

EL PROGRAMA SIGMA



Support for Improvement in Governance and Management
A joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU

El programa Sigma -Apoyo a la Mejora de la Gobernabilidad y de la Gestión- es una iniciativa conjunta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de la Unión Europea (UE), financiada principalmente por la UE.

Sigma apoya a los países socios en los esfuerzos por fortalecer los sistemas de gobernabilidad y de gestión pública:

- Evalúa los progresos realizados e identifica las prioridades de reforma en función de las buenas prácticas y de la legislación europea existentes (acervo comunitario);
- Apoya la constitución de instituciones públicas y de marcos jurídicos homologables a las normas europeas y a las buenas prácticas;
- Facilita la ayuda de la UE y de otros donantes mediante el apoyo a la elaboración de proyectos y a la puesta en práctica de planes de acción.

Desde 2008 Sigma apoya a los socios siguientes en los esfuerzos de reforma administrativa:

- **Países candidatos a la UE:** Croacia, ex República yugoslava de Macedonia y Turquía.
- **Candidatos potenciales a la UE en los Balcanes occidentales:** Albania, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Serbia y Kosovo (en virtud de la resolución 1244/99 del Consejo de seguridad de Naciones Unidas)¹.
- **Vecinos y socios europeos:** Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, Territorios Palestinos Ocupados, Siria, Túnez, Ucrania, así como Rusia².

El Programa Sigma apoya los esfuerzos de reforma de sus socios en los ámbitos siguientes:

- **Marco jurídico, función pública y justicia:** marco jurídico y justicia, función pública y marco administrativo; integridad pública.
- **Gestión de recursos financieros:** Auditoría externa; gestión de gastos públicos; control financiero interno público; contratación pública.
- **Sistemas de formulación de políticas públicas y de regulación:** elaboración y coordinación de políticas; política regulatoria; concepción y aplicación de la reforma.

¹ De conformidad con la Resolución 1244 del Consejo de seguridad de la ONU, Kosovo está gobernado desde 1999 por la Misión de Administración Provisional de Naciones Unidas en Kosovo (MINUK).

² Tal como se convino con la Unión Europea, las iniciativas del Programa Sigma funcionan inicialmente en nueve países prioritarios: Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez (ENPI-Sur); Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Moldavia y Ucrania (ENPI-Este).

Firma invitada



**FRANCISCO
CARDONA**
Senior Advisor,
Legal Framework,
Civil Service &
Justice. SIGMA

Una Función Pública que rinde cuentas

MANERAS DIFERENTES DE REFERIRSE A LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Casi todas las leyes de la función pública aprobadas en la última década en los países de Europa Central y del Este consagran la rendición de cuentas como un objetivo político prioritario. Seguramente cualquier persona, con independencia de la ideología política que profese, estará de acuerdo en la importancia que tiene la obligación de rendir cuentas. Sin embargo, no hay unanimidad cuando se hace referencia a ella en la realidad administrativa y en la aplicación práctica de los principios legales. Para algunos, rendición de cuentas quiere decir sometimiento de los funcionarios a los ministros, dado que la legitimidad democrática de estos últimos les habilita para dirigir y gestionar la administración. Otros, en cambio, interpretan la categoría de la rendición de cuentas como sujeción y lealtad de los funcionarios al ordenamiento jurídico nacional, dado que una administración democrática actúa siempre sometida al principio de legalidad. Hay también quienes opinan que la rendición de cuentas consiste en el servicio a los ciudadanos,

Una Función Pública que rinde cuentas
Francisco Cardona

dado que una administración democrática debiera dar respuesta a las necesidades y demandas ciudadanas. Quienes trabajan en la provisión de servicios públicos (por ejemplo, maestros, empleados de la sanidad o de los servicios sociales, policía) tienden principalmente a pensar en la rendición de cuentas en función del cumplimiento de las reglas más avanzadas de la profesión, lo que proporciona una especie de orientación o guía ética y profesional de cómo comportarse adecuadamente, es decir, rindiendo cuentas. A su modo, es posible que todas las interpretaciones anteriores sean ciertas ya que cada una expresa, por separado, una manera valiosa de abordar este asunto.

Este artículo se centra en los mecanismos básicos de la rendición de cuentas en el marco de las denominadas actividades de función pública «principales», es decir, en actividades que tienen que ver con el ejercicio del poder público y/o con la gestión de los recursos públicos. Estos mecanismos constituyen un marco al que se hará referencia con la expresión «rendición de cuentas administrativa».

LA RENDICIÓN DE CUENTAS ADMINISTRATIVA ES TANTO INTERNA COMO EXTERNA

Se puede decir que las actividades de función pública principales son «típicamente administrativas» en el sentido de que los conceptos de servicio a los ciudadanos, capacidad de respuesta o responsabilidad política, aunque no pueda decirse en modo alguno que sean inexistentes, juegan un papel menor desde un punto de vista cotidiano y práctico. Tras el concepto de rendición de cuentas administrativa se encuentra la idea de que la administración está sujeta a la ley y la primera lealtad de los funcionarios lo es al principio de legalidad en cuanto instrumento para desarrollar una administración predecible, en la que se puede confiar, y transparente. Al mismo tiempo, en este concepto se encuentra enraizada la idea de que en una democracia la función pública es receptiva y responde a los objetivos políticos establecidos por el gobierno

legítimo. Para que la rendición de cuentas sea efectiva y controlable, la legislación tiene que regular con precisión, sobre tales premisas, el significado de la actividad de rendición de cuentas, esto es, tiene que hacer referencia tanto a los imperativos del principio de legalidad como de «reactividad»¹ ante el gobierno.

Todas las burocracias se organizan de manera jerárquica, lo que confiere a la rendición de cuentas una dimensión vertical o interna. Esta dimensión interna es fundamental pero no es el único rasgo de una administración pública organizada eficientemente. De hecho, la dimensión externa de la rendición de cuentas es quizás más importante, ya que es, sin lugar a dudas, la típica de la administración o de la función públicas. La rendición de cuentas externa se basa en la idea de que la administración, dada la amplitud de sus poderes, tiene que responder ante organismos tanto de dentro como de fuera de la organización administrativa, tales como el parlamento y el poder judicial. En democracia, la administración pública es –y debiera ser– la organización más (y mejor) controlada. Sin este control, todas las administraciones estarían a merced de una dirección arbitraria y de la mala gestión.

Las dimensiones interna y externa de la rendición de cuentas administrativa vienen definidas y se asientan principalmente en la legislación. La legislación define con claridad unas obligaciones de los funcionarios que se basan principalmente en los principios de imparcialidad, integridad, respeto de los valores constitucionales, cumplimiento del ordenamiento jurídico y trato justo y respetuoso de los superiores, de los compañeros y de los subordinados. Algunas otras obligaciones están relacionadas más estrechamente con los principios del orden y la disciplina en el trabajo, tales como el cumplimiento del horario, la puntualidad y la eficiencia y la eficacia en la ejecución de las tareas específicas del puesto que se desempeña. Es sobre la base de los deberes de los funcionarios establecidos por la ley como tienen que diseñarse

¹ Se utiliza el neologismo «reactividad ante el gobierno» para traducir «responsibility to the government», indicándose con ello la necesaria sensibilidad de la administración y de los funcionarios hacia los políticos y hacia los problemas de los políticos, a los que hay que atender ineludiblemente (receptividad y capacidad de respuesta). No se olvide que la administración es siempre una organización servicial o vicarial del gobierno, que ostenta la legitimidad democrática, sin perjuicio del necesario sometimiento de una y otro a la legalidad, característica del Estado de Derecho (N. del T.)

Una Función Pública que rinde cuentas
Francisco Cardona

legalmente los variados mecanismos de control del cumplimiento (por ejemplo, la rendición de cuentas). Estos mecanismos varían en función de las disposiciones institucionales, procedimentales y de la gestión. Algunos mecanismos son internos y otros externos; las dos clases de mecanismos son imprescindibles para controlar la rendición de cuentas de los funcionarios.

LOS INSTRUMENTOS INTERNOS FOMENTAN Y CONTROLAN LA RENDICIÓN DE CUENTAS ADMINISTRATIVA

El control interno de la ejecución de las tareas por los funcionarios se lleva a cabo a través de una organización administrativa jerárquica que no solo incluye control y orden disciplinario en sentido estricto, sino también elementos de motivación. Se puede motivar mediante una gestión justa del sistema retributivo y la oferta de una carrera con posibilidades de promoción para los funcionarios. Se puede también motivar mediante la promoción de una cultura administrativa que defienda valores constitucionales tales como la legalidad, la apertura, la transparencia, la eficiencia, la vocación de servicio y la promoción del interés público. La administración pública tiene una preocupación clara por la justicia y la transparencia que se manifiesta en el diseño de métodos y procedimientos para establecer objetivos e instrumentos de evaluación de resultados, así como para la utilización de tales resultados. Otros instrumentos de motivación pueden tener reflejo también en la legislación: recompensas, premios y reconocimiento público de los logros y realizaciones de los funcionarios. Si se manejan con inteligencia, tales instrumentos pueden ser útiles asimismo para respaldar la conducta de rendición de cuentas de los funcionarios.

En la cúspide de la organización administrativa jerárquica de gestión se encuentra el ministro, que personifica tanto la autoridad administrativa de mayor rango como la legitimidad política del gobierno. En su faceta política, el ministro está condicionado por las políticas defendidas por su partido pero en la faceta administrativa está sometido por la ley. No es posible poner en práctica políticas o medidas contrarias a la ley. Una buena estructura de gestión que obligue a los funcionarios a rendir cuentas internamente garantiza por fuerza la protección legal de los funcionarios frente a órdenes ilegales ya que todos en la jerarquía, incluido el

ministro, se hallan sometidos por la ley. Las normas que garantizan tal protección tienen que ser claras y terminantes y proporcionar los medios de resolución de las situaciones conflictivas que puedan surgir.

Otro instrumento importante de apoyo y de control de la responsabilidad de los directivos públicos es el diseño de mecanismos eficaces de control financiero ex ante de los fondos públicos y de gestión del gasto público de conformidad con las partidas presupuestarias y las normas de procedimiento. Otros mecanismos de control como las inspecciones y las auditorías sobre muestras tomadas de modo aleatorio pueden fortalecer la rendición de cuentas de los funcionarios. Obviamente, tales instrumentos solo pueden operar de manera adecuada si los usuarios están debidamente protegidos por la legislación frente a órdenes ilegales o frente a presiones de los superiores o intereses espurios.

Gracias a tales instrumentos, la administración es capaz de descubrir lo que ocurre «en el interior» pero, desgraciadamente, son de poca ayuda para remediar el mal ya hecho. El ciclo de la rendición de cuentas interna se cierra cuando las decisiones pueden ser corregidas o anuladas, básicamente a través de los mecanismos previstos en la legislación de procedimiento administrativo, y cuando la mala conducta puede ser sancionada -a través de medidas disciplinarias establecidas en la legislación de la función pública-. El régimen disciplinario no es agradable pero a pesar de todo constituye el último recurso legal para la rendición de cuentas en la función pública; cuando no hay medidas disciplinarias, toda la estructura interna de rendición de cuentas se viene abajo.

LAS INSTITUCIONES DE CONTROL EXTERNO GARANTIZAN EL EXAMEN INDEPENDIENTE DE LA ADMINISTRACIÓN

La rendición de cuentas externa la tienen que llevar a cabo organismos que se encuentren fuera de la organización o institución cuyos resultados van a examinarse. Para que sean eficaces, es absolutamente imprescindible que tales organismos sean independientes. En la mayoría de los países, las instituciones a las que compete el control externo gozan de reconocimiento constitucional; así, en primer lugar, la Constitución establece que sean instituciones estatales independientes y, en segundo lugar, que las normas que las desarrollen

Una Función Pública que rinde cuentas
Francisco Cardona

”

En la cúspide de la organización administrativa jerárquica de gestión se encuentra el ministro, que personifica tanto la autoridad administrativa de mayor rango como la legitimidad política del gobierno

tengan el rango de ley orgánica o al menos rango de ley ordinaria. Por lo tanto, la rendición de cuentas externa se determina y se basa en la legislación, que es la que confiere competencias precisas a las instituciones que ejercen el control y establece normas específicas de procedimiento para ejercer tal control, por un lado, y obligaciones de información y de divulgación para las instituciones controladas, por otro.

Una de las principales instituciones de control externo es la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS), cuya denominación, estructura y organización varían de un país a otro. Por regla general las EFS incluyen en el ámbito subjetivo de su competencia a todas las administraciones públicas, hecha exclusión del poder judicial y del legislativo. Las EFS actúan de oficio en el ámbito de su competencia, lo que incluye no solo el control de la legalidad sino también la eficacia y la eficiencia de las decisiones administrativas. Las resoluciones de las EFS adoptan por lo general la forma de informes al parlamento. Como consecuencia de ello, el parlamento puede remitir un asunto a la autoridad competente para que adopte sanciones disciplinarias o penales en función de la responsabilidad política o financiera de los que dirigen la administración.

Otra institución que ejerce el control es el sistema de justicia administrativa. Este sistema es aquella parte de la judicatura competente para declarar

la conformidad de las decisiones administrativas a la ley y, cuando es necesario, restaurar la legalidad mediante la revocación de tales decisiones. En algunos países esta responsabilidad la ejercen los tribunales ordinarios de justicia y, en otros, una rama especializada de la judicatura. La forma de actuar de este sistema varía también de un país a otro. En algunos países, una legislación específica determina los procedimientos ante los tribunales administrativos mientras que en otros se siguen los procedimientos generales de los tribunales de la jurisdicción civil. En algunos países los tribunales solo pueden declarar la ilegalidad, nulidad e invalidez de los actos sobre la base de vicios procedimentales, de manera que se devuelve el asunto a la administración para que resuelva conforme a la ley. En otros los tribunales pueden examinar y decidir sobre el fondo del asunto, haciéndolo en lugar de la administración. El sistema de justicia administrativa se inicia únicamente a instancia de parte y el proceso de revisión viene regulado por la legislación de manera cuidadosa y precisa a través de procedimientos formalizados. El sistema emite decisiones coercitivas que pueden declarar la responsabilidad individual, patrimonial, disciplinaria o penal de las autoridades, incluidos los funcionarios, que hayan tomado decisiones erróneas e ilegales.

Muchos países han creado el *ombudsman* o defensor del pueblo como una nueva institución independiente que contribuye a la rendición de cuentas externa del sistema administrativo nacional. En la mayoría de los países el *ombudsman* toma decisiones en forma de informes al parlamento, los que contienen no tanto resoluciones que requieran el cumplimiento de la administración sino más bien recomendaciones a los órganos administrativos.

El *ombudsman* puede actuar tanto de oficio como a instancia de parte y la eficacia de sus recomendaciones suele ser directamente proporcional a la reputación alcanzada en el ejercicio de las funciones. La aureola de prestigio que rodea a la persona que ostenta las funciones del *ombudsman* es una baza muy importante para que se lleven a cabo reformas en la legislación y se mejoren los procedimientos administrativos en muchos países.

Como desarrollos más recientes en muchos países de la OCDE y de la UE se han promulgado leyes de acceso a la información de interés público detenida por los organismos públicos. Esta es una

Una Función Pública que rinde cuentas
Francisco Cardona

nueva forma de incrementar la transparencia de los poderes públicos y, por tanto, la posibilidad de la ciudadanía de exigir rendimiento de cuentas por parte de los que ocupan puestos de responsabilidad pública².

LOS MECANISMOS INTERNOS Y EXTERNOS PROMUEVEN UNA FUNCIÓN PÚBLICA QUE RINDE CUENTAS

La consecución del objetivo político de una función pública que rinda cuentas, tal como proclaman la mayoría de las leyes de la función pública,

depende mucho del funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas internos y externos. Los directivos y gestores públicos juegan un papel primordial en la promoción interna de la rendición de cuentas de los funcionarios a través de los variados instrumentos con los que cuentan. Pero no basta con la rendición de cuentas interna; para garantizar la rendición de cuentas externa de la administración hay que poner en marcha también mecanismos de acceso fácil, que sean independientes y eficaces.

Publicado originalmente en inglés por la OCDE con el título «Accountable Civil Service», Francisco Cardona, publicado en SIGMA UPDATE, Accountability Structures, Issue No. 2, January 2004 (<http://www.sigmaweb.org/dataoecd/62/60/34856464.pdf>)
 © 2004 OCDE
 Reservados todos los derechos.

© Fundación CEDDET/Tribunal de Cuentas para la edición española
 Publicado previo acuerdo con la OCDE, París
 La calidad de la traducción al español y la concordancia con el texto original recaen bajo la responsabilidad de la Fundación CEDDET/Tribunal de Cuentas



Support for Improvement in Governance and Management
 A joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU

² Para más información ver el Documento SIGMA No. 46 sobre "The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards" en:

<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/5km4g0zftq27.pdf?expires=1304676208&id=id&accname=guest&checksum=27741A504BF236F822AE547CEBFBF0B2>