



Para mejorar el control del gasto público, los países de América Latina fortalecieron las Instituciones Supremas de Auditoría (ISA) e incluyeron a los ciudadanos en el monitoreo. Gracias a esto, las ISA han recuperado grandes sumas de dinero y miles de ciudadanos participan activamente en el proceso de fiscalización.

EL ENFOQUE DE AMÉRICA LATINA PARA MEJORAR EL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO

RESUMEN

En las últimas décadas, los países de América Latina han mejorado el control del gasto público fortaleciendo las Instituciones Supremas de Auditoría (ISA) e implementando mecanismos de control social que incluyen a los ciudadanos en el monitoreo. Estas reformas garantizan que los fondos públicos se utilicen de acuerdo a la ley, en los programas a los cuales se asignaron y de modo tal que tengan un impacto concreto. Este documento analiza la implementación de estas reformas con enfoque en su diseño, resultados y lecciones aprendidas.



EXISTE UN DÉBIL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO A NIVEL MUNDIAL

Los fondos públicos deben asignarse adecuadamente pero también se debe garantizar que el gasto se realice según lo establecido y que tenga el efecto deseado. La manera más común de monitorear el gasto es a través de las ISA, aunque aún son relativamente débiles en la mayoría de los países: según el [Open Budget Survey 2010](#), solo 24 de 94 países encuestados tenían sólidas instituciones de auditoría; en casi todos los países de África y Asia del Sur las ISA recibieron calificaciones de moderada a débil, con excepción de India y Sudáfrica, que recibieron calificaciones altas. Algunas de las debilidades de estas instituciones son: limitada independencia del Poder Ejecutivo, insuficientes recursos para realizar auditorías y bajo cumplimiento en la publicación de los informes de auditoría. Frente a esto, los países de América Latina implementaron importantes reformas para fortalecer las ISA.

¿Qué es una Institución Suprema de Auditoría?

Es una entidad gubernamental externa que monitorea el gasto de otras entidades gubernamentales y que tiene cierta autonomía. Realiza auditorías anuales de los gastos, informa sobre sus hallazgos y en algunos casos emite sanciones.

LECCIONES CLAVE

Las reformas efectivas deben enfocarse en la autonomía, la capacidad técnica-financiera y el poder de sanción de las ISA.

Ampliar el monitoreo que realizan las ISA para que este vaya más allá de verificar que se ejecute el gasto adecuadamente a medir su impacto real, es posible y efectivo.

Las ISA emplearon mecanismos creativos para garantizar la participación ciudadana, mejorando así el control, pero ciertas condiciones fueron fundamentales para su éxito.

FORTALECIENDO LAS ISA: MANDATOS Y CAPACIDADES

Los gobiernos han mejorado la autonomía, el alcance y las capacidades técnicas de las Instituciones Supremas de Auditoría. Estas son algunas de las reformas emprendidas:

Independencia política: los mecanismos de control en la región por lo general eran débiles o inexistentes, como cuando el control era una prerrogativa exclusiva del Poder Ejecutivo. Se implementaron reformas para otorgar a las ISA mayor independencia política y la facultad de supervisar el gasto de todas las entidades públicas, desde el Poder Ejecutivo hasta el Poder Judicial y los gobiernos locales. Con estos cambios, hubo dos escenarios para las ISA: (i) se convirtieron en entidades con plena autonomía; o (ii) se convirtieron en entidades independientes vinculadas al Poder Legislativo, al cual debían proporcionar información relevante para exigir la rendición de cuentas a las instituciones públicas.

Poder de sanción: países como Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Guatemala otorgaron a las ISA el poder de emitir sanciones penales o administrativas a las entidades públicas que incumplieran. En Bolivia, Cuba, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay, donde las ISA no pueden sancionar, se fortalecieron los mecanismos de coordinación con otras entidades para que pudieran informar directamente al Poder Judicial o al Ejecutivo de los delitos penales o administrativos detectados durante las auditorías.

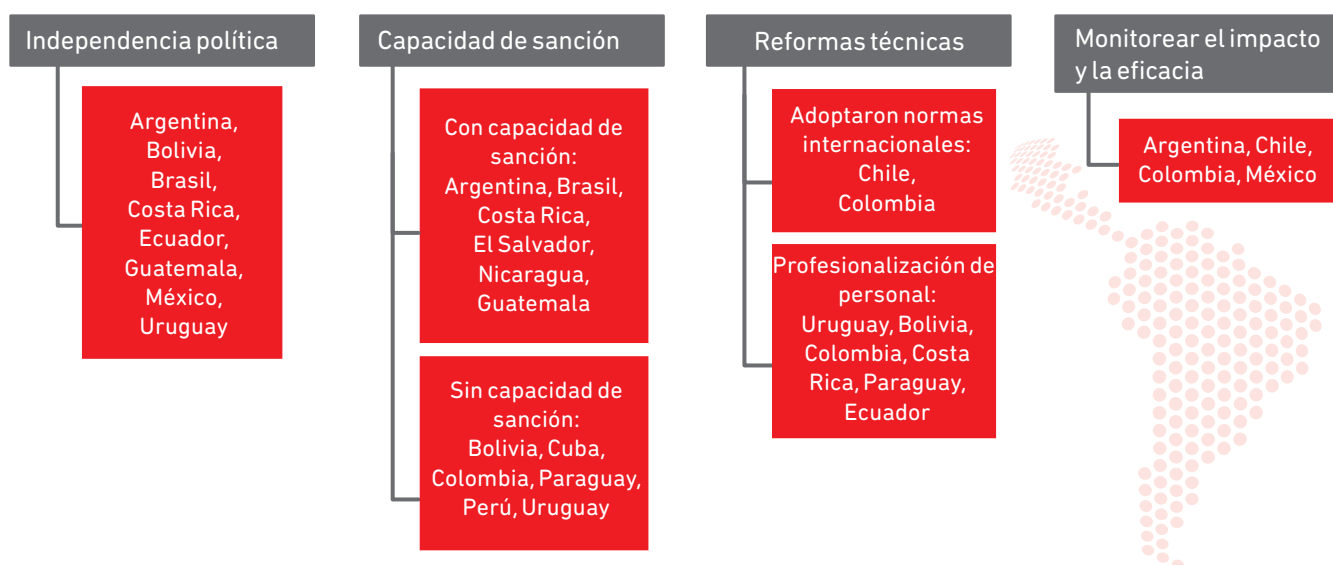
Midiendo el impacto y la efectividad del gasto social en México

En una auditoría del gasto social en México (que constituye el 60% del presupuesto anual del país), la ISA detectó que la pobreza había aumentado entre 2006 y 2008 debido a que los programas sociales no habían cumplido sus objetivos y a anomalías en la ejecución del gasto. Como depende del Poder Legislativo, los resultados de la auditoría y las recomendaciones de la ISA se difundieron entre los congresistas y el público. A la fecha, se ha cumplido con el 41% de las recomendaciones hechas por la ISA al Ministerio de Desarrollo Social en el periodo 2004-2008.

Fuentes: [Ministerio de Desarrollo Social - Informe de Actividades 2010](#); Institución Suprema de Auditoría informa del pobre desempeño de los programas sociales. El Informador, 7 de abril de 2010.

Fortalecer las capacidades técnicas para mejorar la fiscalización: Chile y Colombia adoptaron las normas internacionales de auditoría. Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay y Uruguay fortalecieron a su personal a través de capacitación especializada y oportunidades de desarrollo profesional.

Ampliar el alcance del monitoreo: en años anteriores, las ISA solo evaluaban si el gasto se realizaba tal como se había designado, sin tomar en cuenta el impacto de dicho gasto en los ciudadanos y las comunidades. En las últimas dos décadas, Argentina, Chile, Colombia y México, entre otros, empezaron a realizar auditorías de impacto para monitorear la efectividad del gasto.



Fuentes: OLACEFS. 2010. *SAls and the Fight Against Corruption*; Santiso, C. 2007. *Eyes Wide Shut? The Politics of Autonomous Audit Agencies in Emerging Economies*. Documento de trabajo. CIPPEC, Buenos Aires.; OLACEFS. 2008. [Intellectual Capital in SAls](#). XVII Asamblea General Ordinaria.



IMPACTO DEL FORTALECIMIENTO DE LAS ISA

Las ISA usan su poder de sanción para detectar, recomendar o imponer sanciones. En Colombia, el porcentaje de procesos en los que se detectaron delitos fiscales aumentó de 35% a 78% en el periodo 2006-2010. En Ecuador, la ISA destapó 3.060 casos de delitos civiles, penales y administrativos en 2009.¹

La fiscalización mejoró ya que las ISA supervisan casos de importancia financiera y social. En México, la ISA auditó el principal programa de transferencia monetaria (Oportunidades) y a la compañía estatal Petróleos de México, que maneja la principal fuente de ingresos del país: el petróleo. En Colombia, la ISA fiscalizó casos como la descontaminación del río Bogotá y los servicios de educación.

Hubo un aumento tanto en el número de auditorías como en el porcentaje de fondos públicos auditados. En Paraguay, la ISA auditó el 50% del presupuesto total del 2008, y en Perú auditó el 59% del presupuesto del 2009.²

Las ISA tuvieron un buen desempeño en cuanto al monto de activos recuperados, es decir, fondos públicos utilizados indebidamente y devueltos al Estado. En Colombia y México, las ISA recuperaron el triple de su presupuesto anual.

MAYOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MONITOREO

Como parte del proceso de reforma, las ISA crearon mecanismos que promueven la participación ciudadana en el proceso de control. Dado que las ISA no pueden auditar todo el gasto público, la supervisión de los ciudadanos ha sido una manera efectiva de mejorar el proceso de control, aumentando la confianza en las instituciones públicas y garantizando su derecho a participar en las decisiones públicas. La [Iniciativa TPA](#) - Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas en entidades de fiscalización ha identificado los siguientes mecanismos de control³:

1. Las ISA crean canales de comunicación (líneas telefónicas, oficinas, correos electrónicos, buzones postales) para recibir las quejas de los ciudadanos sobre el gasto público o el desempeño de las instituciones. Con esta información, deciden si deben realizar auditorías.

2. Dado que los ciudadanos y la sociedad civil tienen información más directa sobre programas y políticas, las ISA realizan reuniones y audiencias para consultar a la sociedad civil sobre las auditorías que deberían realizar. Argentina, Colombia y Honduras han utilizado estos mecanismos de consulta para planificar las auditorías.

3. El tercer y más avanzado mecanismo de control es incluir

directamente a los ciudadanos y las OSC en el proceso de fiscalización, lo cual se realiza de dos maneras: 1) Argentina, Colombia y Honduras establecieron auditorías articuladas a través de las cuales se solicita a los ciudadanos su opinión sobre la calidad del servicio de alguna entidad; esta información permite identificar puntos críticos en el servicio que deberían ser evaluados durante el proceso de fiscalización. 2) Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú implementaron veedurías ciudadanas a través de las cuales se capacita a los ciudadanos para que participen en el proceso de fiscalización supervisando el gasto e identificando anomalías e irregularidades.

Participación ciudadana para fortalecer el control: el caso de Colombia

La Contraloría General de la República de Colombia es la principal instancia regional que promueve la participación ciudadana en el proceso de control con un enfoque integral y de múltiples facetas: 1) Ha desarrollado una cultura cívica y fiscal entre los ciudadanos; de 2006 a 2010, realizó 2.232 actividades de fomento que beneficiaron a 281.861 ciudadanos. 2) Estableció canales para recibir la opinión de los ciudadanos e incluyó esta información en el proceso de auditoría. 3) De 2006 a 2010, implementó 120 auditorías articuladas y creó 763 comités de control ciudadano; para garantizar el éxito de estos mecanismos, realizó 4.964 actividades de capacitación, gracias a lo cual 177.196 ciudadanos participaron activamente en el proceso de control.

IMPACTO DE LOS MECANISMOS DE CONTROL SOCIAL

Los ciudadanos están utilizando los nuevos canales de comunicación, que constituyen una importante fuente de información para las ISA. Solo en 2009, la entidad fiscalizadora de Chile recibió 245 reclamos, en Paraguay 110, en Ecuador 255 y en Costa Rica 362.⁴ Hay una creciente participación de ciudadanos en el proceso de control. Por ejemplo, en Paraguay 256 ciudadanos fueron capacitados en 2009.

La calidad y el impacto de las auditorías han mejorado ya que los ciudadanos detectan problemas e irregularidades que la entidad fiscalizadora no identifica. En Colombia, la ISA realizó una audiencia pública para escuchar las quejas de los ciudadanos sobre el Sistema Integrado de Transporte Masivo (Megabus), a raíz de lo cual decidió auditar este sistema.⁵

Las encuestas indican que hay más confianza de los ciudadanos hacia las entidades fiscalizadoras, lo cual se explica, en parte, por su mayor involucramiento con la ciudadanía. En Colombia, 93% de los ciudadanos reportaron una opinión excelente o buena⁶; en Costa Rica, el porcentaje de ciudadanos que tienen una percepción positiva se duplicó de 40% a 82% entre 2003 y 2009.⁷

¹ Ecuador: [Resumen Anual 2009](#). Colombia: [Informe 2006-2010](#).² Paraguay: [Informe 2009](#). [Entrevista al Contralor General de la República de Perú: «Se auditará el 90% del presupuesto». 29 de junio de 2010](#). América Economía. 29 June 2010. América Economía.³ [Instituciones Supremas de Auditoría en América Latina: Diagnóstico de Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas](#). Iniciativa TPA - Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Buenos Aires.⁴ Extraído de cada informe anual de desempeño publicado (ISA).⁵ Colombia: [Informe 2006-2010](#).⁶ Colombia: [Informe 2006-2010](#).⁷ Marín, Aguirre, J. M. 2009. [Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria](#). Fundar. México.



FACTORES CONTEXTUALES

QUE POSIBILITAN LAS REFORMAS PARA EL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO



El proceso de democratización en América Latina impulsó la rendición de cuentas y el control del gasto; la creciente preferencia por la participación ciudadana se ve reflejada en las reformas adoptadas por las Instituciones Supremas de Auditoría (ISA).

La voluntad política de los funcionarios públicos y su compromiso de ser transparentes e incluir la opinión de los ciudadanos en el proceso de control fueron fundamentales, sobre todo para aumentar la confianza.

Los ciudadanos y las OSC estuvieron dispuestos a recibir capacitación y a participar en el proceso. Las ISA asignaron recursos financieros y humanos, y colaboraron con las OSC para capacitar a los ciudadanos y los grupos comunitarios, lo cual fue fundamental.

Las instituciones regionales alentaron y apoyaron las reformas. La [Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores \(OLACEFS\)](#) y la [Organización](#)

[Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores \(OCCEFS\)](#) establecieron lineamientos mínimos para las entidades fiscalizadoras a nivel regional. Los estudios comparativos a nivel regional (como el Índice de Rendición de Cuentas de América Central) incentivaron a las ISA a mejorar su desempeño. Estos organismos proporcionaron apoyo financiero y técnico.

Un movimiento global para combatir la corrupción empujó a los gobiernos y las entidades fiscalizadoras a adoptar reformas para cumplir con la [Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción](#) y la [Convención Interamericana contra la Corrupción](#).

Un marco legal con ordenamientos que garantizan transparencia, acceso a información, rendición de cuentas y participación ciudadana posibilitó las reformas. Estas leyes establecen que las entidades fiscalizadoras deben publicar sus informes de desempeño y los resultados de las auditorías.

LECCIONES APRENDIDAS

1 La experiencia de América Latina muestra la efectividad de las reformas legales e institucionales que otorgan a las ISA mayor autonomía, capacidad técnica y los medios para ejecutar resoluciones y sanciones.

2 Evaluar el impacto y la efectividad del gasto, no solo su legalidad y eficiencia, enriquece el proceso de control.

3 Las ISA son más efectivas cuando el esquema general de rendición de cuentas del país es coherente e

integral, promueve la colaboración y comunicación entre las entidades de control, permite el castigo de los malos manejos pero también promueve mecanismos preventivos.

4 Las instituciones regionales desempeñan un importante papel facilitando las reformas a través de incidencia, parámetros de medición y asistencia financiera y técnica.

5 La participación de los ciudadanos y las OSC en la supervisión de las

iniciativas contribuye a mejorar la calidad de las auditorías, pero para que sean efectivas las entidades fiscalizadoras deben:

- Crear y promover mecanismos participativos efectivos
- Asignar recursos humanos y financieros para la implementación de estos mecanismos (incluso capacitación)
- Incluir el punto de vista de los ciudadanos
- Ser fiables y transparentes; y rendir cuentas

CONTÁCTESE CON [FUNDAR](#)

Para más información sobre control del gasto público en América Latina, contáctese con Janet Oropeza, autora y coordinadora del Proyecto ELLA, janet@fundar.org.mx.

PROGRAMA [ELLA](#)

Para más información sobre control del gasto público consulte, [Spotlight on Organisations](#). Para más información sobre presupuestos y políticas públicas, consulte la [guía ELLA](#), que contiene una lista de todos los materiales disponibles en este tema. Para más información sobre otros temas de desarrollo, consulte otros [Temas ELLA](#).



Con el apoyo de:

