez, al tiempo que puede suceder que ejercicios planificados para un año se desarrollen en tiempo y forma, pero vean su tratamiento o aprobación final demorada durante extensos períodos por factores que son ajenos al desempeño del personal técnico de campo.

que es de competencia de la entidad fiscalizar) que fue auditado en el período de un año, aunque no necesariamente el organismo sistematice esta información. De cualquier modo, se estima que un control amplio sobre los recursos públicos que a la entidad le compete auditar es indicativo de un rendimiento efectivo y valioso a fin de garantizar un manejo transparente de la hacienda pública.

A su vez, existen entidades que disponen de facultades para desarrollar auditorías de gestión, las que se analizan en relación con el total de procesos de fiscalización que se emprenden en el plazo de un año. Estos tipos de auditorías permiten evaluar el desempeño integral de los organismos auditados, y por tanto son ilustrativos de una modalidad bajo la cual la entidad ejecuta un control de amplia cobertura, no limitado a cuestiones legales o financieras, sino de resultados sobre la gestión pública.

#### c) Efectividad del proceso auditor

El indicador de efectividad del proceso auditor se analiza en relación con los resultados de la función de auditoría, considerando la capacidad de la entidad fiscalizadora para formular seguimientos a auditorías previas en las que se identificaron fallas o sobre las que se realizaron observaciones o recomendaciones.

Cabe destacar que el Principio Séptimo de la Declaración de México sobre Independencia de las EFS estipula la existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS, e indica que “las EFS tienen su propio sistema interno de seguimiento para asegurar que las entidades auditadas sigan adecuadamente sus observaciones y recomendaciones, así como las del Poder Legislativo, una de sus comisiones, o las del directorio, según corresponda” (ISSAI N° 10, INTOSAI, 2007).

Por un lado, se contempla la medida en que la entidad realice un seguimiento de las recomendaciones u observaciones formuladas luego del proceso auditor<sup>11</sup>. Ello puede realizarse mediante

---

<sup>11</sup> En este sentido, es importante considerar el porcentaje aproximado de las auditorías realizadas en un año que dieron seguimiento a otras previas en las que se identificaron fallas o sobre las que se realizaron observaciones o recomendaciones.

un monitoreo frecuente o bien contemplando dichos elementos al programar una nueva auditoría sobre un sujeto de control auditado previamente, lo que revela la prioridad asignada por la institución a la efectividad en los ejercicios de fiscalización, es decir, al hecho de que las auditorías no representen ejercicios cerrados sin posibilidad de generar mejoras, en los que los organismos auditados se deslinden de las responsabilidades de actuar sobre la base de las recomenda-

## 2. Gestión de control

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTES
a) Cumplimiento de la planificación	Sujetos de control auditados	% aproximado de sujetos de control auditados en un año en relación con el total de sujetos programados a auditar: entre 0 -cero- y más del 80%.
b) Cobertura del control	i. Alcance de la función fiscalizadora sobre el presupuesto público local	Plena autonomía de la entidad para incluir en el plan y auditar todos los objetos que considere importante fiscalizar en un período; % determinado del plan o margen disponible para incorporar auditorías no previstas; o excepcionalmente (o nunca) puede la entidad incorporar nuevos objetos de auditoría.
	ii. Alcance de las auditorías de gestión	% de auditorías de gestión realizadas en un año en relación con el total de auditorías: entre 0 -cero- y más del 60%.
c) Efectividad del proceso auditor	Seguimiento a auditorías sobre las que se detectaron fallas	<b><i>Instancias de monitoreo:</i></b> siempre se realiza seguimiento; se contemplan observaciones al programar una nueva auditoría sobre un sujeto auditado previamente; mecanismos externos a la entidad para el seguimiento.
		<b><i>Grado de implementación de auditorías de seguimiento:</i></b> % de las auditorías realizadas en un año que fueron auditorías de seguimiento de otras en las que se identificaron fallas o sobre las que se realizaron observaciones/recomendaciones (en relación con las auditorías totales): entre 0 -cero- y más del 60%.

ciones u observaciones formuladas. También puede suceder que la entidad no contemple un monitoreo sobre el cumplimiento de dichas observaciones, pero se prevean mecanismos (externos a la entidad) para la supervisión, o bien no exista ningún mecanismo de seguimiento. De ello se deriva un serio déficit en el sistema integral de control, que no necesariamente es imputable a la entidad fiscalizadora, sino que puede involucrar a otros actores y entes gubernamentales responsables de garantizar la transparencia gubernamental y la efectiva prestación de servicios a la comunidad.

### **Pertinencia de la función de la auditoría para la gestión y/o control de los servicios públicos**

Esta variable remite al desempeño relativo de la función de auditoría en relación con la gestión de servicios públicos cuya prestación es competencia del gobierno local. Por servicios públicos se entienden aquellas prestaciones que tienden a satisfacer el interés general y necesidades colectivas de la comunidad, reservadas por el Estado en su organización, gestión o control, y cuya provisión tiene dinámicas propias de la gestión de bienes públicos (por ejemplo, seguridad, educación, salud, etc.).

La pertinencia de la función de auditoría en estos casos se analiza en función de: a) la cobertura del control sobre servicios públicos; y b) la efectividad del proceso auditor.

#### **a) Cobertura del control**

La cobertura del control hace referencia al alcance de la función fiscalizadora sobre la prestación de servicios públicos locales, y se analiza en función del porcentaje aproximado de auditorías que tuvieron por objeto servicios públicos gestionados o controlados por el gobierno local (sea en temas presupuestarios, financieros o de gestión), considerando el plazo de un año<sup>12</sup>. En ello se revela la importancia asignada a la fiscalización sobre servicios públicos,

---

<sup>12</sup> Respecto de los estudios de caso que forman parte de este informe, se toma como referencia el año 2011, en vista de que el análisis de las entidades subnacionales se realizó entre 2012 y 2013.

que enlazan la labor de la entidad con la ciudadanía, principal beneficiaria de dichas prestaciones.

Cabe señalar que la cobertura del control se halla en gran parte determinada por las competencias de la entidad en materia de planificación: por un lado, puede suceder que ésta no tenga facultades para auditar determinados servicios, y por el otro, aun cuando pueda hacerlo, la efectiva fiscalización podrá estar sujeta al nivel de autonomía del organismo para establecer su planificación anual. Del mismo modo, el sistema de planeamiento quizás no prevea un determinado margen de auditorías sobre servicios, sino que en su formulación obedezca a criterios específicos, definidos interna o externamente, sujetos muchas veces al presupuesto asignado.

Sea cual fuere el caso, se estima que un plan ambicioso de auditorías debería incluir entre sus componentes un porcentaje significativo (al menos del 50%) de ejercicios de control sobre la prestación de servicios públicos. Ello tiene incidencia directa sobre la

### 3. Pertinencia de la función de la auditoría para la gestión y/o control de los servicios públicos

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTES
a) Cobertura del control	Auditorías sobre servicios públicos	% de las auditorías realizadas en un año que tuvieron como objeto servicios públicos gestionados o controlados por el gobierno local (sea en temas presupuestarios, financieros o de gestión) en relación con el total de auditorías: entre 0 -cero- y más del 60% (o bien la entidad no dispone de competencias en la materia).
b) Efectividad del proceso auditor	Seguimiento a auditorías sobre servicios públicos previas	% de las auditorías de servicios públicos realizadas en un año que fueron auditorías de seguimiento de auditorías de servicios anteriores: entre 0 -cero- y más del 60% (o bien la entidad no dispone de competencias en la materia).

calidad de vida de la sociedad, por lo que amerita un control integral y amplio en su alcance. Del mismo modo, las auditorías de gestión contribuyen a este objetivo, si bien no todas las entidades disponen de competencias para llevarlas a cabo.

#### b) Efectividad del proceso auditor

Analizar la efectividad de los procesos auditores sobre servicios públicos gestionados por el gobierno local amerita la consideración de una serie de criterios, que trascienden las capacidades técnicas del personal de campo. En efecto, puede suceder que -más allá de lo observado y señalado en los ejercicios fiscalizadores- los entes auditados no emprendan las acciones correctivas puntualizadas. En este sentido, resulta importante realizar un seguimiento sobre las fallas advertidas en controles previos sobre un mismo objeto, en particular cuando se trata de servicios a la comunidad, pues están directamente ligados al bienestar de la sociedad en su cotidianidad. Deficiencias en la gestión de servicios, como por ejemplo, salud y transporte, pueden poner en riesgo a distintos usuarios.

Cabe señalar que el Principio Cuarto de las Normas ISSAI N° 20 reafirma que las entidades fiscalizadoras (superiores) “poseen eficaces mecanismos de seguimiento e informan sobre sus recomendaciones para asegurarse de que las entidades fiscalizadas toman en cuenta adecuadamente sus observaciones y recomendaciones” (INTOSAI, 2010). Por tanto, en vista de examinar el desempeño del organismo subnacional respecto del control sobre prestaciones públicas, se contemplan los resultados de la función de auditoría en relación con la capacidad de la entidad para formular seguimientos a auditorías previas sobre servicios en las que se identificaron fallas o sobre las que se realizaron observaciones o recomendaciones. Sin duda, en ello juega un rol central la información de la que dispone la ciudadanía -en tanto beneficiaria de los servicios-, motivo por el cual anteriormente se puntualizaron las potencialidades que acarrea la participación de la sociedad civil en ejercicios auditores y en el seguimiento de las observaciones señaladas por los organismos.

A fin de analizar la efectividad de estas auditorías, se hace especial énfasis en el desarrollo de controles de seguimiento sobre servicios públicos fiscalizados previamente, contemplando el balance de auditorías que desarrollan las entidades en el plazo de un año. Aun cuando no se trate de auditorías propias de seguimiento, aquellas que tienen como foco un objeto auditado en otro período suelen considerar los hallazgos y observaciones manifestadas en aquel momento.

## Calidad de gestión

La calidad de gestión hace referencia al desempeño integral de la entidad, considerado a partir de la inversión institucional que ésta realiza para mejorar su propio rendimiento. Esta variable se analiza en función de tres indicadores: a) mecanismos formales de evaluación de la gestión, b) capacitación del personal, y c) disponibilidad de un sistema de evaluación para la gestión.

### a) Mecanismos formales de evaluación de la gestión

Los procesos y mecanismos institucionales formalizados para la evaluación del desempeño de la entidad representan elementos significativos sobre la cultura institucional del organismo en relación con la mejora de la gestión.

En efecto, el Principio Cuarto de la Declaración de Asunción (OLACEFS, 2009) destaca que “las EFS promoverán el desarrollo e implementación de normativa, sistemas y, metodologías e indicadores, que permitan realizar mediciones y evaluaciones permanentes de la gestión pública y de la rendición de cuentas”.

En sintonía, la INTOSAI establece que “las EFS deben poner en práctica un sistema adecuado de garantía de calidad sobre sus actividades de auditoría e informes, y someten dicho sistema a una evaluación periódica independiente<sup>13</sup>.”

---

13 ISSAI N° 21: “Principios de Transparencia y Responsabilidad: Principios y Buenas Prácticas”, Principio Tercero, INTOSAI (2010).

Es importante, por tanto, considerar no sólo la modalidad emprendida para medir el rendimiento de la entidad, sino también la frecuencia con la que se emprenden evaluaciones de la gestión.

i. La modalidad hace referencia al tipo de mecanismo o proceso del que se vale la entidad para realizar una evaluación de su desempeño, en tanto se trate de actividades formalizadas. Éstas pueden incluir evaluaciones mediante la aplicación de normas internacionales, como lo es la implementación de la “Guía para la evaluación del desempeño de Entidades Fiscalizadoras Superiores<sup>14</sup> (CEDEIR, OLACEFS) y/o de las normas de calidad ISO en materia de administración pública, que constituyen herramientas ampliamente reconocidas por su rigurosidad al medir el desempeño de los organismos públicos, y, en el caso de la guía de la OLACEFS, de las entidades fiscalizadoras (superiores).

Otros mecanismos para la evaluación de la gestión radican en auditorías externas de gestión o revisión de pares<sup>15</sup>, al tiempo que también pueden consistir en mediciones internas de desempeño, como se evidencia mediante informes formales de unidades internas y en la evaluación según manuales de calidad propios de cada entidad. Al respecto, la Guía para las Normas de Control Interno del Sector Público de INTOSAI<sup>16</sup> (2004) señala que dicho control “debe ser incorporado a las actividades de la entidad y es más efectivo cuando se lo construye dentro de la estructura organizativa de la entidad y es parte integral de la esencia de la organización”. En efecto, dicho documento refiere a cinco componentes interrelacionados

---

14 “Guía para la evaluación del desempeño de Entidades Fiscalizadoras Superiores”, documento publicado por la Comisión Técnica Especial de Evaluación del Desempeño de las EFS e Indicadores de Rendimiento (CEDEIR), OLACEFS, 2002: [http://bit.ly/14cDft2\(10/06/13\)](http://bit.ly/14cDft2(10/06/13)).

15 La revisión de pares constituye un mecanismo que asegura que el marco de la gestión de calidad está adecuadamente diseñado y opera con eficacia, según lo evoca la INTOSAI como buena práctica que ilustra el Principio Tercero de las Normas ISSAI N° 21 (2010). Incluso destaca que “los resultados de las evaluaciones entre pares y los resúmenes de las revisiones de sus prácticas son publicados en sus sitios web, en sus informes anuales o de cualquier otra forma impresa”.

16 Véase Guía para las Normas de Control Interno del Sector Público, INTOSAI GOV 9100 (2004): [http://bit.ly/16jNkG6\(10/06/13\)](http://bit.ly/16jNkG6(10/06/13)).

del control interno, y que han sido considerados para analizar la calidad de gestión: el entorno de control; la evaluación del riesgo; las actividades de control; la información y comunicación; y el seguimiento.

ii. La frecuencia se refiere a la regularidad con la que la entidad realiza evaluaciones de gestión, la que resulta fundamental para medir el desempeño en un momento determinado y realizar los cambios o transformaciones que se consideren pertinentes para perfeccionar el rendimiento del organismo. Se estima que la frecuencia óptima de medición del desempeño es de al menos un año, aunque ello está sujeto a quién emprenda la evaluación (es decir, sea externa o interna).

#### b) Capacitación

La capacitación se refiere a las actividades de apoyo a la gestión que la entidad impulsa para la formación y especialización del personal, a los efectos de mejorar la calidad del trabajo y así maximizar el rendimiento integral del organismo de control. Se analiza en función de la modalidad bajo la cual la entidad procura capacitar al personal sobre las tareas y procedimientos que desarrolla.

La modalidad comprende actividades de capacitación con carácter obligatorio u optativo. En el primer caso, se estima que cuando los cursos son a su vez gratuitos, se alienta y favorece la participación y perfeccionamiento técnico del personal, y por tanto, el rendimiento integral del organismo. En este sentido, vale destacar que el Código de Ética de la INTOSAI es enfático al indicar que “los auditores tienen la obligación continuada de actualizar y mejorar las capacidades requeridas para el desempeño de sus responsabilidades profesionales”<sup>17</sup>, por lo que se priorizan aquí los cursos obligatorios para el personal.

Respecto de las capacitaciones optativas, vale recalcar que la entidad puede proveer incentivos especiales para personal cuya

---

17 Capítulo 5 - punto 33 del Código de Ética para los funcionarios del sector público de la INTOSAI, aplicable a Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI N° 30, INTOSAI, 2007). Disponible en el siguiente enlace: [http://bit.ly/11u5o0i\(10/06/13\)](http://bit.ly/11u5o0i(10/06/13)).

formación adicional en materias específicas es de relevancia para desempeñar su función. Tales incentivos pueden consistir, por ejemplo, en el otorgamiento de créditos en el marco de la carrera administrativa en el organismo, o bien apoyo financiero (cuando dichas capacitaciones no sean gratuitas). En líneas generales, las actividades de vinculación de las entidades con universidades coadyuvan a la promoción de la profesionalización del personal en el marco de acuerdos de cooperación específicos.

En efecto, el alcance de las capacitaciones impulsadas por la entidad constituye uno de los indicadores que considera la OLACEFS para medir la eficacia en el nivel de ejecución del control, y se analiza en función del número de capacitados sobre el total de los servidores públicos que se desempeñan en la entidad<sup>18</sup>.

En este caso, se contemplan también los temas sobre los que versan las actividades de capacitación, de manera que se orienten a objetos que contribuyan a perfeccionar la calidad de los procesos que desarrolla la entidad, y permitan no sólo nivelar al personal, sino promover una formación específica y permanente sobre aspectos relativos a la gestión cotidiana.

#### c) Disponibilidad de un sistema de información para la gestión

Por sistema de información para la gestión se hace referencia a tecnologías y programas de desarrollo de la entidad que tienen por objeto generar un ordenamiento interno, facilitar los procedimientos administrativos y relativos a la gestión del control fiscal, así como desarrollar sistemas que devengan medios al servicio de la estrategia del organismo.

En líneas generales, tales sistemas pueden incluir el acceso a programas externos de administración de la fiscalización, pues ello contribuye a operativizar los procesos y desarrollar un control integral. También se contempla la gestión en términos de informatización de los procedimientos, digitalización de la información relativa al quehacer de la entidad, así como el uso de programas

---

18 CEDEIR - OLACEFS (2002).

y aplicaciones virtuales, y la disponibilidad de un manual de procedimientos internos, pues en ello se revela un sistema altamente complejo que se erige en una herramienta eficaz para desarrollar los procesos que competen a la misión del organismo, y por tanto útil para administrar la gestión y perfeccionar el desempeño.

#### 4. Calidad de gestión

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTES
a) Mecanismos formales de evaluación de la gestión	i. Modalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guía de la OLACEFS para la evaluación del desempeño.</li> <li>• Aplicación de las normas de calidad ISO en materia de administración pública.</li> <li>• Auditorías externas de gestión y/o mecanismo de revisión de pares.</li> <li>• Informes formales de unidades internas y/o evaluación según manual de calidad propio de la entidad.</li> </ul>
	ii. Frecuencia	Entre 1 año a más de 3 años.
b) Efectividad del proceso auditor	Modalidad	Cursos/capacitaciones obligatorios, gratuitos y/o optativos, y/o con incentivos especiales para personal técnico cuya formación adicional en materias específicas es de relevancia para desempeñar su función en la entidad.
c) Sistema de información para la gestión	Tipo de sistema de información para la gestión	Sistema tecnológico de información para la gestión que incluye programas y/o aplicaciones virtuales, digitalización de la información relativa al quehacer de la entidad, y/o manual de procedimientos internos.

#### Política de gestión del personal

La política de gestión del personal constituye una herramienta clave para analizar el rendimiento integral de una entidad pública, y se examina en atención a tres elementos estructurales para la identidad del sistema de personal que emplea la entidad: i) el ingreso, ii) la

estabilidad y protección contra despido arbitrario, y iii) las normas de ética institucional.

#### a) Ingreso de personal

El ingreso de personal hace referencia a la medición de la apertura y calidad de los procedimientos de selección en virtud de los cuales la entidad fiscalizadora incorpora personal, ya sea mediante procesos competitivos como no competitivos. En el caso de los primeros, comprenden aquellos mecanismos y procesos de selección del personal basados en la competencia y comparación de antecedentes, o desempeño en un examen comparativo (concursos), abiertos a cualquier postulante que quiera acceder al cargo.

El personal representa un actor y pieza fundamental en la gestión del organismo, de manera que el modo en que se desarrollan los procedimientos de ingreso -particularmente los concursos abiertos -puede contribuir a garantizar la idoneidad profesional de los candidatos y, de este modo, el desempeño efectivo del personal y de la institución.

Por tanto, es importante examinar los componentes de la política de transparencia de la entidad que pueden ser contemplados en la realización de concursos, entre ellos: la existencia de una instancia de evaluación de conocimientos técnicos -pues constituye la principal garantía de idoneidad técnica del personal-, la evaluación de antecedentes<sup>19</sup>, así como la presencia de un jurado de expertos independientes. Del mismo modo, se incluyen también los mecanismos de difusión de la convocatoria a concursos, de forma que alcance a un amplio público profesional y no se restrinja el acceso a potenciales candidatos calificados. Todos estos

---

19 Al respecto, la Declaración de Lima establece en su artículo 14 que "en el momento de la selección del personal de una Entidad Fiscalizadora Superior, tienen especial importancia una formación y una capacidad superiores al promedio, así como una experiencia profesional adecuada"; ello en pos de desarrollar un control eficiente e independiente (INCOSAI, 1977). Véase el siguiente enlace: <http://bit.ly/llu8TE3> (10/06/13). Del mismo modo, el documento de Control de Calidad de la INTOSAI (ISSAI N° 40, 2008) refiere también a la importancia de jerarquizar en el reclutamiento del personal las competencias éticas y técnicas, así como las capacidades de gestión. Véase el siguiente enlace: <http://bft.ly/1851j9f> (10/06/13).

elementos son primordiales para jerarquizar los concursos en tanto instancias clave para la promoción de personal competente, el cual incide fuertemente en el desempeño integral del organismo fiscalizador.

A su vez, al analizar los procedimientos de ingreso del personal, se observa también el mecanismo de designación de los funcionarios en cargos directivos (gerentes, directores generales, jefes de unidades internas, y todos aquellos a cargo de oficinas y áreas estructurales de la entidad). En efecto, se presume que cuando la mayoría del personal haya ingresado por procedimientos competitivos de carácter abierto, se maximizará el rendimiento de la entidad, pues se tratará de profesionales competentes cuya designación no obedece necesariamente a criterios políticos que podrían afectar la imparcialidad que la tarea de auditoría amerita.

#### b) Estabilidad y protección contra el despido arbitrario

La estabilidad y protección contra el despido arbitrario representan garantías para el personal de la entidad contra acciones que podrían potencialmente desvincularlos del organismo, y con ello afectar la objetividad y calidad del trabajo que desarrollan regularmente. Se presume que tales garantías consolidan el rendimiento de la entidad en su conjunto.

En efecto, la Declaración de México sobre Independencia de las EFS establece en su Principio Segundo que la independencia de los funcionarios requiere seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones, y reafirma la importancia de que sean “designados por períodos lo suficientemente prolongados y fijos como para permitirles llevar a cabo su mandato sin temor a represalias”<sup>20</sup>.

Por tanto, este indicador se analiza en función de dos elementos que determinan el nivel de restricción a la discrecionalidad que existe en el organismo, en relación con la capacidad de sus

---

20 Declaración de México sobre Independencia de las EFS (ISSAI N° 10, INTOSAI, 2007). Véase el siguiente enlace: <http://bit.ly/1814oog> (10/06/13).

autoridades de despedir al personal o finalizar las relaciones contractuales: los contratos y la dinámica de sindicalización del personal:

i. Los contratos o **modalidades de contratación del personal** se analizan en función de la comparación de opciones con diverso nivel de protección a la estabilidad del agente. Se estima que el personal que ingresa a la entidad mediante procedimientos competitivos abiertos suele disponer de mayor estabilidad, por tratarse de cargos de carrera administrativa, en donde la designación no obedece -en principio- a criterios políticos. En este sentido, se contempla en este apartado la modalidad de contratación prevaleciente para el personal que no ha ingresado por concursos.

En líneas generales, los contratos por tiempo indeterminado constituyen una garantía de estabilidad laboral, pues se trata de cargos en planta. Ello coadyuva a aprehender principios de imparcialidad en el trabajo, que trascienden las lógicas políticas que pudieron -o no- haber incidido en la designación. Por su parte, las contrataciones por un plazo estipulado, sujeto a renovación, confieren incertidumbre respecto de la permanencia en el organismo, por lo que podría afectarse el desempeño allí donde existen dinámicas políticas subyacentes. Más aún, los contratos por locación de servicios o trabajos de consultoría externa, que no vinculan directa y formalmente al personal contratado, no conllevan garantías de estabilidad, como tampoco las pasantías o voluntariados *ad honorem*, que no implican remuneración alguna.

Sin duda, el tipo de contratación que se efectúe responderá a los requerimientos y necesidades del organismo fiscalizador en un momento dado. No obstante, se considera que el personal técnico de campo y supervisores, aun cuando no hayan ingresado por concurso, deberían disponer de garantías de estabilidad, pues su tarea está directamente ligada al control y a la consiguiente producción de informes de auditoría, ejercicios que demandan objetividad, rigurosidad y neutralidad

valorativa.

ii La **sindicalización** constituye una herramienta que confiere garantías de protección de los derechos laborales, y se analiza en función de la dinámica mayoritaria que registra el personal.

La afiliación mayoritaria del personal a un sindicato específico para personal de agencias de control implica la posibilidad de incidir en la defensa de los derechos laborales desde la propia institución, mediante un sindicato directamente vinculado a la labor del personal y del organismo. Ello confiere garantías de estabilidad laboral, lo que se presume actúa en pos de una gestión transparente y efectiva de la entidad en su conjunto. Lo mismo sucede cuando la mayoría del personal tiene una filiación sindical general de empleados públicos, u otros mecanismos de protección en el ámbito laboral. En cambio, la prohibición de la sindicalización representa un elemento que no sólo afecta directamente al personal, sino que también puede actuar en detrimento de la gestión del organismo.

En líneas generales, ya se trate de dinámicas de contratación o sindicalización, ambas son relevantes en términos de incidencia en las garantías de estabilidad del personal y resultan imprescindibles para garantizar la transparencia en la gestión interna. De ese modo, se contribuye a reducir el margen de discrecionalidad para convocar funcionarios que podrían carecer de una perspectiva de objetividad, necesaria para desarrollar la tarea de control público y consolidar el buen rendimiento de la institución.

#### c) Normas de ética institucional

Las normas de ética institucional hacen referencia a la existencia y contenido de reglas formales adoptadas en la institución acerca de los deberes éticos del personal, más allá las reglas legales generales de probidad de los funcionarios públicos. Dichas normas contribuyen a fomentar una cultura institucional sólida

## 5. Política de gestión del personal

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTES
a) Ingreso del personal	Procedimientos competitivos abiertos	<p><u>Herramientas que contribuyen a la transparencia en los concursos de ingreso (en orden de jerarquía):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instancia de evaluación de conocimientos técnicos.</li> <li>• Evaluación de antecedentes.</li> <li>• Jurado de expertos independientes.</li> <li>• Difusión de la convocatoria.</li> </ul>
		<p><u>% del personal en cargos directivos que ha ingresado por concurso:</u> entre 0 -cero- y más del 50%.</p>
b) Estabilidad y protección contra el despido arbitrario	i. Contratos	Cursos/capacitaciones obligatorios, gratuitos y/o optativos, y/o con incentivos especiales para personal técnico cuya formación adicional en materias específicas es de relevancia para desempeñar su función en la entidad.
	ii. Sindicalización	<u>Dinámica de sindicalización mayoritaria:</u> mayoría del personal afiliada a un sindicato específico para personal de agencias de control; filiación sindical general de empleados públicos; mayoría sin filiación sindical; prohibición de la sindicalización.
c) Normas de ética institucional	Normativa vigente	<u>Clase de regulación de los deberes de ética institucional/profesional:</u> normas de transparencia patrimonial, normas sobre conflictos de intereses y/o sobre conducta/ética profesional.

y transparente, y por tanto, resultan pertinentes para analizar el desempeño general de los organismos.

En efecto, el Principio Cuarto de las Normas ISSAI N° 21 señala que “Las EFS aplican altos estándares de integridad y ética en todos los niveles del personal”<sup>21</sup>. Dichos estándares se encuentran desglosados con especificidad en el Código de Ética de la INTOSAI (ISSAI N° 30, 2007), y han sido contemplados para respaldar los indicadores seleccionados en materia de ética institucional.

Se contempla, por tanto, el tipo de regulación de los deberes de ética institucional o profesional que rige para el personal que se desempeña en la entidad. Puede tratarse de normas de transparencia patrimonial, sobre conflictos de intereses y sobre conducta/ética profesional. La socialización y difusión de estas normas contribuyen a crear una cultura profesional responsable, fundada en criterios de imparcialidad, que son claves para el perfil que se requiere en un organismo técnico que debe velar por la transparencia gubernamental.

#### LA SITUACIÓN DEL CONTROL SUBNACIONAL EN AMÉRICA LATINA:

ESTUDIOS DE CASO EN ARGENTINA, BOLIVIA,  
COLOMBIA, ECUADOR Y MÉXICO

## La situación del control subnacional en América Latina: estudios de caso en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y México

### Aclaraciones metodológicas

A los efectos de desarrollar el estudio de los organismos de control subnacionales en materia de Transparencia y Acceso a la Información, Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas y Rendimiento,

<sup>21</sup> “Principios de Transparencia y Responsabilidad: Principios y Buenas Prácticas”, Principio Cuarto, Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI (2010).

los indicadores referidos fueron aplicados a tres entidades que constituyeron la muestra en cada uno de los países contemplados en el análisis: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y México.

A fin de relevar la información se diseñó un cuestionario que operacionaliza en 45 preguntas los indicadores y distingue las diferentes aproximaciones para recabar los distintos tipos de datos requeridos.

## Fuentes de Información

Las principales fuentes de información para este estudio incluyeron los sitios web de las entidades seleccionadas en la muestra (en los casos en que éstas disponían de un portal propio o de la entidad fiscalizadora nacional), así como entrevistas concertadas con funcionarios de dichos organismos<sup>22</sup>. Adicionalmente, se realizó una revisión de normativa institucional interna y externa (a saber, legislación provincial, departamental o estatal), se consultaron documentos oficiales producidos por los organismos (entre ellos, planes e informes de auditoría; memorias, boletines y publicaciones institucionales), se chequearon los portales web de otras agencias públicas vinculadas indirectamente a la labor de las entidades analizadas, y se realizó un monitoreo de medios de comunicación gráficos y audiovisuales en los que éstas tenían presencia.

Complementariamente, y allí donde la legislación vigente lo admitía, se realizaron solicitudes formales de acceso a la información dirigidas a las entidades fiscalizadoras.

## Criterios de selección de la muestra

En cada país se seleccionaron tres entidades subnacionales, sobre las que se aplicó el cuestionario prediseñado. Se intentó, ante todo, tomar una muestra representativa, así como garantizar la rigurosidad metodológica al momento de implementar la herramienta. Se consideraron variables o criterios (que se describen a continuación), que -abordados en forma individual así como resultante del

---

22 Se identificó a funcionarios clave. Bajo este concepto se hace referencia al personal que se desempeña en los organismos -sea en puestos de mayor o menor jerarquía- y que dispone de conocimiento integral sobre el funcionamiento de los mismos. Cabe señalar que se consultó a una variedad de actores a fin de recolectar los distintos tipos de información requerida por el cuestionario.

entrecruzamiento de los mismos- permitieron identificar a las entidades más significativas para contemplar en la investigación.

### **Organización institucional de la entidad de control**

De la forma de organización de las entidades, se desprenden muchas de sus competencias y facultades, las que inciden directamente sobre su desempeño, así como en la implementación de mecanismos de transparencia y vinculación ciudadana. En algunos países, los organismos fiscalizadores asumen formatos distintos, lo que implica una diferente naturaleza del control (control previo, concomitante o posterior; con facultades sancionatorias o sin ellas; carácter vinculante de sus decisiones o valor recomendatorio, etc.).

### **Relevancia demográfica y económica**

Al analizar la relevancia en términos demográficos, se tuvo en cuenta tanto el número de habitantes como la densidad de población. Se presume que un alto número de habitantes se traduce en una mayor complejidad en la demanda y provisión de bienes y servicios, y por tanto en la mayor necesidad de un Estado eficiente que atienda a las necesidades de una amplia población. En este sentido, en tanto se incrementa la presencia del Estado lo hará en sintonía la demanda de control, por lo que la selección de entidades en estos distritos se fundamenta en el dinamismo que deberán tener dichos organismos para fiscalizar tales territorios<sup>23</sup>. Del mismo modo, se consideró la relevancia en términos económicos que acompaña a los distritos más densamente poblados.

### **Representatividad geográfica**

Se contempló la ubicación de los distritos, de manera que se integraran en la muestra entidades de distintas regiones, pues de las características geográficas se desprende también el alcance del control (por ejemplo, en algunos casos, debiendo fiscalizar recursos naturales que implican una fuente significativa de ingresos para

---

23 Por cierto, una de las dimensiones del análisis de la investigación se asienta en el control sobre la prestación de servicios públicos como modo de vincular la demanda social de control de la transparencia del organismo fiscalizador, y es por ello que esta variable merece especial consideración.

los Estados, que suelen direccionarse a la provisión de servicios públicos).

### **Desarrollo institucional**

Esta dimensión contempla aspectos claves en el desarrollo local, traducidos en la independencia de los poderes, la fortaleza de las instituciones, la autonomía del órgano fiscalizador respecto del poder político y los canales de participación de la sociedad civil organizada, todos los cuales son indicadores del componente democrático que impregna a las constituciones locales y al Estado nacional.

En particular, el desarrollo institucional se deriva también del número de municipios integrados en cada departamento, provincia o estado, pues ello resulta indicativo de la cantidad de sujetos obligados a los que cada órgano fiscalizador está facultado para fiscalizar, de forma que a mayor cantidad de municipios, mayor es el universo de control (sujetos obligados por entidad). Lo anterior implica la necesidad de contar con capacidades institucionales suficientes para que cada entidad fiscalizadora pueda desempeñar sus funciones adecuadamente.

### **Año de inicio de operaciones de la entidad**

El año de inicio de operaciones de cada entidad fiscalizadora da indicios de la experiencia con la que cuenta desempeñando sus funciones, así como el período de tiempo que cada organismo ha tenido para ir desarrollando y perfeccionando sus procesos de transparencia y de rendición de cuentas, que son analizados en este estudio.

### **Índice de Desarrollo Humano**

El IDH es un índice a través del cual puede conocerse el avance promedio que cada estado o provincia analizada ha tenido en tres aspectos básicos del desarrollo humano: ingreso, educación y salud. Se presume que las jurisdicciones con mayor IDH idealmente cuenten con ciudadanos cuyas necesidades básicas están satisfechas, de modo tal que disponen de los elementos para constituir una sociedad más participativa y demandante de una mejor función fiscalizadora.

## Observaciones sobre el relevamiento de la información

Resulta importante puntualizar que las pautas de relevamiento de información que requería el cuestionario exigían la consulta de una variedad de fuentes, en parte para suplir vacíos informativos en alguna de ellas, y asimismo como modo verificación de los datos recolectados. No obstante, a lo largo de la investigación se presentaron dificultades para obtener determinados datos de algunas de las entidades analizadas -lo cual fue debidamente considerado-.

Por un lado, el sitio web de los organismos constituyó la fuente primaria de información, pues se accede a ella de modo inmediato y sin costo alguno, al tiempo que permite consultar documentos públicos oficiales. Sin embargo, en vista de que no todas las entidades disponen de un portal propio - como en el caso de Bolivia y Ecuador, que se encuentran formal y funcionalmente ligadas a la labor de la Entidad Fiscalizadora Superior-, se recurrió paralelamente a pedidos de información así como a entrevistas con informantes claves para acceder a datos de que en otros casos fueron obtenidos a través del sitio web.

En relación con las solicitudes formales de acceso a información, se evidenciaron demoras en las respuestas de las entidades<sup>24</sup>, y en algunos casos, no se recibió contestación alguna. Al mismo tiempo, cabe señalar que el recurso a pedidos de información pública no se encuentra normativamente regulado en todos los países a nivel subnacional, por lo que se trató sólo de una fuente de información complementaria para este estudio.

Por otra parte, sólo en el caso mexicano se logró concertar entrevistas con las autoridades máximas de las entidades comprendidas en la muestra. En otros casos se recurrió a funcionarios directivos y personal de planta de los organismos, pues estos últimos -en virtud de la trayectoria y estabilidad con la que cuentan en sus cargos- suelen disponer de un conocimiento integral del funcionamiento efectivo de las instituciones y han aportado datos clave que permitieron captar dinámicas de gestión que no habrían podido ser detectadas de otra manera.

---

24 En algunos casos, el marco normativo que regula las solicitudes de acceso a información admite el pedido de prórroga por parte de las entidades públicas en el plazo de respuesta, pero en gran parte de los casos, las demoras excedieron las instancias contempladas para la contestación.

Finalmente, si bien se pretendió hacer extensiva a todas las entidades la aplicación de los indicadores del cuestionario, en algunos casos resultó evidente que la naturaleza distinta bajo la que se organizan los sistemas de fiscalización subnacional<sup>25</sup> -no sólo entre países, sino incluso dentro de un mismo país- dificultaba la recolección de la información sobre algunas dimensiones, al tiempo que no permitía la generalización de conclusiones ni recomendaciones.

En suma, salvando las limitaciones advertidas -que fueron debidamente consideradas al momento de trazar las conclusiones que aquí se presentan- el volumen y calidad de la información relevada permitió cumplir satisfactoriamente el objetivo de analizar, con base en los indicadores precisos y exhaustivos, la situación de los organismos subnacionales de fiscalización en materia de transparencia, participación y rendición de cuentas. Aún con las particularidades de cada caso, se esgrimen una serie de propuestas a fin de potenciar la interacción de la ciudadanía y las entidades como modo de fortalecer los sistemas de control imperantes en la región.

## Argentina<sup>26</sup>



### Forma de organización del Estado y nivel de descentralización administrativa

La República Argentina se organiza bajo la forma de Estado Federal, integrado por 24 estados subnacionales (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Las provincias son autónomas, dictan sus propias constituciones y leyes, y en su organización deben respetar la forma representativa y republicana de gobierno.

<sup>25</sup> Mientras que en Argentina y México los estados se organizan bajo formas federales que conceden mayor descentralización a la administración pública y al sistema de control externo subnacional, en Bolivia y Ecuador la naturaleza centralizada del Estado se traduce en un sistema de fiscalización fuertemente ligado al mandato de las Contralorías Generales.

<sup>26</sup> Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). Investigación a cargo de Carolina Cornejo.

Todas las facultades de gobierno y administración les corresponden, a excepción de las delegadas en el Gobierno Federal, que recauda los principales tributos<sup>27</sup> y distribuye los fondos coparticipables entre las provincias<sup>28</sup>. Éstas, por su parte, también están facultadas para recaudar sus propios impuestos y tasas<sup>29</sup>.

Respecto a la provisión de servicios públicos, las provincias disponen de autonomía para diseñar y organizar su estructura y funcionamiento, pero no pueden contrariar los parámetros mínimos establecidos en la legislación federal. Entre los servicios públicos que se encuentran a su cargo, cabe mencionar los siguientes: educación primaria y secundaria (las universidades son nacionales y autónomas); salud (hospitales públicos provinciales; programas de salud pública nacionales que son administrados e implementados por las provincias); justicia ordinaria (no federal) en materia civil, comercial, penal, laboral, contencioso-administrativa; seguridad (las policías provinciales tienen competencia en todas las cuestiones que no sean materia federal); programas sociales (algunos de ellos son exclusivamente provinciales, mientras que otros son federales pero implementados por las provincias); transporte público, comunicaciones, energía eléctrica, gas y agua (en la mayoría de los casos, la provisión de estos servicios está concesionada a empresas privadas, aunque excepcionalmente están a cargo de empresas estatales del gobierno federal o de gobiernos provinciales<sup>30</sup>)<sup>31</sup>.

---

27 Entre ellos, el Impuesto al Valor Agregado -IVA-, Ganancias, Bienes Personales, Derechos Aduaneros, etc.

28 Dichos fondos se distribuyen de acuerdo con las pautas establecidas en la Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales, N°23.548: <http://bit.ly/15vXlkh> (20/05/13).

29 Entre ellos, ingresos brutos; impuestos a los automotores; sellos; alumbrado, barrido y limpieza; impuesto inmobiliario; etc.

30 Los principales entes reguladores de los servicios concesionados son de jurisdicción federal, aunque también operan algunos provinciales.

31 Excepcionalmente, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires subsisten determinadas prestaciones públicas que lleva adelante el gobierno federal, como la de Policía -que coexiste territorialmente con otra fuerza de carácter local-, la Justicia Nacional Ordinaria -con excepción de unas pocas competencias traspasadas al ámbito local-, la administración del transporte público automotor, el registro de entidades civiles, entre otras. Ello responde a la dilación en los avances hacia la transferencia definitiva de dichas competencias del ámbito nacional a la órbita local, lo cual actualmente se encuentra en mora constitucional desde la última reforma de la Constitución en la que se proclamó la autonomía del distrito.

## Sistema de fiscalización subnacional

### El control público en las provincias argentinas

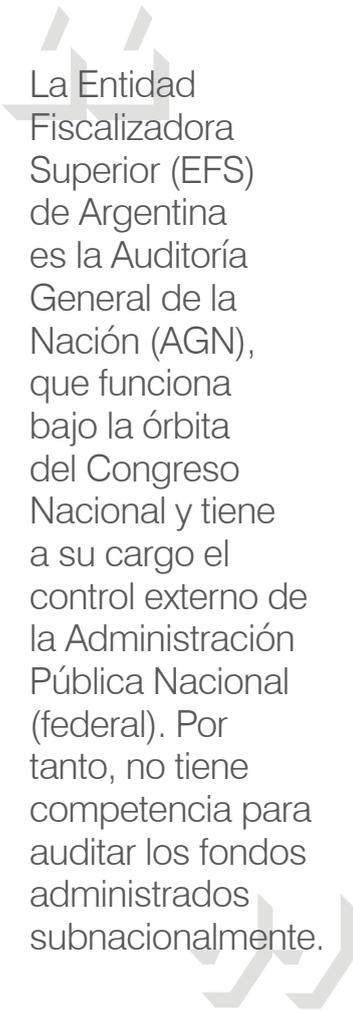
La Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) de Argentina es la Auditoría General de la Nación (AGN), que funciona bajo la órbita del Congreso Nacional y tiene a su cargo el control externo de la Administración Pública Nacional (federal). Por tanto, no tiene competencia para auditar los fondos administrados subnacionalmente.

La fiscalización pública en las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires depende de la organización político-institucional de cada una de ellas, de modo que existen 24 sistemas de fiscalización subnacional distintos. Si bien cada uno tiene características propias, la mayoría comparte algunas similitudes. En 22 provincias, el control público está a cargo de un Tribunal de Cuentas, a excepción de la provincia de Salta y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tienen entes organizados bajo la forma de Auditoría General (similar al organismo federal).

### Grado de integración del sistema de control público subnacional

En primera instancia, cabe señalar que los entes de fiscalización de las provincias no tienen relación - ni funcional ni jerárquica - con el organismo de control federal (AGN), y disponen de competencia exclusiva para la fiscalización de la administración provincial.

No obstante, existe un marco de articulación del control público a nivel nacional y local, que se expresa en la realización de auditorías



La Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) de Argentina es la Auditoría General de la Nación (AGN), que funciona bajo la órbita del Congreso Nacional y tiene a su cargo el control externo de la Administración Pública Nacional (federal). Por tanto, no tiene competencia para auditar los fondos administrados subnacionalmente.

a través de la Red Federal de Control Público<sup>32</sup>, las que tienen por objeto evaluar el desempeño de los programas sociales ejecutados por las jurisdicciones de carácter nacional. De este modo, la Red integra a -y complementa la labor de- los organismos estatales de fiscalización, facilitando acciones conjuntas (que incluyen el intercambio de conocimiento técnico) y posibilitando un control federal más eficaz, que atiende a las particularidades locales y que es ejecutado por técnicos especializados de cada jurisdicción.

Por otra parte, los entes de fiscalización provinciales -así como los municipales y otros organismos públicos de control externo- están asociados al Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina (SPTCRA<sup>33</sup>), miembro afiliado a la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). El Secretariado tiene por propósito ofrecer un canal de comunicación permanente entre sus miembros para impulsar acciones de investigación, asistencia técnica, capacitación, estudio y especialización en materia de fiscalización pública.

### **Estructura, Integración y grado de Independencia**

La mayoría de los entes fiscalizadores son órganos extra-poder; es decir, que no se encuentran bajo la órbita ni dependencia de ninguno de los poderes del estado provincial y sus resoluciones sólo pueden ser revisadas judicialmente.

Un aspecto relevante en cuanto a su grado de independencia es la forma de elección de sus autoridades. En la mayoría de los casos son designadas por los Poderes Ejecutivos provinciales con acuerdo de las Legislaturas; en otros, sólo por estas últimas (en Salta y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), e incluso pueden llegar a ser electas por voto popular (en Córdoba<sup>34</sup>). A su vez, estos funcionarios

32 En efecto, todas las entidades fiscalizadoras subnacionales están integradas a la Red, junto con otros organismos estatales de control y unidades de auditoría interna de distintos ministerios a nivel nacional, así como entes municipales. El Comité de Auditoría Federal -que integran todas las organizaciones adheridas- es presidido por la Sindicatura General de la Nación, al tiempo que la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ocupa la vicepresidencia.

33 Véase sitio web del Secretariado: <http://www.tribunalesdecuentas.org.ar/index/> (20/05/13).

34 Los candidatos figuran en las mismas listas con aspirantes a gobernadores y legisladores provinciales, lo que da por resultado que controladores y controlados pertenezcan al mismo partido político.

generalmente deben ser abogados, contadores o universitarios en materia económica, contable o administrativa.

Algunas constituciones provinciales establecen la estabilidad en el cargo, por lo que las autoridades de los tribunales pueden ser desplazadas por el procedimiento previsto para la remoción de los jueces, mientras que otras prevén mandatos temporales, con o sin posibilidad de reelección.

### **Facultades**

La principal función de los entes de control subnacional es el examen de la cuenta de inversión, que permite analizar la ejecución del presupuesto provincial: pueden aprobarla o desaprobala, con disímiles consecuencias en cada provincia.

Por otra parte, los tribunales de cuentas de algunas provincias tienen capacidad de sanción, reclaman la devolución de fondos públicos mal utilizados y en algunos casos pueden solicitar la detención de funcionarios. Asimismo, las facultades de inspección y adopción de medidas orientadas a prevenir irregularidades se consideran un ejercicio de contralor a priori (o preventivo). A diferencia de la AGN, la mayoría de los tribunales no están facultados para hacer control de gestión. Las competencias y el funcionamiento de la Auditoría de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Salta, por el contrario, es similar al de la AGN: son órganos de asistencia a la Legislatura local, pueden desarrollar auditorías de gestión (además de regularidad y financieras) y elaboran informes con recomendaciones para el órgano auditado (no emiten resoluciones vinculantes ni tienen facultades sancionatorias como los tribunales). Al mismo tiempo, sus funciones se enmarcan en un sistema de control externo de carácter *ex-post*, es decir, no concomitante.

### **Entidades subnacionales seleccionadas**

A los efectos de desarrollar el estudio de los organismos de control en Argentina, se seleccionó una muestra representativa de tres entidades en función de criterios de estructura, función institucional y relevancia demográfica y económica.

Las entidades que integran la muestra son la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA), el Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires (HTCBA) y la Auditoría General de la Provincia de Salta (AGPS).

### **Auditoría General de la ciudad de Buenos Aires**

La Ciudad de Buenos Aires es el 4° distrito más poblado del país, con 2.890.151 habitantes en 200 km<sup>2</sup><sup>35</sup>, y uno de los de mayor relevancia económica. El caso resulta significativo para el análisis, en tanto la entidad fiscalizadora asume el formato de Auditoría General, con las competencias que de ello se derivan para la medición y contrastación con las otras formas institucionales que exhiben los organismos de control subnacionales (sobre todo, las relativas a la realización de auditorías de gestión o desempeño).

### **Tribunal de cuentas de la Provincia de Buenos Aires**

La Provincia de Buenos Aires constituye el distrito más poblado del país (con 15.625.084 habitantes en 307.571 km<sup>2</sup><sup>36</sup>), al tiempo que resulta relevante en términos económicos. La diversidad de servicios que presta la convierte en un caso de sumo interés para desarrollar el estudio, dada la amplitud del control que debe ejecutar y el alto número de beneficiarios de dicho control. A su vez, el formato organizativo del organismo es ilustrativo de la modalidad prevaleciente en la Argentina, pues 22 de las 24 entidades fiscalizadoras asumen la estructura de tribunales de cuentas. El organismo ha emprendido esfuerzos de modernización institucional, que se traducen en la implementación de una política de gestión de calidad adaptada a las normas ISO, en la elaboración de un Plan Estratégico, así como en la puesta en práctica de pilotos de auditorías de gestión. Todo ello lo erige en un caso de interés para este estudio.

### **Auditoría General de la Provincia de Salta**

La Provincia de Salta ocupa el 12° lugar en términos de densidad poblacional, con 1.214.441 habitantes en 155.488 km<sup>2</sup><sup>37</sup>. El formato

---

35 Datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010).

36 *Ibidem*.

37 *Ibidem*.

organizativo de la entidad ha resultado un factor clave para la selección: si bien se diferencia funcionalmente del modelo del tribunal de cuentas, también dispone de facultades disímiles en relación con la Auditoría General de la Ciudad (e incluso de la Nación). Su diseño de autonomía funcional y estructura interna, así como su vínculo con la Legislatura Provincial, la convierten en un caso significativo para analizar.

## Resultados del estudio

### Acceso a la información

#### i. Sitio web

Del análisis sobre los casos seleccionados se desprende que todas las entidades disponen de un sitio web propio, que resulta el principal canal de presentación pública. En consideración del total de organismos subnacionales de fiscalización de la República Argentina, vale señalar que 19 de un universo de 24 cuentan con un portal virtual independiente de otras agencias estatales<sup>38</sup>.

En líneas generales, los sitios brindan acceso directo a los datos institucionales de las entidades, su estructura jerárquica, los nombres de sus principales autoridades y la normativa en la que se enmarcan sus funciones. Asimismo, todos los organismos exhiben noticias o actividades institucionales (presentaciones públicas, encuentros, convenios firmados con otras agencias e instituciones) en la página de inicio. A su vez, las páginas

(...) las páginas web constituyen el principal medio a través del cual los organismos comunican sus actividades y dan a conocer los informes que producen, (...).

<sup>38</sup> Véase Directorio de sitios web de los organismos de control de la República Argentina en el siguiente enlace: <http://bit.ly/1IdxGHB> (02/06/13).

web constituyen el principal medio a través del cual los organismos comunican sus actividades y dan a conocer los informes que producen, aún si algunas entidades priorizan más algunos contenidos que otros. El nivel de actualización de los contenidos del sitio varía de entidad a entidad, y en función del tipo de información que se exhibe.

En términos de accesibilidad a información, los sitios son fácilmente navegables: resulta sencillo acceder a la información requerida si la misma está efectivamente disponible en las páginas, pues en general los contenidos se encuentran clasificados en pestañas, al tiempo que existen buscadores de informes<sup>39</sup> o resoluciones<sup>40</sup>.

No obstante, aun cuando los portales se consideran amigables en términos de navegabilidad, no ofrecen canales de interactividad, es decir, herramientas que posibiliten una comunicación bidireccional con el público. Allí donde existen formularios para consultas ciudadanas, no se obtienen respuestas o notificaciones sobre la efectiva recepción de la inquietud<sup>41</sup>, por lo que se debe recurrir - allí donde la normativa lo permite- a pedidos de acceso a información pública o presentación de notas en mesa de entradas de los organismos.

En este sentido, sería valioso incorporar herramientas que faciliten una comunicación activa con la ciudadanía, beneficiaria última de la tarea de control. Por ejemplo, podría crearse un blog o espacio de intercambio, pues ello permitiría realizar comentarios y transmitir consultas que puedan ser contestadas de modo inmediato por los agentes especializados de la entidad. Del mismo modo, se sugiere incluir presencia en redes sociales, como ser perfiles en *Facebook* o una cuenta en *Twitter*. Cabe señalar que esto se encuentra en sintonía con las mejores prácticas de transparencia y comunicación que implementan las entidades fiscalizadoras superiores de América Latina<sup>42</sup>, y que a su vez están vigentes en gran cantidad de órganos del poder

---

39 Véase buscador de informes de la AGCBA en el siguiente enlace: <http://bit.ly/l0MtZxm> (20/05/2013).

40 Véase buscador de resoluciones del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires en el siguiente enlace: <http://bit.ly/lh9kOA> (20/05/13).

41 Se envió un correo electrónico a la dirección ofrecida en el sitio web de dos organismos extendiendo una consulta (que también se transmitió vía formulario en línea), pero en ningún caso se obtuvo una respuesta.

42 Para consulta de prácticas ilustrativas de una política activa de comunicación de las EFS de América Latina, véase: <http://bit.ly/l1Prdm7> (20/05/13).

público<sup>43</sup>, los cuales se han ido ajustando a los tiempos modernos en términos de comunicación 2.0.

## ii. Disponibilidad y calidad de información relevante

### a) Información institucional

La información institucional es pública en todos los casos y su acceso es inmediato, porque se encuentra disponible en los portales web. Se exhibe la estructura orgánica de la entidad y las autoridades a cargo, las competencias y misión, así como la normativa que rige su accionar (reglamentos internos, leyes provinciales y también las constituciones). Sin embargo, sólo algunas publican el CV de las autoridades y describen las principales funciones de las dependencias centrales. En ningún caso se accede a las remuneraciones de las autoridades, ni se detallan los datos de contacto de las dependencias internas. La comunicación con un conmutador o mediante una dirección electrónica general arrojó resultados deficitarios. Por otra parte, sería importante que las entidades publicaran la agenda de las principales autoridades.

### b) Información sobre el ciclo de auditoría

Los informes de auditoría constituyen documentos clave: no sólo reflejan los productos de la labor de los organismos fiscalizadores, sino que comportan información de interés público, que da cuenta de la ejecución de los recursos estatales y de la prestación de servicios a la comunidad.

En términos de accesibilidad, los informes con las conclusiones del proceso auditor siempre se ponen a disposición en el sitio web de los organismos, lo que vale destacarse especialmente. Algunos incluyen buscadores de informes con criterios de búsqueda avanzada, que resultan muy útiles.

No obstante, los documentos con las conclusiones del proceso auditor suelen estar redactados en un lenguaje técnico. Esto deja de lado a un público lego, pero también a una potencial audiencia interesada en los resultados de los ejercicios de auditoría.

---

43 Véase, por ejemplo, el sitio del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que incluye una guía de trámites, servicios y consultas online: <http://bit.ly/1IS3AiW> (20105/13).

Por otro lado, las síntesis o resúmenes ejecutivos de los informes que elaboran algunas entidades constituyen un producto valioso. Se trata de un ejercicio de “ciudadanización de la información”, por cuanto se procura hacer inteligibles los informes para una audiencia no especializada en materia de control público, e involucrarla en la vigilancia de la gestión.

Por otra parte, en relación con los planes de auditoría, cabe señalar que no resultan accesibles con la misma facilidad con que pueden consultarse los informes finales. Tampoco se desprende que sean documentos especialmente diseñados para la comprensibilidad ciudadana, lo que desincentiva su uso y valorización pública. Sólo en el caso de la AGCBA se publica el plan anual en el portal web (en los otros casos se requiere la presentación de notas formales para acceder a la documentación, detallando los motivos en los que se fundamenta el pedido).

#### c) Información sobre el personal en cargos directivos

Las tres entidades analizadas publican información respecto de quiénes son las autoridades, y dos de ellas incluyen sus CV<sup>44</sup>. No obstante, en ningún caso se señalan los datos de contacto. Si bien la información podría obtenerse por vías indirectas, no está disponible de modo inmediato y en forma completa.

#### d) Información sobre la gestión financiera/ presupuestaria

La información presupuestaria no resulta en todos los casos igualmente accesible. Si bien es posible consultar los datos sobre el presupuesto asignado a través de los sitios web de los ministerios de hacienda y finanzas, en ningún caso dicha información se publica en los portales de los organismos de control analizados. El nivel de desagregación de la información es -en gran parte de los casos- marginal: se distinguen las fuentes de financiamiento y gasto, pero en general el detalle es sólo a nivel de rubros y partidas.

Tampoco se ofrece información actualizada sobre la ejecución presupuestaria; sólo mediante el acceso a sitios de ministerios de economía pueden conocerse algunas cifras, aunque ello no es extensivo a

---

44 Tal es el caso de la AGCBA y AGPS.

todas las entidades y el nivel de desagregación de la información es aún menor que en el caso del presupuesto asignado.

Por otra parte, en lo que refiere a las contrataciones de bienes y servicios, rara vez se hacen públicos los llamados a licitaciones y contrataciones en los sitios de las entidades: sólo la AGCBA exhibe dicha información en su portal<sup>45</sup>, así como quienes resultan adjudicatarios a partir de procedimientos competitivos abiertos, cerrados y no competitivos (contratación directa). En el resto de los casos, la publicidad de los llamados se oficializa en el Boletín Oficial. Ello refleja que, aun cuando la información es en todos los casos accesible, el proceso no resulta de fácil e inmediato acceso.

## **Participación Ciudadana**

### **i. Participación ciudadana en la designación de funcionarios**

En Argentina no es frecuente encontrar organismos de control externo que admitan algún tipo de participación ciudadana en la designación de sus autoridades. Sin embargo, en los casos analizados, se prevé instancias de participación ciudadana a través de la celebración de audiencias públicas con los candidatos ante los órganos legislativos encargados de la designación, sobre los que la ciudadanía puede -en ocasiones- presentar observaciones e impugnaciones. El funcionamiento efectivo de estos mecanismos es disímil y depende en gran medida de la forma de implementación y las medidas adoptadas para garantizar un debate amplio e informado sobre la trayectoria y los méritos de los candidatos.

### **ii. Participación ciudadana en la programación de auditorías**

En relación con el proceso de planificación de auditorías, no se advierten mecanismos de participación ciudadana directa, sino que ésta se encauza -en algunos casos- mediante la apertura de canales para la recepción de denuncias, que podrían servir de insumo para la incorporación de potenciales objetos de auditoría. Las tres entidades analizadas admiten la presentación de denuncias ciudadanas, si bien difieren en su forma de funcionamiento y nivel de utilización por parte de la ciudadanía.

---

<sup>45</sup> Véanse compras y contrataciones de la AGCBA en su sitio web: llamados (<http://bit.ly/1 CF8M8>), preadjudicaciones (<http://bit.ly/100ClnQ>) y adjudicaciones finales (<http://bit.ly/1lg245y>) (20/05/13).

En general, no existen mecanismos eficientes de respuesta al denunciante sobre la consideración -o no- de su denuncia, ni canales para realizar un seguimiento de la misma. En este sentido, sería oportuno generar formatos de vinculación ciudadana que integren al denunciante al circuito de la denuncia, de manera que pueda revisarla, aportar información adicional y realizar un monitoreo sobre el curso de acción emprendido.

Sería valioso dar mayor visibilidad a este proceso, a saber: difundir información detallada sobre el modo en que operan los mecanismos de presentación de denuncias, dedicar un espacio en el sitio web para describir los procedimientos, así como habilitar canales alternativos para recibirlas, que no se restrinjan a la instancia presencial. También podrían contemplarse otros formatos de participación en la planificación; por ejemplo, la posibilidad de que organizaciones de la sociedad civil o personas con un saber específico aporten información que sirva de insumo para activar procesos auditores, o bien el desarrollo de talleres presenciales en los que se invite a organizaciones a proponer potenciales objetos de auditoría bajo el formato de "planificación participativa"<sup>46</sup>.

### iii. Participación ciudadana en el proceso auditor

Ninguno de los organismos de control subnacionales analizados incorpora mecanismos de vinculación ciudadana al proceso auditor que habiliten la presentación de información en el transcurso de ejercicios de auditoría o la participación directa en los procesos fiscalizadores.

Sería interesante considerar a la participación ciudadana en auditorías como un mecanismo de refinamiento del proceso auditor que puede acarrear impactos positivos para la entidad en su conjunto, no sólo en materia de hallazgos, sino para comprender la mirada ciudadana sobre los objetos de control. Ello contribuiría a ampliar la perspectiva del equipo auditor y a perfeccionar la ejecución de los procesos auditores así como la planificación de los mismos.

---

46 La Planificación Participativa que implementa la Auditoría General de la Nación en Argentina consiste en un mecanismo de consulta ciudadana a través del cual el organismo invita a organizaciones de la sociedad civil a extender propuestas sobre posibles objetos de auditoría. Para mayor información sobre cómo opera la práctica, véase: "Planificación Participativa en la Auditoría General de la Nación" (INICIATIVA TPA, diciembre de 2011): <http://bit.ly/1lFeVga> (20/05/13).

iv. Participación ciudadana en el seguimiento de recomendaciones u observaciones formuladas luego del proceso auditor

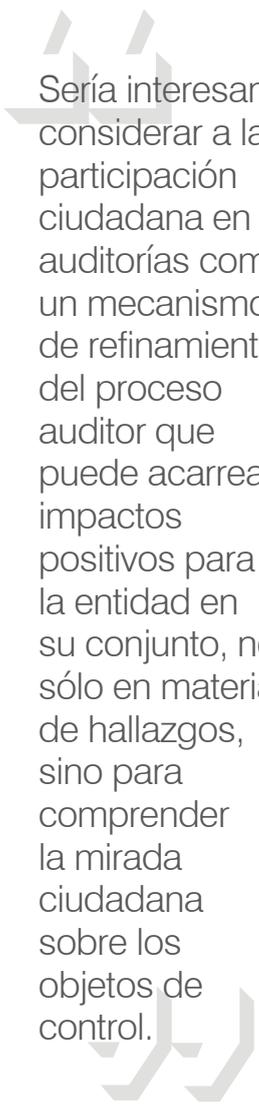
Si bien los organismos analizados contemplan los resultados de auditorías previas al iniciar nuevos procesos auditores sobre un mismo objeto, no se incorporan mecanismos de participación en la fase de seguimiento.

En vista de que las entidades analizadas admiten la presentación de denuncias ciudadanas -y así como se ha sugerido la incorporación de mecanismos para que quienes las realicen puedan monitorear el curso de acción emprendido por el organismo fiscalizador-, podría a su vez contemplarse un seguimiento posterior al control en el caso de aquellas denuncias que hayan desencadenado procesos auditores, de manera que el denunciante pueda monitorear el accionar del ente auditado respecto del cumplimiento de las observaciones formuladas.

Otro modo de vinculación en la fase posterior al control lo constituye el seguimiento que puedan hacer organizaciones de la sociedad civil que trabajan de cerca con organismos o programas que fueron objeto de auditoría. Se trata, nuevamente, de complementar la labor de la entidad a fin de garantizar el efectivo cumplimiento de las recomendaciones o fallos -según sea el caso- y aprovechar el potencial de actores externos interesados en velar por la transparencia y gestión efectiva de los bienes públicos.

v. Canales de atención a la ciudadanía

En líneas generales, los organismos contemplados en el estudio disponen de canales de



Sería interesante considerar a la participación ciudadana en auditorías como un mecanismo de refinamiento del proceso auditor que puede acarrear impactos positivos para la entidad en su conjunto, no sólo en materia de hallazgos, sino para comprender la mirada ciudadana sobre los objetos de control.

atención al público a través de oficinas de relaciones institucionales, además de correo electrónico y líneas telefónicas. Sin embargo, la efectividad de estos canales, suele ser baja.

En este sentido, es recomendable que las entidades incorporen oficinas o líneas telefónicas directamente encargadas de la atención ciudadana, con personal idóneo que brinde respuestas instantáneas o bien sepa indicar cómo puede el solicitante transmitir sus requerimientos. Por cierto, la utilidad de dependencias exclusivamente abocadas a la atención ciudadana está íntimamente ligada a la existencia de demanda por parte de la sociedad civil: en tanto ésta se involucre activamente en el quehacer de las entidades fiscalizadoras, y éstas incorporen mecanismos de participación en las distintas instancias del control, la apertura de oficinas especializadas redundará en beneficios para ambas partes.

## Rendición de cuentas

### i. Informes de gestión

En líneas generales, no se observa que las entidades analizadas elaboren informes de gestión en tanto ejercicio de rendición de cuentas que se presenta ante la ciudadanía; es decir, aun cuando realicen una evaluación interna de la gestión, dichos informes no son presentados al público. No obstante, cabe mencionar que todas las entidades analizadas producen memorias institucionales, que pueden operar como mecanismos de rendición de cuentas en aquellos casos en los que son publicadas y difundidas activamente. Sólo la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires hace públicas sus memorias institucionales con regularidad en el sitio web, al tiempo que se remiten a la Legislatura.

### ii. Estrategia comunicacional

En relación con la estrategia comunicacional, resultaría impreciso trazar un diagnóstico unívoco sobre la situación. Por un lado, se advierte que cada vez más entidades incorporan un sitio web propio para exhibir información de interés, pero no se desprende de ello que haya una política de comunicación de fondo. Un ejercicio integral de rendición de cuentas implica la difusión activa de los resultados del control de manera que alcancen al mayor público posible, así como a

potenciales interesados en la gestión de la entidad auditada y en los resultados de los ejercicios de auditoría.

Algunos de los productos comunicacionales de los organismos son las publicaciones propias en materia de control externo: revistas, boletines, gacetillas informativas. Sin embargo, los esfuerzos de comunicación no se traducen necesariamente en una llegada efectiva a los destinatarios. Por otra parte, se advierte en todos los casos que la presencia de los organismos en los medios de comunicación es relativa: suelen ser referenciados en medios locales en momentos concretos, determinados por la coyuntura política y el impacto de determinados informes de auditoría.

De lo expuesto se desprende la importancia de reforzar la política comunicacional de las entidades. Ello implica no sólo generar productos para su difusión sino adaptarlos a formatos amigables y comprensibles por la ciudadanía. A su vez, se recomienda intensificar la comunicación con actores potencialmente interesados en el control de la gestión pública.

## **Rendimiento**

### **i. Planificación del ejercicio auditor**

Los organismos que se organizan bajo el formato de auditorías generales, y en función de sus competencias específicas, son plenamente autónomas para definir los objetos de auditoría, aun cuando la propuesta deba ser aprobada por la Legislatura local. Al mismo tiempo, disponen de competencias para incluir en sus planes de auditoría objetos no previstos inicialmente<sup>47</sup>.

Cabe destacar especialmente el sistema de planificación que emplean las entidades: tanto para el caso de la AGCBA como del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, el mismo se encuentra certificado bajo normativa ISO<sup>48</sup>.

---

47 En el caso de la AGCBA, las auditorías no previstas están incorporadas en la planificación anual como un porcentaje de horas reservadas para la realización de auditorías y/o exámenes especiales que solicite la Legislatura, así como para las/los que sean aprobados por el Colegio de Auditores y cuya ejecución no pueda posponerse.

48 Véase certificación del Tribunal: <http://bit.ly/16OLwSP> (20/05/13).

## ii. Gestión del control

En términos de gestión, cada entidad desarrolla auditorías de distinto tipo en función de sus competencias específicas. En líneas generales, los planes anuales se cumplen, y cuando no alcanzan a completarse los procesos de auditoría planificados para un año, se prorrogan para los períodos siguientes. Ello se traduce en problemas relacionados a la oportunidad temporal del ejercicio de control.

No obstante, y en atención al sistema de planificación implementado, sería bueno facilitar el acceso a información sobre la gestión interna incluyendo los registros sobre el nivel de cumplimiento de los planes y la cobertura del control, precisando el porcentaje del presupuesto de la administración pública auditado en un período en los casos en que resulte factible. Los registros de lo planificado y cumplido efectivamente, así como de sujetos de control auditados anualmente, permitirían a la entidad realizar balances anuales así como estudios intertemporales que favorezcan la mejora continua del desempeño de las entidades.

Por otra parte, y aun cuando las entidades siempre contemplan en la planificación de auditorías las observaciones formuladas previamente, sería oportuno desarrollar regularmente auditorías propias de seguimiento y evaluación sobre los aspectos concretamente puntualizados, pues ello reforzaría el control y resultaría en mayores compromisos por parte de los entes auditados<sup>49</sup>.

## iii. Pertinencia de la función de la auditoría para la gestión y/o control de los servicios públicos

En materia de control sobre la prestación de servicios públicos, el desempeño de las entidades analizadas muestra algunos aspectos sobre los que cabe extender recomendaciones.

En primer lugar, en el caso del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, el organismo no tiene competencia para realizar auditorías de gestión o desempeño. En cambio, en los casos de las auditorías generales, los resultados indican que menos del 20% de

---

49 La AGCB desarrolla este tipo de controles, si bien "no tiene establecido un porcentual de proyectos de auditoría de seguimiento respecto del total del plan anual, toda vez que ello no constituye un criterio relevante para la elaboración del mismo" (Nota AGCBA 1451/13, en respuesta a petición de información pública). Véase certificación del Tribunal: <http://bit.ly/l6OLwSP> (20/05/13).

las auditorías totales se corresponden con la prestación de servicios a la comunidad. En la mayor parte de los casos, las auditorías corresponden a municipalidades o bien instituciones de gobierno. Posiblemente sea la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires la que controla en mayor medida la prestación de servicios en materia de salud y educación, según se desprende de los informes disponibles sobre escuelas, jardines y hospitales para el período analizado.

Por otra parte, muchas de las auditorías sobre servicios se vinculan directamente con el control sobre planes nacionales que involucran asistencia a las provincias en materia de salud y educación, y que se auditan en el marco de la Red Federal de Control Público.

En vista de los resultados arrojados por el diagnóstico, y así como se enfatizó la importancia de desarrollar auditorías de gestión, corresponde destacar la relevancia que adquiere el control sobre la prestación de servicios. Por un lado, porque ello involucra directamente a la ciudadanía, y en segundo lugar, porque es precisamente la ciudadanía la mayor interesada en que se garantice la efectiva gestión de servicios.

#### iv. Calidad de gestión

En términos de calidad de gestión, se destaca que en dos de las tres entidades analizadas se dispone de mecanismos formales de evaluación, lo que se traduce en la adquisición de la certificación internacional ISO 9009 para la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires e ISO 9001<sup>50</sup> para el Tribunal de la Provincia. No resulta llamativo, por tanto, que los resultados del diagnóstico hayan posicionado a estas entidades con un nivel alto de calidad de gestión de acuerdo con los indicadores identificados en el cuestionario.

Las evaluaciones de gestión son periódicas -suelen tener lugar una vez al año- y se complementan con evaluaciones internas del personal, aunque sobre estas últimas no se evidencian parámetros objetivos de medición. No obstante, en líneas generales, se realizan concursos de antecedentes y evaluaciones para el ingreso del personal. A su vez, todas las entidades promueven capacitaciones para el personal, en general, optativas.

---

50 Véase: <http://bit.ly/1 60LwSP> (20/02/13).

En muchos de los casos analizados se dispone de un sistema de información para la gestión, que incluye contenidos digitalizados, de acceso interno para el personal de las entidades (particularmente en el caso del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires). Por su parte, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires cuenta con un sistema informático de seguimiento de proyectos de auditoría denominado SIGA (Sistema Integral de Gestión de Auditoría), que posee -entre otros aplicativos- un tablero de control para el seguimiento de los avances y estados de trámite de los informes de auditoría, articulado sobre la carga obligatoria de información por parte de los equipos de auditoría del organismo.

A modo de recomendación general, sería oportuno reforzar la profesionalización del personal y resultaría importante evaluar periódica y objetivamente el desempeño a fin de detectar las áreas en las que se debería reforzar la capacitación.

#### v. Política de gestión del personal

Respecto a la política de gestión del personal, en líneas generales el ingreso se realiza mediante concursos y evaluaciones. Ello es particularmente aplicable para los cargos de planta que comprenden tareas de campo, pues -por tratarse de organismos técnicos- la labor a desempeñar requiere de un expertise particular, al tiempo que la normativa a la que están sujetas las entidades regula estas políticas de ingreso.

No obstante, y en vista de que se trata fundamentalmente de concursos cerrados, ello no redundaría en mecanismos de acceso igualitario a la planta técnica de las entidades. Aun cuando se priorice el ingreso de personal calificado, si la convocatoria no es abierta y difundida públicamente hacia todo potencial interesado, se priva de posibilidades de ingreso a profesionales que podrían disponer de los antecedentes, conocimientos y competencias requeridas para cubrir los cargos en concurso. Ello constituye una restricción importante.

Cabe mencionar también que en la mayoría de los casos, los cargos directivos no son producto del ingreso por concurso, sino que se trata de cargos de libre nombramiento y remoción, sujetos a procedimientos discrecionales de selección. En este sentido, no se asegura la estabilidad ni tampoco se garantiza necesariamente la objetividad

de criterio. Cabe llamar la atención sobre este punto, puesto que los cargos directivos son los que más influencia tienen en el desempeño del organismo, o más bien, en los resultados del control, pues tienen bajo su responsabilidad la dirección de la planificación y gestión interna.

## Bolivia<sup>51</sup>



En febrero de 2009 se promulga en Bolivia la nueva Constitución Política del Estado (CPE). Entre los principales ajustes se incluye: i) el reconocimiento de un Estado Plurinacional y autonómico; ii) se explicita y garantiza la libre determinación de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos; iii) se establece un modelo de economía plural constituido por formas de organización económica comunitaria, estatal, privada, y social cooperativa; iv) y por primera vez en la CPE, se incorporan como valores institucionales la transparencia, participación social y control social en la gestión pública, elementos que están presentes en diferentes normas, pero que hoy en día han sido constitucionalizados.

Por otro lado, en el marco de la nueva CPE, el proceso autonómico ha derivado en la aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), que tiene por objeto regular el régimen de autonomías y las bases de la organización territorial. Esta ley indica que el control gubernamental para los gobiernos autónomos es ejercido por la CGE, asimismo, señala que los estatutos o cartas orgánicas podrán instituir otros mecanismos de control y fiscalización en el marco de la ley emitida por el nivel central del Estado y de la competencia concurrente determinada por la CPE.

Lo descrito anteriormente configura un escenario en el que pueden innovarse medidas para que el actor social organizado sea parte del

---

51 Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA). Investigación a cargo de Juan Luis Espada.

control gubernamental, ya sea como un usuario activo de los informes de la Contraloría o como un actor más del proceso auditor. Por otro lado, la elaboración de las cartas orgánicas y los estatutos autonómicos son una oportunidad para innovar mecanismos de control y fiscalización, reto que en caso de ser asumido demandará la colaboración y coordinación con las Gerencias Departamentales de la Contraloría (GDC).

### **Forma de organización del Estado y nivel de descentralización administrativa**

La CPE en su artículo 1 establece que “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”.

El Estado se organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. La organización del Estado está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos (Inciso 1, Artículo 12 de la CPE).

El Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo (DS), establece su estructura institucional y las competencias de cada entidad que conforma este poder. El actual gobierno para este fin promulgó el DS 29894, que tiene como una de sus principales novedades la creación del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción, entidad que tiene como misión “Trabajar en la construcción de un Estado Plurinacional confiable con cero tolerancia a la corrupción y plena transparencia en la gestión pública, formulando normas, para diseñar y ejecutar políticas públicas, programas y proyectos construidos con la participación de actores sociales, para vivir bien<sup>52</sup>”.

Por otro lado, el sector público puede ser descrito a partir de dos componentes: el sector público financiero y el sector público no financiero. Este último incorpora el gobierno general y las empresas públicas; dentro del gobierno general está el gobierno central,

---

52 Web, Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción.

gobiernos departamentales, gobiernos autónomos municipales y seguridad social.

Según establece la LMAD, “el territorio del Estado boliviano se organiza para un mejor ejercicio del gobierno y la administración pública, en unidades territoriales”, entendiéndose a estas últimas como el espacio geográfico delimitado para la organización del territorio del Estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio o territorio indígena originario campesino<sup>53</sup>.

La entidad territorial a cargo de cada unidad territorial será, según corresponda: i) el gobierno autónomo departamental en el caso de los departamentos; ii) el gobierno autónomo municipal para los municipios; iii) y el gobierno autónomo regional. Considerando los gobiernos departamentales, que son el ámbito de trabajo del presente estudio, están constituidos por una Asamblea Departamental, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa departamental en el ámbito de sus competencias, y por un órgano ejecutivo.

Respecto a las competencias, según el artículo 297 de la CPE, éstas son: privativas<sup>54</sup>, exclusivas<sup>55</sup>, concurrentes<sup>56</sup> y compartidas<sup>57</sup>. En el marco de las tres últimas se estructura el rol de los gobiernos departamentales. En relación con las competencias exclusivas, se menciona la creación y administración de impuestos de carácter departamental, cuyos hechos imponible no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales, y la creación y administración de tasas y contribuciones especiales de carácter departamental (CPE 2009). Asimismo, se identifican competencias relacionadas con el área de transporte, como por ejemplo, “Planificación, diseño, construcción, conservación y administración de carreteras de la red departamental de acuerdo

---

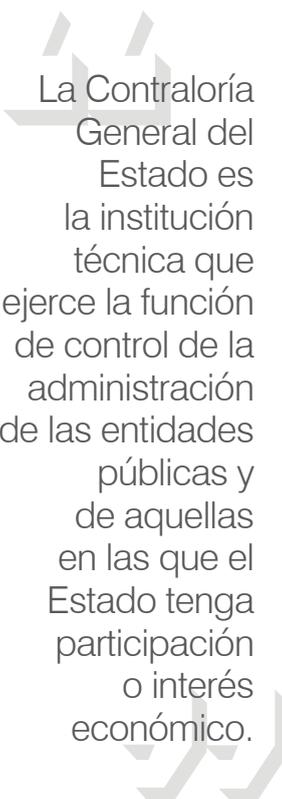
53 El territorio indígena originario campesino se constituye en unidad territorial una vez que acceda a la autonomía indígena originaria campesina (Artículo 6, LMAD).

54 Son aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.

55 Son aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.

56 Son aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.

57 Son aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional, cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo con su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.



La Contraloría General del Estado es la institución técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico.

con las políticas estatales (...), construcción y mantenimiento de líneas férreas y ferrocarriles (...), transporte interprovincial terrestre, fluvial, ferrocarriles y otros medios de transporte en el departamento, etc.” (CPE 2009).

Por otro lado, las competencias en el área social son definidas como concurrentes entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, como ser, la gestión del sistema de salud y educación, vivienda y vivienda social y seguridad ciudadana (CPE 2009).

### **Sistema de fiscalización subnacional**

La Contraloría General del Estado es la institución técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico. La Contraloría está facultada para determinar indicios de responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal; tiene autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa (CPE 2009).

El sistema de administración y control es regulado por la Ley 1178<sup>58</sup>. En ese marco, la estructura orgánica de la CGE prevé presencia institucional en cada una de las regiones

58 En su artículo 3 indica: “Los sistemas de Administración y de Control se aplicarán en todas las entidades del Sector Público, sin excepción, entendiéndose por tales la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los ministerios, las unidades administrativas de la Contraloría General de la República y de las Cortes Electorales; el Banco Central de Bolivia, las Superintendencias de Bancos y de Seguros, las Corporaciones de Desarrollo y las entidades estatales de intermediación financiera; las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; los gobiernos departamentales, las universidades y las municipalidades; las instituciones, organismos y empresas de los gobiernos nacional, departamental y local, y toda otra persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio”.

del país. Según se pudo evidenciar, desde principios de la década de los noventa la estructura orgánica de la Contraloría incorpora la figura de contralorías departamentales, distritales y provinciales, sin embargo, desde 1994 -mediante resolución N° CGR-1105211994-, éstas pasaron a denominarse Gerencias Departamentales.

Las Gerencias Departamentales de la Contraloría (GDC) son instancias desconcentradas de la CGE, con nivel de autonomía de gestión técnica y operativa. El rol de estas entidades desconcentradas se enmarca fundamentalmente en la Ley de Administración y Control Gubernamentales, el Reglamento para el ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República y el Reglamento de la responsabilidad por la función pública.

A razón de lo anterior, las GDC son los brazos operativos de la Contraloría, que tiene como un ámbito de intervención a los gobiernos subnacionales. En efecto, en las entrevistas realizadas se subrayó la autonomía que tienen las GDC en la determinación de sus planes de auditoría; sin embargo, ese proceso es coordinado con la oficina central; dependiendo del área, existe un proceso de coordinación entre estas gerencias y las distintas subcontralorías (subcontraloría de servicios legales, subcontraloría de control interno, subcontraloría de auditoría externa en autonomías, subcontraloría general, subcontraloría de servicios técnicos, subcontraloría de auditoría externa); es más, las GDC tienen una estructura orgánica similar a la oficina central. A su vez, el nombramiento de las principales autoridades de estas gerencias está en manos del Contralor, determinación que se basa en criterios técnicos -así se afirmó en las entrevistas efectuadas-; la presencia de la Contraloría en el ámbito departamental concentra alrededor del 45% de los recursos humanos, y cada una de las gerencias tiene un equipo de auditores abogados e ingenieros (Herbas 2012).

Las GDC fundamentalmente son responsables de llevar adelante auditorías de control externo y de evaluar los informes de auditoría interna. Los tipos de auditoría que se realizan en el ejercicio del control gubernamental son: auditoría financiera, auditoría operacional, evaluación de los sistemas de administración y control SAYCO, auditoría ambiental, auditoría de proyectos de inversión pública, auditoría de tecnologías de la información y la comunicación y auditoría especial.

Considerando los tipos de auditoría existente, las auditorías a servicios públicos pueden ser desarrolladas en el marco de una de estas auditorías. Por otro lado, los informes de auditoría externa pueden conducir a hallazgos que signifiquen algún tipo de responsabilidad, o solamente a recomendaciones que la máxima autoridad deberá incorporar.

Las GDC funcionalmente dependen de las subcontralorías de áreas, quienes dan los lineamientos anuales para elaborar el Programa Operativo Anual (POA). Según se pudo sistematizar, este proceso de relacionamiento entre las gerencias departamentales y las subcontralorías se encuentra coordinado, y se asume que las gerencias pueden identificar estratégicamente las auditorías que se deben priorizar en su departamento.

En el caso de los informes de auditoría externa, éstos son enviados a la Contraloría inmediatamente luego de ser concluidos, asimismo, y de forma simultánea, se dirigen a la máxima autoridad de la entidad pública auditada. En el caso de las recomendaciones, el máximo ejecutivo de la entidad tendrá diez días hábiles para expresar por escrito a la Contraloría o a la unidad de auditoría de la entidad que ejerce tuición o al profesional o firma contratada, según corresponda, la aceptación de cada una de ellas; en caso contrario fundamentará su decisión (DS 23215). Los informes de auditoría que incluyan hallazgos que pueden significar un dictamen de responsabilidad deben ser sometidos a aclaración; estos hallazgos son dados a conocer a la máxima autoridad de la entidad pública y a las personas presuntamente involucradas, quienes dispondrán de un plazo de 10 días hábiles o más, a criterio debidamente justificado del jefe de la unidad de auditoría de la Contraloría o de la entidad Pública (DS 2321 5).

## Entidades subnacionales seleccionadas

En los últimos años el debate sobre las industrias extractivas ha cobrado interés por diversos grupos académicos, políticos y sociales. Por un lado, resaltando los beneficios fiscales que representa para el Estado y sus regiones; pero también, sobre los riesgos de dicha actividad, ya sea por los impactos sociales y ambientales que genera o por la vulnerabilidad y fragilidad que representa en el crecimiento económico de un país.

Si consideramos el lado de los beneficios, no hay duda de que el contexto externo (precios del petróleo y de minerales) y la reforma a la Ley de Hidrocarburos han conducido a un incremento de las transferencias fiscales a los gobiernos subnacionales, hecho que ha colocado en la agenda pública subnacional la importancia del uso eficiente y eficaz de estos recursos fiscales, buscando que estos aporten a una agenda de desarrollo distinta a la impulsada en la última década.

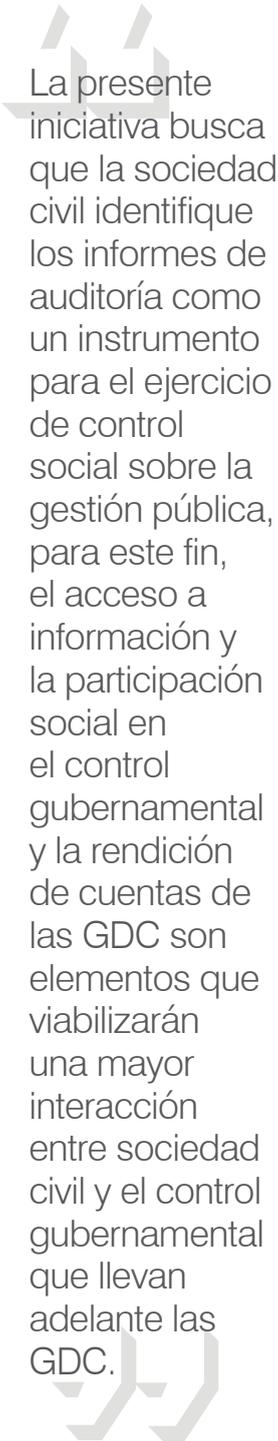
Frente a esa importancia, la CGE ha impulsado auditorías a los recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos<sup>59</sup>. Por otro lado, en los últimos años las cuentas fiscales de los gobiernos subnacionales han registrado un aumento sustancial: a octubre de 2012 los gobiernos departamentales registraron en sus cuentas un monto de \$USD 814 millones sin ejecutar, en tanto que en el nivel municipal esa cifra fue de \$USD 1.335 millones.

En ese marco, los informes de auditoría son un instrumento importante para valorar el correcto manejo de los ingresos fiscales en los gobiernos subnacionales.

La presente iniciativa busca que la sociedad civil identifique los informes de auditoría como un instrumento para el ejercicio de

---

59 De las auditorías efectuadas se hace especial mención al caso de Tarja, donde el gobierno departamental suscribió un convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), incumpliendo disposiciones legales, transfiriendo a este organismo casi el 60% de lo que reciben. Asimismo, según se observa en el uso de los recursos, se habrían cubierto gastos no contemplados en el DS 28421, se otorgaron anticipos sin contar con diseños actualizados ni terrenos saneados, y se incumplieron plazos establecidos por las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.



La presente iniciativa busca que la sociedad civil identifique los informes de auditoría como un instrumento para el ejercicio de control social sobre la gestión pública, para este fin, el acceso a información y la participación social en el control gubernamental y la rendición de cuentas de las GDC son elementos que viabilizarán una mayor interacción entre sociedad civil y el control gubernamental que llevan adelante las GDC.

control social sobre la gestión pública, para este fin, el acceso a información y la participación social en el control gubernamental y la rendición de cuentas de las GDC son elementos que viabilizarán una mayor interacción entre sociedad civil y el control gubernamental que llevan adelante las GDC.

Se ha identificado tres gerencias departamentales para aplicar la encuesta, dos de ellas ubicadas en regiones productoras de hidrocarburos (son la GDC de Cochabamba y Chuquisaca), aunque no son los principales departamentos productores de hidrocarburos, y la tercera localizada en un departamento que produce minerales (GDC de Oruro).

Por otro lado, como son entidades desconcentradas, algunos puntos fueron valorados haciendo un análisis sobre las acciones y productos de la oficina central de la CGE, por ejemplo, la estrategia de comunicación.

## Resultados del estudio

### Acceso a la información

La Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción (PNTLCC), aprobada a pocos meses de la reforma constitucional mediante Decreto Supremo 214, establece lineamientos de política que tendrían "(...) la finalidad de contar con instrumentos orientados a la prevención, investigación, transparencia, de acceso a la información y sanción de actos de corrupción" (Art 1 DS 214). En ese marco la PNTLCC establece, entre otros aspectos, la diversificación de soportes en los que la información se entrega a la ciudadanía (impresos, medios escritos, cartillas, medios radiofónicos locales, etc.). Pero además, establece la universalización del uso de Internet y las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en los sujetos obligados, es decir, obliga a las entidades públicas a colocar información institucional en sus respectivas web.

#### i. Sitio web

Las Gerencias Departamentales de la Contraloría (GDC) no disponen de un sitio web institucional, sino que la información de dichas gerencias está disponible en la web de la CGE.

Se consideró como información mínima a divulgar mediante el portal de la CGE los denominados planes de auditoría (POA), los informes de gestión anual y los informes de auditoría, todos éstos para cada GDC. Los dos primeros -pese a que se producen- no son puestos a disponibilidad del público mediante el sitio web de la CGE. En el caso de los informes de auditoría, existe bastante información actualizada, sin embargo, ésta requiere que esté ordenada y presentada por departamento.

Además de considerar la disponibilidad de documentación en la web, es importante valorar la periodicidad de la información, y para ello se consideraron tres tipos de contenidos: i) noticias, la web contiene un espacio específico sobre noticias vinculadas al control gubernamental, la actualización es permanente; sin embargo, vale indicar que este sitio web fue modificado hace pocos meses y en esta nueva versión se ha retirado un buscador de noticias, que en la versión anterior existía; u) resoluciones, se ha valorado la disponibilidad de información legal relevante para el control gubernamental, en ese sentido, el portal incorpora un espacio en el que se puede descargar la legislación vigente que regula el control gubernamental y el rol y/o competencias de la CGE, sin embargo, debemos apuntar que es necesario reforzar este espacio incorporando las resoluciones emitidas por la CGE, que son fundamentales para conocer determinadas regulaciones del control gubernamental; iii) finalmente, los informes de auditoría, el nuevo portal de la CGE incorpora un buscador de informes de auditoría bastante completo, la actualización se realiza entre 1 a tres meses.

El sitio web incorpora distintas herramientas que permiten una mejor navegabilidad en el sitio. Pero debemos enfatizar que a diferencia del formato que anteriormente exhibía este sitio, se han retirado aquellos medios por los que la ciudadanía podía establecer contacto con la CGE, ya sea para plantear dudas, solicitudes de acceso a información o para dar a conocer denuncias. En ese marco la web cumple un rol más informativo, y no aprovecha la posibilidad de interacción con los actores sociales.

La PNTLCC establece que el sitio web es un mecanismo de información institucional; si bien es cierto que la CGE está cumpliendo con ese mandato, es recomendable construir páginas web para cada una de las GDC. Esta medida permitirá: i) ordenar los informes de

auditoría según departamento y así resaltar los resultados de estos informes para la región, haciendo ver a la sociedad civil en general la utilidad de estas auditorías; ii) visibilizar a las GDC como las entidades responsables del control gubernamental en su región; iii) convertir el portal web en un canal de interacción entre el actor social regional y la entidad de control gubernamental; iv) que cada GDC socialice información de su gestión institucional, como ser los planes de auditoría e informes de gestión. No obstante, este medio de comunicación requiere ser complementado con productos comunicacionales que lleguen a segmentos de población que aún no están familiarizados con el servicio de Internet o que no tienen acceso al mismo<sup>60</sup>.

## ii. Disponibilidad y calidad de información relevante<sup>61</sup>

El Decreto Supremo N° 28168, del 17 de mayo de 2005 y el Decreto Supremo N° 214, del 22 de julio de 2002 constituyen dos normas que establecen el marco legal que debiera facilitar o viabilizar el acceso a información sobre el sector público, tanto a nivel central como descentralizado, autárquico y desconcentrado. Sin embargo, aún existen dificultades burocráticas que dificultan el normal acceso a información.

### a) Información institucional

Se considera que no es accesible al público aquella información que comprende: i) el marco normativo que regula las acciones de las gerencias departamentales; ii) el organigrama de cada GDC; y iii) la misión y visión de las instituciones. Estos datos institucionales fueron solicitados a cada GDC, pero la respuesta no fue positiva en ninguna de ellas: se sugirió tomar contacto con la oficina central de la CGE para efectivizar la entrega de documentación. Por su parte, esta ofici-

---

60 Según el Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OS ILAC), de cada 100 habitantes, 10 son usuarios de Internet; asimismo en Bolivia el costo de Internet es el más alto en la región.

61 Por el carácter descentralizado de las GDC, varios de los puntos evaluados en este acápite tuvieron que considerar información a nivel de la oficina central de la CGE. Sin embargo, en el marco del proceso autonómico que vive el país -y en consideración de los resultados que se presentan a continuación-, es importante que las GDC cuenten con un marco regulatorio dentro del control gubernamental que: i) viabilice su interacción con la sociedad civil, y ii) oriente la construcción y socialización de la información existente en cada dependencia de la GDC, pues información como el plan de auditoría (POA) sería relevante para la articulación con la sociedad civil organizada en cada región.

na no dio respuesta - hasta la fecha de redacción del presente informe- a la solicitud de información enviada. De forma complementaria, se realizó un ejercicio ciudadano: una persona en cada departamento se aproximó a la GDC a fin de solicitar la misma información. Las tres gerencias no proporcionaron información física.

#### b) Información sobre el ciclo de auditoría

Respecto a los planes de auditoría, estos documentos se solicitaron de forma escrita a cada GDC, pero no se proporcionaron, y se indicó que dicho requerimiento debe ser planteado a la oficina central de la CGE, sugerencia que fue asumida pero que -a la fecha de finalización de este informe-no tuvo respuesta. De ello se desprende que los planes de auditoría son documentos de difícil acceso.

En cuanto al lenguaje y formato de presentación, considerando el POA institucional 2012 de la CGE se puede decir que éste tiene un lenguaje técnico, poco comprensible por un público no especializado en temas de control. Sin embargo, para un tipo de público con un nivel de conocimiento sobre temas de monitoreo y control, el formato del POA es ordenado y detallado, no solo en temporalidad sino que también hace mención a responsables y realiza un esfuerzo por determinar las horas hombre de trabajo.

En el caso de los informes de auditoría, se considera que están disponibles al público de forma sencilla y rápida mediante la web de la CGE y sin costo alguno (existe un buscador que permite conocer dichos documentos), pero utilizando la solicitud escrita, la obtención de estos documentos no es sencilla, y en caso de darse curso, la respuesta puede tomar más de 15 días. Por otro lado, sobre la calidad de la información, los informes de auditoría disponibles en la web están planteados en un lenguaje coloquial, con resúmenes ejecutivos que sintetizan información central de los informes de auditoría.

#### c) Información sobre el personal en cargos directivos

Considerando que son entidades desconcentradas, se optó por solicitar información del personal directivo de cada GDC a la Gerencia de Recursos Humanos de la CGE. La respuesta demoró poco más de 15 días, pero ésta solicitaba señalar la finalidad y objetivo del requerimiento de la información, a efecto de determinar la procedencia

de la solicitud. Si bien se estableció una explicación y justificación del requerimiento, la nueva respuesta de dicha gerencia de recursos humanos indicó “en lo que refiere a los datos del personal ejecutivo de la CGE (nombre, cargo, número de contacto, currículum vitae y salario) la misma no es procedente, toda vez que responde a datos de carácter personal, lo cual no implica falta de transparencia en cuanto a acceso a la información”. En ese marco, no se proporcionó ninguna información sobre el personal directivo de las GDC.

#### d) Información sobre la gestión financiera/ presupuestaria<sup>62</sup>

Información presupuesto asignado: resulta de difícil acceso, pues en realidad estos datos no están en la web de la Contraloría, sino que han sido localizados en la web del MEFP. Se ha revisado la Ley Financial 2013 y efectivamente existe bastante información, el acceso es rápido, sin costo alguno y tiene un grado de detalle hasta nivel de actividad. Si bien esta información es relevante debemos indicar que es comprensible solo para grupos que manejan este tipo de datos, dificultando su lectura a públicos no especializados en temas presupuestarios.

Información presupuesto ejecutado: resulta de difícil acceso, pues estos datos no se encuentran disponibles en la web de la Contraloría sino en la del Viceministerio de Presupuestos y Contabilidad Fiscal, en un *link* que deriva a otro sitio denominado SIGMA. A razón de lo anterior, la información se accede de forma inmediata y sin costo alguno; no obstante, el nivel de desagregación es muy bajo, existen cifras muy generales sobre la ejecución, por ejemplo, no permite distinguir la ejecución según los lineamientos del POA.

Contrataciones de bienes y servicios: en la web de la CGE se informa que todo lo relacionado al Programa Anual de Contrataciones de la Contraloría General del Estado se dispone en el Sistema de Contrataciones Estatales<sup>63</sup>. La información presentada allí sobre contrataciones que efectúa la CGE es accesible, inmediata y sin ningún costo. Asimismo, la página pone a disposición la normativa legal vigente que regula las contrataciones públicas.

62 Toda información financiera de la CGE está disponible en la web del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) y de sus respectivos Viceministerios.

63 El portal de la CGE deriva un *link* de acceso a dicho sistema (SICOES), detallando el procedimiento para acceder a la información.

## Participación ciudadana

Valorar la participación ciudadana en la gestión institucional de las gerencias departamentales, como también en la misma CGE, antes de constituirse en una práctica institucional es en realidad un desafío para el control gubernamental. En el proceso de sistematización se pudo recoger dos visiones. Por un lado, el reconocimiento de que la participación ciudadana puede fortalecer algunos ámbitos de la gestión del control gubernamental, aunque de por medio, se percibe que dicho proceso puede complejizar y burocratizar esta competencia. Un segundo elemento radica en que la norma vigente sobre control gubernamental no obliga explícitamente a incorporar medidas e instrumentos que permitan acercar la participación ciudadana al control gubernamental.

### i. Participación ciudadana en la designación de funcionarios

En Bolivia la designación de las autoridades en las GDC es efectuada por la máxima autoridad de la Contraloría, que es el Contralor General. Se ha indicado que los responsables de las GDC son profesionales con experiencia en auditoría, asimismo, el gerente departamental y los subcontralores de auditoría constitucional, externa e interna, deben ser auditores para ocupar estos cargos.

### ii. Participación ciudadana en la programación de auditorías

La CGE ha establecido procedimientos para que la sociedad civil pueda presentar denuncias, que puedan convertirse en objeto de control gubernamental<sup>64</sup>. El mecanismo está institucionalizado<sup>65</sup> y su alcance es general y abierto.

La denuncia debe realizarse de forma escrita, y puede presentarse en las gerencias departamentales, sin necesidad de que el actor social viaje a la oficina central de la CGE. A su vez, la CGE ha elaborado una cartilla informativa que expresa el sentido y procedimiento que debe seguir el actor para presentar su denuncia. Asimismo, en los informes

---

64 Cabe destacar que la PNTLCC establece la denuncia como una herramienta de auditoría y control social.

65 La CGE cuenta con el Procedimiento de tratamiento de solicitudes de auditoría y denuncias, vigente desde el 10/11/03.

del Contralor General del Estado se puede identificar las características y resultados de estas denuncias<sup>66</sup>.

Por otro lado, se nos informó que entre el 20% y el 30% de las denuncias efectuadas activan auditorías. A fin de que las denuncias ciudadanas tengan algún impacto, es central la presentación de documentación de respaldo, que debe ser: documentación original, fotocopia legalizada en lo posible o fotocopia simple legible, y debe guardar relación con el objeto de la denuncia.

### iii. Participación ciudadana en el proceso auditor

Se ha valorado dos formas de participación, por un lado, la participación de la sociedad civil en la otorgación de información sobre el objeto de las auditorías durante el proceso auditor, sobre lo cual se pudo notar que no hay un mecanismo específico, pero se indicó que no hay dificultad si los ciudadanos envían mediante vía formal información que pueda contribuir a las auditorías que se están realizando. Por otro lado, no existe un mecanismo que involucre a la sociedad civil en el proceso auditor como una forma de complementar las tareas de control gubernamental, ni se realizan sistemáticamente procesos de capacitación a la sociedad civil en la materia.

### iv. Participación ciudadana en el seguimiento de recomendaciones u observaciones formuladas luego del proceso auditor

La Contraloría o las gerencias departamentales no tienen mecanismos mediante los que se puede vincular a la ciudadanía para el seguimiento de las recomendaciones u observaciones de las auditorías concluidas. No existe ningún momento en el que la sociedad civil puede participar sistemáticamente en el monitoreo de las recomendaciones planteadas en los informes de auditoría. Frente a este hecho, la elaboración de las cartas orgánicas y los estatutos autonómicos brindan la posibilidad de institucionalizar espacios para dar a conocer el resultado de las auditorías como también para establecer un monitoreo de las recomendaciones u observaciones que plantean

---

66 Si la denuncia cumple con todos los requerimientos exigidos, el Contralor evalúa la pertinencia de incorporar el caso en el plan anual de operaciones (POA), para lo que se considera i) que la denuncia corresponda al ámbito de aplicación de la Ley 1178; ii) si se cuenta con los recursos humanos y económicos para realizar la auditoría; iii) la magnitud y el impacto de la denuncia ya ha programado la auditoría o ya la ha realizado. Para mayor información, véase cartilla "¿Cómo hacer la denuncia?", elaborada por la CGE.

estos informes, proceso que debiera ser reglamentado, a fin de aprovechar la presencia de la sociedad civil en estos espacios.

#### v. Canales de atención a la ciudadanía

En los últimos meses los canales de atención se han reducido a la vía telefónica y a la vía escrita; si bien con anterioridad a los cambios que se realizaron en la web de la CGE, se disponía de un *e-mail*, que permitía comunicarse con funcionarios de la CGE, instrumento que no ha sido reincorporado.

En cuanto a la efectividad de estos medios, el más utilizado es la vía escrita, pues cuando se plantea de manera oral el requerimiento, éste deriva en exigir al usuario la elaboración de una carta formal solicitando la información o las aclaraciones necesarias. Las respuestas en su mayoría son lentas y burocráticas.

Otro mecanismo al que se hace especial mención en los informes del Contralor es el de una plataforma de atención y orientación al público, que se realiza en castellano y aymara. Por cierto, la Contraloría fue una de las primeras entidades en establecer la utilización de al menos dos idiomas oficiales.

### **Rendición de cuentas**

#### i. Informes de gestión

Cada GDC elabora y remite anualmente sus informes de gestión a la CGE, instancia que consolida la información (programática y financiera) de las nueve gerencias departamentales, sistematización que posteriormente es plasmada en el Informe Anual del Contralor. Por ejemplo, en el informe del Contralor 2011 figura información sobre seguimientos a

Otro mecanismo al que se hace especial mención en los informes del Contralor es el de una plataforma de atención y orientación al público, que se realiza en castellano y aymara. Por cierto, la Contraloría fue una de las primeras entidades en establecer la utilización de al menos dos idiomas oficiales.

dictámenes por departamento y oficina central, seguimientos a procesos por departamento y oficina central, entre otros elementos.

Si bien este proceso deriva en un documento que contiene información útil y relevante sobre la gestión institucional de la CGE, debemos indicar que por la importancia y rol que cumplen las gerencias departamentales en cada región, es igual de importante que los informes de gestión de cada gerencia estén disponibles al público. En un ejercicio ciudadano de acceso a estos informes de gestión en cada GDC se evidenció que estos no están disponibles a simple solicitud, y en ese proceso se sugirió tomar contacto con la CGE.

## ii. Estrategia comunicacional<sup>67</sup>

A nivel de la CGE, desde 2008 se puede notar acciones comunicacionales amplias haciendo uso de diferentes medios<sup>68</sup>. En el año 2009 se creó la agencia de noticias de la Contraloría (ANC) como fuente y emisor de las notas de prensa institucionales. Los formatos y medios comunicacionales utilizados en los últimos años son variados, e incluyen: resumen ejecutivo de los informes de auditoría concluidos (todos disponibles en la página web de la CGE), elaboración de cuadernos didácticos<sup>69</sup>, conferencia de prensa, radio (entrevistas y programas de sensibilización), y televisión<sup>70</sup>.

Este listado de acciones comunicacionales refleja un esfuerzo importante, pero debe ser complementado sostenidamente con una mirada al ámbito regional. Por otro lado, una estrategia de comunicación puede ser acompañada por procesos de formación y capacitación a organizaciones sociales sobre los distintos temas del control gubernamental. Si bien a la fecha solo se hace la capacitación a funcionarios públicos, se debería evaluar la posibilidad de extender este proceso a organizaciones sociales, acción que facilitaría una relación más productiva entre las entidades de control gubernamental y las organizaciones sociales.

---

67 La valoración de la estrategia de comunicación se realiza a partir de una mirada a las acciones que se promueven desde la oficina central de la CGE, y no así desde las mismas GDC.

68 Por las características de los medios de información utilizados, los receptores son diversos, desde agentes públicos hasta actores sociales y privados.

69 Entre ellos, "Supervisando y Controlando la Administración Pública ¡Contigo!", "Pasos para hacer su declaración jurada", "Responsabilidad por la Función Pública", "¿Cómo hacer una denuncia?", etc.

70 También se llevó adelante una campaña televisiva, que consistió en la producción de tres spots denominados "Ayer y Hoy", "Lucha contra la corrupción" y "Denuncia con mensajes propios".

## Rendimiento

Para el nivel de la CGE, el DS 23215 en su artículo 69° indica que mediante informe anual al Presidente de la República, con copia al Congreso Nacional, la entidad rendirá cuentas de la labor realizada en función directa de los recursos asignados y desembolsados. Dicho informe incluirá los resultados de las auditorías y de la capacitación, evaluando la suficiencia del monto ejecutado para el desarrollo del personal profesional de la administración pública<sup>71</sup>.

### i. Planificación del ejercicio auditor

Las GDC formulan su POA de forma independiente, producto que es enviado a la oficina central de la CGE, a sus respectivas subcontralorías, a fin de recibir una probación. A su vez, durante la ejecución del POA se pueden incorporar auditorías aunque no hayan sido inicialmente identificadas. Ello puede responder a una iniciativa propia de la GDC, como ser el resultado de denuncias efectuadas por actores públicos y privados sobre hechos que ameritan una auditoría.

### ii. Gestión del control

Si rescatamos la idea de un informe de gestión por cada GDC, se podría esperar que éste muestre datos referidos a la efectividad de la planificación, el impacto de las auditorías respecto a los presupuestos locales, o el monitoreo de las recomendaciones u observaciones de las auditorías, etc. La ausencia de este tipo de información nos permite realzar la necesidad e importancia de difundir los informes de gestión de cada GDC, con seguridad de que la situación de estas variables será diferente en cada gerencia, pero contribuirá a fortalecer la imagen del control gubernamental respecto a su rol constitucional y a que la sociedad civil identifique estas actividades como insumos para su control social.

### iii. Pertinencia de la función de la auditoría para la gestión y/o control de los servicios públicos

La información relativa a la proporción de auditorías en servicios públicos respecto al total de auditorías realizadas, así como sobre

---

71 Este informe es un instrumento que permite construir una valoración del desempeño institucional.

aquellas que fueron de seguimiento a lo largo de 2011, no es particularizada o diferenciada en los informes de la CGE y no se conoce si los informes de gestión de las GDC hacen especial mención a este tipo de auditorías. La información, por tanto, existe pero requiere un reordenamiento; por ejemplo, además de presentar en el portal web de la CGE los informes de auditoría según tipo de auditoría, podría clasificarse la información según sectores, procedimiento que permitiría identificar y clasificar el tipo de recomendaciones o hallazgos según sector, información que puede orientar a la formulación de políticas de prevención por sector a partir de recomendaciones generales para todas las GDC.

#### iv. Calidad de gestión

En el primer trimestre de 2011, se realizó una evaluación final a la ejecución del programa de operaciones de la gestión 2010. Asimismo, a mediados de 2011 se dio seguimiento a los avances y ejecución del POA 2011, la ejecución presupuestaria y las actividades programadas en el programa anual de contrataciones. Por otro lado, la Gerencia Nacional de Auditoría Interna (GNAI) ha realizado auditorías internas a la CGE.

Un aspecto central para la calidad de gestión de la CGE es el fortalecimiento de capacidades de los funcionarios públicos<sup>72</sup>. En ese marco, se cuenta con el centro de capacitación y especialización de los servidores públicos en los sistemas de administración y control gubernamental, denominado CENCAP<sup>73</sup>.

Por otro lado, desde 2010 se lleva adelante el programa de reforma y fortalecimiento institucional, que incluye un proyecto de modernización tecnológica basado en Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), al tiempo que se instalaron equipos que permiten resguardar todo tipo de información de la entidad en formato digital (archivos, informes de auditoría, bases de datos de la CE).

---

72 Es así que la Ley 1.178, en su artículo 23, establece que la CGE es la responsable de promover programas de capacitación y especialización de servidores públicos en el manejo de los sistemas de administración y control gubernamental.

73 La oferta académica del CENCAP se ajusta anualmente (disponible en la web de la CGE). En el año 2011 se efectuaron 1.134 eventos, con 28.407 asistentes, a nivel de los gobiernos municipales, departamentales y de la administración central.

De lo descrito anteriormente cabe resaltar dos temas. Por un lado, existe capacidad instalada en la CGE para la formación y capacitación de actores sociales sobre temas relacionados a la Contraloría. Si bien actualmente no existe un proceso que priorice la formación de actores sociales en temas de control gubernamental, este es un aspecto que puede ser promovido desde las GDC y la CGE. Por otro lado, el proceso de modernización que lleva adelante la Contraloría puede facilitar el acceso a información en temas de control gubernamental, la creación de sitios web por cada GDC y la facilitación de procesos de formación y capacitación a actores sociales vía el portal de la CGE.

#### v. Política de gestión del personal

En líneas generales, el proceso de contratación es abierto mediante convocatoria, la que es publicada en la gaceta y también en la web de la CGE; se realiza un proceso de evaluación curricular (antecedentes) y se establece una evaluación o examen técnico y entrevistas personales (evaluación de conocimientos técnicos).

Respecto a mecanismos de protección laboral, debemos decir que está prohibida la sindicalización. Específicamente, los empleados públicos -definidos por la nueva CPE y el Estatuto del Funcionario Público<sup>74</sup> vigente (Ley 2027 del 27 de octubre de 1999) como servidores públicos- no pueden sindicalizarse, es decir, formar sindicatos, realizar vida política sindical y ejercer todos los derechos colectivos establecidos por la legislación laboral vigente (fuero sindical, declaración en comisión de los dirigentes y negociación colectiva).

Finalmente, en relación con normas de ética institucional, el Estado boliviano cuenta con un Reglamento de la responsabilidad por la función pública y un Estatuto del Funcionario Público<sup>75</sup>.

---

74 El Estatuto de Funcionario Público no reconoce expresamente a los funcionarios públicos, donde están incluidos los funcionarios de carrera, a contrato y consultores de la Contraloría General del Estado Plurinacional.

75 Asimismo, la CPE en su artículo 235, indica que son obligaciones de los servidores públicos prestar declaraciones juradas de bienes y rentas antes, durante y después del ejercicio del cargo. Sobre este último, vale resaltar que se dispone de un sistema de información que proporciona datos sobre las declaraciones juradas de los servidores públicos (<http://www.cge-djbr.gob.bo>).



# Interacción entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Ciudadanía:



Desarrollos, Lecciones Aprendidas  
y Desafíos de la Participación Ciudadana  
en el Control Fiscal en América Latina \*

PUNTOS DE VISTA

\* Informe presentado en el marco de la OLACEFS por Luis Fernando Velásquez Leal, experto en el diseño e implementación de programas de participación ciudadana en el control fiscal en América Latina (lvelasquez@ac-colombia.net).

## Resumen

La interacción entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores -EFS- y la ciudadanía es relativamente reciente. Los procesos democratizadores de los años ochenta y noventa en América Latina, así como las demandas ciudadanas por un mayor involucramiento en los asuntos públicos han creado las condiciones para desarrollar, tanto desde la sociedad civil como desde las EFS, espacios de mayor entendimiento entre los gobiernos y los ciudadanos que favorecen de manera general el buen gobierno, la transparencia de la gestión pública, el acceso a la información y la rendición de cuentas públicas a la ciudadanía. Si bien el establecimiento de relaciones de confianza entre las EFS y la ciudadanía está determinada por múltiples factores relacionados con el contexto político, económico y social e incluso por la relación histórica entre gobernantes y gobernados de cada país, las EFS de América Latina, miembros de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores –OLACEFS–, evidencian un importante camino en este sentido. Este capítulo presenta de manera detallada la evolución de esta relación vista desde la perspectiva de la institucionalidad de los organismos de control; las herramientas desarrolladas para el fortalecimiento de la participación ciudadana en el control fiscal; las experiencias más significativas llevadas a cabo durante el período 2007-2012; las lecciones aprendidas como resultado de la implementación de los mecanismos de participación ciudadana en América Latina y los desafíos institucionales que enfrentan las EFS para mejorar la calidad del control fiscal a partir del involucramiento ciudadano en su quehacer institucional. La experiencia, los aportes y el camino recorrido por parte de las EFS de América Latina, constituyen un invaluable insumo para aquellas entidades de control de otras latitudes que

Los órganos de control externo de la administración pública, como responsables de la vigilancia de la correcta inversión de los recursos del Estado constituyen una garantía para el uso adecuado de los recursos públicos, además de ser piedra angular para el mejoramiento de la gestión de las instituciones del Estado.

deseen incorporar la participación ciudadana en el control fiscal como parte de sus estrategias de fortalecimiento institucional y de acercamiento a los ciudadanos.

## I. Participación ciudadana y control fiscal en América Latina: el camino recorrido

El desarrollo de las democracias modernas está sustentado entre otros, por el principio de promoción de participación de la ciudadanía y de sus organizaciones en las decisiones públicas, en especial de aquellas que afectan de forma directa el bienestar y desarrollo de sus comunidades.

Los órganos de control externo de la administración pública, como responsables de la vigilancia de la correcta inversión de los recursos del Estado constituyen una garantía para el uso adecuado de los recursos públicos, además de ser piedra angular para el mejoramiento de la gestión de las instituciones del Estado. En este sentido, el trabajo de las EFS, constituye una garantía para la transparencia en el manejo de los recursos del erario; representa para la sociedad la posibilidad de generar dinámicas que facilitan una mayor inclusión social<sup>1</sup> al facilitar el análisis de la inversión pública en las políticas

1 La Inclusión Social es un proceso que asegura que todas las personas tengan las oportunidades y los recursos necesarios para participar plenamente en la vida económica, social y política y para disfrutar de unas condiciones de vida normales. La inclusión social está relacionada con la integración, la cohesión, la justicia social.

sociales y de bienestar desde las perspectivas de género<sup>2</sup>, y los enfoques poblacional<sup>3</sup> y diferencial<sup>4</sup>; coadyuva al fortalecimiento democrático e impacta directamente en el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, al evidenciar la materialización de las políticas públicas trazadas por los gobiernos.

Consecuentemente con la tendencia mundial de privilegiar un mayor involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos, las EFS de América Latina emprendieron, desde finales de la década de los noventa, importantes iniciativas para promover la participación ciudadana como una herramienta para mejorar la calidad del control externo.

La década de los ochenta evidenció, en gran parte de los países de América Latina, el inicio de un proceso de transición a la democracia orientado a construir instituciones políticas confiables y efectivas que aseguraran la igualdad de las personas frente al Estado y la ley<sup>5</sup>; la correcta inversión de los escasos recursos públicos y la participación de sectores políticos, económicos y sociales tradicionalmente excluidos de las decisiones públicas. Este proceso se caracterizó por un impulso hacia la modernización y reducción del Estado mediante la puesta en marcha de la descentralización política y administrativa, el acotamiento del poder presidencial, la generación de mecanismos de responsabilidad en el sector público y por una incipiente, pero

---

2 La perspectiva de género es una herramienta para el análisis que permite determinar la forma como se organizan y estructuran las relaciones entre mujeres y hombres en un determinado contexto. El enfoque de género presupone una mirada crítica al significado que las sociedades atribuyen a la relación entre hombres y mujeres; su articulación con los procesos sociales, la respuesta de las instituciones a sus necesidades y demandas y a la construcción de su propia identidad.

3 El enfoque poblacional aborda la relación en doble vía entre las características de una población tales como su volumen, ubicación en el territorio, movilidad y estructura cambiante y su incidencia en los procesos sociales, económicos y ambientales del territorio. En este sentido, está orientado a garantizar, desde el Estado, el mejoramiento de la calidad de vida y la garantía de bienestar de su población.

4 El enfoque diferencial reconoce las necesidades de las personas y grupos sociales a partir de situaciones específicas relacionadas con su vulnerabilidad, como resultado de inequidades generadas por las estructuras de la sociedad; consecuentemente un enfoque diferencial está orientado a brindar una adecuada atención y protección de los derechos de vulnerados, haciendo visibles las formas de discriminación subyacentes en la sociedad.

5 Al respecto se sugiere consultar el documento de Rafael Montoya Bayardo "Algunas reflexiones sobre los procesos de transición y consolidación democrática en América Latina", publicado en Revista Mexicana de Política Exterior, disponible en el: [portal.sre.gob.mx/irm/pdf/Montoya.pdf](http://portal.sre.gob.mx/irm/pdf/Montoya.pdf).

Asumir la nueva responsabilidad de promover la participación ciudadana en el control fiscal como parte del quehacer institucional de las EFS implicó realizar un proceso reflexivo, determinado, entre otros, por factores tales como el contexto político e institucional, así como por el devenir histórico propio de cada país de la región.

progresiva, apertura de espacios para la participación ciudadana en la gestión y control del Estado, así como de la rendición de cuentas por parte de los funcionarios y empleados del Estado, como parte del quehacer de la función pública.

Acorde con los desafíos de la ola democratizadora de los ochenta y noventa, las Entidades Fiscalizadoras Superiores –EFS– de América Latina emprendieron importantes iniciativas para promover la participación de la ciudadanía y de sus organizaciones como una herramienta para mejorar la calidad del control externo, inspiradas en la V Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores –OLACEFS– de 1995, que dio origen a la Declaración de Lima de ese mismo año. En esta declaración, la participación ciudadana fue concebida como “fuente de información calificada y permanente sobre las áreas críticas de la administración pública”.

Asumir la nueva responsabilidad de promover la participación ciudadana en el control fiscal como parte del quehacer institucional de las EFS implicó realizar un proceso reflexivo, determinado, entre otros, por factores tales como el contexto político e institucional, así como por el devenir histórico propio de cada país de la región.

Consecuentemente, las EFS de América latina se vieron enfrentadas a definir, como parte de un proceso de reflexión interna ¿qué tipo

de colaboración y participación de la ciudadanía debería promoverse?; ¿cuáles deberían ser los alcances y límites de los espacios de participación dispuestos para que dicha colaboración se concretase de manera efectiva, sin que ésta interfiera con la independencia y la responsabilidad del control institucional?; ¿qué transformaciones legales y de cultura organizacional al interior de las EFS eran necesarias para propiciar esa participación ciudadana en el control fiscal?; y ¿qué tanto podían incidir las estructuras institucionales y los modelos de control fiscal en el desarrollo de estrategias de promoción de la participación ciudadana?; entre muchos otros interrogantes.

Desde entonces, las EFS orientaron sus esfuerzos a crear instancias para la recepción, atención, trámite y resolución de denuncias ciudadanas sobre irregularidades en el manejo de los recursos públicos. De manera progresiva fueron implementándose sistemas y vías de participación ciudadana en el control fiscal que implicaron el desarrollo de normas y modalidades de participación y cooperación entre éstas y la sociedad civil.

En 2004, la XIV Asamblea General de la OLACEFS realizada en Buenos Aires recomendó profundizar la discusión sobre la importancia del involucramiento de la ciudadanía en el control público; reforzar la rendición de cuentas con el propósito de publicitar los actos de gobierno y facilitar el acceso a la ciudadanía; asimismo, recomendó explorar nuevas formas de articulación del control fiscal con el control ciudadano, especialmente para la etapa de planificación de la actividad de control y para el seguimiento de las recomendaciones y/o disposiciones de los informes de auditoría, productos del control fiscal. Ese mismo año, la Asamblea General definió el control ciudadano como “el derecho y la obligación que tienen los ciudadanos, en cuanto miembros de una sociedad, de intervenir en forma directa o a través de sus representantes legítimamente elegidos, en el control de la gestión pública, y de velar porque las instituciones del Estado y sus gobernantes, en quienes han delegado el poder y la autoridad para dirigir la sociedad en aras del bien de todos, utilicen y administren los

recursos públicos de la nación de manera honesta, equitativa, transparente y eficiente, en beneficio de toda la colectividad”<sup>6</sup>.

Por su parte, la Declaración de Asunción de 2009, reflejó el interés de la XIX Asamblea de la OLACEFS por fortalecer la innovación, accesibilidad, publicidad y disponibilidad de la información de control producida por las EFS a los ciudadanos, como una condición necesaria para garantizar la efectiva rendición de cuentas en los niveles institucionales y a la ciudadanía. Este planteamiento expresó la necesidad de avanzar en la implementación de un sistema integrado de rendición de cuentas, de sistemas y elementos de acceso a la información, así como en el desarrollo de un marco legal para su adecuada implementación.<sup>7</sup>

Asimismo, la Declaración de Asunción estableció ocho principios para la gestión de las EFS en este sentido, a saber: 1. La rendición de cuentas como base para un buen gobierno; 2. La obligación, por parte de la institucionalidad, de informar y justificar; 3. La integralidad del sistema de rendición de cuentas; 4. La transparencia de la información; 5. La sanción del incumplimiento; 6. La participación de la ciudadanía; 7. Un marco legal completo para la rendición de cuentas; y finalmente, 8. El liderazgo de las EFS, en el propósito de hacer de estos postulados una realidad.

En 2010, la XX Asamblea General de la OLACEFS realizada en Guatemala introdujo el concepto de democracia digital en el ejercicio del control fiscal bajo el entendido que la toma de decisiones públicas y los resultados del control institucional están al servicio de la sociedad, gracias a la disponibilidad de instrumentos técnicos, como las tecnologías de la información y la comunicación –TIC-, que contribuyen a la socialización de la gestión de control y resultados de las instituciones

---

6 Para una mayor ilustración consultar la ponencia base elaborada por la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela titulada “El Control Ciudadano: Experiencias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores” disponible en [www.cgr.gob.ve](http://www.cgr.gob.ve).

7 Para mayor información consultar la Declaración de Asunción “Principios para la Rendición de Cuentas” disponible en: [www.olacefs.com/Olacefs/ShowProperty/.../Olacefs/](http://www.olacefs.com/Olacefs/ShowProperty/.../Olacefs/).

públicas, en razón a que día a día éstas se encuentran más al alcance de las personas y hacen parte de su cotidianidad.<sup>8</sup>

La XXI Asamblea General de la OLACEFS realizada en Caracas en 2011 cobra particular relevancia frente al tema, en la medida en que la organización adoptó, a través de la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas en su ponencia “La Rendición de Cuentas y la Participación Ciudadana” los principios del 21° Simposio de Naciones Unidas e INTOSAI de julio de 2011<sup>9</sup>, que presenta recomendaciones prácticas para el establecimiento de relaciones efectivas entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores y los ciudadanos sobre el entendido que éstas deben realizar esfuerzos por ser reconocidas como instituciones independientes con capacidad de influencia en la vida de los ciudadanos.<sup>10</sup>

En este sentido, el establecimiento de estas relaciones así como su fortalecimiento permitirían aumentar la calidad y cantidad de la rendición de cuentas pública y en consecuencia obtener importantes beneficios en aspectos tan importantes como: a. El desarrollo de enfoques participativos en la prestación de servicios públicos como mecanismo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); b. Un mayor reconocimiento del papel de las EFS en la vida de los ciudadanos y el fortalecimiento de la democracia; c. El fomento del desarrollo económico sostenible, la mejora de la prestación de servicios y la lucha contra la corrupción; d. La promoción de la confianza de la ciudadanía en la administración del Estado, así como su participación en los asuntos públicos; e. Un mayor aporte de los ciudadanos al control fiscal mediante la denuncia de irregularidades y posibles riesgos en la gestión pública, y finalmente, f. La mejora en

---

8 Para una mayor ilustración consultar la ponencia base “La Participación Ciudadana como herramienta para transparentar la gestión de las EFS y los mecanismos de inclusión ciudadana en el control gubernamental externo” presentada por la Contraloría General del Paraguay, disponible en: <http://www.olacefs.com/Olacefs/ShowProperty/BEA%20repository/Olacefs/Eventos/XXIasamblea.html>.

9 Conclusiones y recomendaciones del 21° Simposio Naciones Unidas/INTOSAI sobre prácticas efectivas de la cooperación entre las entidades fiscalizadoras superiores y los ciudadanos para aumentar la rendición de cuentas pública. Viena, Austria, 13 al 15 de Julio de 2011.

10 Para una mayor ilustración consultar la ponencia base “La Rendición de Cuentas y la Participación Ciudadana” presentada por la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas, disponible en: <http://www.olacefs.com/Olacefs/appmana.ger/PortalOlacefs/Portal>.

la calidad del control fiscal a partir de la inclusión de las expectativas ciudadanas en los planes estratégicos, auditorías y otras actividades propias del ejercicio de la fiscalización superior.

La XXI Asamblea General de la OLACEFS acogió las recomendaciones del 21° Simposio de Naciones Unidas e INTOSAI de julio de 2011, que se resumen a continuación:

- La aplicación de los principios enunciados en las Declaraciones de Lima y de México, especialmente el principio de independencia de las entidades fiscalizadoras superiores como organizaciones modelo.
- Velar porque las conclusiones y recomendaciones de las auditorías sean escritas en un lenguaje sencillo, claro y pertinente y, en consecuencia, sean de fácil comprensión para el público en general.
- Poner en conocimiento de todas las partes interesadas las recomendaciones y conclusiones de los informes de auditoría.
- Difundir y explicar los informes de auditoría directamente a los ciudadanos por medios innovadores y eficaces, como sitios en la internet, entrevistas en los medios informativos, comunicados de prensa y conferencias.
- La continuación de los esfuerzos encaminados a la adopción de una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas en que se apoyen los principios establecidos en las Declaraciones de Lima y de México y se reconozca la labor de la INTOSAI.<sup>11</sup>
- La elaboración de programas pertinentes de sensibilización del público mediante la cooperación activa con las instituciones académicas y otras instituciones de investigación.
- El establecimiento de buenas relaciones entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores y los colectivos interesados y el fortalecimiento de los lazos con los ciudadanos, las organizaciones socia-

---

11 Efectivamente, esta iniciativa se concretó. La resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en este sentido está disponible en: [http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/0\\_news/2012/UN\\_Resolution\\_A\\_66\\_209\\_E.pdf](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/0_news/2012/UN_Resolution_A_66_209_E.pdf).

les, las autoridades nacionales como el Parlamento y los analistas para aumentar la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión de los recursos públicos.

- El apoyo a sistemas y medidas de transparencia presupuestaria que informen a los ciudadanos de todo el proceso presupuestario.
- La promoción de la participación ciudadana, creando para ello mecanismos que reciban e investiguen denuncias de incumplimiento y mala administración, así como sugerencias sobre la mejora de la administración pública.

La adopción de las recomendaciones del 21° Simposio de Naciones Unidas e INTOSAI por parte de la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas de la OLACEFS constituyó un importante esfuerzo por crear un nuevo escenario orientado a revitalizar y promover el fortalecimiento de relaciones entre las EFS y la ciudadanía.

Como resultado del avance, reconocimiento regional e implementación de experiencias e iniciativas orientadas a promover la participación ciudadana en el control fiscal en América Latina, hoy la región cuenta con importantes herramientas para la generación de capacidades institucionales y sociales orientadas a la participación ciudadana en el control fiscal, que se describen en la siguiente sección.

## II. Herramientas para la generación de capacidades para la participación ciudadana en el control fiscal

Al completar casi dos décadas desde la fecha de proclamación de la Declaración de Lima, los avances en la promoción de la participación ciudadana en el control fiscal por parte de las EFS de América Latina son evidentes. Hoy la región cuenta con un marco conceptual, amplio y suficiente sobre la participación ciudadana en el control fiscal, el cual ha sido construido a partir del nuevo contexto internacional planteado en las recomendaciones del 21° Simposio de Naciones Unidas e INTOSAI sobre el establecimiento de relaciones efectivas entre las EFS y la ciudadanía, y de las declaraciones y pronunciamientos de la

OLACEFS. Asimismo, de las experiencias y aprendizajes subregionales realizados en esta materia por la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores –OCCEFS-, además del análisis reflexivo liderado en 2012 por la Comisión Técnica de Participación Ciudadana de la OLACEFS sobre las experiencias desarrolladas en la región entre 2007 y 2012.

Significativamente se destaca el apoyo de la cooperación internacional en este proceso. En primer lugar, a nivel regional, en América Latina, la cooperación alemana GIZ, a través del Proyecto de Cooperación GIZ-Fortalecimiento de OLACEFS<sup>12</sup>; y, en segundo lugar, el apoyo del Banco Mundial a la OCCEFS a través del proyecto “Fortalecimiento del control fiscal a través de la mejora de la participación ciudadana y las capacidades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”<sup>13</sup>.

Como resultado del apoyo de la cooperación internacional -GIZ y Banco Mundial-, así como de las iniciativas de colaboración entre la Comisión Técnica de Participación Ciudadana de la OLACEFS y la Secretaría Ejecutiva de la OCCEFS, las EFS de América Latina disponen hoy de un importante capital técnico-conceptual y experiencial que se evidencia en la disponibilidad de información relevante para la promoción de la participación ciudadana en el control fiscal, tal como se relaciona a continuación:

1. Un nuevo concepto que define la participación ciudadana en el control fiscal como “La acción promovida desde las Entidades Fiscalizadoras Superiores por medio de los distintos mecanismos disponibles para que los ciudadanos, de manera directa o a través

---

12 Para mayor información sobre el Proyecto de apoyo de la Cooperación Alemana al fortalecimiento de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores –OLACEFS-, consultar Memorando de entendimiento GIZ-OLACEFS en <http://www.olacefs.com/Olacefs/>.

13 El proyecto “Fortalecimiento del Control Fiscal a través de la mejora de la participación ciudadana y las capacidades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores” fue desarrollado por la Corporación Acción Ciudadana Colombia - AC-Colombia. ([www.ac-colombia.org](http://www.ac-colombia.org)), por encargo de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OCCEFS) con la donación del Banco Mundial UEBM-TSC-01.2011. En este proyecto participaron directamente las EFS de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Para mayor información consultar <http://www.occefs.com/occefs/>.

de sus organizaciones, se vinculen efectivamente al mejoramiento de la gestión pública y de la calidad del control institucional. Esta acción puede ser promovida en alianza con distintos sectores institucionales y sociales”<sup>14</sup>.

2. La identificación y puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana en el control fiscal mediante los cuales las EFS convocan a los ciudadanos y a las organizaciones civiles para mejorar la calidad del control fiscal, tales como: a. Promoción y atención de denuncias ciudadanas; b. Información, formación y capacitación de la ciudadanía y de las organizaciones civiles; c. Participación ciudadana en los procesos de control institucional; d. Incidencia ciudadana en el control fiscal; e. Información a la ciudadanía de la gestión y resultados del control institucional; y f. Sistemas de información para la fiscalización y el control social.
3. La documentación de las experiencias de promoción de la participación ciudadana en el control fiscal de las EFS en un manual de buenas prácticas, que evidencia el desarrollo de iniciativas y programas, tal como lo indica la tabla 1.
4. Un manual guía para la implementación de buenas prácticas, orientado a apoyar a las EFS de la región en la implementación de programas y proyectos en cada uno de los mecanismos de participación ciudadana en el control fiscal.
5. Una caracterización de los modelos de control fiscal aplicable a las EFS miembros de la OCCEFS y las tendencias subregionales en materia de participación ciudadana.
6. Un manual de metodología para el establecimiento de alianzas entre las organizaciones civiles y EFS miembros de la OCCEFS, validado con las EFS de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana de miembros de la organización, implementado en las EFS de Honduras, Costa Rica y El Salvador.

---

14 Para mayor información consultar el informe de consultoría elaborado por Luis Fernando Velásquez Leal, por encargo de la GIZ como apoyo a la Comisión Técnica de Participación Ciudadana de la OLACEFS en [http://www.olacefs.com/Olacefs/ShowProperty/BEA%20Repository/Olacefs/uploaded/content/category/20121105\\_Informe\\_Completo.pdf](http://www.olacefs.com/Olacefs/ShowProperty/BEA%20Repository/Olacefs/uploaded/content/category/20121105_Informe_Completo.pdf).

Tabla 1

## Experiencias de Participación Ciudadana en el Control Fiscal 2007-2012

Mecanismo/Clasificación	Número de Experiencias	Proporción
Promoción y atención de denuncias ciudadanas	20	35,09%
Información, formación y capacitación de la ciudadanía y de las organizaciones civiles	16	28,07%
Participación ciudadana directa en los procesos de control institucional	6	10,53%
Incidencia ciudadana en el control fiscal	5	8,77%
Información a la ciudadanía sobre la gestión y resultados del control institucional	5	8,77%
Sistemas de información para la fiscalización y el control social	5	8,77%
Total Experiencias	57	100%

Fuente: Informe de Consultoría GIZ-OLACEFS. Consulte el informe completo, así como la documentación de las experiencias en: [http://www.olacefs.com/Olacefs/ShowProperty/BEA%20Repository/Olacefs/uploaded/content/category/20121105\\_Informe\\_Completo.pdf](http://www.olacefs.com/Olacefs/ShowProperty/BEA%20Repository/Olacefs/uploaded/content/category/20121105_Informe_Completo.pdf).

Adicionalmente, las EFS de los países de la región han desarrollado múltiple material pedagógico y didáctico que ha facilitado el intercambio de experiencias en torno al tema y fortalecido las estrategias de acercamiento con la ciudadanía.

### III. Experiencias significativas en materia de participación ciudadana en el control fiscal en América Latina



Durante el período 2007-2012, las EFS de América Latina han impulsado el desarrollo y puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana en el control fiscal, tal como se menciona a continuación:

**1. Promoción y Atención de Denuncias Ciudadanas.** Este mecanismo de participación ciudadana en el control fiscal involucra el establecimiento de canales entre las EFS y los ciudadanos a través de los cuales éstos pueden informar al ente fiscalizador sobre presuntas irregularidades en el manejo e inversión de los recursos públicos. La puesta en marcha de este mecanismo ha implicado, en algunos casos, el desarrollo de marcos normativos que establecen los requisitos para la respectiva recepción, trámite y respuesta oportuna a las denuncias ciudadanas, así como la obligatoriedad en los tiempos de resolución, además de la incorporación de la información suministrada por los ciudadanos a los procesos de control institucionales. De manera simultánea, en algunos casos este mecanismo ha estado sustentado en el desarrollo de programas de difusión y promoción de las denuncias, pues en la medida en que los ciudadanos conozcan el alcance, las responsabilidades, requisitos y beneficios podrán hacer uso eficiente del mecanismo.

La Tabla 2. Experiencias de Promoción y Atención de Denuncias Ciudadanas desarrolladas por las EFS 2007-2012, relaciona las iniciativas implementadas por país.

Tabla 2

Experiencias de Promoción y Atención de Denuncias Ciudadanas desarrolladas por las EFS 2007-2012

País	Experiencia	Nº Experiencias por país
Argentina	Programa de atención de presentación de denuncias ciudadanas por correo electrónico	1
Brasil	Sistema SIOUV – Web	1
Chile	Atenea–Sistema de seguimiento de denuncias a la falta de probidad, transparencia y corrupción	1
Colombia	Sistema de Información para la Participación Ciudadana-SIPAR	1
Costa Rica	Programa de atención a denuncias ciudadanas	1
Ecuador	1800 Éticos	1
El Salvador	Sistema de Participación Ciudadana	2
	Anuncios publicitarios para la promoción de denuncias ciudadanas	
Guatemala	Centro de Gestión de Denuncias Ciudadanas	1
Honduras	Programa para la atención de denuncias	2
	Promoción de la denuncia ciudadana	
México	Línea ética de denuncias	1
Nicaragua	Recepción, análisis y procesamiento de denuncias	1
Panamá	Servicio de atención al ciudadano	2
	Promoción institucional de la denuncia en televisión, ferias y eventos	
Paraguay	Atención de denuncias ciudadanas	1
Perú	Sistema nacional de atención de denuncias ciudadanas-SINAD	1
Puerto Rico	Proceso de querellas	1
República Dominicana	Programa de denuncias y quejas	1
Venezuela	Programa de mejora de la calidad de la atención de denuncias ciudadanas	1
Total de Experiencias		20

Tal como puede observarse, las EFS de América Latina registran un total de 20 experiencias en torno a la promoción y atención de denuncias ciudadanas. De acuerdo con la información reportada, tan solo las EFS de El Salvador, Honduras, Panamá, y Paraguay desarrollan de manera simultánea la recepción y trámite de denuncias, así como experiencias de promoción dirigidas a mostrar y a enseñar a la ciudadanía el uso del mecanismo. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela reportan al menos una experiencia en esta clasificación.

**2. Información, formación y capacitación de la ciudadanía y de las organizaciones civiles.** Este mecanismo de participación ciudadana en el control fiscal está orientado a desarrollar las competencias, las capacidades y las habilidades de los ciudadanos y grupos de la sociedad civil para ejercer el control sobre la gestión pública en cualquiera de sus formas. La puesta en marcha de este mecanismo ha implicado identificar las necesidades de formación ciudadana de acuerdo con la oferta institucional y el diseño de metodologías acorde con las necesidades del control social y el control fiscal. La formación y capacitación de la ciudadanía y de las organizaciones civiles se ha enfocado en la promoción del control social a través de figuras tales como veedurías ciudadanas, auditorías ciudadanas y contraloría social, entre otras, de tal forma que sus resultados constituyan un insumo al control institucional.

La Tabla 3. Experiencias de información, formación y capacitación de la ciudadanía y de las organizaciones civiles desarrolladas por las EFS 2007-2012, relaciona las iniciativas implementadas por país.

Tal como puede observarse, las EFS de América Latina registran 16 experiencias en torno a la información, formación y capacitación de la ciudadanía y de las organizaciones. De acuerdo con la información reportada, las EFS de Puerto Rico y Venezuela han implementado 3 programas o proyectos orientados a desarrollar competencias, habilidades y capacidades ciudadanas para el ejercicio del ciudadano, respectivamente. Las EFS de Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica,

Tabla 3

Experiencias de información, formación y capacitación de la ciudadanía  
y de las organizaciones civiles desarrolladas por las EFS - 2007-2012

País	Experiencia	N° Experiencias por país
Belice	Día del servidor público	1
Bolivia	Programa radial: el control ciudadano supervisando y controlando la gestión pública	1
Colombia	Control social juvenil	1
Costa Rica	Trabajemos por fortalecer nuestra democracia representativa y participativa	1
Guatemala	Jornadas de fiscalización y participación ciudadana	1
Honduras	Promoción de la cultura de la fiscalización y la rendición de cuentas en escuelas primarias	1
México	Promoción de la cultura de la fiscalización y la rendición de cuentas en escuelas primarias.	1
Paraguay	Programa de capacitación y promoción a veedurías ciudadanas	1
Perú	Programa de Auditores Juveniles	1
Puerto Rico	Contraloría a tu alcance	3
	Orientaciones externas	
	Publicación de folletos informativos	
República Dominicana	Programa de Difusión Legal a través de Conversatorios de Control Social	1
Venezuela	La Contraloría va a la escuela	3
	Abuelo contralor	
	Ciudadano auditor para la garantía de los derechos humanos	
Total de Experiencias		16

Guatemala, Honduras, México, Paraguay y República Dominicana, presentan al menos una experiencia en el desarrollo de este mecanismo.

**3. Participación ciudadana directa en los procesos de control institucional.** Este mecanismo de participación ciudadana en el control fiscal está orientado a facilitar el involucramiento de la ciudadanía y de organizaciones civiles en algunos momentos específicos del proceso auditor como por ejemplo en la formulación de los planes de auditoría, suministro de información oportuna durante el proceso auditor, presentación pública de los resultados de las auditorías y en el seguimiento ciudadano a los planes de mejoramiento institucional formulados por la entidad auditada. La puesta en marcha de este mecanismo ha implicado la definición y difusión de los alcances de la participación ciudadana y del control institucional, los roles y límites de los actores participantes así como una regulación clara de los espacios abiertos al ciudadano durante el proceso de control institucional.

La Tabla 4. Experiencias de participación ciudadana directa en los procesos de control institucional desarrolladas por las EFS 2007-2012, relaciona las iniciativas implementadas por país.

Tal como puede observarse, las EFS de América Latina registran 6 experiencias en torno a la participación ciudadana directa en los procesos de control institucional. De acuerdo con la información reportada, Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras y Paraguay, presentan al menos una experiencia en esta clasificación.

**4. Incidencia ciudadana en el control fiscal.** Este mecanismo de participación ciudadana en el control fiscal está orientado a generar espacios de diálogo y deliberación ciudadana para influir en la formulación de políticas públicas para el mejoramiento del control fiscal, la gestión pública y la rendición de cuentas institucionales a la ciudadanía. La puesta en marcha de este mecanismo implicado parte del reconocimiento de la naturaleza pública de los problemas sobre los cuales desea promoverse la incidencia así como de la disponibilidad

Tabla 4

Experiencias de participación ciudadana directa en los procesos de control institucional 2007-2012

País	Iniciativa	N° Experiencias por país
Argentina	Programa de planeación participativa	1
Brasil	Paneles de referencia	1
Colombia	Auditorías articuladas con organizaciones de la sociedad civil	1
Ecuador	Programa de Audiencias Públicas	1
Honduras	Vinculación de la ciudadanía y las organizaciones civiles a los procesos auditores	1
Paraguay	Auditorías articuladas	1
Total de Experiencias		6

de marcos normativos que facilitan la participación ciudadana en la definición, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. El desarrollo de este mecanismo requiere de la movilización de importantes sectores institucionales y sociales además del liderazgo nacional de las EFS.

La Tabla 5. Experiencias de Incidencia ciudadana en el control fiscal 2007-2012, relaciona las iniciativas implementadas por país.

Tal como puede observarse, las EFS de América Latina registran 5 experiencias en torno a la incidencia ciudadana en el control fiscal. De acuerdo con la información reportada, la EFS de Colombia ha implementado 2 programas o proyectos orientados a facilitar el diálogo y la deliberación ciudadana para influir en las políticas públicas para el mejoramiento del control fiscal, la gestión pública y la rendición de cuentas. Brasil, Ecuador y Honduras, presentan al menos una experiencia en esta clasificación.

Tabla 5

## Experiencias de Incidencia ciudadana en el control fiscal 2007-2012

País	Iniciativa	Nº Experiencias por país
Brasil	Projeto “TCU e a Copa do Mundo de 2014”	1
Colombia	Programa de fortalecimiento del control fiscal participativo a organizaciones en situación de desplazamiento por el conflicto armado colombiano	2
	Programa de promoción y desarrollo del control fiscal participativo en la armonización y seguimiento de la gestión para la descontaminación del río Bogotá	
Ecuador	Monitoreo del cumplimiento de la ley orgánica de transparencia y acceso a la información pública	1
Honduras	Agenda Nacional para la Rendición de Cuentas y la Participación Ciudadana	1
Total de Experiencias		5

**5. Información a la ciudadanía de la gestión y resultados del control institucional.** Este mecanismo de participación ciudadana en el control fiscal está orientado a mostrar a los ciudadanos los resultados de la gestión institucional del control a través de ejercicios de rendición de cuentas por parte de las EFS, que implican el diseño de estrategias innovadoras en lenguajes y formas comunicativas de fácil acceso. El desarrollo de este mecanismo ha implicado un alto grado de creatividad y apertura de las EFS para mostrar los resultados del control institucional a los ciudadanos y someterlos al escrutinio público.

La Tabla 6. Experiencias de información ciudadana sobre la gestión y resultados del control institucional, relaciona las iniciativas implementadas por país.

Tal como puede observarse, las EFS de América Latina registran 5 experiencias en torno al mecanismo de información a la ciudadanía y resultados del control institucional. De acuerdo con la información

Tabla 6

Experiencias de información a la ciudadanía sobre la gestión y resultados del control institucional

País	Iniciativa	N° Experiencias por país
Argentina	Sesiones públicas de las reuniones de los auditores	1
Honduras	Presentación pública de los resultados de las investigaciones especiales a los ciudadanos	2
México	Programa de gaceta de información a universidades	2
	Programa de televisión "Pesos y Contrapesos"	
Paraguay	Programa de audiencias públicas para la rendición de cuentas a la ciudadanía	1
Total de Experiencias		6

reportada la EFS de México ha desarrollado 2 programas o iniciativas orientadas a mostrar a los ciudadanos los resultados de su gestión a través de ejercicios de rendición de cuentas. Las EFS de Argentina, Honduras y Paraguay, presentan al menos una experiencia en esta clasificación.

### 6. Sistemas de información para la fiscalización y el control social.

Este mecanismo de participación ciudadana en el control fiscal está basado en el uso de tecnologías de la información y comunicación que provee información en doble vía entre las EFS y la ciudadanía. El desarrollo de este mecanismo ha implicado el desarrollo de marcos regulatorios orientados a determinar la responsabilidad en la administración de la información y sus sistemas, la oportunidad, calidad, comparabilidad y publicidad de la misma, además de la sencillez del lenguaje.

La Tabla 7. Experiencias de implementación de sistemas de información para la fiscalización y el control social, relaciona las iniciativas implementadas por país.

Tabla 7

Experiencias de implementación de sistemas de información para la fiscalización y el control social 2007-2012

País	Iniciativa	Nº Experiencias por país
Costa Rica	Sistema de información sobre planes y presupuestos públicos	3
	Sistema integrado de Información Municipal	
	Sistema integrado de actividad contractual	
Panamá	COBE Ciudadano- Sistema de control de obras del Estado	2
	Servicios estadísticos informáticos del Instituto Nacional de Estadística y Censo	
Total de Experiencias		5

Tal como puede observarse, las EFS de la Región registran 5 experiencias en el desarrollo de sistemas de información para la fiscalización y el control social. De acuerdo con la información reportada la EFS de Costa Rica ha desarrollado 3 sistemas de información orientados a facilitar la fiscalización y el control social. Panamá presenta al menos dos experiencias en esta clasificación.

#### IV. Lecciones aprendidas en la implementación de los mecanismos de participación ciudadana en el control fiscal en América Latina

Como resultado del levantamiento, compilación y análisis de la información reportada por las Entidades Fiscalizadoras Superiores, miembros de la OLACEFS, en torno a los aprendizajes obtenidos en el desarrollo de programas e iniciativas de participación ciudadana en

el control fiscal, se presentan a continuación las principales lecciones aprendidas en relación con cada uno de los mecanismos de participación ciudadana en el control fiscal.

### **Promoción y Atención de Denuncias Ciudadanas:**

- La respuesta oportuna sobre los resultados de las denuncias ciudadanas, tanto a los denunciantes como a la ciudadanía en general constituye una piedra angular en la credibilidad y el trabajo institucional que realizan las EFS.
- Las investigaciones especiales sobre denuncias de hechos puntuales ha mostrado ser un mecanismo útil para dar respuesta oportuna a los denunciantes y tomar acciones rápidas para el mejoramiento institucional.
- Es necesario incrementar los medios a través de los cuales se da a conocer a la ciudadanía los requisitos para interponer denuncias así como los mecanismos para su recepción, trámite y procesamiento. Una ciudadanía informada sobre los requisitos y competencias institucionales para atender las denuncias realiza mejores aportes al momento de informar al ente fiscalizador sobre irregularidades en la gestión pública.
- Imponer excesivos requisitos a los ciudadanos limita la posibilidad de que éstos presenten sus denuncias. Es importante considerar que el valor más importante de la denuncia es la calidad de la información suministrada sobre presuntas irregularidades en la gestión pública.

### **Información, formación y capacitación de la ciudadanía y de las organizaciones civiles**

- Desarrollar programas de información a la ciudadanía sobre el quehacer institucional de las EFS así como de los resultados del control institucional, fortalece el conocimiento ciudadano sobre la institucionalidad, genera espacios para el acercamiento e interés en el control fiscal.

- El fortalecimiento de capacidades cívicas para el ejercicio del control social, a través de los procesos de formación y capacitación, constituye un insumo importante para el mejoramiento de la calidad del control institucional.
- Enfocar los procesos de formación y capacitación a la ciudadanía en ejercicios puntuales de control social, útiles al control institucional, constituye uno de los factores de éxito de las estrategias de formación y capacitación de ciudadanos y organizaciones civiles.

### **Participación ciudadana directa en los procesos de control institucional**

- Considerar la opinión e inquietudes de la ciudadanía y de sectores de la sociedad civil al momento de formular la planificación institucional de las EFS incrementa la calidad del control.
- Disponer de herramientas metodológicas para la vinculación de la ciudadanía a los procesos de fiscalización y auditoría permite el establecimiento de los alcances, roles, responsabilidades y compromisos de los actores que participan.
- La apertura de canales de comunicación para la presentación de resultados y decisiones institucionales a la ciudadanía constituye un importante esfuerzo por transparentar y visibilizar la gestión de las EFS.

### **Incidencia ciudadana en el control fiscal**

- La deliberación sobre problemas públicos representa un nuevo e innovador campo de acción para las entidades fiscalizadoras superiores, en particular sobre aquellos temas relacionados con la garantía de los derechos de las personas y comunidades así como de los relacionados con la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas.
- Las EFS pueden potenciar su liderazgo mediante el establecimiento de alianzas estratégicas que garanticen la movilización social y ciudadana en torno a temas de interés nacional.

- La transformación institucional para atender las demandas sociales requiere del concurso de las Entidades Fiscalizadoras Superiores así como de todos los sectores de la sociedad.

### **Sistemas de información para la fiscalización y el control social**

- La utilidad de los sistemas de información para efectos de consultas, análisis, dictámenes y control social e institucional es innegable. Sin embargo es importante saber llegarle a la ciudadanía en lenguajes sencillos y claros.
- La masificación del uso de tecnologías de la información y la comunicación abre una perspectiva muy alentadora para el desarrollo de plataformas o sistemas de información que permita la interacción directa con los ciudadanos en el seguimiento de las obras del Estado.

## **V. Desafíos de las EFS en materia de implementación de los mecanismos de participación ciudadana**

Si bien el aprendizaje, producto de la experiencia de las EFS en materia de promoción de la participación ciudadana en el control fiscal constituye una piedra angular para el mejoramiento de la calidad del control fiscal en América Latina, las EFS de la región enfrentan importantes desafíos en esta materia.

De manera general, es necesario avanzar en la medición del impacto de la participación ciudadana en el desarrollo de las auditorías públicas<sup>16</sup>, así como en la definición de una política clara por parte de cada una de las EFS de la región, de cara a los ciudadanos, sobre

---

16 La medición de impacto de un programa de participación ciudadana en el control fiscal deberá considerar como mínimos, los siguientes: a. ¿Qué tanto ha contribuido la participación ciudadana a mejorar la calidad del control fiscal?; b. ¿De qué manera han sido satisfechas las pretensiones de los ciudadanos demandantes?; c. ¿De qué manera han sido beneficiados los participantes por la mejora del control institucional?; d. ¿De qué manera se distribuyen los beneficios del control fiscal a la población beneficiaria de los servicios financiados con los recursos públicos?; y e. ¿Cómo perciben los beneficiarios de la acción estatal el mejoramiento en la calidad de los servicios a su cargo?; f. ¿De qué manera contribuye la participación ciudadana en el control fiscal a la resolución de las crisis institucionales y sociales generadas por efectos de la reciente crisis económica mundial?.

los límites y alcances de los espacios de participación disponibles para el involucramiento ciudadano en el mejoramiento de la gestión pública; en el desarrollo de metodologías acorde con la fiscalización ciudadana sobre la calidad de los servicios del Estado, en particular con aquellos relacionados con la mitigación de la pobreza y la miseria, aún persistentes en la región, además de aquellos que afectan directamente la calidad de vida de los ciudadanos y garantizan sus derechos fundamentales como la vida, la salud y la educación.

De manera particular, basados en la experiencia de la aplicación de los mecanismos de promoción de la participación ciudadana definidos por las EFS, los retos son claros:

En materia de promoción y atención de denuncias: el principal desafío está en ofrecer a la ciudadanía y a los medios de comunicación evidencias sobre la efectividad de la EFS para resolver de manera oportuna y contundente las denuncias sobre irregularidades en la inversión de los recursos públicos.

En cuanto al desarrollo de programas de información, formación y capacitación de la ciudadanía y de las organizaciones civiles: el principal desafío de las EFS radica en establecer una relación costo-beneficio. En la medida en que las EFS inviertan en actividades de formación y capacitación de la ciudadanía y sus organizaciones, éstas podrán ejercer un control social útil a la labor fiscalizadora.

Con relación al desarrollo de iniciativas y programas de promoción de la participación ciudadana en los procesos de control institucional el principal desafío de las EFS radica en disponer de claridades meridianas en torno a los límites y responsabilidades institucionales del control. Esto requiere realizar una revisión detallada de los procedimientos auditores e identificar los espacios en los que los ciudadanos y sus organizaciones pueden participar.

Facilitar la incidencia ciudadana en el control fiscal, requiere por parte de las EFS asumir un liderazgo a nivel de la institucionalidad del Estado de cada país, de tal manera que logren canalizar las expectativas ciudadanas en torno a aquellos temas relacionados con la garantía de los

(...) el principal desafío de las EFS está en mostrar los resultados institucionales de su gestión de manera clara, sencilla y contundente, de fácil comprensión al ciudadano, además de explorar nuevas formas de comunicación acorde a las condiciones culturales de las poblaciones beneficiarias del control institucional.

derechos constitucionales de las personas y comunidades, en particular con aquellos relacionados con la transparencia, la participación ciudadana, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas.

En materia de información a la ciudadanía sobre la gestión y resultados del control institucional, el principal desafío de las EFS está en mostrar los resultados institucionales de su gestión de manera clara, sencilla y contundente, de fácil comprensión al ciudadano, además de explorar nuevas formas de comunicación acorde a las condiciones culturales de las poblaciones beneficiarias del control institucional.

Con relación al desarrollo de sistemas de información para la fiscalización y el control social, el principal desafío está en desarrollar y adecuar las plataformas institucionales y los sistemas informáticos facilitando la comunicación e interacción en línea con los ciudadanos sobre los aspectos centrales del control institucional.

## VI. Reflexiones Finales

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina tienen un importante recorrido y experiencia en materia de promoción de la participación ciudadana en el control fiscal, útil a EFS de otras latitudes que enfrentan el desafío recurrente de responder oportuna y adecuadamente a las necesidades de un

control institucional efectivo, frente a dinámicas sociales, políticas y económicas complejas y en continuo cambio.

Si bien las lecciones aprendidas y los desafíos que enfrentan las EFS de América Latina marcan las tendencias hacia una mayor democratización del control institucional, es claro que la consolidación de un proceso de tal magnitud está signado por la coyuntura política, la relación de las EFS con los parlamentos y gobiernos, así como con los medios de comunicación y la ciudadanía y sus organizaciones.

Las transformaciones institucionales en las EFS hacia estadios más participativos son procesos de largo aliento, que comprometen la voluntad política de los administradores y de los funcionarios y empleados encargados de hacer realidad los lineamientos de política institucional hacia la promoción de la participación ciudadana. Sin embargo, la experiencia en América Latina ha demostrado que aquellos procesos de control institucional con participación ciudadana que involucran a las entidades auditadas, a los entes contralores y a los beneficiarios directos de la acción del Estado en los procesos de mejoramiento institucional, resultan más exitosos y facilitan un mayor entendimiento entre las instituciones y los ciudadanos además de facilitar la generación de confianza, entre quienes participan.

La democratización del control institucional y el reforzamiento de relaciones entre las EFS y los ciudadanos, requiere de la generación de capacidades en la ciudadanía y organizaciones civiles que muchas veces desconocen el quehacer institucional de las EFS o disponen de una baja eficacia política para interactuar con la institucionalidad del control. En este sentido, el desafío es aún mayor: las relaciones de confianza entre las EFS y la ciudadanía se establecen y nutren en el quehacer diario de los entes fiscalizadores y en los espacios de construcción democrática que involucran de manera directa a los ciudadanos en la administración y control de la gestión pública.





Simón Díaz:

# Ícono de la venezolanidad

MISIÓN DE VIDA

**P**ara el folclore y la música venezolana, Simón Díaz representa el ícono de la venezolanidad producto de la más alta cota en convicción de trabajo, esfuerzo, dedicación y sobre todo una combinación de talante humanista y pasión por el acervo cultural de esta patria Venezuela. A sus 85 años de edad ha sido conocido mayormente por el rescate de la Tonada Llanera, en la cual han conseguido expresarse grandes artistas como Mercedes Sosa (Argentina), Caetano Veloso, Ivan Lins y Joyce (Brasil), Joan Manuel Serrat (España), Danny Rivera, Ednita Nazario, Cheo Feliciano y Gilberto Santa Rosa (Puerto Rico), Franco De Vita (Venezuela), entre otros. Igualmente, destacados directores y compositores de la música académica han llevado las tonadas de Simón Díaz al lenguaje de la orquesta sinfónica y a arreglos corales, sellando de esta manera el carácter universal de este género musical. Asimismo, lo han hecho artistas de otras disciplinas como es el caso de la reconocida coreógrafa alemana Pina Bausch, quien en 1996 incluyó algunas de estas tonadas de Simón Díaz para musicalizar su obra *Nur Du*. Por otra parte, el reconocido director de cine Pedro Almodóvar, también incluyó en 1995 en la banda sonora de su película *La Flor de mi Secreto*, una tonada de Simón Díaz que lleva por nombre *Tonada de Luna Llena*, en versión de Caetano Veloso; y en 1999, *Caballo Viejo* fue uno de los temas de la película *Flores de otro mundo*, de la española Icíar Bollaín.

**“El potro da tiempo al tiempo porque le sobra la edad, caballo viejo no puede perder la flor que le dan (...) porque después de esta vida no hay otra oportunidad”.**

Simón Díaz es sinónimo de pasión por lo que hace, por su devoción a la cultura provinciana venezolana, a su folclore, a sus raíces, a la majestuosidad del llano, pero también por la disciplina y ética profesional que lo caracterizaron a lo largo de su vida; cualidades estas que lo convierten en un modelo de ciudadano a seguir para el enriquecimiento de nuestra sociedad y de la institucionalidad de nuestro país: no ha de ser casual que ese hacer pausado y modesto, de intimidad y calidez pueblerinas, lo transformaran, justamente, en el más universal de los venezolanos de hoy.

Cuando los venezolanos evocamos a quienes han hecho importantes aportes en exaltar nuestras raíces, la cultura y el folclore por medio de la música, nos vienen a la mente innumerables compositores y artistas de la talla de Luis Mariano Rivero, Gonzalo Castellano Yumar, Don Augusto Bracca, entre otros grandes; pero sin menospreciar el valor inagotable y el gran aporte que estos han realizado al exponer la cultura y el folclore venezolano, sin duda la mayor referencia es nuestro Simón Díaz. De este modo, además de ser el personaje ícono de la venezolanidad, es también uno de los compositores populares más valiosos y universales de América Latina, convirtiéndose así en una referencia obligada y en pieza indiscutible de la historia de la música popular, tanto en Venezuela como en el resto del mundo.

Nuestro Simón Díaz, convencido de que la tonada del llano venezolano es un aire musical de características únicas, se dedicó enteramente a difundirla, estudiarla y componerla hasta constituir la en un auténtico género musical y ha dejado un aporte invaluable para la inspiración de muchos en diferentes géneros y estilos.

Conocido internacionalmente por ser el autor de *Caballo Viejo*, las composiciones de Simón Díaz, al margen de la tonada, han sido interpretadas por artistas como Plácido Domingo, Ray Conniff, Julio Iglesias, Celia Cruz, Rubén Blades, Gilberto Santa Rosa, Gipsy Kings, Tania Libertad, María Dolores Pradera, Armando Manzanero, Barbarito Diez, Ry Cooder, Martirio y Oscar de León.



## Los primeros años

A Simón Narciso Díaz Márquez lo precede un diseño de buena suerte. Nació a las ocho de la mañana, del día ocho, del mes ocho, de 1928, en Barbacoas, estado Aragua, y es el mayor de los varones entre los ocho hijos que tuvieron sus padres Juan Bautista Díaz y María Márquez: Margot, Ana, Rafael, Juan Bautista, Joselo, Manolo y Juvencio. La belleza del paisaje y la tradición servirían de ambiente para la crianza de estos ocho pequeños en sus primeros años, pero esos elementos no eran suficientes en un pueblo azotado por las enfermedades y la desolación, y en medio de una apremiante pobreza en plena dictadura de Juan Vicente Gómez, sus padres decidieron mudarse a otros lugares en busca de un futuro mejor para sus hijos.

Durante su infancia, no le faltó el cariño en el seno de su familia. A pesar de las dificultades económicas, los hijos de la familia Díaz jugaban y se divertían como muchachos de su edad. Pero a sus 12 años, y por ser el mayor de los varones, le tocó ser padre de sus siete hermanos, tras el fallecimiento de su progenitor, el maestro Juan, y de este modo comenzó a desempeñar una de las figuras más hermosas: la del hermano mayor. Inmediatamente, toda la familia se mudó a San Juan de los Morros y comenzó a trabajar en cuanto oficio le permitiera conseguir el sustento: fue becerrero, muchacho de mandados, vendedor de periódico y chucherías, y hasta “pión”.

“Fue padre para sus hermanos y un hermano mayor para nosotros. Sus hijos, siempre nos divertíamos con sus juegos, sus cuentos, su poesía. En lo único que era realmente estricto fue con nuestros estudios. A mi mamá le tocó el trabajo difícil”, dice Bettsimar, la segunda de tres hijos que completan Simón y Juan Bautista (fallecido el 24 de febrero de 2013). Pero el pequeño y joven Simón tenía los ojos y los oídos bien abiertos, los cantos de trabajo y los cuentos de su madre se convertirían en la materia prima de su producción musical.<sup>1</sup>

Simón sólo llegó al cuarto grado de primaria, pero sabía leer, escribir, recitar de memoria la tabla de multiplicar, cantar y tocar cuatro. En 1949, a la edad de 20 años, cuando viaja a Caracas, se inscribe en educación nocturna para terminar los años que le faltaban de la primaria; más tarde ingresa en el turno vespertino a la Escuela Superior de Música José Ángel Lamas para estudiar piano, teoría y solfeo, en donde compartiría aula con José Antonio Abreu, y en donde por seis años estudió bajo la dirección de Vicente Emilio Sojo. Estando allí se dedicó a componer tonadas que gustaron tanto al maestro Sojo que las daba como clases en la Escuela<sup>2</sup>.

Sin embargo, ya su formación musical la traía de casa, en donde su padre lo animó a aprender a tocar el cuatro, componer y cantar boleros. A los 17 años Díaz tocaba de manera regular con la Orquesta Matamoros en San Juan de los Morros, pero como cantante debutó a los 16 años, con la Orquesta Siboney, a la que llegó como peón: era el muchacho que arreglaba los atriles y micrófonos. En una entrevista que le realizó el diario Panorama de Maracaibo, recuerda que ganaba apenas cinco bolívares:

*“Fíjese, la orquesta cuando tocaba en los bailes se ganaba 100, 110 y hasta 120 bolívares. Entonces, a mí me daban cinco bolívares porque era el peón. Sin embargo, me sabía todo el repertorio de la orquesta. El director tenía conocimiento de ello. Una vez estábamos en un baile y no apareció el que cantaba los boleros. De repente él me dice - chato, vente - y yo le respondo*

1 Producción documental de la cadena de televisión A&E Mundo en su espacio “Biography” (2004).

2 El Diario Panorama de Maracaibo, 1 de diciembre del año 2004.

- ¿pa' qué? -, -¿te sabes *Dos Almas*?- y entonces yo le dije - Me sé hasta tres - Bueno [risas], canté *Dos Almas*, una canción argentina muy bella. Desde ese momento arrancó mi carrera y el director se emocionó tanto que me regaló un cuatro y luego comencé a realizar mis composiciones.”

Una vez que decide dedicarse al canto de manera regular, se inclina por su condición de llanero a rescatar las tonadas llaneras. A mediados de los años 50, Díaz se percató de que este género estaba en peligro de desaparecer y a partir de ese momento, al componer *Tonada del cabrestero*, inició su rescate.

A pesar de que Simón cambió geográficamente la inmensidad de la sabana llanera y la naturaleza imponente y virgen por una jungla de concreto caraqueño, nunca perdió sus raíces y su amor por el llano, el canto raigal del llanero, el folclore, la música y la exaltación de la naturaleza venezolana, pues con cada canción y tonada se evocan un sinnúmero de palabras con las que el campesino nombra su entorno, el hablar coloquial del llano, la faena y el trabajo diario.

El ordeño manual es el que permite al llanero expresar sus penas y su fuerza, su tristeza, pero también su alegría, se convierte en una simbiosis en donde la naturaleza animal representada en una vaca se une con la naturaleza humana, con el hombre que le canta al animal para entrar es una especie de conexión extrasensorial. Para Simón: “no iba a haber hombrecito que se levantara a las cuatro de la mañana a ordeñar una cuenta de vacas, y como el ordeño y el arreo son la materia de donde se nutre la tonada, yo me dije, no vamos a tener tonada llanera. Y por eso fue que me dediqué a buscarla y componerla para ayudar y dejarle un aire musical a Venezuela. Que para entonces no tenía bien definido”<sup>3</sup>.

Sus tonadas evocan la más auténtica comunión entre el hombre y la naturaleza, su voz por décadas ha mantenido vivo el canto a las faenas del ordeño y el arreo de ganado. No hay tecnología que pueda superar semejante interconexión. El trabajo que emprendió Simón se

---

3 <http://www.diariolibre.com/noticias> (04/08/2008).

convierte en una suerte de crónica de las cosas que ocurren en el campo venezolano, pero también consistió en inculcar en cada uno de los venezolanos, y en cierto modo en nuestra sociedad, que los valores patrios, la cultura y las raíces no deben perderse, que nuestra herencia debe prevalecer por encima de todo, sin importar incluso el avance de la tecnología y la interminable migración del campesino a la ciudad. En definitiva, quiso asegurar que en el repertorio de los mejores cantantes tuviera un aire musical netamente venezolano: la tonada llanera.

## Una trayectoria virtuosa



Su hija Bettsimar cuenta que su padre llegó a Caracas en 1949 y su primer trabajo fue como empleado de un banco, nada parecido a lo que estaba buscando, aunque sí le sirvió para mejorar sus condiciones de vida y obtener ingresos para estudiar música. Al estabilizarse trae a su mamá y a los siete hermanos para conseguirles trabajo en la capital. Aunque él no es el mayor de los Díaz, sí es el mayor de los varones. A uno de los menores, Joselo, lo ubica en una radio gracias a un amigo, y en pocos meses se convierte en un personaje del humor venezolano con mucho éxito. Simón le pide que comente entre sus amistades que tiene un hermano mayor mejor que él en el humor,

porque también quiere prosperar para mantener a su esposa e hijo. Así fue el comienzo de los hermanos Díaz, unidos salieron adelante<sup>4</sup>.

A mediados de los años 50 Simón Díaz ya era conocido en todo el país por su programa de radio *El llanero*, en donde se mezclaba comedia con un repertorio de canciones de su autoría que lo proyectaron como uno de los artistas más populares de la Venezuela de entonces. Su pasión por el canto y la actuación lo llevaron al teatro, al cine y a la televisión, esbozándose en los años 60 como uno de los más grandes humoristas de Venezuela y símbolo de las más genuinas expresiones de la cultura popular. Entre los años 1950 y 1960, Simón trabajó en teatro, televisión y cine, donde protagonizó 5 películas: *Cuentos para Mayores* en 1963, *Isla de Sal* en 1964, *El Reportero* en 1968, *Juan Vicente Gómez y su Época* en 1975, *La Empresa perdona un Momento de Locura* en 1978 (ésta última fue premiada en Cannes y en el Festival de Cine de Huelva, en España). También fue actor principal de tres obras de teatro, produjo y condujo doce diferentes programas de TV de altísima sintonía, todos diseñados para promover la música venezolana. Mantuvo la conducción de un programa diario para la radio por espacio de 25 años, también dedicado al folclore y la música venezolana y en su record discográfico cuenta con más de 75 producciones musicales. Son innumerables las actuaciones artísticas que ha realizado a lo largo de su carrera, y en las que ha compartido el escenario con artistas como Mario Moreno "Cantinflas", Plácido Domingo, Lucho Gatica, Marco Antonio Muñíz, Joan Manuel Serrat, Mercedes Sosa, Atahualpa Yupanqui, entre otros.

Pero fue en la televisión donde tuvo mayor éxito. Su carrera televisiva comenzó en 1960 con el programa *La Quinta de Simón* y luego animó *Mi llanero favorito*, *Venezolanamente*, *Pido la palabra*, y *Simón, cuenta y canta*, en diferentes canales nacionales, por mencionar algunos espacios. Pero el programa emblemático fue *Contesta por Tío Simón* transmitido por Venezolana de Televisión, por espacio de doce años.

Por su carrera, Simón Díaz ha recibido numerosos premios, incluyendo la "Orden del Libertador en su Orden de Gran Cordón"; ésta es la

---

<sup>4</sup> Tomado del programa de televisión *Todo sobre mi padre*, bajo la conducción de Bettsimar Díaz.

condecoración más alta que otorga el Estado venezolano, y nuestro Simón Díaz es el único artista nacional que la ha recibido. Pero, más importante que cualquier premio, es su trabajo musical, que se ha universalizado a través de las versiones de otros artistas y de su inclusión en obras de teatro y películas, tal como se comentó en líneas anteriores.

Ha representado a nuestro país presentándose con su música en Francia, Inglaterra, España, Polonia, Hungría, Iraq, Estados Unidos, México, Panamá, Puerto Rico, Ecuador, Chile, Brasil, Cuba y Colombia.

La prestigiosa cadena de televisión A&E Mundo ha producido un documental en su espacio "Biography" dedicado a la vida de Simón Díaz, que se estrenó en el mes de septiembre de 2004.

En el año 2008, se hace acreedor del Grammy Latino en su mención honorífica a la trayectoria, gracias a la postulación desde un portal de internet donde se recaudaron firmas para tan merecido premio.

## Contesta por Tío Simón

La escena del hombre sabio y bueno rodeado de niños curiosos fue la que mejor caló en varias generaciones, el programa *Contesta por Tío Simón* fue transmitido por el canal 8 (Venezolana de Televisión), con los niños Teresita, Coquito, Chusmita, Zurima, Jessica y Dulce María, captando la atención de los venezolanos, enseñando al país en todas sus formas. Apostó por lo venezolano al riesgo que fuese, y el país le reconoce que haya divulgado los cuentos populares por encima de cualquier otra cosa. La tonada, los pasajes, los joropos estaban ahí. Simón Díaz decía: "Es necesario hacer una empalizada de amor venezolano para que lo nuestro se pueda preservar. Con el cuatro acompañaba la tonada, y sin tañer las cuerdas lo tocaba con la yema de los dedos, apenas acariciándolo. Propuso, entonces, una forma de tocarlo, porque la tonada se canta a capela, con una suave armonía musical."<sup>5</sup>

<sup>5</sup> El Universal. Martes 11 de junio de 2013.



*Contesta por Tío Simón* fue una experiencia única en la televisión venezolana, que buscaba exaltar e inculcar en los niños y jóvenes, los valores de la cultura popular venezolana. “Tío Simón era el vínculo con todo ese conocimiento y los niños lo seguían y aprendían de él a través del humor y la música”, afirma Bettsimar Díaz.

El objetivo central era emocionar la mirada de los niños y adolescentes hacia el país, para que lo pudieran admirar y desde allí, defenderlo. No se trataba de imponer nada, sólo de mostrarlo de una forma bonita y natural, para que pudiera apreciarse hermosamente la maravilla de nuestra cultura.

Igualmente, Simón Díaz promovió la cultura ecológica y de preservación ambiental con el segmento “Te cambio tu China”, en el cual logró intercambiar más de 5 mil chinas por artículos deportivos: “Parte de nuestra responsabilidad como ciudadanos es cuidar y hacer cuidar el ambiente, que es la casa de todos. Simón Díaz siempre fue un ecologista de corazón, en sus letras vemos cómo exalta la belleza del paisaje y sus animales, y con este segmento el mensaje era doble: por un lado apartarlos de matar pajaritos, y por el otro, invitarlos al deporte, un semillero extraordinario de grandes ciudadanos”, comenta Bettsimar.



## La historia de Caballo viejo

*Caballo Viejo* es una de las canciones que más alegría le ha traído al pueblo venezolano, a la par de otras como *El Alma Llanera*, de Pedro Elías Gutiérrez, considerada como nuestro segundo himno nacional; *Ansiedad* de José Enrique “Chelique” Sarabia Rodríguez, y *Moliendo Café* de Hugo Blanco, las cuales han causado gran satisfacción cultural y musical, porque son producciones que han logrado universalizar la venezolanidad.

La historia de *Caballo Viejo* nace de un contrapunteo que hizo Simón Díaz en una fiesta grabada para el programa *Venezolanamente*. En ese programa Simón quería hacer una Galapagueada (faena llanera que se desarrolla antes de Semana Santa y consiste en sacar galápagos de los caños después de las inundaciones), en la cual se presentarían diversos cantantes y conjuntos de música en una localidad del estado Apure; dicha actividad se concretó, y finalmente la grabación duró tres días. En una de esas noches hubo una fiesta, y allí un contrapunteo, donde afloraron algunos de los versos o las ideas que sirvieron de base para que Simón compusiera y escribiera la canción que fue terminada en la madrugada de esa misma noche. El contrapunteo se debía a una muchacha llamada Maigualida, quien apareció en la fiesta mientras todos disfrutaban; era una joven de por esos lares, que con su belleza natural eclipsó a Simón y a Cristóbal, un muchacho también presente. Inmediatamente, el cantante comenzó a recitar algunos versos para la doncella y Cristóbal replicó:



*“Simón Díaz es un ejemplo de la preservación de valores y la cultura de un país. Es maravilloso que un hombre componga un tema y que cientos de artistas nos identifiquemos y deseemos cantarlo”.*

**Gilberto Santa Rosa.**

*“¿Cómo vas a estar tú enamorando a esa mujer?... Si estás tan viejo”.*

Y Simón le respondió: *“Pero bueno, déjamela a mí. Tú te las quitas a sombrerozcos, porque estás más joven... yo tengo el tiempo contao”.*

Más adelante Simón replica: *“quererse no tiene horario ni gallo en el vecindario”*

Lo que comenzó como un contrapunteo se convirtió en *Caballo Viejo*, una de las piezas musicales más internacionales del país. En 1980 salió al mercado en el disco *Golpe y Pasaje*: la primera canción del lado B, que subió a la cima del ranking nacional y a las tres semanas ya era un éxito internacional. *Caballo Viejo* fue traducida a 12 idiomas y ha tenido 350 versiones en todo el mundo, pasando por tango, flamenco, ranchera y hasta por hip-hop y una infinidad de versiones de distintos artistas, lo que la coloca entre las 20 canciones más grabadas en la historia de la música. Esta canción le mereció el reconocimiento otorgado por cada uno de los países que iba recorriendo, pero posteriormente y aunado a la fama que le proveyó, a la gloria, a la eternidad y al reconocimiento mundial, su integridad fue puesta a prueba, demostrando este ser humano que su visión de vida ha sido inquebrantable. Simón se mantuvo íntegro y fiel a sus principios éticos que bien le fueron inculcados por su padre a lo largo de su vida, y quien minutos antes de morir le pidió que trabajara con dignidad, y así fue la vida no solo profesional de nuestro Simón Díaz, sino como amigo, como padre y como el hermano mayor: Un ejemplo a seguir.

## Un ejemplo de humildad

La integridad es la calidad o el estado de un importante principio moral; rectitud, honestidad y sinceridad; es el deseo de hacer las cosas correctamente, profesar y vivir de acuerdo con ciertos valores y expectativas.

“En una oportunidad le comenté a mi padre que una gran empresa quería contratar los derechos de la canción para que fuera la imagen del lanzamiento de un producto importantísimo que se iba a incorporar al mercado, lo que le reportaría un gran ingreso de dinero, y él sabiamente me contestó que ciertamente la canción era de su autoría, pero afectivamente ya no le pertenecía sólo a él, sino que era de la gente, le pertenecía al pueblo. Mi padre decía que cuando un venezolano esté en el extranjero y escuche *Caballo viejo* se tiene que acordar de su patria, de su país, de su gente, pero no de otra cosa”<sup>6</sup>.

Según cifras de la Sociedad de Autores y Compositores, Simón Díaz es el artista que más percibe ganancias por derecho de autor en Venezuela. En cuanto a las liquidaciones en el extranjero, las sociedades de autores que más le reportan beneficios son la italiana, la española, la alemana y la norteamericana; y su pieza más versionada es *Caballo Viejo*. A sus 85 años, Díaz es aún el artista cuya imagen sirve para publicitar productos en radio, televisión y prensa.

Es indiscutible que a pesar de la fama y el aplauso universal, Simón Díaz siempre se comió una arepa a la vez; esta frase evoca la más infinita humildad de un hombre, que no fue tocado por el dinero y la fama sino que supo siempre guiar sus pasos por el sendero de la honestidad y la rectitud; para él siempre las cosas importantes se mantuvieron iguales. En palabras de su hija Bettsimar, sobre el ejemplo de humildad que siempre abrumó a su padre:

“¿Papi cómo te sientes tú hoy, después de ver cómo te cambió tanto la vida?” ... Simón responde: “Mire hija, a mí la vida no me cambió, hoy tengo un poco más para criarlos a ustedes, a tu mamá, a mi

---

<sup>6</sup> Tomado del programa de televisión *Todo sobre mi padre*, bajo la conducción de Bettsimar Díaz.

mamá, pero la vida, la vida a mí no me cambió, porque aun teniendo poco y teniendo después un poco más, nunca me pude comer más de una arepa a la vez, la verdad es que las cosas importantes no cambian”.

Ante este ejemplo de humildad, entereza moral y ética que siempre caracterizó a su padre, Bettisimar nos comenta que toda la vida de Simón Díaz refleja esa conducta. “Desde que nació tuvo que trabajar y luchar para conseguir el pan junto a su madre y levantar a sus hermanos. Tuvo como fundamento de vida dos grandes virtudes: la gratitud y el cumplimiento de su palabra. Sembrado en estos dos principios construyó una vida de credibilidad y afecto. Esta es la gran herencia que nos deja, no solo a sus hijos, sino al país que lo quiera recibir. Creo que tenemos en él una fuente inagotable de ejemplos y de inspiración perenne para ser cada día mejores venezolanos”, afirma.

*“Simón Díaz no es una canción, Simón Díaz es una obra salvo mucho más interesante.”*

**Joan Manuel Serrat**

## Y llegó el Grammy Latino 2008

Todos queremos el triunfo de los venezolanos y su reconocimiento. Para cualquier artista consagrado o no, sea cual sea su disciplina artística, conseguir o estar nominado a los Grammy Latino ya es un logro, porque es un premio de prestigio para la música. Los galardones son otorgados por la Academia Latina de Artes y Ciencias de la Grabación y reconocen la excelencia artística y técnica de la música grabada mediante votaciones entre pares.



Muchos de nosotros hemos escuchado tristemente como en el extranjero la gente identifica la canción de *Caballo Viejo* o *Bamboleo* como si fuera de la autoría de Gipsy King (grupo francés), quienes la versionaron honradamente y lograron gran éxito con la misma, causando por tanto que se perdiera su origen y autenticidad. Por ello, para rescatar el enorme acervo cultural dejado por Simón Díaz, y ahora que el cantautor estaba próximo a cumplir los 80 años de vida, surgió una iniciativa, una “cruzada” de 130 venezolanos unidos en una organización sin fines de lucro radicada en el extranjero, compuesta por cineastas, productores, actores, técnicos, camarógrafos y maquilladores, quienes iniciaron la recolección de firmas a través de las redes sociales y con un gran esfuerzo lograron movilizar a los admiradores de Tío Simón en todas partes del mundo para lograr el reconocimiento especial a su excelencia musical, premio homónimo que otorga el Grammy Latino: era hora de que su trabajo fuese reconocido con este gran galardón.

En octubre de ese mismo año 2008, ya la Academia Latina había anunciado que el consejo directivo por unanimidad había otorgado ese gran reconocimiento latino a su vida, a su obra y a su legado. A pesar de que ya el Tío Simón se había retirado de los medios por cuestiones de salud, su familia no sabía qué hacer ante tan importante noticia, entonces él dijo: “Muy bien, ¿Qué hay que hacer? ¿Hay que ir hasta allá? Bueno, vamos (...) Ese premio no es para un hombre, es para la gente, es para Venezuela, para la música venezolana, así que Bettsimar búscame el liquiliqui que nos vamos”.

Y fue así como en noviembre de 2008, su fama ya transoceánica fue premiada con un Grammy honorífico —único venezolano en recibirlo—. Faltaron sus palabras silbando por todos lados, recordando a ese muchacho al que a los doce años le tocó ser padre de sus hermanos, luego de la muerte de Don Juan; a ese que fue becerrero y pregonero para ayudar a mantener a la familia; ese que comenzó a cantar con micrófono como suplente, cuando el vocalista del grupo en el que trabajaba como atrilero no iba al toque. Faltaron su guasa silvestre y la llanura de su discurso. El Grammy llegó con un estruendo que hizo más evidente el retiro calmo en que la vejez lo encontró.<sup>7</sup>

Comenta su esposa Betty: “Lo del Grammy fue una alegría muy grande. Entre tantas condecoraciones que él ha recibido, esto es la consolidación de su carrera. Dios ha sido tan misericordioso que a los ochenta años recibió ese reconocimiento”.

Simón Díaz logró llegar a la cúspide de la música y del reconocimiento mundial, haciendo lo que más le gustaba: “Aquel que sabe escuchar a su corazón, debe llegar muy lejos. Simón Díaz fue un hombre de gran intuición y resonancia con sus costumbres y con su pueblo. Hizo todo lo que estaba en su corazón, lo cumplió, y el pueblo lo agradece profundamente. Es muy importante ser leal a nuestro entorno, a nuestra gente”, comenta Bettsimar.

Todos los reconocimientos recogidos por nuestro Simón Díaz son una oda a sus valores éticos acuñados, los cuales le permitieron mantenerse siempre firme y moralmente fiel a sus principios; con ello guió un curso apropiado de conducta como personaje público, como patrón de vida. Sus valores siempre estuvieron basados en lo que es correcto, que tal vez pueda ir más allá de lo que es legalmente requerido.

## La venezolanidad en la obra de Simón

Si algo caracteriza la obra de Simón Díaz ha sido el rescate incesante de la venezolanidad. No es un hecho común entre nuestros músicos y compositores servirse de los elementos de la naturaleza, sobre todo de los que nos ofrece la exquisita geografía venezolana, para componer sus temas, por lo que éste ha sido uno de los sellos de identidad de nuestro Tío Simón.

La música para él, más que un trabajo y la forma de ganarse la vida, ha sido su pasión, una manera de vivir y de elevar la identidad nacional a su máxima expresión. No existe escenario en el que haya dejado de enaltecer y describir la belleza de nuestra tierra en todo su conjunto. Cada uno de los temas compuestos trae consigo un motivo, se podría decir que sus tonadas son anecdóticas.

---

<sup>7</sup> En Revista *Marcapasos: Historia que laten*. Diciembre de 2008.



A través de sus canciones puede conocerse el sentimiento de un país entero, sus composiciones muestran una genuina comunión entre el hombre y la naturaleza, describe ese hermoso fenómeno de encuentro del llanero con su campo, la mística y auténtica forma en que estos comulgan, reivindicando siempre y manteniendo vivas las faenas del ordeño y toda la actividad campesina que describe el hacer diario de aquel personaje prácticamente olvidado y podría decirse, desaparecido. Simón Díaz no desperdicia belleza alguna que esconda el paisaje de la llanura y la relación natural que surge entre todos los elementos que componen el paisaje venezolano.

Escuchar sus canciones significa sentir la flora y la fauna, lo que inevitablemente nos hace recordar, o al menos imaginar, algún rincón de nuestra querida patria. Las letras de sus canciones reflejan el amor que debemos sentir por lo nuestro, por nuestra herencia, por nuestras costumbres, nos guía de una manera única a sentirla, anhelarla y por supuesto, agradecerla. Su poesía es indiscutible, es difícil conseguir a alguien que no reconozca la originalidad que brota en cada uno de sus versos. Es por ello, que ya la vida de Simón Díaz le corresponde a su sabana, al llano, a Barbacoas su pueblo natal; y su música, su mayor legado, a un pueblo entero: Venezuela.

## Su belleza radica en el encuentro de su alma con la de Venezuela, Simón Díaz es Venezuela.

En palabras de su hija Bettsimar, su ideal estuvo anclado en su meta. Su devoción estaba en celebrar a este país en cada verso y en cada gesto, y así lo hizo. Fue siempre un gran enamorado de Venezuela, atento y dispuesto a defenderla siempre. “No he visto a otro venezolano que tuviese tanta pasión por nuestro país como mi padre.”

Nuestro Simón Díaz transmutó la belleza de su alma con la de Venezuela, son elocuentes las palabras de su hija cuando en alguna oportunidad aseguró que su padre es “una hermosa plaza en la que los venezolanos pueden encontrarse”.

Complicaciones de salud lo llevaron a retirarse hace unos años de los escenarios, sin embargo, su esposa Betty de Díaz refiere que su pasión por la música sigue vigente en sus recuerdos y con frecuencia se pasea por la casa cantando *La vaca mariposa*. Según Llan Chester (cantautor venezolano) “*El significado de la vida de Simón va más allá de sus canciones (...) Simón representa a esa Venezuela orgánica y hermosa que, a través del canto, nos recuerda el llano; representa a esa Venezuela sensible y bella (...) Es el padre cultural de Venezuela*”



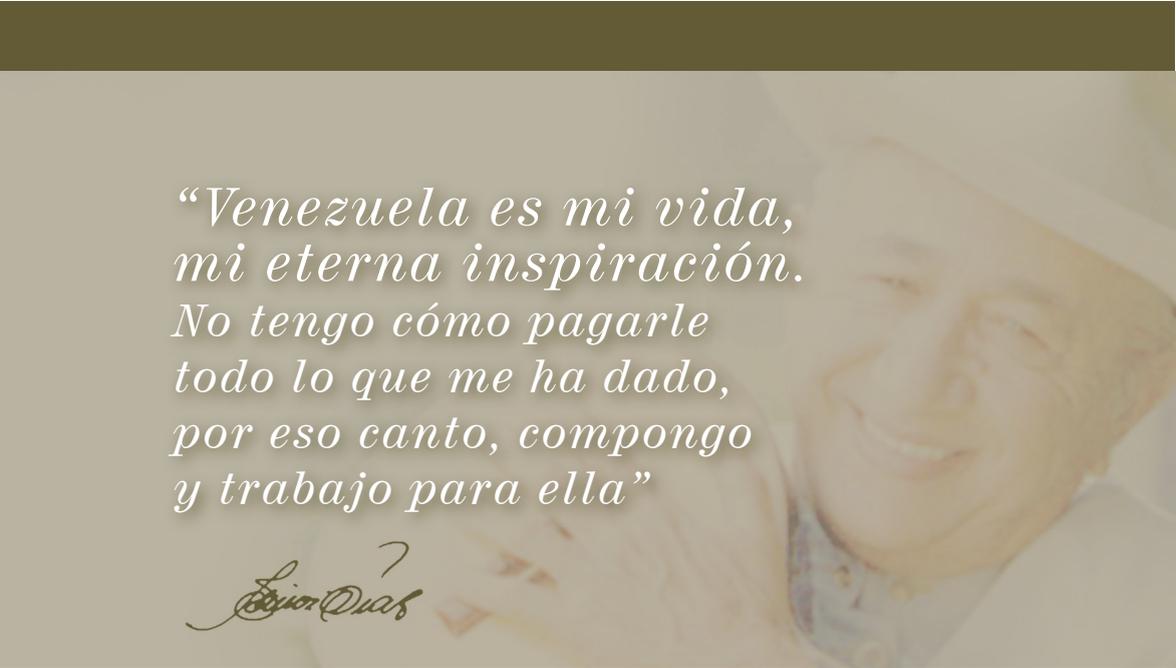
## Bettsimar Díaz

¿Cómo es Simón como padre? “Él es maravilloso. Mi infancia la recuerdo rodeada de mucha gente, porque Simón es el tío de toda Venezuela”.

Como buen llanero es poco conversador, más bien es del tipo reflexivo. “No ha sido un padre ni autoritario, ni exigente. Para mí es un gran samán que nos brinda seguridad y nos cobija bajo su sombra”, comenta.

La abogada, poetisa y también pianista regresó de Nueva York en 1994, y desde su llegada al país comenzó a interesarse más por el trabajo de su progenitor. “Primero me involucré con la parte del derecho de autor y más tarde me vi produciendo y cuidando su carrera”.

Desde su regreso comienza a ensayarse una fórmula de trabajo –con un claro guión de internacionalización– que reinventó la carrera musical de Simón Díaz hasta llegar al Grammy. Su hija Bettsimar un día le hizo al padre una pregunta para la que él no tenía respuesta clara



*“Venezuela es mi vida,  
mi eterna inspiración.  
No tengo cómo pagarle  
todo lo que me ha dado,  
por eso canto, compongo  
y trabajo para ella”*

*Simón Díaz*

y que además trastocaría su vida. “¿Cómo van las ventas de *Caballo Viejo*?”, recuerda Bettsimar que le dijo. “Ni idea. Sé que a la canción le va bien”, recuerda que le contestó él. Entonces -sigue ella recordando- le propuso revisar el asunto y fue así como terminó involucrándose en la carrera del padre, recogió sus peroles y regresó a Venezuela.

Desde entonces, Simón y Bettsimar han trabajado juntos hasta que nuestro Tío Simón se apeó “del caballo de la vida pública” y en la misma medida en que su presencia fue mermando de los medios de comunicación, se enrumbó la de su hija: “Ciertamente, ahora, a la distancia, me doy cuenta de que sí sacrifiqué algo de mis proyectos personales por trabajar con mi papá, pero en ese momento hacerlo era mi vida, era como un mandato muy importante. Yo aprendí de él como poeta, como músico, como sabio del escenario”, concluyó Díaz.

## Referencias

**A&E MUNDO** (2004) *Biography: La verdadera historia del autor de Caballo Viejo*.

**CASTILLO, E.** (Agosto 7, 2012) *¡Feliz cumpleaños, Tío Simón!* Revista Estampas, <http://www.estampas.com/entretenimiento/120807/feliz-cumpleanos-tio-simon>.

**DÍAZ, B.** (s/f) *Todo sobre mi padre*. Globovisión. Disponible en: <http://globovision.com/seccion/todo-sobre-mi-padre/>.

**PABÓN, M.** (Junio 11, 2013). *Simón Narciso Díaz, en paz con la vida*. El Universal. Disponible en: <http://www.eluniversal.com/aniversario-104/130611/simon-narciso-diaz-en-paz-con-la-vida>.

(s/a) (Agosto 08, 2008) *Simón Díaz: un cantautor venezolano que conquistó el mundo*. Disponible en: [http://www.diariolibre.com/noticias/2008/08/04/i27480\\_simn-daz-cantautor-venezolano-que-conquist-mundo.html](http://www.diariolibre.com/noticias/2008/08/04/i27480_simn-daz-cantautor-venezolano-que-conquist-mundo.html).

(s/a) (Febrero 24, 2013) *Murió hijo de Simón Díaz tras derrame cerebral*. Diario Panorama. Disponible en: <http://www.panorama.com.ve/portal/app/push/noticia55875.php>.

(s/a) (Agosto 8, 2013) *Bettsimar Díaz: Tío Simón es una hermosa plaza donde los venezolanos podemos encontrarnos*. El Nacional Web [http://www.el-nacional.com/escenas/Bettimar-Diaz-Tio-Simon-encontrarnos\\_0\\_241775851.html](http://www.el-nacional.com/escenas/Bettimar-Diaz-Tio-Simon-encontrarnos_0_241775851.html).

(s/a) (s/f) Producciones Triana C.A. *Simón Díaz*, <http://www.producciones-triana.com/simondiaz.htm>.

(s/a) (s/f) *Simón Díaz*, Disponible en: <http://www.simondiaz.com/espanol.html>.

# La **Tecnificación** del **Control Fiscal** en la **Contraloría General** de la **Nación\*** 1938-1948

## ORÍGENES

**E**l proceso de tecnificación logrado por la Contraloría General de la Nación (CGN), representa un hecho histórico de gran importancia a la hora de estudiar los primeros diez años de vida de este Organismo Contralor que transcurrieron desde los años 1938 a 1948, y con ello se pretende establecer que dicho proceso fue constante en el ámbito del control fiscal y la búsqueda de modernos métodos de fiscalización. Para la realización de este trabajo ensayístico se consultaron los Informes Anuales que este Organismo estaba<sup>1</sup> obligado a presentar ante el Congreso Nacional por mandato de la Ley Orgánica de Hacienda Pública

\* Actualmente denominada Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela.

<sup>1</sup> Actualmente debe presentarlos ante la Asamblea Nacional por mandato de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

Nacional (LOHPN) de 1938, que especificaba dentro de su articulado, que la Contraloría General estaba sujeta a presentar un informe anual general de sus actuaciones, en los cuales se plasmaba, en su esencia, la dinámica de cómo había venido desarrollándose la actuación e intervención de este Organismo en sus funciones de control y fiscalización sobre las finanzas públicas ejecutadas por los órganos activos de la Administración Pública.

Pero más allá de lo que estipulaba la Ley, el estudio y análisis de estos Informes, durante el período estudiado, vislumbraba un proceso que bien se podría catalogar de aprendizaje y de preparación, en sus primeros años, orientado hacia dos direcciones: primero, una constante tecnificación y modernización de los métodos y técnicas de control fiscal para hacerlo más eficiente y eficaz; y segundo, íntimamente ligado al anterior, a raíz de ese proceso de tecnificación, el fortalecimiento de la Contraloría General de la Nación como una Institución Pública Nacional, lo que se comentará más adelante.

El proceso de aprendizaje de las nuevas técnicas de control fiscal no se llevó a cabo únicamente en el Organismo Contralor, sino que siguiendo la premisa “donde existe un contralor existe un controlado”, involucró a toda la Administración Pública (AP), porque la actuación de la CGN está orientada por Ley al control y fiscalización de la AP. La misma creación de la Contraloría significó un paso innovador hacia modernos métodos de control fiscal, y este hecho conllevó a un proceso de adaptación de ambas partes, porque se sustituían viejas prácticas de control por modernos métodos de control fiscal, como por ejemplo, la Contaduría General de Hacienda, que era reemplazada por el Sistema de Contraloría. En definitiva, los cambios pretendían introducir orden, exactitud y probidad en el manejo de los caudales públicos, además de buscar el control de los gastos previstos en el Presupuesto Nacional de la Nación; a su vez, se procura orientar y educar, con estos métodos, a la Administración Pública con las nuevas pautas que la Contraloría General establecía, por disposición de la Ley.

En cierta forma, la LOHPN de 1938 propuso que este Organismo llevara a cabo la “transformación de la Administración Pública”, en lo referido al control fiscal. No obstante, este proceso se llevó a cabo no sin menos experimentar los avatares y la resistencia política e incluso moral de sectores definidos de la sociedad venezolana. Acostumbrar a las autoridades político-administrativas a poner en práctica las nuevas pautas establecidas por la Contraloría General de la Nación se consideraba un hecho muy serio, porque había que enfrentar fuertes hábitos arraigados de desorden administrativo, que formaban, en cierta manera, parte de la organización nacional y de la Administración Pública.

Un claro ejemplo se puede obtener de la opinión pública recogida por el diario El Heraldo: “(...) muchas de sus funciones [de la Contraloría] sólo conseguirán conflictos insolubles a la Contraloría misma y a los controlados.”<sup>2</sup>

Desde el mismo momento en que se iniciaron las actividades de la Contraloría General, bajo la batuta del Dr. Gumersindo Torres como el primer Contralor de la Nación, se puso en práctica ese proceso de tecnificación del control fiscal. Así, se puede observar en los Informes de este Organismo registrados desde 1939 a 1941: la formulación de las instrucciones y modelos para la contabilidad fiscal de los diferentes rubros sujetos a verificación y control; el inicio del registro de empleados nacionales, con el servicio de sus respectivas cédulas; análisis pormenorizado de: proyectos de compra, de licitaciones, control de especie fiscales y depuración de cuentas con saldos pendientes; control de materia y bienes nacionales; modelos de presentación de las cuentas de los Despachos del Ejecutivo o Ministerios y control en la ejecución del Presupuesto Nacional.

Todos estos sistemas de contabilidad representaban innovaciones para cada ramo de la Hacienda Pública Nacional en la cual se requerían, y para agilizar de manera eficiente el control fiscal de las finanzas

---

2 El Heraldo, 19/07/1938. Sección: Hoy y Mañana: *Contralor y Controlado*. Página 2.

acorde con las nuevas disposiciones de la ley, según la actuación del Organismo Contralor.

Una vez que cesaron las funciones del Dr. Gumersindo Torres como Contralor General en 1941, inmediatamente fue elegido el Doctor José Encarnación Serrano como Contralor General para el período 1941-1945. El proceso de tecnificación del control fiscal no se detuvo y el órgano contralor prosiguió por las vías de la modernización del mismo. En lo concerniente a la acción desplegada en sus funciones de control fiscal, el Contralor J. E. Serrano expone: "(...) orientada la Contraloría a velar porque tales servicios se desenvuelvan y perfeccionen [técnicas y modelos] cada día más, a fin de que surtan con toda la eficacia que es de desear (...)".

Durante este período, la tecnificación del control fiscal no tuvo que sortear los vaivenes, las adversidades y obstáculos de los años iniciales del Organismo, cuando se evidenciaron problemas en su instalación y organización, presupuesto, personal, etc., debido en ese momento a que ya este Organismo Contralor y la Administración Pública habían recorrido en cierta parte a la par un camino, aceptando las innovaciones y las disposiciones que la Ley estipulaba, es decir, se estaba aceptando a la Contraloría General y todo lo que ella significaba. No obstante, el camino por recorrer no terminaba allí, si se tiene en cuenta el proceso histórico venezolano marcado por la incuria, la desidia y el desorden administrativo de las finanzas públicas, en donde se habla de la "lucha" con el propio gobierno, quien es en definitiva, en materia administrativa, el controlado; luchas muy naturales tomando en cuenta que se había marchado como barco a la deriva, es decir, se habla de negligencia e ineficacia de la Administración Pública y a su vez de una falta de consciencia y comprensión hacia lo que es el control fiscal y el sistema de contraloría, porque con solo dictar leyes y decretos no se corregían los daños ni los vicios, y más aún cuando estaban arraigados en la sociedad.

Muchas de las innovaciones que se aplicaron al principio de las funciones de la Contraloría General se perfeccionaron durante el período 1941-1945, y del mismo modo surgieron otras, a medida que el

Organismo Contralor iba efectuando sus funciones e intervenciones fiscales a la Administración Pública. Por medio de estas actuaciones, el Organismo Contralor iba determinando las fallas que presentaban tanto el sistema de contabilidad, como el de control fiscal de la Administración Pública, los cuales no permitían el libre desarrollo de la ejecución de las finanzas. Al mismo tiempo realizaba las observaciones y sugerencias que consideraba necesarias y sanas para mejorar los servicios fiscales de los entes administrados, lo que se materializó, posteriormente, en un instrumento denominado Instrucciones y Modelos de Contabilidad para diversos ramos de la Hacienda Pública Nacional, en los cuales se consideraba prioritario y de mayor riesgo la desviación de los fondos públicos, o en donde el sistema actual no era eficiente y por tanto, requería de actualización o modificación a las normas modernas de contabilidad.

Estas técnicas que por ser innovadoras, creaban la necesidad de asistencia a los entes administrativos, por lo que la Contraloría se vio en la obligación de dictar consultas a diversas oficinas claves y recaudadoras de ingresos, tal como se expresa en la cita siguiente: "(...) la contraloría siempre estuvo atenta a hacerles a las oficinas cuentadantes las observaciones y advertencias que juzgó indispensable para la correcta aplicación de los sistemas u métodos que rigen sus servicios".<sup>3</sup> Estas consultas respondían a la necesidad de actualizar los servicios de las entidades fiscalizadas a fin de ir en consonancia con la realidad que imponía el sistema de Contraloría.

Algunas de las Instrucciones y Modelos de Contabilidad producidas para el período 1941-1945 eran las siguientes: Impuesto sobre la Renta, Impuesto de Telecomunicaciones, Amortización sobre Préstamos, Marcas de Fábricas, Hidrocarburos, Cursos de Aviación Civil, Dividendos sobre Títulos pertenecientes al Tesoro, Deuda Interna para Obras Públicas y Deuda Pública Exterior. Además, también se crearon las Instrucciones y Modelos para la presentación y envío de las Cuentas de Gastos de los Departamentos del Ejecutivo Federal a la Contraloría General.

---

3 Informe Anual de la Contraloría General de la Nación del año 1941, Presentación del Contralor, página 2.



Es imprescindible darle un significado a todas estas técnicas de control fiscal, traducidas en Instrucciones y Modelos, debido a que encierran, en cierta forma, el gran esfuerzo titánico del Organismo Contralor por realizar una acción fiscalizadora efectiva y eficaz en el control de todos los movimientos financieros en los cuales el Estado esté inmerso directa o indirectamente.



Es imprescindible darle un significado a todas estas técnicas de control fiscal, traducidas en Instrucciones y Modelos, debido a que encierran, en cierta forma, el gran esfuerzo titánico del Organismo Contralor por realizar una acción fiscalizadora efectiva y eficaz en el control de todos los movimientos financieros en los cuales el Estado esté inmerso directa o indirectamente.

Ahora bien, el período 1941-1945, demuestra que los años anteriores no pasaron en vano, porque en ellos se cristalizaron sueños y realidades, y se sentaron las bases para la modernización del control fiscal y de la contabilidad fiscal de la Administración Pública. Las palabras del Contralor General J.E. Serrano son ilustrativas al respecto:

“(...)la institución de la Contraloría General de la Nación, tan combatida desde el momento de su instalación en el país, ha respondido a los fines de su creación, y en vez de ser, como se ha dicho en distintas ocasiones, una onerosa carga para la República por los gastos que su funcionamiento acarrea, no sólo los compensa con creces, al hacer ingresar al Tesoro Nacional fuertes sumas que de otro modo habían sido pérdidas por inadvertencia, sino que ella contribuye también, de modo indudable, a corregir hábitos y procedimientos hondamente arraigados en el país, tendientes en su mayor parte a eludir, con detrimento los intereses

de la Nación y el cumplimiento de la Ley. La utilidad de esa institución ya no se discute (...)”<sup>4</sup>

Sería aventurado decir, que los tiempos históricos nunca son iguales, y en el caso específico de la Contraloría General de la Nación, este Organismo supo amoldarse a la coyuntura histórico-política en que nació, crear los lineamientos de su funcionamiento, y asimismo buscar los procesos adecuados (técnicas y modelos) para ejecutar de la mejor manera el control fiscal de la Hacienda Pública Nacional.

Sin embargo, producto de ese mismo proceso histórico evolutivo y cambiante, muchas de esas disposiciones legales expresadas en la LOHPN de 1938 ya no eran eficientes en contraposición a la dinámica de la nueva realidad económica que experimentaba Venezuela, con la gran cantidad de recursos financieros que ingresaban a las arcas del Tesoro Nacional por la explotación petrolera, y por ende, el efecto psicológico de este hecho en la sociedad venezolana exigía nuevas formas de administración de los caudales provenientes del petróleo. Por ello, a raíz de este fenómeno histórico se requería de nuevas exigencias y perspectivas, y los retos reclamaban que la búsqueda de nuevos métodos y sistemas de control hicieran más eficientes las bases administrativas del Poder Federal y por ende, del Estado.

En aquel momento existía un Estado venezolano que entraba a las puertas del escenario mundial con una economía petrolera, y dejaba, en cierta forma, de ser una economía eminentemente agrícola para transformarse en una economía moderna, lo que obligatoriamente requería de un sistema de control fiscal que garantizara la fiscalización de todas las finanzas y actividades de ese Estado petrolero. Esto indudablemente denotaba actualizar los procesos de control con técnicas adecuadas y modernas, pero también significaba ampliar las facultades de la Contraloría General, expresadas en la Ley, sobre el control de la Hacienda Pública Nacional.

En tal sentido, durante el período del Contralor General Régulo Olivares (1945-1947), se propuso una segunda reforma de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional de 1938 por medio de una

---

<sup>4</sup> *Ob Cit*, página 3.

Comisión, creada por Resolución N° 20 de fecha 15 de diciembre de 1945, emanada del Despacho del Contralor General. Esta Comisión se encargó de la modificación de algunos artículos y disposiciones que hacían dificultosa e ineficiente la realización del control fiscal, además de proponer correctivos en la ejecución de las actuaciones fiscales en la práctica, con las reformas que se consideraron más saludables para el mejoramiento de la fiscalización, entre las cuales estuvieron:

“(...) c).- Norma encaminada a determinar los funcionarios de los Ministerios de Guerra y Marina y Relaciones Interiores que deben identificarse a los fines del cobro de sueldos en las oficinas del Tesoro.

d).- Previsión de la posibilidad de establecer el Ejecutivo Federal, oyendo para ello la opinión del Contralor General, un régimen especial para llevar las cuentas de los ramos relacionados con la Seguridad y la Defensa Pública.

e).- Nombramiento del Contralor General, del Subcontralor General y de los suplentes de éste, directamente por el Congreso Nacional, es decir, sin que medien las quinarias emanadas del Presidente de la República requeridas por la Ley actual.

f).- Mejoramiento del sistema del control preventivo y concomitante, en cuanto se prevé que éstos podrán hacerse con la intervención de Contralores Delegados que funcionen en las mismas Oficinas de los Ministerios de los Administradores de Rentas.

g).- Fortalecimiento de la acción de la Contraloría General sobre los Fiscales, Inspectores, Inspectores-Fiscales nombrados por los Ministerios, para lograr la más eficaz cooperación por parte de esos funcionarios.

h).- Creación de un Consejo Técnico para estudiar, coordinar y orientar el desarrollo técnico de la contabilidad fiscal y de los demás servicios de igual índole de la Contraloría, en general.

i).- Previsión de la facultad a la Contraloría General para dirigir al Ejecutivo Federal, en defensa de los intereses fiscales, y mediante exposición razonada, las observaciones que estime convenientes acerca de cualquier gasto público o uso de bienes nacionales <sup>5</sup>".

Este documento, fue remitido al Ejecutivo Federal por órgano del Ministerio de Hacienda el 14 de agosto de 1946 para su estudio y la tramitación ulterior necesaria para elevarlo a Ley. No obstante, a pesar del esfuerzo del Organismo Contralor por fortalecer la acción fiscalizadora y buscar un eficiente control fiscal con las reformas señaladas anteriormente, este documento no pasó de las manos del Ejecutivo para su aprobación y ejecútese sino que fue vulgarmente "engavetado" en el Congreso Nacional.<sup>6</sup>

Posteriormente, en oportunidad de la reforma de la Constitución Nacional de 1947, se le confirieron nuevas y enormes facultades a la Contraloría General, otorgándosele el rango de Organismo Constitucional, y designándosele el carácter de auxiliar del Congreso Nacional en el examen, aprobación o rechazo de las cuentas ministeriales y de los institutos autónomos<sup>7</sup>, así como la posible extensión de las facultades de control y fiscalización que le atañían hacia la administración de las haciendas de los estados y municipios en virtud de ley especial, lo que significaba una reestructuración del Organismo, y por ende, de los sistemas y procesos de contabilidad fiscal y control fiscal existentes, mediante la adaptación de los textos legales a los nuevos requerimientos, entre ellos, la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional.

---

5 Informe Anual de la Contraloría General de la Nación del año 1946. Presentación del Contralor General, página 4.

6 Cabe la salvedad de que no se encontraron los documentos de respaldo de ningún tipo de discusión en las Cámaras del mencionado proyecto.

7 Antes de la reforma de la Constitución de que la se habla, los Institutos Autónomos rendían cuenta directamente al Congreso Nacional, la Contraloría General se encargaba solamente de la ejecución del presupuesto de gastos de los mismos.

Indudablemente ante tal situación, se propuso una renovación de los sistemas y procesos para el examen, aprobación o rechazo de las cuentas, funciones que eran propias del Congreso Nacional, pero que en virtud de la reforma de la Constitución Nacional de 1947, pasaban a formar parte de las funciones de la Contraloría e implicaban la búsqueda y adopción de nuevas disposiciones legales que estuviesen en consonancia con la realidad que imponía dicha reforma en cuanto al control fiscal. Bajo este motivo, por iniciativa de la propia Contraloría General y el Despacho de Hacienda se designó una comisión para estudiar los procesos administrativos y sugerir las reformas que se consideraran útiles, así como todas aquellas modificaciones requeridas por la contabilidad fiscal y la LOHPN.

“(...) la Contraloría se propone presentar en breve al Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Hacienda, el anteproyecto de una nueva Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional que, en caso de ser sometidos por aquél a las Cámaras Legislativas y acogido favorablemente por ellas, permitirá la adopción de los más modernos sistemas de contabilidad a medida que vayan siendo completados los estudios técnicos que se vienen desarrollando <sup>8</sup>”.

Del mismo modo el Organismo Contralor consideraba que:

“No se pretenderá desde el primer momento poner en ejecución reformas trascendentales. El propósito es que ellas vayan surgiendo con la medida requerida para no perturbar la buena marcha de la administración pública, sin mengua de los sistemas de control. Esta primera reforma tendrá por norte, simplemente abrir el campo a futuras innovaciones. Dado el primer paso, los demás vendrán a su debido tiempo.”

Este anteproyecto contemplaba la modificación de todos aquellos artículos de la Ley que fueron obstáculos a la adopción de nuevos sistemas y la reforma de fondo a disposiciones que constituían una

---

8 Informe Anual de la Contraloría General de la Nación del año 1947. Presentación del Contralor General, página 6.

demora evidente a la buena marcha de los servicios. Ellas fueron, por ejemplo:

“1.- Se propone la modificación de todos los artículos que dificultan la rápida expedición de las órdenes de pago de los Ministerios.

2.- Se propone una modificación en el sistema tradicional de remuneración a funcionarios de la Contraloría por conceptos de reparos.

3.- Se propone someter a la jurisdicción y al procedimiento especial que señala la Ley de Impuesto sobre la Renta todas las cuestiones relativas a esta materia.

4.- Modificación de los procedimientos contencioso-administrativos en general y con los relativos a la forma de establecer la responsabilidad de funcionarios públicos <sup>9</sup>”.

Muchas de estas reformas tuvieron la particularidad de que sus causas tenían un carácter endémico e ineficiente, por ejemplo, las demoras que sufrían las órdenes de pago, se debían en su mayoría a un cúmulo de formalidades innecesarias que no determinaban en un mejor control de la inversión. Por otro lado, el sistema de remuneración a empleados de la Contraloría General, sometía al contribuyente a enormes arbitrariedades de todo índole, lo que estaba en desacuerdo con las normas que deben regir una administración imparcial. Asimismo, el sistema con el cual se tramitaban las declaraciones de los contribuyentes, si este incurría en faltas o errores, era engorroso e ineficaz en las oficinas encargadas del caso, y el enorme goce de autoridad de los funcionarios públicos en beneficio propio, por lo que se hacía necesaria la promulgación de un estatuto que fijara normas severas y castigos ejemplares para quienes abusaran de dicha condición, mediante procedimientos expeditos que dieran al mismo tiempo completas garantías de libertad de defensa a la reglamentación.

Tal como se comentó *supra*, el posicionamiento de la Contraloría General como una institución pública en la sociedad venezolana, tuvo que ver más con una cuestión de aceptación que con su estructura

---

9 Ob. Cit. Página 12.

y organización. Entender y comprender la profundidad de lo que representa moralmente la Contraloría General para la sociedad venezolana, más allá de su creación y funcionamiento, eran dos elementos que han hecho posible su perduración en el tiempo, porque precisamente este Organismo no aparece en el escenario político para convertirse en un obstáculo burocrático absorbido por el mar de turbulencias políticas que significaba la Administración Pública. En todo momento, desde el mismo inicio en 1938, este Organismo marcó su terreno de acción, moviéndose exclusivamente en el área legal y estrictamente bajo las disposiciones de la Ley, diferenciando ese radio de acción entre lo que significa la actuación fiscalizadora y de control y lo que son las funciones administrativas que le corresponden a la Administración Pública en cuanto a la ejecución de las finanzas públicas del Estado.

En cada uno de los diez informes presentados por la Contraloría General durante el período 1938-1948, puede observarse una síntesis expositora de la situación entre la Contraloría General de la Nación y la Administración Pública Nacional, la cita a continuación, del Contralor General Gumersindo Torres, es bastante ilustrativa del caso que se quiere demostrar:

“(...) no he cejado en el propósito que, tan pronto entré a dirigir las labores de la Contraloría General, concebí de que ésta, para marchar en regla con la ley, no debería inmiscuirse de otras autoridades. Considero de suma importancia esa línea de conducta, penetrado como estoy de que ello depende, en gran parte, el que la Contraloría perdure en nuestras instituciones públicas (...) dado el beneficioso influjo que este organismo tiene tanto en la regularización de las funciones de la Hacienda Pública, como en el acrisolamiento de la consciencia fiscal de los contribuyentes; y de ahí que haga votos porque (...) la prosiga el ciudadano a quien se eligiere para sustituirme en el delicado cargo que he venido ejerciendo.”<sup>10</sup>

---

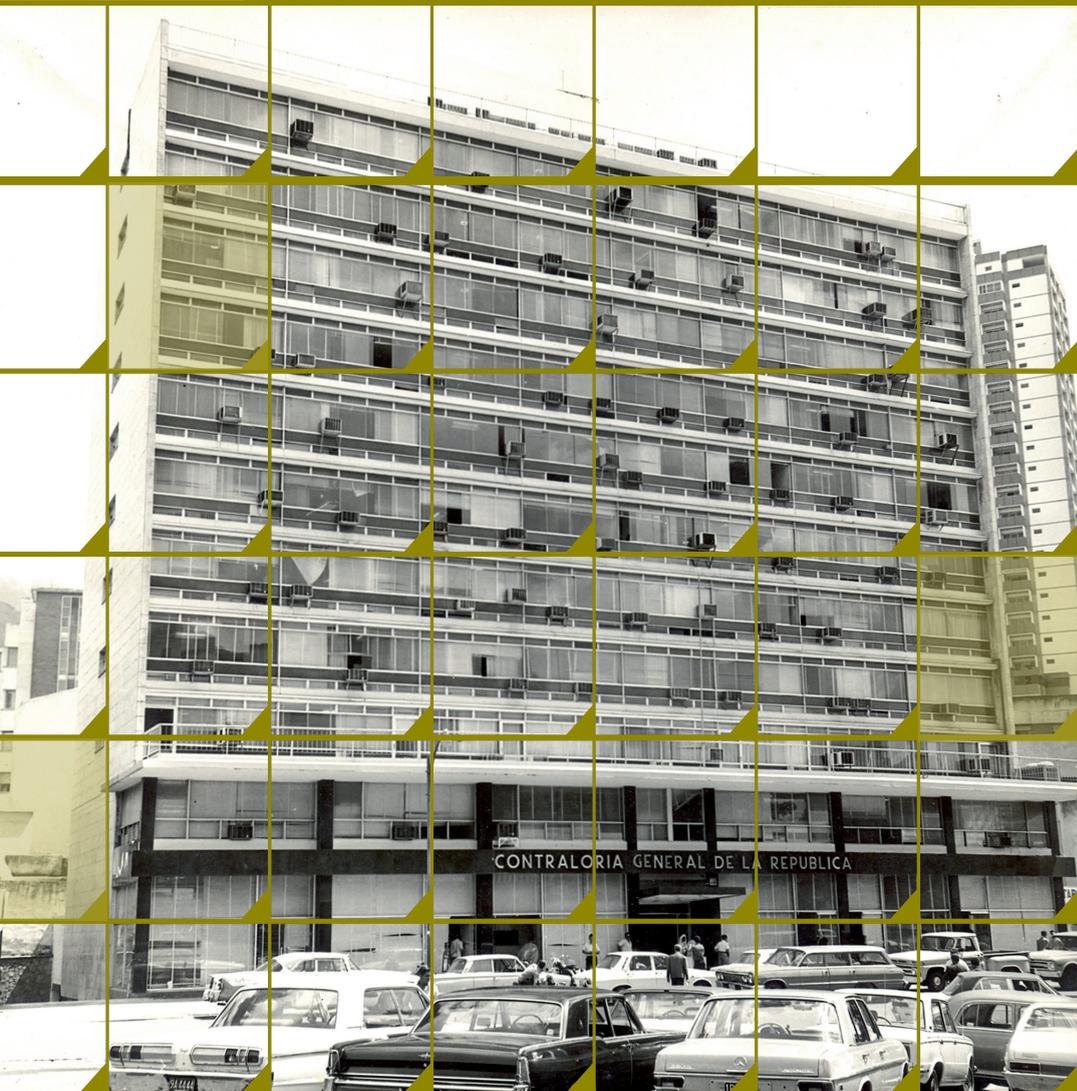
10 Informe Anual de la Contraloría General de la Nación del año 1941. Presentación del Contralor General, página 1.

La cita demuestra claramente las intenciones del Organismo de no pretender funciones que son exclusivas de otras instituciones, y de que los siguientes contralores prosigan con esta perspectiva en el futuro. También son ilustrativas las palabras del Contralor Regulo Olivares: "(...) que las relaciones de la Contraloría con todas las autoridades civiles, políticas, administrativas y judiciales de la Nación y de los Estados, se han desenvuelto, y se desenvuelven, en el terreno de la mayor cordialidad (...)"><sup>11</sup>", lo que viene a ratificar que el terreno de la legalidad, el orden y la disciplina durante esos diez años de vida, fueron el norte de una Institución como la Contraloría General de la Nación y que esa visión debía perdurar en el tiempo para lograr afianzarse como Órgano Público Nacional.

---

11 Informe Anual de la Contraloría General de la Nación del año 1947. Presentación del Contralor General, página 15.

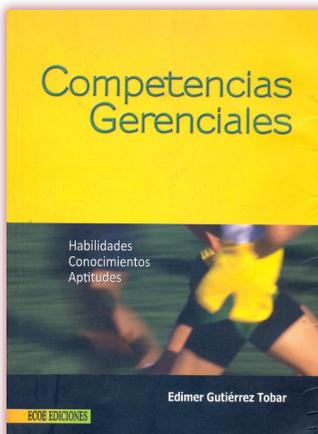
# ORÍGENES



**C**uarto lugar donde estuvo ubicada la Contraloría General de la República, en la avenida El Parque, San Bernardino. Posteriormente este edificio fue sede de una importante institución bancaria.

# Competencias Gerenciales: **habilidades, conocimientos, aptitudes.**

**Edimer Gutiérrez Tobar**, Bogotá:  
Ediciones Ecoe, 2010. Cota: 658.3125/G985



Al reflexionar sobre el desarrollo de las **potencialidades humanas**, recordamos diversos textos de variadas épocas de la humanidad que se preguntan acerca de ello, como los de Carl Jung, *Arquetipos* y *el Inconsciente Colectivo*; Sigmund Freud con su profundo estudio de la personalidad y el inconsciente; Arthur Koestler y el acto creativo, Martin Heidegger que dijo enseñar es mucho más que transmitir conceptos, es dejar aprender; y Aristóteles con la interrelación entre arte (talento) y práctica, o incluso obras como *Menón* o, *de la virtud*, de Platón, en la que se relata cómo Sócrates planteó la cuestión ¿Qué es la virtud?, ¿Es un don de la naturaleza o es una ciencia producto del estudio y posible de ser enseñada?, a lo que él mismo concluye tras varias consideraciones, que la

virtud es un don de la divinidad, que puede ser ilustrada por personas virtuosas, quienes con habilidad lograrían desarrollarla en otros.

En la actualidad, el estudio de las capacidades humanas es conocido a través del término **competencias**, que se refiere al **comportamiento clave que potencia el desempeño, involucrando saberes, actitudes, habilidades, capacidades, valores, y atributos personales, vinculados con el desenvolvimiento exitoso de las personas en su trabajo.**

De las competencias laborales se originan las gerenciales, compuestas por los rasgos, motivos, auto imagen, valores y rol social de un individuo, convirtiéndose en augurio de su éxito o fracaso a largo plazo. Sobre éstas, Edimer Gutiérrez Tobar, escribe en su obra *Competencias gerenciales: habilidades, conocimientos, aptitudes*, publicada en 2010.

Las competencias gerenciales fomentan la eficiencia y eficacia de los gerentes y directores. No es suficiente con tener títulos académicos y estudios avanzados, es imprescindible desarrollar el talento, demostrar habilidades de dirección, disposición hacia el servicio al cliente, efectividad interpersonal toma de decisiones asertivas, trabajo en equipo, desarrollo de personas, liderazgo, pensamiento estratégico, capacidad de negociación y orientación al logro. Aunado a esto, es vital desarrollar la inteligencia emocional con el autoconocimiento, autocontrol, automotivación, empatía y habilidades sociales, cualidades que permitirán a los gerentes acrecentar su potencial, logrando la superación personal y grupal.

Sin lugar a dudas, los cambios, transformaciones y tendencias presentadas en nuestra época, originan nuevas lógicas del pensamiento, métodos y modos de comunicación, que ameritan el replanteamiento de las competencias gerenciales. Los modelos actuales de gestión en las organizaciones-talento, conocimiento y competencias-, se han convertido en herramientas indispensables para la evolución de las instituciones. Por tanto, es fundamental el desarrollo ético y el plan de competencias para lograr ser más eficaces y eficientes en este mundo cambiante.



## COMITÉ DE PUBLICACIONES

**COORDINADOR**  
BASILIO JÁUREGUI

YULIMA RIVERO  
JEYSI RODRÍGUEZ  
JOSÉ LUIS VALERO  
MARIO ABREU  
DARGY PEROZO  
JULIO ARCINIEGAS  
BELÉN SÁNCHEZ  
ROGER VELÁSQUEZ  
MARÍA ESTHER ROMERO  
PEDRO GRATEROL  
PEDRO LOZADA  
ANDREA TORRES



**IMAGEN DE PORTADA:**  
MONUMENTO  
“LA NACIÓN A LOS PRECURSORES  
DE LA INDEPENDENCIA”  
PASEO LOS PRÓCERES  
**FOTOGRAFÍA:**  
JUAN CARLOS PÉREZ