

Oportunidades para la implementación de prácticas de buena gobernanza y rendición de cuentas en el seguimiento y fiscalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina.

Luis Fernando Velásquez Leal
Director Ejecutivo
Corporación Acción Ciudadana Colombia –AC-Colombia¹

El balance de los Objetivo de Desarrollo del Milenio -ODM (2000-2015) en América Latina, el Caribe y el mundo, puso en evidencia varias falencias tanto en su concepción como en el proceso de planeación, evaluación y seguimiento. De fondo, la formulación de los ODM reflejó la falta de una visión integral del desarrollo desde una perspectiva sistémica entre los objetivos propuestos, que pudiera haber conducido a resultados más homogéneos. En particular se destacan cuatro aspectos no considerados al momento de formular los ODM que resultan relevantes para generar un desarrollo sostenible, justo y equitativo: 1. La transversalidad de los asuntos ambientales en las políticas públicas para el desarrollo económico y social sostenibles; 2. El fortalecimiento institucional como base para una óptima implementación, seguimiento y cumplimiento de los ODM; 3. La complejidad para formular algunos indicadores que permitieran medir de manera integral los avances en su implementación; y 4. La precariedad de los sistemas de información disponibles. Tal como lo señala el **Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe** de 2015, una de las principales barreras para el cumplimiento de las metas e indicadores, principalmente en los países en vías de desarrollo, es la falta de gobernanza.²

Si abordamos la gobernanza como *“la capacidad del Estado y de la sociedad para generar un sistema de interrelaciones en los distintos ámbitos de gobierno que garantice la coherencia, pertinencia y efectividad de las políticas públicas en un marco de integridad, participación y compromiso con los valores éticos para el cumplimiento de los derechos ciudadanos, la paz, la convivencia, la prosperidad económica, ambiental y social que aseguren el mejoramiento integral de la calidad de vida”*,³ los resultados de los ODM, evidenciaron problemas directamente relacionados con el proceso de planificación gubernamental, en aspectos tales como: 1. La incorporación sistemática de los ODM en los respectivos planes de gobierno en los distintos ámbitos territoriales; 2. La disponibilidad de sistemas de información que integran el registro de las operaciones realizadas para la preparación y presentación de reportes consolidados para el seguimiento, monitoreo, evaluación y fiscalización; 3. La ausencia de mecanismos para determinar el grado de satisfacción de los beneficiarios, además de la falta de espacios adecuados de participación de los ciudadanos en la formulación, la ejecución, el control social de los recursos públicos invertidos en los programas y la rendición de cuentas; y 4. La precariedad en los procesos de presupuestación orientados a concretar los ODM. En síntesis, los bajos niveles de gobernanza excluyeron la posibilidad de enfocar los esfuerzos hacia un fortalecimiento de las relaciones del Estado con la sociedad civil, así como de los mecanismos de

¹ La Corporación Acción Ciudadana Colombia –AC-Colombia es una organización civil que trabaja desde 1996 en la promoción y consolidación de la democracia impulsando el desarrollo de iniciativas en las áreas de buena gobernanza y ciudadanía y control fiscal en el ámbito internacional; derechos humanos, y cultura de paz y reconciliación en Colombia. Actualmente AC-Colombia colabora con la OLACEFS para fortalecer las prácticas de buena gobernanza en América Latina y el Caribe. www.ac-colombia.net.

² Para mayor información consultar: Comisión de expertos en administración pública del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas: Reforzar las capacidades nacionales y locales para la gestión del desarrollo sostenible (2014). Disponible en: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN92617.pdf>

³ Esta definición de Gobernanza ha sido construida por AC-Colombia con base en el análisis de estudios especializados, buenas prácticas identificadas en sus proyectos en América Latina y diversas consultas con partes interesadas. 2015.

participación en la gestión pública, el acceso a la información y por ende del control por parte de los ciudadanos sobre la ejecución de los programas nacionales orientados a concretarlos.

La construcción de la Agenda 2030 *Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS*, partió del reconocimiento de los aprendizajes obtenidos en la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2000-2015. El primer cambio se centró en el enfoque: mientras que los ODM abordaron la erradicación de la pobreza, los ODS proponen un cambio hacia la dignidad de las personas, el planeta y la prosperidad, con la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia;⁴ la segunda diferencia está en la formulación de las agendas: para los ODM se convocó a un grupo de expertos mundiales en los temas de interés, mientras que los ODS respondieron a un amplio proceso de trabajo y negociación que involucró a los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas; el tercer aspecto que diferenció el proceso de formulación de los ODM es que el único responsable de su ejecución era el gobierno de cada país, mientras que para los ODS por su magnitud y alcances, la estrategia planteada es de colaboración y establecimiento de alianzas y coordinaciones especiales con las distintas partes interesadas que incluyen a los gobiernos, los parlamentos, los entes locales, la sociedad civil organizada, el sector privado, las entidades de fiscalización y los ciudadanos.⁵

Como resultado del proceso de diálogo global se construyó la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS proclamada en el marco de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en septiembre de 2015.⁶ Si bien la agenda global de los ODS presenta una visión más integral del desarrollo, llevar a feliz término el cumplimiento de sus metas a 2030, implica necesariamente mejorar la calidad de la gobernanza en su implementación, así como los sistemas de seguimiento y fiscalización, además de asumir amplios niveles de corresponsabilidad y de coordinación entre actores.

En este sentido, la Comisión de expertos en administración pública del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas recomendó a los países orientar sus esfuerzos hacia una gobernanza transformadora que considere la visión de los diferentes actores que representan diversos sectores e intereses.⁷ Esta gobernanza además, debe estar orientada a fortalecer las capacidades tanto individuales como institucionales y de la sociedad en su conjunto, en el ámbito local, nacional e internacional, con el fin de generar transformaciones estructurales en la forma como se concibe y alcanza el desarrollo.⁸ Este fortalecimiento de capacidades se orienta a entender la gobernanza en su sentido más amplio, con un enfoque más participativo que permita englobar y redefinir las reglas, el rol de las instituciones y su relacionamiento con la sociedad, incrementando el capital social y la adaptación de los países frente a los retos que enfrentan como consecuencia de la globalización, además de mejorar la capacidad de reacción frente a los recurrentes ciclos de recesión económica mundial.⁹

Basados en la revisión de los alcances y desafíos para la implementación de la nueva agenda de desarrollo sostenible –ODS, Agenda 2030, los marcos internacionales, resoluciones, declaraciones y recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas, la - INTOSAI¹⁰, y la OLACEFS¹¹ en

⁴ Naciones Unidas. El cambio hacia la dignidad 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015. 2014. Disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/700&referer=http://www.un.org/en/documents/&Lang=S.

⁵ Comité Económico y Social Europeo. Documento Informativo. Oportunidades y procesos para la participación de la sociedad civil en la aplicación de la Agenda después de 2015. Disponible en: <https://webapi.eesc.europa.eu/documentsanonymous/eesc-2015-01169-00-02-ri-tra-es.docx>

⁶ Para consultar el contenido de la Agenda 2030 ver: <http://nacionesunidas.org.co/ods/>

⁷ Comisión de expertos en administración pública del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas: Reforzar las capacidades nacionales y locales para la gestión del desarrollo sostenible (2014). <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN92617.pdf>

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ INTOSAI. International Organization of Supreme Audit Institutions. Para mayor información visitar: <http://www.intosai.org/>

materia de gobernanza y rendición de cuentas, puede afirmarse que la implementación de los ODS brinda una oportunidad excepcional para fortalecer el seguimiento y la fiscalización a los programas y proyectos que materializan tales propósitos.

En este sentido es importante tener en cuenta las siguientes consideraciones, que facilitan avanzar rápidamente en la adopción de prácticas de buena gobernanza en relación con los ODS: 1. Que la resolución 69/228 de las Naciones Unidas: *Promoción y fomento de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores*, reconoce “la función de las EFS en el fomento de la rendición de cuentas de los gobiernos por su utilización de los recursos y su desempeño en el logro de los objetivos de desarrollo;¹² 2. Que mediante acuerdo 1115/11/2014 la OLACEFS aprobó las herramientas para la implementación de los principios de rendición de cuentas de la Declaración de Asunción de 2009, orientadas a promover el liderazgo de las EFS, además del involucramiento de la academia, instituciones gubernamentales, sector legislativo, entidades de control, medios de comunicación, cooperación internacional, organizaciones civiles y ciudadanos en la implementación de las buenas prácticas de gobernanza en América Latina.¹³ 3. Que las conclusiones y recomendaciones del 23º Simposio Naciones Unidas /INTOSAI sobre la Agenda del Desarrollo Post-2015: *Papel y Posibilidades de las EFS en la implementación del Desarrollo Sostenible*, indican sobre las expectativas que las partes interesadas tienen con respecto a las EFS, entre los que se destaca que éstas proporcionen información relevante sobre la prestación de los servicios gubernamentales y emitan recomendaciones, que a su vez se traducirían en información de “alta calidad y un uso eficiente, eficaz y económico”;¹⁴ 4. Que el rol de la fiscalización y el papel de las EFS en el seguimiento y control de los programas y proyectos que materializan los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS están en la agenda internacional como parte de los debates técnicos de la XXVI Asamblea de la OLACEFS, a realizarse en octubre de 2016 y del Congreso de la INTOSAI -INCOSAI XXI en diciembre de 2016; y 5. Que la OLACEFS en la Declaración de Cusco de 2014 “*Las EFS y la Gobernanza Pública: Contribuyendo con el Desarrollo Humano Sostenible*”, define un camino en materia de buena gobernanza para las EFS al considerar que *el bienestar de las sociedades, la democracia y el desarrollo sostenible con justicia social son fines primordiales de la buena gobernanza pública*.

De igual manera, resulta relevante considerar los resultados de la investigación “Oportunidades para el fortalecimiento de los sistemas de fiscalización y de rendición de cuentas en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles – ODS”¹⁵ desarrollada por la Corporación Acción Ciudadana Colombia – AC-Colombia, con la financiación de la GIZ, entre noviembre de 2015 y febrero de 2016 en el marco del convenio de cooperación para el fortalecimiento de la buena gobernanza suscrito con la OLACEFS y coordinado a través de la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza –CTPBG, que presenta una propuesta basada en consultas focalizadas con distintos actores gubernamentales, legislativos, medios de comunicación y organizaciones civiles con la participación de las EFS de Colombia, Honduras y Guatemala que facilitaron la identificación de oportunidades para el seguimiento y fiscalización de los ODS, tanto a

¹¹ OLACEFS. Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Para mayor información visitar: <http://www.olacefs.com/>

¹² Para mayor información consultar: http://www.tribunaldecomptes.ad/pdf/objectius/Resolution_69_228_es.pdf

¹³ Para mayor información consultar: <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/12/244.pdf>

¹⁴ Para mayor información consultar:

http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/5_events/symposia/2015_23rd_symposia/23_UN_INT_Symp_S_Final_Conclusions_consolidated_04_March_2015.pdf

¹⁵ Consulte el informe completo en: <http://www.olacefs.com/la-ctpbg-presenta-informe-sobre-oportunidades-de-fortalecimiento-respecto-de-la-implementacion-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenibles-ods/>

nivel regional como a nivel nacional y sub-nacional basados en los principios de buena gobernanza y rendición de cuentas de la Declaración de Asunción,¹⁶ actualmente en consulta por parte de la OLACEFS y otras partes interesadas.

De manera ilustrativa los principios de rendición de cuentas de la Declaración de Asunción brindan la posibilidad de mejorar la calidad de la buena gobernanza y la fiscalización en la implementación de los ODS mediante acciones a ser desarrolladas, impulsadas o lideradas por las EFS y las entidades fiscalizadoras sub-nacionales, las cuales se sugieren a continuación:

Principio 1. La rendición de cuentas es la base para el buen gobierno. 1. Promover la realización de estudios especializados que mejoren la comprensión de la rendición de cuentas y su impacto sobre las políticas públicas asociadas a la implementación de los ODS; 2. Promover estrategias de rendición de cuentas en relación con el proceso de implementación de los ODS, que contemplen las dimensiones de información, explicación, responsabilidad y sanción, de acuerdo con los marcos normativos vigentes en cada país; 3. Promover el mejoramiento de la planificación gubernamental en torno a los ODS de tal forma que las entidades responsables consideren la importancia de la consistencia y coherencia entre la Agenda 2030, los objetivos nacionales y estratégicos del gobierno con los planes de las entidades gubernamentales, en todos los ámbitos territoriales –nacional, estatal o departamental y municipal; 4. Participar en discusiones técnicas orientadas a mejorar el seguimiento de los indicadores de gestión en concordancia con las políticas, objetivos de desarrollo y metas asumidos en el ámbito nacional; 5. Involucrar al legislativo y al ejecutivo en la retroalimentación de los resultados de la gestión alcanzados en la implementación de los ODS; y 6. Promover e institucionalizar un informe de rendición de cuentas sobre la implementación de los ODS como apoyo técnico al legislativo.

Principio 2. Obligación de informar y justificar. 1. Orientar y motivar a las entidades gubernamentales y otros responsables de la ejecución de los programas y proyectos que materializan los ODS para que implementen protocolos de información a la ciudadanía a través de los portales institucionales, de acuerdo con los marcos legales vigentes, en particular sobre aspectos tales como: presupuestos y sus respectivos textos explicativos; planes de inversión; presupuestos de ingresos y gastos, informes de auditorías y dictámenes externos; y planes de mejoramiento institucional, entre otros, sugeridos en las Herramientas para la aplicación de los principios de rendición de cuentas de la Declaración de Asunción¹⁷; 2. Mejorar la calidad de los informes de auditoría y conceptos que provean elementos de análisis para la toma de decisiones públicas relacionadas con la implementación de los ODS; 3. Promover la implementación de sistemas de información en línea con los registros de los programas y proyectos que materializan los ODS, con información básica y detallada sobre: cobertura y montos del programa, datos del ejecutor, avances, información financiera, modificaciones presupuestales, gastos de operación y variación de costos, entre otros; 4. Difundir información sobre el comportamiento de los indicadores de forma periódica como insumo para medir la gestión de los responsables de la implementación de los ODS y de los resultados alcanzados; 5. Difundir información relacionada con la gestión institucional y la rendición de cuentas, de tal forma que las partes interesadas y grupos de interés puedan realizar análisis y validar la información suministrada con respecto al avance en la implementación de los ODS; 6. Generar espacios para la difusión, con carácter informativo, de los dictámenes de rendición de cuentas ante las entidades gubernamentales para dar a conocer los resultados del ejercicio fiscal evaluado, con

¹⁶ Para conocer la declaración de principios de buena gobernanza y rendición de cuentas de la OLACEFS, consultar: <http://www.olacefs.com/p1148/>

¹⁷ Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas. Generando un terreno común para el fortalecimiento del control externo en América Latina. Herramientas para la aplicación de los principios de la Declaración de Asunción. 2014. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.olacefs.com/gsd/collect/articulos/archives/HASH5cbf.dir/RENDICION.pdf>

énfasis en las implicaciones sobre las finanzas del Estado y el impacto de las políticas públicas; y 7. Promover la creación o el fortalecimiento de espacios para informar a la ciudadanía sobre la gestión y resultados de los programas que concretan los ODS a través de: audiencias públicas de rendición de cuentas, ruedas de prensa y otros mecanismos de difusión.

Principio 3. Integralidad del sistema de rendición de cuentas. 1. Construir un mapa de relaciones explicativo de la forma como se implementan los ODS en el ámbito gubernamental; 2. Desarrollar programas de información y capacitación a los medios de comunicación, la ciudadanía y organizaciones civiles sobre las políticas y la normatividad de control aplicable a fiscalización de los programas que concretan los ODS, con énfasis en los espacios de participación habilitados para el control social y la rendición de cuentas sobre la gestión desarrollada; 3. Desarrollar iniciativas para el fortalecimiento del control interno de las entidades gubernamentales en especial aquellas relacionadas con la implementación de los ODS, involucrando espacios para la participación y opinión ciudadana en relación con la satisfacción de la calidad del servicio recibido; 4. Generar análisis comparativos que permitan visibilizar el impacto de los programas que concretan los ODS sobre la calidad de vida de los ciudadanos; 5. Promover el seguimiento ciudadano a los planes de mejoramiento, resultado de las recomendaciones o disposiciones de auditoría.

Principio 4. Transparencia de la información. 1. Desarrollar sistemas de información al ciudadano sobre la inversión social y los servicios a cargo del Estado en materia de implementación y materialización de los ODS; 2. Fortalecer las estrategias de información gubernamental en los portales institucionales, mostrando de manera especial los informes de auditoría, los planes de mejoramiento y los resultados de su implementación; y 3. Incentivar que las instituciones gubernamentales responsables de la ejecución de los programas mejoren la oportunidad, calidad y pertinencia de la información.

Principio 5. Sanción del incumplimiento. 1. Fortalecer los análisis sobre la eficacia del sistema de sanciones vigentes en el país, involucrando sectores gubernamentales, legislativos, académicos, medios de comunicación, organizaciones civiles y ciudadanos e informar sobre su aplicabilidad durante el proceso de implementación de los ODS; 2. Evidenciar los factores que determinan una gestión deficiente en la implementación de los programas que materializan los ODS y difundir esta información como parte de los insumos para garantizar el mejoramiento de la gestión institucional y motivar la sanción social; y 3. Informar sobre las sanciones económicas o administrativas impuestas, de acuerdo con el marco legal vigente.

Principio 6. Participación ciudadana activa. 1. Promover que las instituciones responsables de los programas orientados a materializar los ODS incorporen en sus manuales operativos espacios de participación ciudadana y control social, además de instancias de coordinación entre estos y sus oficinas de control interno; 2. Promover el fortalecimiento de las estrategias de atención y orientación al ciudadano, optimizando los servicios de información y resolución de peticiones, quejas, reclamos y denuncias; 3. Promover acuerdos colaborativos con organizaciones civiles para el seguimiento, monitoreo y control social a los programas que concretan los ODS; 4. Desarrollar programas para el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones civiles y ciudadanos para realizar control social, veedurías o auditorías sociales vinculados a los procesos de control institucional; y 5. Promover el desarrollo de aplicaciones integrales para teléfonos móviles que permita a los ciudadanos realizar consultas institucionales sobre los programas que concretan los ODS.

Principio 7. Marco legal para la rendición de cuentas. 1. Identificar las oportunidades para el mejoramiento de los marcos normativos relacionados con la planificación, evaluación y rendición de cuentas desde los distintos ámbitos de la administración gubernamental, nacional, estatal o departamental y municipal; y 2. Promover el desarrollo de ejercicios públicos de rendición de

cuentas en términos de calidad, tiempo y oportunidad solicitados a las entidades gubernamentales por parte de las EFS y de la ciudadanía, de acuerdo con los marcos legales vigentes.

Principio 8. Liderazgo de las EFS. 1. Difundir y materializar la práctica institucional de los principios de rendición de cuentas de la Declaración de Asunción en los programas de implementación de los ODS; 2. Difundir los resultados de la rendición de cuentas a las distintas partes interesadas; y 3. Socializar las buenas prácticas en materia de gobernanza y rendición de cuentas identificadas durante la implementación de los programas que materializan los ODS.

Finalmente, es importante tener en cuenta que abordar el seguimiento y la fiscalización de los ODS implica necesariamente considerar aspectos técnicos claves tales como: 1. La definición de los objetivos, metas e indicadores de los ODS asumidos por cada país; 2. La incorporación de estos compromisos en los planes nacionales, regionales, estatales, provinciales o municipales, de tal manera que sea evidente la intencionalidad institucional del desarrollo nacional bajo los lineamientos de la Agenda 2030; 3. La interacción y coordinación institucional permanente entre planificadores de políticas públicas, ejecutores y controladores, tanto a nivel fiscal como de las supervisiones gubernamentales propias de la organización institucional de cada país; 4. La participación pluralista de sectores y actores del desarrollo asociados a la implementación de los ODS; 5. Las demandas de innovación en relación con los procesos y procedimientos institucionales para la concreción de las políticas, programas y proyectos que materializan los ODS; y 6. La apertura de nuevos espacios de diálogo, interacción y acción en relación con la formulación de las políticas, ejecución de programas y proyectos y control institucional en materia de control fiscal habilitados para la sumatoria de esfuerzos tanto institucionales como sociales, entre otros, de acuerdo con la naturaleza de los marcos jurídicos vigentes en cada uno de los países de la región.

De igual forma, desde la perspectiva de la fiscalización de los ODS las Entidades Fiscalizadoras Superiores –y en los casos de control descentralizado, las entidades fiscalizadoras sub-nacionales– juegan un papel fundamental para el mejoramiento de la gestión relacionada con la implementación de las políticas, programas y proyectos que concretan los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Además disponen de un marco internacional provisto por la INTOSAI, así como de un espacio regional con reconocimiento técnico como la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores –OLACEFS, que pueden generar instancias de coordinación decisivas tanto a nivel de América Latina con las oficinas del Sistema de Naciones Unidas presentes en la región, como de coordinación con las EFS miembros de la OLACEFS a través de los diferentes espacios de trabajo como comités, comisiones y grupos de trabajo interno, según las demandas y expectativas de sus miembros en relación con los ODS.

Mayo de 2016