



PROCESOS

**Serie Cuadernos de Trabajo
No. 2000-04**

**En búsqueda de una estrategia para fortalecer el control: el caso
de las contralorías de Centroamérica y República Dominicana**

Fernando Herrero
Gladys González

Agosto, 2000



PROCESOS

PROCESOS es un centro de investigación, asesoría, capacitación y promoción para el desarrollo de los regímenes democráticos de Centroamérica y el Caribe.

Nuestro propósito es contribuir al fortalecimiento de la democracia en Centroamérica y el Caribe mediante acciones que desarrollen y reproduzcan valores y actitudes democráticas; que contribuyan al desarrollo de la institucionalidad, la transparencia y el buen gobierno; que fortalezcan los mecanismos para el manejo pacífico de los conflictos y que estimulen prácticas de participación ciudadana y de generación de consensos.

Es una organización privada sin fines de lucro ni afiliación política partidaria, creada en 1996 con el apoyo de los Presidentes de los países centroamericanos.

PROCESOS ofrece servicios y actividades dirigidos a instituciones públicas, organizaciones sociales y políticas, y empresas privadas en los países de la región.

PROCESOS

Teléfonos (506) 231-1116, 231-1125 Fax (506) 220-1580

Correo electrónico: procesos@procesos.org

Página Web: <http://www.procesos.org>

Presentación

Este documento es el cuarto de la serie Cuadernos de Trabajo del año 2000, a través de la cual PROCESOS busca dar a conocer estudios y debates de importancia para el desarrollo democrático sostenible de nuestros países.

PROCESOS es un centro de investigación, promoción, capacitación y asesoría que promueve el desarrollo de la democracia sostenible en Centroamérica y el Caribe. Busca llevar a cabo acciones que desarrollen y reproduzcan valores y actitudes democráticas; que contribuyan al desarrollo de la institucionalidad, la transparencia y el buen gobierno; que fortalezcan los mecanismos para el manejo pacífico de los conflictos y que estimulen prácticas de participación ciudadana y generación de consensos.

Este documento es resultado del trabajo realizado durante los últimos tres años por la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OCCEFS), con el apoyo financiero del BID, Banco Mundial, INCAE y BCIE y bajo la dirección del Dr. Fernando Herrero. Resume los análisis comparativos desarrollados en el marco del Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento del Sistema Centroamericano de Fiscalización, Evaluación y Control del Uso de los Recursos Públicos. Estos análisis incursionan en las características regionales del funcionamiento de las Entidades de Fiscalización Superior de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana en los ámbitos de planeamiento estratégico, marco legal, organización y recursos humanos.

Se discuten los hallazgos empíricos y se presentan las opciones encontradas en la práctica para resolver algunos de los problemas o fortalecer las áreas críticas para mejorar el control de la Hacienda Pública en la región.

Florisabel Rodríguez
Directora General

Fernando Herrero

Economista, (M.Phil., M.A., New York University, Licenciado en Economía y Sociología de la Universidad de Costa Rica). Especialista en gestión y finanzas públicas y economía del desarrollo. Ha sido Ministro y Viceministro de Hacienda, Viceministro de Planificación y Política Económica, Asesor Presidencial y de otras instancias gubernamentales y Embajador de Costa Rica ante la Organización de Estados Americanos. Posee amplia experiencia como consultor de instituciones gubernamentales y organismos internacionales. Es Profesor en el Centro Internacional de Política Económica (CINPE) de la Universidad Nacional de Costa Rica. Correo electrónico: fherrero@procesos.org

Gladys González

Gerente de Proyectos de PROCESOS. Máster en Economía Empresarial del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE). Ha sido consultora en materia de planeamiento estratégico y cooperación externa en la Superintendencia General de Valores de Costa Rica, asesora en la Comisión de Reformas Financieras de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, Coordinadora General de la Unidad Ejecutora del BID en el Ministerio de Hacienda y consultora en diversos proyectos relacionados con microempresa y servicios financieros para la microempresa. Correo electrónico: ggonzal@procesos.org

CONTENIDO

Introducción.....	1
Nuevos retos y oportunidades.....	2
Una condición necesaria para el desarrollo sostenible.....	2
Una respuesta ante los nuevos paradigmas del desarrollo económico y social..	3
Un medio y una oportunidad para la modernización de la gestión	3
Una forma de aprovechar las oportunidades.....	4
El entorno y la transformación de las EFS	5
Mandatos de las EFS	5
El contexto sociocultural	6
Condiciones de efectividad.....	8
El ámbito de acción directa: factores internos para la transformación	12
Estructura organizativa	12
Los recursos disponibles	14
Procesos críticos	16
La agenda regional de cooperación externa	19
El compromiso común	19
Ambitos de acción prioritaria	19
Las áreas de cooperación	20
Conclusión	21

Introducción

El propósito de este trabajo es presentar una visión sumaria de la situación actual y los procesos de reforma institucional en las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de Centroamérica y República Dominicana (específicamente en las áreas de planeamiento estratégico, organización y recursos humanos y marco legal), y mostrar las áreas de cooperación externa que como resultado del análisis de estos procesos han sido identificadas como críticas por parte de las EFS.

Desde el año 1999 la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OCCEFS) ha efectuado un conjunto de acciones con el objetivo de apoyar el fortalecimiento de las instituciones que la componen. Uno de los mayores esfuerzos se ha dirigido a realizar diagnósticos en áreas críticas y análisis comparativos que permitan, por una parte, identificar las principales fortalezas y debilidades de cada una de las entidades en sus procesos de modernización y por otra, las áreas en las que se requiere la cooperación externa para continuar con el fortalecimiento institucional.

Estos esfuerzos se concretaron en un conjunto de estudios, documentos de trabajo, seminarios y talleres sobre la forma en que las entidades están realizando diversas acciones para su modernización y desarrollo, que fueron elaborados en conjunto o con la colaboración de los funcionarios de las distintas entidades, dentro del marco del Proyecto de Fortalecimiento del Sistema Centroamericano de Evaluación, Fiscalización y Control del Uso de los Recursos Públicos.

Los resultados obtenidos y las propuestas derivadas de estos trabajos fueron presentados a las autoridades superiores de estas entidades, de manera que cada uno de los pasos dados en este proceso ha contado con el conocimiento y apoyo por parte de éstos.

Este artículo sintetiza los resultados obtenidos en las actividades señaladas así como el trabajo realizado en el Taller regional "OCCEFS: Hacia una nueva agenda de cooperación", que se llevó a cabo en octubre de 2000 en la sede de la Contraloría General de la República de Costa Rica, con participación de los señores contralores, sus equipos asesores, y observadores de los principales organismos de cooperación internacional involucrados en el tema en la región.

Luego de una presentación contextual en la que se discuten los nuevos retos y oportunidades que enfrentan las EFS, se presentan los resultados desde dos perspectivas: (i) los que corresponden al entorno o contexto externo a las instituciones, en los que las decisiones y el control de las acciones no se encuentran bajo la potestad de la EFS o sus jefes y (ii) los que se originan como consecuencia de acciones internas, y sobre las cuales la EFS o sus jefes deciden o controlan. En ambos casos se describen los aspectos críticos para el funcionamiento de las EFS, los temas que requieren mayor diálogo para alcanzar el consenso, y algunas acciones específicas que se sugieren. A manera de conclusión, se presentan las áreas que han sido definidas como prioritarias por los Contralores para el fortalecimiento de la cooperación regional.

Nuevos retos y oportunidades

Una condición necesaria para el desarrollo sostenible

Existe acuerdo en la región¹ de que los pilares para el desarrollo son el fortalecimiento de la democracia, el crecimiento sostenible, la equidad social y la armonía con la naturaleza.

Estos pilares tienen como requisito, para hacerse realidad, la creación de suficiente consenso interno para el fortalecimiento del buen gobierno, es decir, de la capacidad de los estados nacionales para establecer políticas y utilizar eficientemente los recursos para alcanzarlos.

En este contexto, la transformación de las EFS es una tarea de alta prioridad:

Primero, porque sin un buen sistema de control, la discusión sobre los grandes objetivos y políticas es poco más que un ejercicio académico, pues sin ese sistema el Estado no es capaz de garantizar que se cumplirán efectivamente los resultados que se propongan en las discusiones más globales. Las EFS juegan un papel central en el funcionamiento de los Estados modernos, pues tienen a su cargo el control sobre la asignación y el uso de los recursos públicos. Una administración pública sin un buen sistema de control no conoce si los recursos se emplean en los fines para los cuales han sido establecidos; estos podrían ser insuficientes, podrían ser utilizados en forma ineficiente o ineficaz, o podrían ser desviados a otros fines, incluyendo diversas formas de corrupción.

Segundo, porque el fortalecimiento de la democracia en cada uno de los países -en aquellos en los que es un proyecto que da sus primeros pasos, y en aquellos en los que es una realidad que demanda remozarse- tiene como condición la rendición de cuentas² entre los diversos niveles del gobierno, y entre éstos y la ciudadanía. Las EFS son órganos técnicos que pueden hacer una gran contribución para que los procesos de rendición de cuentas se hagan realidad.

Es así como el desarrollo del sistema de control y de sus órganos rectores, las EFS, es una condición necesaria, un ingrediente crucial, para el éxito de una estrategia de desarrollo sostenible.

¹Acuerdos tales como el que crea la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), firmado en Managua, Nicaragua en 1994 (www.sicanet.org/sv/index.html) o los contenidos en las presentaciones ante el Grupo Consultivo de Estocolmo (www.sicanet.org/sv/mitch/index.html)

²En este trabajo se utilizan los términos “rendición de cuentas” y “responsabilidad” (accountability) como sinónimos.

Una respuesta ante los nuevos paradigmas del desarrollo económico y social

Además de ser una condición para el desarrollo sostenible, la transformación de las EFS es necesaria para responder a las transformaciones que se han dado o están en marcha en el papel del estado y sus instituciones en los países de la región.

Los procesos de reforma estatal tienen consecuencias de gran importancia sobre la función que deben desempeñar las EFS y su forma de organizarse para llevarla a cabo.

Elementos esenciales de la reforma del Estado, como la transferencia de empresas públicas al sector privado, la descentralización del Estado, la gestión de recursos públicos ejecutada por entidades privadas, la promoción de una mayor participación popular o ciudadana en la gestión pública, el desarrollo de nuevas formas de control sobre los servidores públicos, entre otros, constituyen una redefinición de características del Estado e implican un nuevo perfil de demanda de servicios para las entidades contraloras.

Esto a su vez, incide directamente sobre el tipo de organización y procesos de trabajo de las EFS: las estructuras preexistentes ya no responden a las nuevas necesidades sociales y algunas funciones ya no son necesarias o han cambiado su naturaleza, a la vez que han surgido algunas nuevas.

Tampoco los marcos legales o mandatos de las EFS pueden permanecer invariables ante las implicaciones de tales reformas y éstos también harán necesarios nuevos cambios en su estrategia y en la forma de organización de la EFS para poder responder a sus nuevas obligaciones.

Aún en aquellos casos en que las reformas en el Estado no significan grandes cambios legales, las EFS necesitan transformarse para responder a su nueva realidad y a su mandato general de velar por el buen uso de los recursos públicos.

Un medio y una oportunidad para la modernización de la gestión

Junto a la reforma del Estado a la que se hizo alusión en la sección anterior, hay una dimensión adicional que debe destacarse, y es el avance de las tecnologías de gestión pública que ha tenido lugar en las últimas dos décadas en forma paralela al desarrollo de las tecnologías de la información.

Esta nueva tecnología de la gestión pública – conocida en la literatura como la “Nueva Gestión Pública” (New Public Management³) está revolucionando la forma en la que se administra el sector público en todo el mundo, y los países centroamericanos no son una excepción. El énfasis en el papel del usuario (o cliente), el fortalecimiento de la responsabilidad del gestor, el desarrollo de instituciones “inteligentes” basadas en el aprendizaje, y el nuevo papel de la planeación, la evaluación y la rendición de cuentas, son algunos de los elementos de esta revolución en la administración pública.

Las Contralorías, como instituciones centrales de los gobiernos, se enfrentan por un lado con la oportunidad de transformarse para aprovechar estos nuevos desarrollos tecnológicos, y por otra parte enfrentan la responsabilidad de cambiar el rol que juegan para reubicarse frente a las transformaciones que tienen lugar en el resto del gobierno.

Una forma de aprovechar las oportunidades

En el ámbito nacional, en cada uno de los países, las encuestas de opinión pública muestran que la población coincide en que los temas a cargo de las Contralorías revisten la mayor importancia, que estas instituciones están llamadas a hacer las tareas y que deben contar con condiciones propicias para hacerlas realidad. En la mayoría de los casos, además, los gobiernos están dispuestos a conseguir y asignar los recursos necesarios y ha habido avances importantes en los últimos años.

Por otro lado, en la esfera internacional, hay consenso sobre la importancia de fortalecer y modernizar las EFS, como una forma de fortalecer el buen uso de los recursos públicos y promover la integridad. En cada uno de los países cooperantes hay presión por parte de los electorados para que se utilicen bien los recursos y se combata la corrupción. Hay además conocimiento acumulado para reformar las instituciones y recursos financieros y técnicos que se pueden canalizar para este propósito.

También en el ámbito institucional, al interior de cada Contraloría, hay conciencia de muchos de los cambios necesarios y hay personas dispuestas a contribuir para que se hagan realidad.

De este modo, la transformación no solo es necesaria y urgente sino que existen los recursos y el ambiente internacional, nacional e institucional que permiten hacerla posible.

³Veáse por ejemplo Ferlie, E., A. Pettigrew, L. Ashburner y L. Fitzgerald (1996) [The New Public Management in Action](#) Oxford University Press. Para una discusión informal véase [The Economist](#), “Management focus: Leviatán re-engineered”, 19-Oct-96 (Documento en Internet) y “Gurus in Government. Managing the public sector” 20-May-95 (Documento en Internet).

El entorno y la transformación de las EFS

En esta sección se contempla una descripción de los principales factores externos encontrados en los estudios realizados, que condicionan la gestión y los procesos de transformación de las EFS en Centroamérica y República Dominicana en la actualidad. Estos factores son determinantes para el funcionamiento de las EFS pero su transformación o reforma no depende de sus decisiones internas.

Mandatos de las EFS

El mandato de las Contralorías está establecido, en primer lugar, por su Constitución y sus leyes, por lo que esta dimensión se discute en el apartado siguiente. Posteriormente se analiza una segunda dimensión del mandato, cual es la visión que la ciudadanía y la opinión pública tienen de las tareas que le corresponden a estas instituciones.

La dimensión legal

En todos los países de la región, la Constitución y las leyes definen el marco de acción de las EFS. Así, en la medida en que el marco legal establece, entre otras cosas, la misión, los objetivos y los campos de acción de las entidades, cualquier transformación importante de las EFS debe pasar por un análisis y, en la mayor parte de los casos, por una reforma de éste.

Los principales resultados obtenidos en los análisis que se llevaron a cabo son los siguientes:

Primero, los estudios realizados en Centroamérica y República Dominicana mostraron que, a pesar de la diversidad de leyes de cada país, existen rasgos comunes en relación con el mandato a cumplir. El control del buen uso de los recursos públicos es la responsabilidad común de todas ellas, y en todas tienen la responsabilidad de ejercer el control externo sobre el gobierno de su respectivo país⁴. Esa responsabilidad está claramente establecida en las Constituciones Políticas.

Segundo, se identificó la presencia en las EFS de gran amplitud de funciones que no son propias del control externo, sea porque corresponden al control interno de las unidades fiscalizadas⁵ o porque son funciones que normalmente realizan otros organismos públicos⁶. Entre estas últimas cabe mencionar las funciones de tipo jurisdiccional, que existen en varias de las contralorías y que llevan a que los

⁴En el caso de República Dominicana hay dos órganos de control superior: la Corte de Cuentas, que es un órgano de control adscrito al poder legislativo, y la Contraloría General de la República, que depende del Presidente de la República.

⁵Tareas como las relacionadas con el control previo, por ejemplo.

⁶Ejemplos de éstas son la elaboración de las cuentas nacionales.

departamentos legales de las EFS tiendan a concentrar sus actividades en este ámbito, en menoscabo de los procedimientos de fiscalización. El peso de las actividades no relacionadas directamente con la fiscalización constituye en tres de los países estudiados más de un 50%.

En los últimos años, las EFS han realizado esfuerzos importantes para renovar sus marcos legales, la mayor parte de ellos orientados a consolidar la posición de éstas como entidades rectoras de los sistemas de control de la administración pública y al establecimiento de una distinción entre el control interno y el control externo. Hay además un amplio consenso sobre la importancia de consolidar el control externo como función de las EFS, y sobre la necesidad de simplificar los mandatos para eliminar responsabilidades atípicas y concentrar los recursos en el cumplimiento de las tareas centrales.

Existen sin embargo aspectos sobre los cuales no hay consenso, y que requerirán mayor discusión para identificar vías de acción apropiadas a las condiciones de cada uno de los países. Uno de los más importantes es la eliminación de las funciones de control previo que aún llevan a cabo algunas de las EFS. En los debates internacionales se ha enfatizado la importancia de hacer una separación rigurosa entre el control externo y la administración⁷, para que la administración pueda asumir plena responsabilidad por sus acciones y el órgano de control pueda fiscalizar de forma independiente, sin conflictos de interés generados por las decisiones administrativas en las que hubiese participado. Al analizar los casos centroamericanos se argumentó sin embargo que la debilidad de los sistemas de control interno (e incluso del Estado de Derecho) es un obstáculo para el traslado de esa función a la administración, pues el riesgo de malos manejos aumentaría significativamente, con pocas probabilidades de resarcir al Estado de las pérdidas en las que podría incurrir. En otras palabras, no basta con trasladar a la administración las funciones de control interno, sino que debe existir un marco jurídico institucional que no solo exija la rendición de cuentas, sino que también garantice que se recuperarán los recursos que corresponda y se compensarán los daños causados. La solución al problema es compleja, y requerirá en la región un análisis más detallado de las experiencias mundiales, y un proceso de diálogo nacional para encontrar alternativas institucionalmente apropiadas.

El contexto sociocultural

El mandato real de las EFS no está relacionado únicamente con lo que la ley establece: también depende de las necesidades y expectativas de los ciudadanos sobre su papel y su accionar. En otros términos la opinión pública es un elemento que debe ser considerado para comprender el mandato de las instituciones y para orientar su proceso de transformación de las EFS.

⁷Véase por ejemplo Petrei, H. (1997) Presupuesto y Control. Pautas de reforma para América Latina. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

Los estudios realizados en Centroamérica y República Dominicana⁸ han mostrado cuatro grandes resultados:

En primer lugar, se constata que en la mayoría de los países está claramente definida en la opinión pública la responsabilidad asignada a las EFS y los problemas de los que se ocupan las EFS son de la más alta prioridad. Esto refuerza la legitimidad y estabilidad que el marco legal ya les proporciona.

En segundo lugar, las EFS son percibidas, en la mayoría de los países como la institución más importante en la lucha contra la corrupción (uno de los problemas considerados como los más importantes en cada uno de los países). Esto nuevamente refuerza la credibilidad demanda alta responsabilidad y capacidad de respuesta para las EFS.

En tercer lugar, se encuentra en la opinión pública un amplio apoyo para que las EFS tengan mayor independencia del gobierno en el cumplimiento de sus funciones.

En cuarto lugar, se establece con claridad que el aspecto en el cual hay más dudas en la opinión pública sobre el papel que desempeñan las EFS es en el trato desigual a las personas en la vigilancia y la aplicación de sanciones.

Hay por lo tanto, en la ciudadanía que conoce sobre las tareas que llevan a cabo las EFS, una expectativa bastante definida sobre el papel que deben jugar, en especial en la lucha contra la corrupción, y una preocupación de que para ello deben de contar con independencia del poder político y obligarse a ser imparciales. Esta expectativa puede entenderse como un mandato por parte de la población y constituye a la vez un pilar sobre el cual se puede profundizar el desarrollo institucional y el cumplimiento de las funciones de control con la participación y el apoyo de la población. Debe señalarse además que hay un amplio grupo poblacional – principalmente rural y de los grupos con menor educación – que no conoce sobre las EFS, lo que constituye una oportunidad para ampliar el apoyo a través de programas de educación y comunicación social.

⁸Los estudios de opinión pública han sido publicados como Documentos de Trabajo del Proyecto de Fortalecimiento del Sistema Centroamericano de Evaluación, Fiscalización y Control del Uso de Recursos Públicos. El lector interesado puede solicitar una copia electrónica a procesos@procesos.org

Condiciones de efectividad

Para que las EFS puedan cumplir de manera efectiva con su mandato, hay cinco áreas críticas que son parte del entorno institucional y que se discuten a continuación: (i) la independencia institucional, (ii) el vínculo con el poder legislativo, (iii) la eficiencia y efectividad de las acciones de control, (iv) la rendición de cuentas del órgano de control, y (v) el fortalecimiento del control interno.

Independencia Institucional

El control interno y el control externo juegan dos papeles bien diferenciados en la administración pública. Los órganos de control interno son dependencias de la administración, y tienen como función apoyarla para el logro de sus objetivos. Así, en el caso del poder ejecutivo, los órganos de control interno deben estar subordinados a éste. Los órganos de control externo son entidades de otra naturaleza: su papel es proporcionar criterios independientes para que el poder legislativo y la ciudadanía puedan evaluar las tareas llevadas a cabo por el resto del gobierno⁹.

En este contexto, la independencia respecto al órgano supervisado es una de condición crítica para la operación de una EFS pues de lo contrario este estaría en capacidad de influir sobre los estudios y sus conclusiones. Más aún, la literatura sobre contratos implícitos sugiere que no es necesario que se den presiones directas: basta con que exista la oportunidad de que el supervisado afecte al supervisor, para que la conducta del segundo se vea distorsionada.

Es por lo tanto de la mayor importancia que las EFS sean independientes del gobierno. Para que esta independencia sea efectiva, la EFS debe estar en capacidad de establecer sus propios planes de trabajo y la organización apropiada para ejecutarlos, y debe asegurársele la mayor libertad en cuanto a las conclusiones de los trabajos. La independencia abarca la institución como tal, pero también a sus autoridades y a sus funcionarios. Las Contralorías de la región presentan grados variables de independencia respecto al objeto fiscalizado, aunque las Constituciones las definen así¹⁰.

Quizás el punto en el que la independencia es más restringida en Centroamérica es en el campo financiero, pues las EFS deben someter sus presupuestos a discusión con el Ejecutivo antes de su presentación al Legislativo, y una vez que este es aprobado dependen del Ministerio de Hacienda o Finanzas para disponer de los recursos, de acuerdo a la programación y resultados de la tesorería. Esta dependencia financiera puede ser utilizada, y se ha empleado en ocasiones, para presionar a las EFS.

⁹Véase por ejemplo INTOSAI (2001) "Declaración de Lima" En: www.intosai.int

¹⁰Salvo en el caso de República Dominicana, como se señaló anteriormente.

La solución al problema de la dependencia financiera, sin embargo, no es simple. Una solución que ha sido planteada es que se establezcan presupuestos con giro obligatorio para la Tesorería, para financiar las EFS. La dificultad en ese caso es que se reduce el margen de maniobra de las autoridades fiscales para conducir las políticas de estabilización, y ese margen ya es escaso en los países de la región. Otras alternativas que pueden considerarse son el establecimiento de tarifas por los servicios prestados por las EFS, que sean de pago obligatorio aunque quizás no inmediato, como existe en cierta forma en Guatemala¹¹. Conviene asimismo estudiar el caso de Costa Rica, donde la Contraloría ha acumulado a lo largo de los años un fondo con títulos del gobierno que son negociables en el mercado, y que puede incorporar directamente a su presupuesto, lo que le confiere más independencia frente al Ejecutivo.

Además de la independencia de la institución propiamente dicha hay dos dimensiones adicionales que deben destacarse: la independencia del Contralor y la de los funcionarios.

La independencia del Contralor o jerarca de la EFS se trata de alcanzar a través de mecanismos como el nombramiento por parte del Congreso, por períodos distintos a los del Presidente, de preferencia largos¹². Estas condiciones buscan asegurar la independencia personal del Contralor frente a cada gobierno o administración particular.

Hay dos aspectos en este contexto que se plantean en la discusión en la región y sobre los cuales no hay consenso.

Uno es la posibilidad de reelección, que podría crear un vínculo de dependencia del Contralor respecto a los partidos políticos y en especial con el mayoritario, al buscar obtener apoyo para su reelección. Este argumento plausible se enfrenta, sin embargo, al hecho de que la Contraloría de Costa Rica, donde se permite la reelección, es una de las que goza de mayor independencia en la región.

Otro es si la jerarquía superior debe ser unipersonal o colegiada, donde se argumenta por un lado que la organización colegiada permite un balance de fuerzas que podría asegurar independencia, y por otro se teme que esta misma forma de organización se preste para negociaciones que quiten transparencia a los resultados y su difusión. En el año 2000, la Constitución de Nicaragua fue modificada para colegiar el órgano superior de la Contraloría y nombrar Directores que representan un balance entre los dos partidos mayoritarios. Es por supuesto muy temprano para evaluar los resultados de este cambio.

¹¹Aunque allí las autoridades fiscales han resuelto que pueden reducir de la asignación presupuestaria los ingresos propios generados por la Contraloría.

¹²En Estados Unidos, por ejemplo, se trata de obtener este resultado nombrado al Contralor por un período de 15 años, al cabo de los cuales se pensiona, independientemente de la edad.

Finalmente, en cuanto a la independencia de los funcionarios el punto más crítico es la existencia de un régimen de servicio civil que impida la destitución (o la amenaza de la misma), salvo en casos debidamente calificados. Las remuneraciones, asimismo, deben ser transparentes y responder a los méritos profesionales de los funcionarios. Cuando no se presentan estas condiciones, los funcionarios quedan a merced de presiones internas o externas que pueden afectar los resultados que presentan en sus trabajos.

En los últimos años han venido mejorando los mandatos legales para darle independencia sustantiva a las Contralorías y las condiciones asociadas al cargo del Contralor. Es menor el avance, y son mayores los problemas en lo que se refiere al establecimiento de un régimen de servicio civil apropiado, que es inexistente o muy débil en varios de los países.

Vínculo con el Congreso

Las EFS centroamericanas tienen un vínculo como órganos asesores o auxiliares del Congreso, establecido en la Constitución Política.

En la práctica el principal vínculo ha sido la presentación de informes por parte de las EFS, y la adopción de resoluciones que enfrentan el problema identificado en estos. Este mecanismo, sin embargo, no ha sido suficiente para garantizar la efectividad del trabajo de la Contraloría, pues se han detectado insuficiencias legislativas o reglamentarias en relación con el conocimiento por parte del Congreso de dichos informes, al no existir en varios de los países una comisión parlamentaria encargada de darles seguimiento. En la mayoría de los casos solamente se hace una recepción formal de una Memoria Anual que presenta la Contraloría, y no hay discusión a fondo de sus resultados ni acciones correctivas.

Entre las recomendaciones de los estudios realizados para el Proyecto OCCEFS BCIE se incluye en este contexto la definición de una comisión parlamentaria que atienda los estudios de la Contraloría y tome decisiones sobre estos.

Efectividad de las acciones de control

La efectividad de los estudios de auditoría y las evaluaciones que llevan a cabo las EFS es variable, pues en muchos casos las recomendaciones contenidas en los informes no son aplicadas por las entidades fiscalizadas. En algunos casos esto es así porque la legislación no deja claro el carácter vinculante de éstas, y también por debilidades en la verificación del cumplimiento de las recomendaciones.

Rendición de cuentas del órgano de control

La credibilidad del órgano de control se vería fortalecida por el desarrollo del control interno de la propia gestión y la rendición de cuentas. En algunas regiones se han llevado a cabo auditorías al organismo contralor y se han diseñado informes adecuados para presentar al Congreso.

En este proceso de rendición de cuentas es necesario considerar, por ejemplo, la evaluación de las actividades desde el punto de vista del costo y la eficiencia del control, pues la efectividad de las acciones desarrolladas por las EFS depende también del marco dentro del cual se puedan establecer, en el ámbito interno, las prioridades para el desarrollo de la función de fiscalización.

En Centroamérica, sin embargo, esta discusión apenas comienza y no se han establecido mecanismos o procedimientos para la rendición de cuentas de las Contralorías.

Fortalecimiento del control interno

El fortalecimiento del control interno es, como se señaló anteriormente, una condición necesaria para la especialización de las Contralorías en las funciones de control externo. Este es un proceso complejo, pues apunta hacia debilidades fundamentales de la Administración Pública en general, como la ausencia de planificación, seguimiento y evaluación al interior de las instituciones. Es sobre estos elementos que el control interno puede jugar un papel relevante, más allá de la verificación de las cuentas y algunos procedimientos. El reto es por lo tanto de gran magnitud, y requiere una decisión nacional para modernizar la administración pública, que va mucho más allá del marco específico de las Contralorías¹³. Las EFS pueden sin embargo contribuir a esta transformación, promoviendo el diálogo sobre los principales temas e impulsando reformas parciales conforme se abran los espacios políticos apropiados. Así, por ejemplo, la Contraloría de Costa Rica presentó recientemente un Proyecto de Ley de Control Interno para discusión en la Asamblea Legislativa, que busca abrir el debate nacional sobre el tema y empezar a avanzar en la transformación (Véase www.cgr.go.cr).

Las Contralorías pueden asimismo desarrollar su papel como órganos rectores del sistema de control interno, responsabilidad que tienen asignada de una u otra forma. En algunos casos se ha planteado la conveniencia de que incluso las

¹³En uno de los países de la región se señaló que la Constitución permite trasladar el control previo, por ejemplo, a las instituciones, pero que luego de un período experimental las instituciones mismas solicitaron a la Contraloría que volviera a asumir esa función. Este ejemplo muestra que no basta con la decisión del órgano contralor de trasladar la función, sino que hay que diseñar un proceso que permita a la administración asumir la nueva responsabilidad, que corresponde a un nuevo modelo de gestión pública y no a un mero cambio formal.

unidades de auditoría interna dependen directamente de la Contraloría, mientras que en otros se enfatiza la importancia de que sirvan como instrumentos de la administración.

El ámbito de acción directa: factores internos para la transformación

En esta sección se discute la dimensión interna de las EFS, es decir, aquellos aspectos que en principio pueden ser modificados por las autoridades superiores. Los aspectos que serán considerados son: (i) la estructura organizativa, (ii) los recursos disponibles y (iii) los procesos críticos.

Estructura organizativa

Las estructuras organizativas de las EFS son producto de su evolución histórica – en general tienen alrededor de cincuenta años de existir bajo su forma actual -, de la modificación y ampliación en el tiempo de sus responsabilidades, y de los ajustes que diversas autoridades superiores han hecho de acuerdo a su visión de las entidades. Ha habido en estos procesos una gran heterogeneidad, y en general han adolecido de falta de visión de conjunto y de largo plazo. Aún hoy, varias de las instituciones carecen todavía de planes estratégicos para guiar su labor y su organización.

Adecuación para el cumplimiento del mandato

La diversidad de funciones asignadas y la inflexibilidad para responder a los cambios plantean una gran complejidad organizativa y gerencial al tener que establecer congruencia entre las responsabilidades y los recursos y capacidades organizativas. Para resolver parte de estas dificultades, las EFS se encuentran haciendo esfuerzos para eliminar algunas funciones que no contribuyen a la misión central asignada por la constitución.

En la medida en que la mayoría de las EFS ha sido constituida constitucionalmente, los cambios en la estructura organizativa pueden significar algunas veces, modificaciones en leyes o en la misma constitución, lo cual limita la flexibilidad y capacidad de respuesta frente a los cambios en el entorno.

Las tareas de control previo asignadas a las EFS y su papel de rector del sistema nacional de control también ocasionan dificultades para lograr que la estructura organizativa sea adecuada para el cumplimiento de su misión central. En el primer caso, al atribuirse simultáneamente las tareas de control previo y posterior, se está obligando a asumir competencias, actitudes y comportamientos que son muy diferentes para cada tipo de control y que por lo tanto, implican características organizativas distintas.

Como rectoras del sistema nacional de control, las EFS deben establecer las normas y los mecanismos de fiscalización del trabajo de los auditores. Esto significa integrar como "el brazo extendido de la contraloría" a las unidades de control interno de todas las entidades públicas. En la práctica, las EFS no han logrado materializar esa integración y por lo tanto no se han concretado los resultados esperados.

Alta dirección

Las estructuras organizativas de las EFS se caracterizan por mantener un ápice estratégico (alta dirección) relativamente pequeño. En la mayoría de los países este núcleo está compuesto por el Contralor General y un Subcontralor General que trabaja con él. Algunas de ellas incluyen la posibilidad de que el Contralor cuente con asesores para deliberar sobre temas complejos y de orden estratégico. Sin embargo, a pesar de que sus funciones básicas deben ser de orden estratégico, en las EFS de la región los jefes realizan tareas operativas, la más crítica de las cuales es la aprobación de informes. Esta circunstancia provoca por un lado el atraso en la presentación de los informes y por otro lado, poca disponibilidad de tiempo de los contralores para el trabajo estratégico, pues la aprobación de los informes absorbe gran cantidad de su tiempo. Para que la gestión estratégica se lleve a cabo oportuna y eficientemente se sugiere en los estudios realizados el establecimiento de equipos de asesoría y apoyo de alto nivel, ubicados en el ápice estratégico de las instituciones.

Modelo organizacional

Una característica importante de las estructuras organizativas es la distribución de las tareas según entidad auditada en la mayoría de las EFS de la región o por direcciones según el tipo de control que realicen (previo o posterior). La desventaja principal de esta forma de organización ha sido la descoordinación en la ejecución de las tareas. Actualmente varias de las entidades realizan esfuerzos para mejorar estos aspectos planteando, entre otras cosas, mecanismos de comunicación formal e informal, el mejoramiento de la estandarización de procedimientos operativos y efectuando diversas acciones para fomentar la cooperación entre divisiones. También se han tratado de implementar organizaciones matriciales y por procesos o grupos de tarea.

Flexibilidad y eficacia de la estructura organizativa

Los estudios hechos en las EFS revelan que estas organizaciones consideran como elementos de vital importancia para el cumplimiento de sus fines el establecimiento de organizaciones planas, multifuncionales y poco burocráticas. De igual importancia consideran la orientación de las organizaciones hacia sus usuarios (ciudadanía en general, entidades públicas, Congreso) y el establecimiento de mecanismos para que la organización sea flexible para adaptarse a los cambios en el entorno.

Para cumplir con estas aspiraciones se consideran como elementos de mejores prácticas la implementación de técnicas modernas de reingeniería de procesos, sistemas de calidad total y organizaciones de aprendizaje, entre otras.

Descentralización

Cuatro de las siete EFS cuentan con alguna oficina descentralizada, cuya dificultad principal ha sido el desarrollo de las competencias técnicas de los funcionarios asignados a las dependencias regionales de manera tal que la sede central debe reelaborar los informes de auditoría por deficiencias técnicas. Es clara entonces la necesidad de asegurar la competencia técnica de los funcionarios asignados a las dependencias regionales, así como la necesidad de establecer mecanismos eficaces para la supervisión del trabajo de las unidades descentralizadas.

En este contexto hay además dos planteamientos críticos que cabe introducir en la discusión.

Uno, que no siempre es conveniente la descentralización de una EFS, en especial si sus tareas se especializan en el control externo a posteriori.

Dos, que en países pequeños puede ser preferible que esta función se concentre físicamente, en especial ante el alto grado de especialización que tiende a tener el personal.

Los recursos disponibles

Recursos humanos

En entidades como las EFS, intensivas en la aplicación de conocimientos, el recurso humano es el recurso crítico de la organización. En este tipo de organizaciones se espera que la proporción de personal profesional sea alta. Sin embargo, las EFS de la región presentan una diversidad de proporciones, en parte debido a los diferentes tipos de funciones que llevan a cabo.

La característica común, no obstante, es la poca diversidad del perfil técnico: los contadores son los profesionales que más se encuentran en las EFS, seguidos por los abogados.

En relación con otras características de los recursos humanos, los estudios muestran diferencias importantes entre las EFS en materia de composición del personal por edades, remuneraciones, niveles de rotación y antigüedad. Países como Costa Rica, en donde se cuenta con mecanismos de carrera administrativa y salarios percibidos como de los mejores dentro del sector público, cuentan con altas proporciones de profesionalización de su personal, alta antigüedad en el

personal y niveles de rotación muy bajos. Por otra parte, países como Honduras, en donde no existe la carrera administrativa, los sueldos son bajos y no hay un marco jurídico que proteja a los empleados en comparación con el personal de otras entidades del sector público y privado, muestran EFS en los que las EFS presentan altos niveles de rotación; el personal más calificado (puestos técnicos y gerenciales) es el que rota más rápidamente. Los dos extremos mencionados presentan sus propias ventajas y desventajas. En el caso de Costa Rica, la principal ventaja es que la institución puede desarrollar un alto grado de profesionalización, pero la desventaja es que se ha producido una desproporción de funcionarios de los distintos niveles (apalancamiento invertido). En el caso de Honduras, el personal rota demasiado rápido y es poca la profesionalización que se alcanza.

Por otra parte, el cambio en la naturaleza de las funciones y tareas a desempeñar por parte de las entidades públicas, el surgimiento de nuevas áreas de fiscalización y la necesidad de aprovechar el desarrollo tecnológico actual generan la necesidad de definir e implementar nuevos perfiles técnicos en los recursos humanos de las EFS.

Cambios en las políticas institucionales para la selección, contratación y desarrollo del personal, incluyendo la capacitación son necesarios para conseguir los perfiles técnicos necesarios. Debe tenerse presente sin embargo que las EFS pueden aprovechar las ventajas que ofrece la existencia de especialistas en la mayoría de los campos de su responsabilidad que laboran en el sector privado, y están disponibles para ser contratados por resultados específicos. Esta vía para aumentar la capacidad de las instituciones podría tener un costo menor que la ampliación del personal, y es en muchos casos ineludible si se trata de incursionar en áreas nuevas como la evaluación o la auditoría integral, donde las necesidades de recursos especializados pueden ser ocasionales y demasiado costosas para que sean parte de la planta permanente.

Recursos financieros

Si bien las EFS tienen dificultades en materia de independencia financiera, ello no ha sido acompañado por restricciones adicionales en materia presupuestaria en los últimos años: los estudios muestran una relativa estabilidad en la asignación de recursos a estos entes.

No obstante esa estabilidad, los recursos financieros disponibles no son considerados suficientes para dar sostenibilidad a los procesos de modernización que han emprendido las EFS. En la mayoría de los casos, la modernización institucional depende de la cooperación externa, que es la que ha financiado la mayoría de los proyectos de cambio.

Recursos tecnológicos

El desarrollo tecnológico actual genera retos y oportunidades para la transformación de las EFS. Por una parte, ahora es posible contar con sistemas integrados de administración financiera que en tiempo real producen la información que las EFS requieren. La implementación de estos sistemas, a su vez, genera la necesidad de una transformación en los métodos de trabajo de las EFS, incluyendo el fortalecimiento de la auditoría de sistemas informáticos y el desarrollo de métodos de control posterior en tiempo real. Asimismo, los procesos de reforma del Estado, con el énfasis en el servicio al usuario en la responsabilidad gerencial del ejecutor, en el uso de sistemas estocásticos de control y en la definición precisa de áreas que corresponden a cada instancia, obliga al replanteamiento del papel y los métodos que utilizan las EFS para lograr sus fines.

En general las EFS no cuentan con una cultura de trabajo sustentada en sistemas de información y tecnologías informáticas y de comunicación. Esto ha estado aparejado con problemas, de diversa importancia entre los países, en la dotación de equipos, la falta de aplicaciones informáticas que apoyen y faciliten las funciones de fiscalización, la ausencia de una red informática de carácter institucional y el temor o resistencia de los funcionarios al uso de la nueva tecnología.

En los últimos años, todas las instituciones de la región han realizado esfuerzos para mejorar la dotación de equipo, fortalecer las unidades de informática y capacitar al personal. También es generalizado el uso de sistemas para apoyar las labores administrativas y financieras internas tales como la administración de recursos humanos, la elaboración del presupuesto y la contabilidad, el pago de salarios, el control de correspondencia, etc.

Procesos críticos

Planeamiento

La mayor parte de las EFS mostró debilidades importantes en el proceso de planeamiento del trabajo institucional tanto en el ámbito estratégico como en el ámbito operativo.

En materia de planeamiento estratégico, si bien todas las EFS han incorporado aspectos importantes para mejorar su gestión institucional, la mayor parte no contaba, en el momento en que se realizaron los estudios, con planes estratégicos elaborados. En algunos casos no se cuenta con unidades de planificación institucional dentro del esquema organizacional.

En cuanto al planeamiento operativo, si bien la mayoría de las EFS tienen un Plan Anual de previsión de las auditorías que se llevan a cabo, en muchos casos este plan no puede ser ejecutado por diversas razones entre las cuales están la

necesidad de responder a denuncias recibidas, demandas del poder legislativo difícilmente previsible y realización de auditorías a petición de los mismos organismos fiscalizados.

Es decir, el proceso de planeamiento en general se perfila como un proceso débilmente desarrollado. Esto provoca dificultades para el establecimiento de prioridades y manejo de las situaciones no previstas.

Gestión de los recursos humanos

Los problemas identificados en relación con las características de los recursos humanos reflejan, en buena medida, dificultades en la gestión de recursos humanos. En la práctica, todavía no se ha generalizado en las EFS el uso de instrumentos de gestión de personal tales como manuales de procedimientos, sistemas de incentivos, manuales o sistemas de carrera administrativa y clasificación de puestos.

Sin embargo, todas las EFS estudiadas han realizado diversos esfuerzos al respecto. Así, en materia de selección de personal, algunas ya cuentan con reglamentos internos de reclutamiento, inducción y desarrollo del personal. Otras han establecido la línea de carrera administrativa y requisitos básicos para la promoción del personal.

Fiscalización

En este ámbito las EFS enfrentan serios retos. Por una parte, la multiplicidad de funciones asignadas legalmente a estas entidades impide, en muchos casos, profundizar en la función principal (control externo). Por otra, no se han aprovechado las ventajas de la tecnología actual para desarrollar nuevas metodologías de trabajo e instrumentos. Adicionalmente, en la mayoría de las EFS se utilizan procedimientos de trabajo no sistematizados y se hace por lo tanto, poco uso de instrumentos para formalizar funciones y procedimientos.

En la práctica, en las EFS, el énfasis en el proceso se ha dirigido hacia la fiscalización de actuaciones desde la perspectiva legal y financiera.

Desde la perspectiva legal, el proceso consiste en la verificación de que el organismo auditado cumple con las disposiciones legales que afectan la gestión de los recursos públicos.

Desde el punto de vista financiero, la auditoría se concentra en el análisis de los estados contables de los organismos fiscalizados con el fin de determinar si éstos se presentan adecuadamente y conforme las normas de contabilidad gubernamental vigentes.

En la medida en que la fiscalización se concentra en actuaciones y no en sistemas, estos procesos de fiscalización no permiten la prevención de la repetición de las anomalías. Por otra parte, la dedicación de la mayor parte del tiempo de los funcionarios de las EFS en el control de estos dos aspectos impide destinar más tiempo al control sustantivo y de evaluación de la gestión pública.

En muchos casos, los resultados del proceso de fiscalización, que se concretan en los informes y recomendaciones, no tienen impacto sobre la organización y los procesos de trabajo de los organismos fiscalizados. Una de las razones principales encontradas es que muchas veces los resultados de las auditorías se limitan a satisfacer aspectos burocráticos y en ocasiones no se logra hacer propuestas oportunas para que los sistemas y las prácticas de la administración se modifiquen en consonancia con los problemas detectados.

Cuando las EFS ejercen funciones jurisdiccionales, este tipo de problemas en los resultados de la fiscalización se traduce además en problemas de impunidad.

Comunicación

En varias de las EFS de la región, la divulgación de los resultados de las labores de control presenta deficiencias importantes.

Por una parte, los informes presentados al Congreso muchas veces no son conocidos en esa entidad sino únicamente recibidos.

Por otra parte, muchas veces las Memorias Anuales no se publican, no están a disposición de los ciudadanos o presentan insuficiencias en sus contenidos pues no contemplan todos los aspectos relativos a la utilización de los recursos públicos. Además, aún en aquellos casos en los que los informes y memorias se consideren información pública no se garantiza el acceso de la ciudadanía a la información, pues en muchos casos no se contemplan los mecanismos de difusión adecuados para lograr ese fin¹⁴.

Otro aspecto importante es la carencia, en la mayor parte de las EFS de programas de capacitación o educación dirigidas al usuario, con el fin de promover un mejor uso de los servicios que las EFS brindan. Así, por ejemplo, los programas de denuncias ciudadanas que la mayoría de las instituciones posee se han convertido en un gigantesco problema administrativo, pues la mayoría de las denuncias se hace en forma errónea, sea porque son falsas, insuficientes, no corresponden los asuntos a las EFS o tienen problemas semejantes. Esto lleva a un gran gasto de recursos en una actividad poco productiva, a la vez que se ven frustrados los intentos de la población por participar en un tema que le resulta de

¹⁴La Contraloría General de la República de Costa Rica posee un agresivo programa de comunicación que utiliza tanto los medios de prensa como su página de Internet (www.cgr.go.cr), donde ya se pueden encontrar muchos de los informes. La intención es que tanto estos como las resoluciones estén eventualmente disponibles en esta página.

interés, lo que incluso debilita la credibilidad de la institución, y a la larga la de la naciente democracia. Es importante por lo tanto enfrentar este problema, a través de programas de capacitación de la ciudadanía y de otros instrumentos que permitan una adecuada comunicación de esta con las EFS.

Debe señalarse finalmente como un elemento positivo, básico para apoyar el proceso de transformación de las EFS, la existencia de unidades de prensa y comunicaciones en la mayoría de las entidades, así como la presencia de secciones de participación ciudadana en algunas de éstas.

La agenda regional de cooperación externa

A partir del proceso de estudio de las EFS , cuyos resultados han sido resumidos en las páginas anteriores, las OCCEFS identificó las áreas prioritarias para la cooperación externa. En el Taller Regional "Hacia una nueva agenda de cooperación regional", realizado los días 19 y 20 de octubre de 2000, los Contralores validaron las áreas identificadas y definieron temas o acciones específicas que requieren el apoyo de la cooperación externa.

En esta sección se describen las áreas identificadas y el contexto básico de políticas.

El compromiso común

La base que posibilita el establecimiento de una agenda común de cooperación externa para la transformación de las EFS es la existencia de un compromiso común en todas ellas: *velar por el buen uso de los recursos públicos a través de sistemas de control que promuevan la eficiencia, la eficacia, la economía, la integridad y la transparencia.*

Sobre esta base se establece también un objetivo común para el desarrollo de la agenda: fortalecer los mecanismos de fiscalización y, entre ellos, los de rendición de cuentas, la integridad, la transparencia y la excelencia en la administración pública y al interior de cada una de las EFS.

Ambitos de acción prioritaria

Las EFS identificaron cinco ámbitos de acción prioritaria, en los cuales se requiere apoyo de la cooperación externa. Estos ámbitos constituyen la base de los lineamientos establecidos por los contralores para la identificación de las áreas de cooperación y se enumeran a continuación.

- (i) El fortalecimiento del marco institucional: Contempla las acciones estratégicas en materia de independencia de las EFS y de fortalecimiento de la responsabilidad del gestor.

- (ii) El desarrollo de los recursos humanos: abarca las acciones estratégicas en materia de gestión de recursos humanos y diversificación del perfil técnico.
- (iii) El planeamiento organizativo y operativo: incluye las acciones estratégicas en esta área.
- (iv) La modernización tecnológica y administrativa: contempla las acciones estratégicas en materia de uso de tecnología de información. En el ámbito del desarrollo de nuevas metodologías de control, se refiere específicamente a metodologías en las siguientes áreas: auditoría integral, fiscalización de ingresos, auditoría ambiental y auditoría municipal.
- (v) La participación ciudadana: abarca las acciones estratégicas relativas a la información para la participación e imagen y posicionamiento. Específicamente persigue el establecimiento de sistemas que promuevan y orienten la acción responsable de la ciudadanía en la búsqueda de un mejor uso de los recursos públicos.

Las áreas de cooperación

A partir de los ámbitos de acción prioritaria definidos previamente, las EFS identificaron cuatro áreas de cooperación externa:

- (i) La formación y capacitación de los funcionarios: contempla la profesionalización y diversificación de los profesionales a través de dos tipos de acciones: la estandarización, según un plan basado en competencias y el fortalecimiento del Instituto Superior de Fiscalización y Gestión (Panamá), de manera que opere como institución de capacitación líder en la región.
- (ii) El desarrollo de la nueva cultura informática: implica apoyar todo tipo de acciones tendientes al desarrollo de actitudes y compromisos de los funcionarios hacia la utilización de la tecnología en sus procesos de trabajo. Se considera de especial interés promover el conocimiento, manejo y utilización de sistemas de compras del Estado, sistemas integrales de administración financiera y cualquiera otro que se desarrolle en el ámbito de las instituciones fiscalizadas con el fin de mejorar su gestión y desempeño.
- (iii) El desarrollo e implementación de nuevas metodologías de control en áreas estratégicas de la fiscalización: comprende el desarrollo de nuevos métodos de fiscalización aprovechando las ventajas tecnológicas actuales. Las áreas estratégicas definidas por las EFS son: auditoría ambiental, auditoría de gestión (integral), auditoría municipal y fiscalización de ingresos, rendición de cuentas, adquisiciones del estado.
- (iv) El establecimiento de canales para el diálogo y consenso: incluye actividades diversas para la comunicación e información de las labores e informes que realizan las EFS, así como el desarrollo de programas educativos para la participación ciudadana.

Conclusión

La tarea de transformar las EFS de Centroamérica y República Dominicana es uno de los retos más importantes del desarrollo de esta región, y uno que se ha visto soslayado por muchos años.

Su importancia radica en que no es posible ejecutar estrategias o programas de desarrollo si no se cuenta con un sistema de control que asegure que los recursos se emplean como se establece, y evalúa entonces la adecuación de los medios a los fines. La corrupción es una de las formas de este problema. La crítica de la comunidad internacional a varios de los países de esta zona responde precisamente al sentimiento de que la cooperación internacional no siempre se utiliza como se establece en los programas y proyectos que se financian con recursos externos, y que de esa forma se traicionan los objetivos de los ciudadanos de los países de origen de los recursos.

La preocupación por el fortalecimiento de los sistemas de control se ubica así en el centro de la definición y concreción de las nuevas estrategias de desarrollo, que ahora se caracterizan por un énfasis renovado en la creación y fortalecimiento de las instituciones necesarias para el desarrollo¹⁵. En esta tarea, sin embargo, la búsqueda de opciones y el avance son extremadamente complejos, porque las soluciones a los problemas tienen que construirse, técnica y políticamente, en cada lugar. La experiencia internacional y las teorías económicas y sociales proveen orientaciones muy vagas para la acción.

Los trabajos y discusiones que se resumen y comentan en este ensayo muestran las dificultades y las oportunidades que la transformación de las EFS de Centroamérica y República Dominicana presenta, así como el compromiso de autoridades y funcionarios de esas instituciones para transformarlas y apoyarse mutuamente en el esfuerzo.

¹⁵Véase por ejemplo Rodrik, D. (2000) "Development Strategies for the Next Century" Ponencia presentada en el seminario Developing Economies in the 21st Century, Institute for Developing Economies, JETRO, Enero 26-27, Chiba, Japón