



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA PERÚ

**“Un control moderno, técnico
e imparcial al servicio del país”**

**Documento presentado para la V
Jornada EUROSAI - OLACEFS**

Rendición de Cuentas y Responsabilidad

Lisboa, Mayo 2007

La Contraloría General de la República del Perú presenta algunos comentarios a manera de contribución para el intercambio de ideas entre las EFSs sobre la Rendición de Cuentas y Responsabilidad.

El aspecto sobre el que nos interesa reflexionar está referido a la responsabilidad y la rendición de cuentas en su relación con la sostenibilidad financiera. El concepto en forma general se puede entender como la capacidad de una organización, cualquiera sea su origen, de desarrollar procedimientos adecuados orientados a la captación de los recursos que requiere para asegurar su funcionamiento operativo y administrativo, de manera que cumpla en el tiempo con la misión para la cual fue creada. Dicho concepto llevado al plano de las entidades públicas implica un mayor compromiso de la Administración Pública frente a la ciudadanía, a la cual debe brindarle servicios de calidad, oportunamente y en forma continúa, dado que recibe recursos financieros que son resultado del esfuerzo de la población en realizar labores productivas, comerciales, industriales y otras; por lo que la ciudadanía constituye su razón de ser y el destinatario final de su acción.

El término inglés “responsabilidad”, es un concepto ético asociado con el reconocimiento y la aceptación de la responsabilidad por las acciones, productos, decisiones y políticas que se adoptan; lo cual implica, también, la obligación de informar, explicar y asumir responsabilidad por los resultados obtenidos. Dicho concepto es de plena aplicación al ámbito del Sector Público por cuanto éste tiene como misión diseñar y aplicar un conjunto de políticas con el propósito de incrementar la calidad de vida de la población y hacer realidad valores y metas programáticas que sostienen la existencia de la sociedad y del Estado; todo lo cual fundamenta incuestionablemente la responsabilidad y la rendición de cuentas en este ámbito.

Las autoridades y funcionarios públicos, electos, contratados o designados deben tener presente en su quehacer cotidiano que su gestión es temporal, que las acciones de gestión que van desarrollando y los resultados de dicha labor deberán ser objeto de juicios de valor; sin embargo esta sensación de estar constantemente bajo el escrutinio público

debe tomarse como parte del ciclo: planificar, hacer, revisar y actuar que constituye la base para la mejora de la calidad de la labor que se desarrolla.

La responsabilidad se enmarca apropiadamente en un ambiente político de carácter democrático, en el cual quien gobierna sabe que es juzgado permanentemente y en el que el ciudadano, además de asumir la responsabilidad de evaluar con ecuanimidad a sus autoridades y se involucra en el accionar de las entidades públicas al participar a través de los diferentes medios que le ofrece la constitución, las leyes y las prácticas legítimas, como son los procesos electorales, el acceso a la información pública, la participación ciudadana en instancias de administración, los medios de comunicación, el control ciudadano entre otros.

De esta forma la rendición de cuentas se presenta como un mecanismo a través del cual las autoridades, funcionarios y servidores públicos informan sobre la gestión que realizan, entendida esta última, como la capacidad de cumplir con la función asignada y lograr las metas propuestas.

La rendición de cuentas es necesaria porque abre espacios para la retroalimentación de la gestión al propiciar que se formulen recomendaciones para mejorar la gestión de los organismos públicos, como mecanismo para alcanzar sus metas y, a su vez, coadyuva a generar la confianza de la población en sus autoridades.

En este marco tenemos organismos “horizontales” de rendición de cuentas que son aquellos que forman parte de la estructura formal del Estado y que tienen la responsabilidad y la competencia de controlar las acciones del Poder Ejecutivo; así como, instancias “verticales” de rendición de cuentas, que son aquellos medios que permiten a los ciudadanos demandar cuentas sobre el uso del poder que la ciudadanía delega en el Estado.¹

Nos interesa resaltar determinados mecanismos de rendición de cuentas de nivel horizontal que se aplican en el Perú, especialmente vinculados al rol de la Contraloría

General de la República, en la búsqueda del mejoramiento de la rendición de cuentas del Estado peruano.

Respecto al rol de la Contraloría General de la República, el artículo 82° de la Constitución Política del Perú de 1993, señala que dicha institución: ” (...).*Supervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control*”. Esta atribución fue recogida en el artículo 16°, inciso c), del Decreto Ley N° 26162 – Ley del Sistema Nacional de Control de 29 de diciembre de 1992, el cual señalaba como atribución del sistema: “*Establecer los procedimientos para que todo titular de una entidad sujeta a la presente Ley rinda cuenta oportuna de los resultados de su gestión*”. El citado Decreto Ley fue derogado posteriormente por la Ley N° 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República de 13 de julio de 2002, el cual en su artículo 22°, inciso u), dispone como atribución de la Contraloría General de la República: “*Establecer los procedimientos para que los titulares de las entidades rindan cuenta oportuna ante el órgano rector, por los fondos o bienes del Estado a su cargo, así como los resultados de su gestión*”.

En mérito al citado marco legal, a la Contraloría General de la República le corresponde definir el procedimiento y la forma en que los titulares² deben dar cuenta de su labor. Cabe señalar que los principales instrumentos a considerar para ello en la actualidad, son los siguientes:

- a. El Sistema Integrado de Administración Financiera- SIAF
- b. El Sistema de Contabilidad – SICON.
- c. El Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado - SEACE
- d. El fortalecimiento del control interno en las entidades públicas.
- e. Mejorar el procedimiento de rendición de cuentas ante la Contraloría General de la República.

Sobre los instrumentos es de mencionar:

¹ Bco Mundial: Un nuevo contrato social para el Perú ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?, Daniel Cotlear editor, año 2006, pag. 839.

² **Titular:** máxima autoridad jerárquica institucional de carácter unipersonal o colegiada según la Ley 28716 – Ley de Control Interno de las Entidades del Estado publicada el 18 de abril de 2006.

- a. El SIAF es un sistema informático de ejecución y de Gestión Financiera del Tesoro Público en su relación con las Unidades Ejecutoras (UEs)³ desarrollado por el Ministerio de Economía y Finanzas, podemos decir que el sistema tiene dos ámbitos claramente definidos: el concepto de Registro Único que está relacionado con la simplificación del registro de las UEs de todas sus operaciones de gastos e ingresos y el envío de información a los Órganos Rectores, tales como: la Dirección Nacional de Presupuesto Público – DNPP, la Dirección General de Tesoro Público - DGTP y la Contaduría Pública de la Nación - CPN y de gestión de pagos sólo para las operaciones financiadas con recursos de Tesoro Público, dado que las UEs sólo pueden registrar sus girados en el SIAF cuando han recibido las Autorizaciones de Giro de parte del Tesoro Público.
- b. El SICON es un sistema informático desarrollado por la CPN que permite el registro de los Estados Financieros y Presupuestales, Anexos e información complementaria, de manera trimestral, semestral y de Cierre del Ejercicio de las entidades públicas, lo cual a su vez facilita la elaboración computarizada, dentro de los plazos establecidos, de la Cuenta General de la República en forma confiable, es de precisar que dicho instrumento contiene información y análisis de los resultados presupuestarios, financieros, económicos, patrimoniales y de cumplimiento de metas e indicadores de gestión financiera durante un ejercicio fiscal.

En base a la información de la Cuenta General de la República, la Contraloría General emite un Informe de Auditoría referida al cumplimiento de los objetivos de la misma, la confiabilidad y transparencia de la información y la correcta integración y consolidación de los estados financieros. Asimismo, incluye el estado de la implementación de las recomendaciones y el levantamiento de las observaciones de ejercicios anteriores.

- c. Desde que el SEACE es un sistema informático desarrollado y administrado por el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado – CONSUCODE,

³ **Unidad ejecutora:** dependencia orgánica que cuenta con un nivel de desconcentración administrativa para efectuar: determinar y recaudar ingresos, contraer compromisos, devengar gastos y ordenar pagos con arreglo a la legislación aplicable, registrar información, informar sobre el avance de las metas y

que consiste de los siguientes módulos: i) Módulo de Información, funcionando al 100%, en el cual, desde cada una de las 2 850 entidades del Estado, se registra todos los actos referidos a la contratación desarrollados por cada entidad: Plan Anual de Contratación, texto íntegro de las bases de cada proceso, convocatoria, consultas, observaciones, cuadro comparativo de propuestas, adjudicación de la buena pro, el contrato celebrado, situación de la ejecución del contrato, conflictos si los hubiera y su correspondiente resolución; ii) Módulo de Transacciones Electrónicas, a través del cual se tiene previsto la realización de procesos de contratación electrónica, habiéndose ya realizado más de 1 000 operaciones de menor cuantía (hasta \$ 1 000 cada una) en un plan piloto; así como, la primera subasta inversa electrónica.

El SEACE ya se encuentra vinculado al SIAF, de modo que ha quedado reforzada la obligación de efectuar el ingreso de información, pues sin éste no se pueden registrar operaciones conducentes al pago.

- d. Con relación al fortalecimiento del control interno en las entidades públicas se ha emitido la Ley N° 28716 – Ley de Control Interno de las Entidades del Estado de 18 de abril de 2006, en la cual se establece que las entidades deben implantar obligatoriamente sistemas de control interno en sus procesos, actividades, recursos, operaciones y actos institucionales, orientando su ejecución al cumplimiento de objetivos, como promover y optimizar la eficiencia, eficacia, transparencia y economía en las operaciones de la entidad, así como, la calidad de los servicios públicos que presta; y asegurar el cumplimiento de los funcionarios o servidores públicos de rendir cuenta por los fondos y bienes públicos a su cargo y/o por una misión u objetivo encargado y aceptado.

Esta norma con rango de ley es de cumplimiento obligatorio para los titulares y funcionarios de toda entidad pública, su inobservancia genera responsabilidad administrativa funcional, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que hubiere lugar. Asimismo, el dispositivo establece la responsabilidad de la Contraloría General de la República, los Órganos de Control Institucional y las

recibir y ejecutar desembolsos de operaciones de endeudamiento. Término definido en la Ley 28112 –

Sociedades de Auditoría designadas y contratadas, respecto a la evaluación del control interno.

En concordancia con el citado marco legal, la Contraloría General de la República ha emitido un cuerpo normativo denominado “Normas de Control Interno” aprobado con la Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG de 3 de noviembre de 2006, en el cual se precisa como norma básica para las actividades de control gerencial en el numeral 3.7, la Rendición de Cuentas, estableciéndose expresamente que: “(…) *los funcionarios y servidores deben estar preparados en todo momento para cumplir con sus obligación periódica de rendir cuentas ante la instancia correspondiente respecto al uso de los recursos y bienes del Estado*”; para lo cual considera que: “*el sistema de control interno debe servir como fuente y respaldo de la información necesaria que refuerza y apoya el compromiso por la oportuna rendición de cuentas mediante la implementación de medidas y procedimientos de control.*”

A efecto de lograr una efectiva implantación del sistema de control interno se vienen elaborando “guías técnicas” para operativizar la evaluación del sistema por parte de la Contraloría General y los Órganos de Control Institucional; así como, los lineamientos generales para su implementación de acuerdo a la naturaleza de cada entidad pública, recayendo en cada entidad la responsabilidad de su aplicación.

- e. La Contraloría General de la República considera necesario mejorar el proceso actual de rendición de cuentas de modo que permita obtener información detallada para conocer el resultado de la gestión de los funcionarios públicos y titulares de entidades. Asimismo, considera los Informes de Rendición de Cuentas de los Titulares como herramientas para la evaluación del desempeño de las entidades públicas en su estrategia de mediano plazo⁴, para lo cual se propone desarrollar un nuevo proceso que permita obtener, registrar, validar, verificar y analizar la información de los resultados de la gestión de los titulares, además de la

Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público de fecha 27 de noviembre de 2003.

⁴ Estrategia contenida en los “Lineamientos Estratégicos 2006-2010” elaborado por la Contraloría General.

información contable y con el soporte de un aplicativo informático vía web. Ello permitirá generar reportes por entidad pública y sector, obteniéndose información sistematizada que sea útil para fines de control; así como, para informar periódicamente a la ciudadanía en general acerca del grado de avance de las acciones realizadas por las entidades públicas; teniendo, además, un control en tiempo real de las acciones de los titulares, tanto de los que cumplen con informar, como de los omisos.

De manera preliminar se considera que el nuevo proceso de rendición de cuentas debe tener las siguientes características:

- Estar orientado al funcionario público, no debe generar carga operativa significativa ni duplicidad de trabajo durante el proceso de registro; lo cual implica abrir el intercambio de información en forma periódica con otros entes reguladores, tales como el Ministerio de Economía y Finanzas, la Contaduría Pública de la Nación, Consucode, etc.
- Estar basado en los documentos de gestión oficiales: Plan Estratégico Institucional, Plan Operativo, Reglamento de Organización y Funciones, entre otros.
- Tener alcance claro y definido sobre quiénes deben rendir cuenta, señalando a qué se comprometieron, qué lograron, cuánto y cómo gastaron.
- Permitir la difusión de los resultados de acuerdo al marco legal vigente.

El principal objetivo es promover una cultura de rendición de cuentas, centrada en la oportunidad y en la revisión técnica y objetiva de los resultados obtenidos. Sin embargo, a efecto de lograr la retroalimentación del proceso de rendición de cuentas, se considera que la interacción con los entes rectores de la política general, fiscal, presupuestaria, contractual, de actividad empresarial del Estado y de registros contables, será un factor determinante para institucionalizar el proceso en el mediano y largo plazo; lo cual demandará un esfuerzo de comunicación y voluntad política del más alto nivel; así como, el uso de las herramientas tecnológicas que permitan un fluido intercambio de información .

