



## RENDICIÓN DE CUENTAS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA EFS DE PANAMÁ

### ACCOUNTABILITY AND CITIZEN PARTICIPATION IN THE SAI OF PANAMA

DOI <https://doi.org/10.48204/2953-3147.4096>

Marino José Palacios Copete-Universidad de Panamá, Facultad de Administración de Empresas y Contabilidad, Panamá.

Correo electrónico: [marino.palacios@up.ac.pa](mailto:marino.palacios@up.ac.pa) ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0207-0048>

Ezequiel Garibaldi Barrera - Contraloría General de la República de Panamá, Subdirección Nacional de Rendición de Cuentas, Panamá  
Correo electrónico: [egaribaldi@contraloria.gob.pa](mailto:egaribaldi@contraloria.gob.pa) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8952-4238>

Aristi Iván Ramos Viveros – Contraloría General de la República de Panamá, Subdirección Nacional de Rendición de Cuentas, Panamá  
Correo electrónico: [aramos@contraloria.gob.pa](mailto:aramos@contraloria.gob.pa) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0832-0047>

José Pinzón Muñoz – Contraloría General de la República de Panamá, Subdirección Nacional de Rendición de Cuentas, Panamá  
Correo electrónico: [josepi@contraloria.gob.pa](mailto:josepi@contraloria.gob.pa) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5694-1366>

Maritza Rosmery McNulty Ballester – Contraloría General de la República de Panamá, Subdirección Nacional de Rendición de Cuentas, Panamá  
Correo electrónico: [mmcnulty@contraloria.gob.pa](mailto:mmcnulty@contraloria.gob.pa) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9745-9226>

Fecha de recepción: 15 de diciembre de 2022 - Fecha de aceptación: 7 de abril de 2023

## Resumen

El estudio tiene como objetivo, describir la rendición de cuentas y la participación ciudadana en el marco de la responsabilidad constitucional de la Contraloría General de la República de Panamá. Para ello, se parte de las variables constitucionales y legales que permiten conocer los criterios jurídicos de la rendición de cuentas para establecer el modelo de rendición de cuentas de la Entidad Superior de Fiscalización de Panamá, además, en los acuerdos internacionales de la participación ciudadana en el proceso de fiscalización de los fondos y bienes públicos. Se reconoce, cómo la crisis sanitaria a nivel mundial coadyuvó a implementar la rendición de cuentas y la veeduría. Estas modalidades, en el proceso de gestión gubernamental, abrieron la puerta de la cultura de corrección en el manejo de los recursos del Estado. De igual forma, se exponen las guías específicas que sirven de horizonte para la rendición de cuentas de los recursos económicos y financieros en el COVID-19, para concluir, que la rendición de cuentas como mecanismo de control es un modelo de buena gobernanza que acorta la brecha que se da entre el control previo y el control posterior. La participación ciudadana, brazo de la fiscalización, minimizó, actos de corrupción y garantizó que los recursos le llegaran a los que realmente los necesitaban.

**Palabras clave:** Veeduría, rendición de cuentas, fiscalización, control.

## Abstract

The research aims to describe accountability and citizen participation within the framework of the constitutional responsibility of the Comptroller General of the Republic of Panama. To this end, it is based on the Constitutional and Legal variables that allows to conceive the juridical criteria of the accountability to establish the model of accountability of the Superior Audit Entity of Panama, in addition, in the international agreements of citizen participation in the process of control of public assets. It is recognized as how the global health crisis helped implement accountability and oversight. These modalities, in the process of government

management, opened the door to the culture of correction in the management of State resources. Similarly, the specific guidelines that serve as a horizon for the accountability of economic and financial resources in COVID-19 are exposed, to conclude that accountability as a control mechanism is a model of good governance that shortens the gap between prior control and subsequent control. Citizen participation, the arm of oversight, minimized acts of corruption and ensured that resources reached those who really needed them.

**Key words** Oversight, accountability, oversight, control

## Introducción

Los grupos interesados y la sociedad en general exigen rendición de cuentas y transparencia de sus gobernantes, a los cuales, se le han delegado la responsabilidad de administrar los recursos y bienes del Estado, para el logro de la estrategia de gobierno que debe retribuir satisfacción y bienestar a la población. La incertidumbre en dicha delegación; los ciudadanos, ya no son observadores pasivos y exigen mayor participación de ellos para conocer cómo se están utilizados sus impuestos y bienes.

En el contexto del apartado anterior, la investigación aborda la fiscalización desde el control previo y posterior que le ordena la Constitución Política de la República de Panamá a la Contraloría General de la República, para garantizar el buen uso de los recursos y bienes públicos. Dentro de este ordenamiento, el legislador le indica, que todos los empleados o agentes de manejo independiente que se le asignan recursos monetarios y no monetarios deben rendirle cuenta a la Contraloría en forma y momento que esta indique. De igual manera, los organismos internacionales donde se aglutinan las contralorías del continente declaran sumar la participación ciudadana en el proceso de fiscalización, manteniendo la independencia del organismo superior de fiscalización.

La investigación describe como la Contraloría General llega a la rendición de cuentas y a la participación ciudadana en el proceso de fiscalización. Se definen los conceptos de rendición de cuentas horizontal y vertical, para definir sus conflictos conceptuales y así reconocer la experiencia de la participación ciudadana en tiempo de pandemia. Para resumir, que la rendición de cuenta de cuentas como mecanismo de control es un modelo de buena gobernanza que acorta la distancia que se da entre el control previo y control posterior. La participación ciudadana, brazo de la fiscalización, minimizó, actos de corrupción y garantizó que los recursos le llegaran a los que realmente lo necesitaban; fortaleciendo la estructura de la buena gobernanza.

## **Desarrollo**

La Constitución le da la responsabilidad a la Contraloría General de la República a regular y ejercer el control previo y posterior. De igual forma, le reconoce la discrecionalidad de dejar de hacer o hacer uno u otro en las entidades públicas y empresas estatales (Asamblea Nacional de Panamá, 2022). El dejar de hacer el primero en la Entidad ha dado inicio al proceso de rendir cuentas (Contraloría General de la República, 2010), no obstante, esta modalidad de control se puede dar en presencia de los dos controles. Por consiguiente, en materia de control el accionar legal responde a un tercer modelo articulador entre el previo y posterior orientado a lograr la eficacia, eficiencia, efectividad y transparencia en la administración de los organismos públicos.

La potestad de exigir y rendir cuentas surge de los preceptos y principios regulados por la normativa expresada en la Constitución, las Leyes, los Reglamentos, Decretos y Resoluciones, que faculta a la Entidad de Fiscalización Superior de Panamá, a través de su representante legal a ordenar la elaboración y presentación de los informes de rendición de cuentas a todos los empleados o agentes de manejo de bienes públicos, en el contexto de la cultura de corrección y

la integridad producto de valores éticos y morales de cara a la responsabilidad delegada por la ciudadanía en la gestión administrativa.

Con respecto a la frase de empleados de manejo, el Consejo Nacional de Legislación, (1984) lo define de modo preciso e indica que esta alcanza a cualquier funcionario público o trabajador de una entidad estatal a quien la ley faculte para contraer obligaciones económicas, ordenar gastos o la extinción de créditos a nombre o en representación de una entidad del Estado o empresa estatal. Del mismo modo, indica que el agente de manejo, para los mismos fines, todo aquel que no siendo funcionario del Estado reciba, recaude, opere, gestione, invierta, guarde, cuide, controle, apruebe, autorice o abone capital de un organismo público o, más generalmente, administre los haberes de éste.

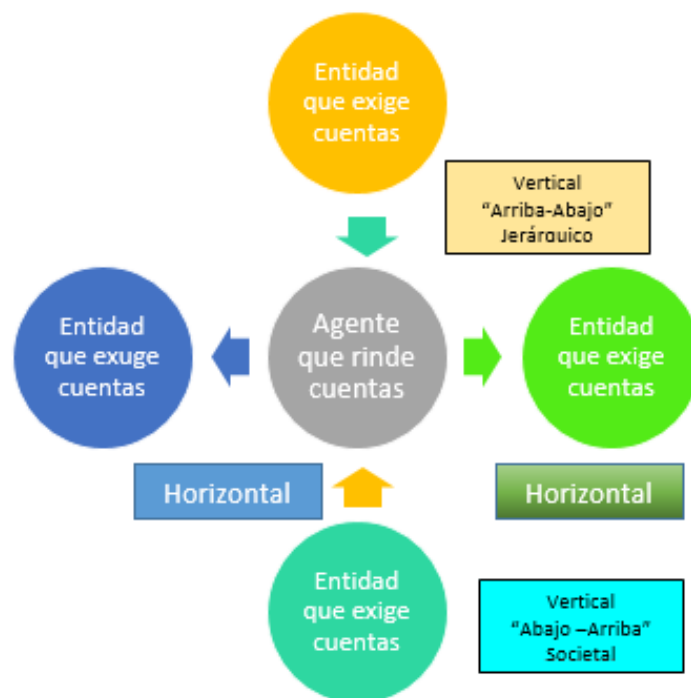
Toda autoridad, empleado o agente de manejo o persona particular encargada de una responsabilidad, está obligado a rendir cuentas, haciendo un informe y una justificación que podrán resultar o no satisfactorios, lo cual puede provocar, en el primero de los casos, un reconocimiento o unas consecuencias positivas, y en el segundo, la censura y unos efectos desfavorables que den lugar a un reparo involucrando una acción de auditoría con alcance correctiva. Esta obligación se extiende a todos aquellos que administren en nombre de un organismo público capital o bienes que pertenezcan a terceros y a aquellos que ejerzan la representación de las sociedades o agrupaciones que perciban ayudas económicas de los susodichos organismos públicos (Consejo Nacional de Legislación).

La rendición de cuentas obligatoria se sustenta en el informe monetario y no monetario del uso y manejo de los recursos y bienes del Estado que debe presentar el sujeto pasivo administrador de ellos al sujeto activo que para el caso del Estado panameño es la Contraloría General de la República. Relación que conlleva, vincular a los administradores del erario a la transparencia; ofreciendo información relevante, clara, oportuna y disponibles para los interesados.

Para Ríos, Alejandro, & Suárez, (2014) la responsabilidad de rendir cuentas se divide en dos tipos básicos: vertical y horizontal, estableciendo una relación de control. La primera enfoca una relación de control que parte desde la sociedad hacia el Estado, el segundo refiere relaciones de control intrainstitucional. Criterios que recogen las consideraciones de O'Donnell (2001) al establecer que la rendición de cuentas a que están obligados los administradores del erario, se divide en dos tipos: vertical y horizontal. El primero se refiere a la que ejerce el pueblo como cuerpo soberano. El segundo es el que ejercen los diferentes órganos públicos, tales como el parlamento, las Entidades de Fiscalización Superior, como se observa a continuación.

**Figura 1.**

*Rendición de Cuentas Vertical y Horizontal*



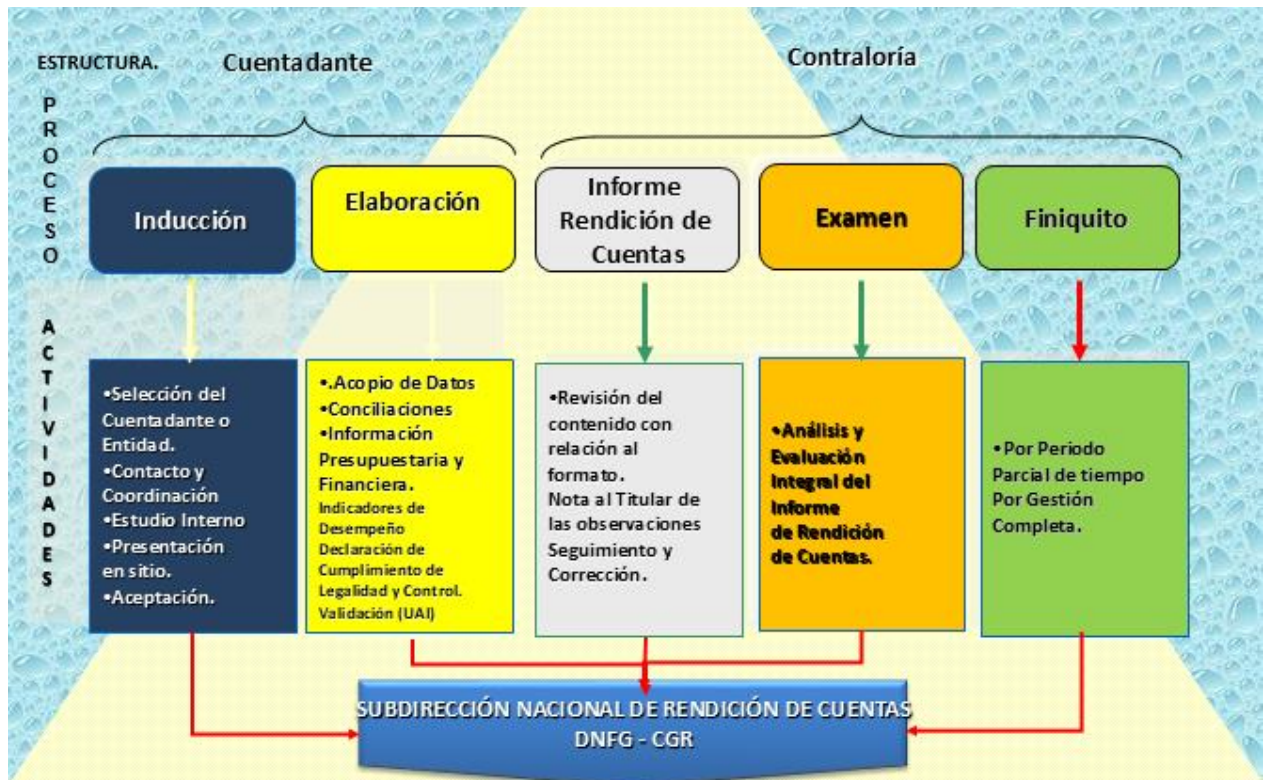
Fuente: O'Donnell (1999)

Para la EFS de Panamá el modelo de rendición, instaurado por la normativa legal referida en los apartados anteriores, es de corte horizontal enmarcado en dos

procesos con ambiente de ejecución diferentes; el primero se realiza con la entidad y el segundo en la Contraloría General de Panamá como se muestra en la Figura 2.

**Figura 2.**

*Proceso de la Rendición de Cuentas en la Contraloría General de la República de Panamá*



La figura describe las dos etapas del proceso para rendir cuenta a la Contraloría General de la República, en su primera etapa se realiza con el cuentadante que al ser seleccionado debe proporcionar toda la documentación que sustente o fundamente sus informes de gestión, monetaria y no monetaria. La segunda etapa tiene su proceso en la Contraloría que se inicia con el informe de rendición de cuentas, su evolución y validación conlleva al examen y finiquito. Las actividades que responden al proceso de rendición de cuentas son liderizadas por la Subdirección Nacional de Rendición de Cuentas.

## Conflictos conceptuales de la rendición de cuentas

En Panamá la rendición de cuentas gubernamental está relacionada al manejo de fondos, siendo esta una obligación de acuerdo a lo establecido en las Normas Legales relativas al manejo de los fondos de la Administración y Fiscalización del Tesoro Nacional que señala, que “los Empleados o Agentes de Manejo que reciban o paguen o tengan bajo su cuidado, custodia o control de fondos del Tesoro Nacional, rendirán cuentas de conformidad con las reglas que establezca la Contraloría General de la República” (Asamblea Nacional de Panamá, 1956, p. 512)

La rendición de cuentas es un procedimiento a través del cual los funcionarios y ciudadanos particulares que gestionan recursos pertenecientes al erario, dan cuenta de manera detallada delante de la autoridad a la que compete y asimismo ante el resto de los ciudadanos, de las decisiones tomadas mientras ejercían sus funciones, de manera que respondan por el modo en que han gestionado esos recursos y por los resultados obtenidos, estando sujetos a las sanciones tanto legales como sociales previstas por la ley, en función de si su gestión ha sido o no apropiada en relación con las metas fijadas (Insausti & Velásquez, 2014).

En la Administración Pública los funcionarios tienen la obligación de informar acerca de sus decisiones y justificarlas de manera clara y específica a los grupos interesados con criterio de transparencia para que los informes contables de uso externo accedan al análisis sintomático de la salud financiera o económica de los recursos del Estado. Los ciudadanos, los organismos de control y los poderes del Estado han de poder pedir explicaciones accediendo al diálogo de modo que los procedimientos de toma de decisiones y de enjuiciamiento de las políticas públicas, esto es, la ejecución honesta, apropiada y ajustada a derecho de las funciones públicas que garanticen un máximo de bienestar para los ciudadanos se manejen



en procesos reflexivos. (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2009)

Con base en lo expuesto, el concepto rendición de cuentas, se ha utilizado en el tiempo como instrumento para detectar los hechos irregulares en el manejo de fondos y bienes públicos, no, así como instrumento para crear un espacio de sinergia directa entre los servidores públicos y la ciudadanía, a fin de promover la transparencia en el uso de los fondos y bienes públicos. En esa condición es necesario, revisar la normativa a efecto de establecer el concepto integral de la rendición de cuentas que alude al examen que realiza el ente Fiscalizador, Contraloría General de la República de Panamá, con el objetivo de asegurarse de que la gestión del dinero y de los bienes de titularidad pública se llevan a cabo correctamente, y, además, llevar el mecanismo de rendición de cuentas, a manera de fortalecer la gobernabilidad partiendo de la responsabilidad que tienen los funcionarios públicos de dar cuenta a la ciudadanía.

El control es un proceso continuo de mejora, de ahí que es necesario tener claro, dónde está y hacia dónde se quiere avanzar. Es el factor crítico para lograr mejoras al control sobre el empleo de fondos y bienes públicos, considerando que la Contraloría General de la República de Panamá por fuerza de ley ejerce dos momentos del control; el previo y el posterior surgiendo entre ambos una brecha del control constituyendo un tiempo y espacio favorable para la ocurrencia de malas prácticas que afectan el erario público.

La premisa, enunciada en la sección anterior, es la disyuntiva a solucionar, con el propósito de superar el enfoque tradicional transaccional de controlar y reglamentar el empleo de fondos y bienes públicos ejercitado desde el examen por anticipado, hacia un control de gestión por resultado llevado a cabo por los actores al frente de la gestión pública institucional, con el acompañamiento de las unidades

de Auditoría Interna Institucional; en suma procurando cerrar la brecha entre el examen por anticipado que ejerce la Dirección Nacional de Fiscalización General y el control posterior ejercido por la Dirección Nacional de Auditoría General, mediante la aplicación de la rendición de cuentas y evaluaciones previas de forma concurrente.

La pandemia COVID-19 impactó la gestión pública y puso de manifiesto las vulnerabilidades de los procedimientos de control, tal como sucedió en otras naciones, razón por la que, para mitigar los efectos de esas debilidades sin dejar de atender a la población en general y para mantener la transparencia y uso correcto de los recursos asignados, se aplica la rendición de cuentas en Panamá como parte del escenario de control ante la situación sanitaria global; de ahí la urgente necesidad de desarrollar instrumentos para la implementación de la rendición de cuentas.

Mediante una modalidad de control más efectiva desde el control por anticipado; que contribuya a que la entidad logre sus objetivos de gestión y que a su vez cumpla la responsabilidad de rendir cuentas sobre el uso de cada recurso invertido en esos objetivos.

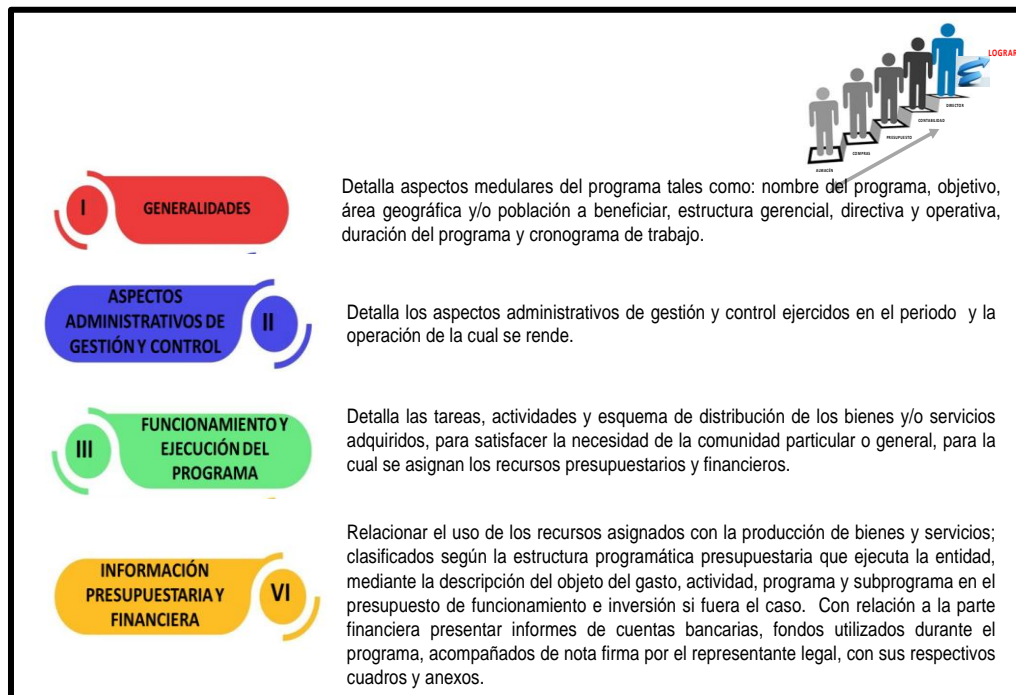
Cabe destacar, que lo más próximo a un informe de gestión reconocido en la Administración Pública de Panamá, es la elaboración anual de una Memoria Institucional o conocida bajo otras denominaciones con el mismo propósito, en la cual los titulares de las entidades públicas exponen el logro, con un enfoque narrativo sin articulación o trazabilidad con objetivos o meta y fundamentalmente sin concordancia directa con los recursos presupuestarios y financieros asignados y ejecutados.

El análisis del procedimiento de gestión financiera y otros sistemas de información que se emplean en el parque informático de la administración pública

panameña, aunado a la estructura de los manuales de procedimientos diseñado por la Contraloría para la regulación de fondos y bienes públicos, entre otros instrumentos reguladores en el sector, se constituyó en los insumos conceptuales para el trazado de una estructura simple y/o relacionada por componentes que aglutinan distintos ítems o temas, facilitando su adecuación a procesos complejos o menos complejos, pero todos con el propósito de la rendición de cuentas.

Se diseñan guías específicas, facilitándoles a los gestores institucionales el procedimiento de rendición de cuentas en forma cronológica, ordenada y completa, incorporando contenidos tales como el modelo de gestión, responsabilidades explícitas, objetivos o metas, distribución de recursos, ejecución del presupuesto, adquisición de bienes y servicios relacionados, aplicación o empleo del presupuesto en honrar los compromisos adquiridos, la recepción correcta y fundamentalmente el destino o uso final de los recursos y servicios objeto del informe de rendición de cuentas a presentar. En la figura 3 se destaca la estructura de las guías específicas.

**Figura 3.**  
*Diseño de la guía específica*



La implementación del procedimiento para rendir cuentas en la República de Panamá, ha dado resultados beneficiosos, y han dejado muchas lecciones aprendidas y en alguna medida están cambiando la cultura de la corrección de los gestores, lo que sin duda a corto y mediano plazo servirán para sentar las bases orientadas a reducir la brecha entre examen anticipado y posterior.

## **Experiencias sobre Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana**

Según García (2005), la relevancia de la limpieza y la rendición de cuentas en la gestión de lo público se afina en que todas las medidas adoptadas por el gobierno y las distintas administraciones han de estar al alcance del público en forma transparente, accesible, completa y fidedigna. De esta manera, el presupuesto estatal ha de ser sometido a un control continuo, lo cual promoverá la adhesión a las normas jurídicas, a la honradez y a la responsabilidad de los organismos y los funcionarios públicos. Además, explica que “rendición de cuentas significa que el jefe (ciudadanos) les pide a sus empleados (funcionarios e instituciones gubernamentales) cuentas de los gastos (presupuesto). Y todos los comprobantes de gastos podrán ser examinados en cualquier momento por el jefe (transparencia)” (p.168)

La Contraloría General de la República de Panamá, en cumplimiento a los lineamientos de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, activa los procedimientos institucionales para aumentar el grado de disponibilidad de información sobre los alcances del control, la gestión y los frutos de la fiscalización como aporte a la rendición de cuentas y a la construcción de prácticas de buen gobierno, con el objetivo de compartir esta información con la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores interesados para el ejercicio del control social a la gestión de lo público, como fundamento de la democracia participativa.

A raíz de la pandemia del COVID-19, y ante el reto de fiscalizar los recursos destinados al Plan Panamá Solidario, que consistía en ayuda con entrega de bonos y bolsas de comidas a las personas afectadas económicamente. La Contraloría General de la República de Panamá y la Comisión de Justicia y Paz de la Conferencia Episcopal de Panamá, suscribieron un Convenio de Cooperación y Apoyo (2020) para llevar a cabo una veeduría.

La Comisión de Justicia y Paz de la Iglesia Católica de Panamá presentó los frutos de la Auditoría Social al Programa Panamá Solidario, en la cual tomaron parte 140 auditores sociales que de modo desinteresado y no lucrativo llevaron a cabo 278 trabajos de campo que cubrían el 45% del conjunto de corregimientos de la nación y reunieron 454 informes ciudadanos acerca del reparto de bolsas de comida, bonos solidarios y vales digitales. La auditoría social ha contribuido a mejorar el procedimiento de distribución de ayudas, minimizando poco a poco las posibles acciones de corrupción, favoritismos y aumentando la transparencia en las acciones de las autoridades y funcionarios a cargo del Plan Panamá Solidario. La Comisión señala que “es la primera veeduría a fondos públicos desarrollada en colaboración entre un ente de gobierno y uno de la sociedad civil marcando un hito en este tema”. (D´Panama News, 2021,s.p)

La Contraloría General de la República de Panamá, informa sobre este programa hasta el 19 de abril de 2021, en las zonas urbanas y rurales bajo la veeduría al Programa Panamá Solidario se distribuyeron 7.3 millones de bolsas de comida, 3.09 millones de bonos solidarios y 9.2 millones de vales digitales para un importe total de B/. 951 millones que cubrieron a 1 millón 359 mil 917 personas.

## Consideraciones finales

La rendición de cuentas no solo permite garantizar que la gestión pública se lleve a cabo con propiedad, sino que también fortalece la gobernabilidad, partiendo de la responsabilidad que tienen los empleados y agentes de manejo de dar cuentas a la ciudadanía. Para esto es inminente que se promueva el principio de claridad y publicidad; igualmente, lo ateniendo al deber de informar y justificar de forma clara y completa.

Además, al conjugarse con la participación ciudadana implica un procedimiento de evaluación cualitativa y cuantitativa que permite la fiscalización sobre la gestión y el manejo de los bienes públicos, ambas fortalecen el control interno institucional en las entidades bajo examen y a lo interno en el procedimiento de fiscalización que realiza la Contraloría General de la República.

Atendiendo las consideraciones, del apartado anterior, la rendición de cuentas desde la óptica del ente fiscalizador, los administradores de los medios económicos del Estado deben informarle, con criterios generales y específicos; como herramienta de control que constituye una pieza fundamental para que los gestores rindan de forma íntegra y oportuna el resultado monetario y no monetario de los programas o proyectos a ellos encomendados; reconociendo la imperiosa necesidad de un permanente análisis y estudio del sujeto a rendir cuentas indistintamente, que en su mayoría, sea del ramo de lo público, cada una tiene su particularidad y modelos de gestión propias de sus actividades misionales.

## Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional de Panamá (1956) Ley 8 por la cual se aprueba el Código Fiscal de la República. Publicada en Gaceta Oficial No. 12,995.

Asamblea Nacional de Panamá (2022) Ley 351 que modifica y adiciona artículos a la Ley 32 de 194, Orgánica de la Contraloría General de la República y modifica la Ley 67 de 2008, que desarrolla la jurisdicción de cuentas.

Comisión de Justicia y Paz de la Iglesia Católica de Panamá (2021) Informe: Proyecto de Auditoría Social al Plan Panamá Solidario. Informe presentado a la Contraloría General de la República de Panamá.

Contraloría General de la República (2010) Resolución Núm.898-DFG.

Consejo Nacional de Legislación (1984) Ley Orgánica de la Contraloría de Panamá.

Contraloría General de la República (2020) Conferencia Convenio de Cooperación y apoyo para el desarrollo de la Auditoría Social (veeduría ciudadana) al Programa Panamá Solidario. <https://www.gacetaoficial.gob.pa › pdfTemp>

D´ Panama News (2021) Comisión de Justicia y Paz, Informe proyecto de Auditoría Social al Plan Panamá Solidario. Informe Presentado a la Contraloría General de la República de Panamá. <https://dpanama.com.pa/index.php/2021/04/26/comision-de-justicia-y-paz-rinde-informe-de-auditoria-social-a-la-contraloria/>

García, B. (2005) Transparencia y Rendición de Cuentas en la Gestión Pública: Instituciones y servidores públicos responsables. [https://www.ceenl.mx/educacion/certamen\\_ensayo/sexta/BetzaidaGarcia.pdf](https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/sexta/BetzaidaGarcia.pdf)

Insausti, M. y Velásquez, L. (2014) Las entidades Fiscalizadoras Superior y la Rendición de Cuentas. Serie Ciudadana y Control Fiscal.

O'Donnell, G. (2001) Accountability Horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. ISONOMÍA (14) Instituciones y servidores públicos responsables.



O'Donnell, G. (1999) Horizontal Accountability in New Democracies. En A. Schedler,

L. Diamond y M.F. Plattner (eds.) The Selft-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies. (pp.29-51)

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superior (2009) Declaración de Asunción Principios sobre Rendición de Cuentas. <https://olacefs.com/declaraciones-oficiales/>

Ríos, A. y Suárez M. (2014) Accountability aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política. Colombia Internacional, pp.261-288.