Tribunal de Cuentas

FUNDACIÓN CEDDET

Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en

FISCALIZACIÓN

Entrevista
JUAN MANUEL PORTAL MARTÍNEZ. Auditor Superior de la Federación de México

Panorámicas
ENRIQUE ÁLVAREZ TOLCHEFF. Los Marcos Éticos: Un paso más hacia las Auditorías de la Integridad en el Sector Público

Artículos
GABRIEL ETCHELET LAMARQUE. Fiscalización de la Deuda Pública
JENNIFER ARROYO CHACÓN. Una definición de corrupción desde la Auditoría de la Ética

Firma invitada
CAROLINA CORNEJO
Entidades de Fiscalización Superior y Sociedad Civil en América Latina

Nuestras EFS
JIMMY BOLAÑOS GONZÁLEZ. La Contraloría General de la República de Costa Rica: El Perro Guardián de la Hacienda Pública

Actividades de la REI en Fiscalización
Eventos y Convocatorias

2° Semestre
2011
Número 8

Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en

FISCALIZACIÓN

Número 8. 2º semestre de 2011

COMITÉ DE REDACCIÓN

Ricardo Felícimo Acedo Cázares
Redactor Jefe.
Auditoria Superior de la Federación de México

Enrique Álvarez Tolcheff
Coordinador Temático por España de la REI en Fiscalización.
Tribunal de Cuentas de España

Hugo Rodolfo Jensen
Coordinador Temático por Latinoamérica de la REI en Fiscalización.
Tribunal de Cuentas de la Provincia de Entre Ríos.
Argentina

FUNDACIÓN CEDDET

Elisa López
Coordinadora
Área en Fiscalización

María Sanz
Gerente del Programa "Redes de Expertos"

CONTACTAR
redes@ceddet.org

ACCESO A LA REI
www.ceddet.org

Sumario

4 **ENTREVISTA**
Juan Manuel Portal Martínez. *Auditor Superior de la Federación de México*

PANORÁMICAS
8 **Enrique Álvarez Tolcheff.** *Los Marcos Éticos: Un paso más hacia las Auditorías de la Integridad en el Sector Público*

ARTÍCULOS
15 **Gabriel Etchelet Lamarque.**
Fiscalización de la Deuda Pública

19 **Jennifer Arroyo Chacón**
Una definición de corrupción desde la Auditoría de la Ética

24 **FIRMA INVITADA**
Carolina Cornejo
Entidades de Fiscalización Superior y Sociedad Civil en América Latina

30 **NUESTRAS EFS**
Costa Rica
Jimmy Bolaños González
La Contraloría General de la República de Costa Rica: El Perro Guardián de la Hacienda Pública

35 **ACTIVIDADES DE LA REI EN FISCALIZACIÓN**

40 **EVENTOS Y CONVOCATORIAS**

La presente publicación pertenece a la REI en Fiscalización y está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 3.0 España. Por ello se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta revista siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. Para ver una copia de esta licencia, visite:
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/.
Para cualquier notificación o consulta escriba a redes@ceddet.org.

ISSN: 1989-6719

La REI en Fiscalización y las entidades patrocinadoras no se hacen responsables de la opinión vertida por los autores en los distintos artículos.

Editorial

La revista que tiene en sus manos representa un espacio y un canal de información de los profesionales dedicados al control de los recursos públicos en Iberoamérica, donde presentan análisis, tendencias y experiencias de la fiscalización superior.

Esta edición número 8 que abordamos nos brinda interesante información sobre dos paradigmas que se gestan paulatinamente: Las auditorías de la integridad o de los valores éticos y morales en las entidades públicas, así como de la participación ciudadana en el fortalecimiento de las EFS (Entidades de Fiscalización Superior) en su misión del control externo de los fondos públicos.

Comenzamos con una entrevista al titular de la EFS de México, el CPC Juan Manuel Portal, quien nos comparte el rumbo sistémico de la Auditoría Superior de la Federación para los años de 2011-2017 con un enfoque hacia adentro y hacia afuera de la institución para mejorar la calidad y utilidad de sus productos y servicios, el énfasis en la presentación ejecutiva de los Informes de Auditoría en un lenguaje claro y conciso, los esfuerzos por acercarse e interactuar con la sociedad sobre los deberes y resultados de la EFS, la importancia de fortalecer la independencia de las EFS y sus vínculos entre ellas y las instituciones académicas, de control y ciudadanas, adoptar y promover las mejores prácticas, estándares y normas, así como impulsar auditorías de última generación.

En la sección de "Panorámicas" Enrique Álvarez Tolcheff, del Tribunal de Cuentas de España, nos brinda un excelso artículo sobre los marcos éticos de actuación generados por la OCDE y la Unión Europea, los cuales sirven como referencia para diseñar e instrumentar auditorías de la integridad sobre la base de códigos éticos, morales o de conducta. El estudioso y versátil maestro de los principios del buen gobierno, Enrique Álvarez, nos lleva de la mano con su análisis rico en tesitura que ahonda la reflexión y el conocimiento.

Continúa Gabriel Etchelet, de Uruguay, quien nos comparte un artículo referido a la "Fiscalización de la Deuda Pública" donde hace énfasis en que la precisión y amplitud de la definición jurídica de deuda pública de cada país determina el alcance de las auditorías en este tema y que la información financiera más relevante de la deuda pública se incluye en los estados financieros. Indica que mientras las obligaciones ciertas deben reconocerse contablemente, los pasivos contingentes deben ser revelados en notas explicativas y que, por ende, las EFS deben promover una adecuada definición legal de la deuda pública.

Jennifer Arroyo Chacón, de Costa Rica, nos proporciona una sugerente definición de la corrupción y sus aristas a partir del marco jurídico y normativo de la auditoría de la ética en su país. Señala que para que un acto o delito pueda considerarse corrupción debe contener tres elementos que son el incentivo, la racionalidad y la oportunidad. Nótese que la EFS de Costa Rica ya realiza auditorías de la integridad, siendo pionera en la región.

En la búsqueda de la Participación Ciudadana y la promoción de la Transparencia y la Rendición de Cuentas por Organizaciones de la Sociedad presentamos como "Firma Invitada" a Carolina Cornejo, de Argentina, quien nos da a conocer la Iniciativa TPA como red de organizaciones civiles de América Latina interesadas en contribuir con las prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en las EFS de la región. Este tipo de iniciativas, sin duda, ayudan a construir las sinergias que las EFS necesitan y a consolidar la participación ciudadana en la agenda de ellas.

En la sección "Nuestras EFS" Jimmy Bolaños González nos presenta a la Contraloría General de la República de Costa Rica. Jimmy nos expone su artículo en una simbiosis entre lo formal y lo cotidiano, en un juego entre el fondo y la forma con el uso de algunas palabras coloquiales justo en el lugar preciso. Esta EFS goza de grandes facultades, pues tiene plena autonomía y realiza tanto el control previo en 2/3 partes del presupuesto que puede aprobar o improbar, así como el control posterior que se basa más en los resultados de la gestión que en los procedimientos. Tiene 12 tipos de Alcance, entre ellos cancelar contratos y depurar responsabilidades administrativas y civiles, esta última llamada responsabilidad contable en España y resarcitoria en México.

Finalmente presentamos los resúmenes de los foros realizados en el semestre que concluye y los cursos por realizar en 2012. Nuestro agradecimiento a los numerosos participantes en los foros y a José Ángel Fernández por la coordinación del Foro de Expertos "Participación de los ciudadanos en la iniciativa fiscalizadora de los procedimientos para la exigencia de responsabilidades", cuyo artículo no pudo ser publicado en esta edición por restricciones de espacio. Los invitamos a la lectura, ya que estamos seguros que la revista ofrece perspectivas para el quehacer profesional de la fiscalización superior

RICARDO F. ACEDO CÁZARES
Redactor Jefe

Entrevista

Juan Manuel Portal Martínez

Auditor Superior de la Federación de México

El 15 de diciembre de 2009 mediante una votación de más del 90% de la Cámara de Diputados Juan Manuel Portal Martínez fue electo Auditor Superior de la Federación para el periodo 2010 - 2017.

Antes de su designación se desempeñó durante los ocho años anteriores como Auditor Especial de Cumplimiento Financiero en la propia EFS de México, cargo en el que coordinó auditorías financieras, de desempeño y de cumplimiento legal de las entidades fiscalizadas.

El CPC Portal Martínez es contador público egresado de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM. Cuenta con estudios de posgrado en el Programa de Dirección de Empresas D-1 del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas, y con Maestría en Administración Pública por el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública.

Ostenta las certificaciones profesionales como Contador Público Certificado por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos; como Certified Internal Auditor (CIA) con reconocimiento internacional, otorgado por The Institute of Internal Auditors; Certified Fraud Examiner (CFE), con reconocimiento internacional otorgado por la Association of Certified Fraud Examiners, y Certified Internal Controls Auditor (CICA), con reconocimiento internacional, otorgado por The Institute for Internal Controls.

El Auditor Superior cuenta con una trayectoria profesional de más de 40 años en los ámbitos de la auditoría, la fiscalización y el control. Entre otros puestos clave ha sido titular de la Contraloría Interna en Liconsa, en la Secretaría de Desarrollo Social y en Petróleos Mexicanos.

El 2010, el CPC Portal Martínez recibió el Bradford Cadmus Memorial Award, reconocimiento de mayor prestigio otorgado por The Instutute of Internal Auditors, la principal asociación que reúne a los profesionales de la auditoría de todo el mundo.

Muchas gracias por haber aceptado la entrevista para la Revista digital de la REI en Fiscalización, CPC Juan Manuel Portal, y reciba un cordial saludo del equipo de redacción. En su condición de Auditor Superior de la Federación, nos gustaría en primer lugar que hiciera una presentación de la institución.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) tiene como misión fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.

La ASF es una institución objetiva e imparcial, técnicamente sólida y sujeta a un proceso de mejora continua, cuyos productos puedan constituirse en un elemento central para el Poder Legislativo en la definición de las asignaciones presupuestarias de los programas, proyectos y políticas públicas. De esta manera, contribuirá a generar confianza en la ciudadanía respecto del manejo de los recursos y a fortalecer una cultura gubernamental de transparencia y rendición de cuentas.

Como órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, la ASF cuenta con autonomía técnica y de gestión, y se rige por un marco jurídico, técnico y ético. Los principales ordenamientos que norman a la institución son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, los cuales han sido objeto de diversas adecuaciones para fortalecer el proceso de fiscalización superior.

Al frente de la ASF se encuentra el Auditor Superior de la Federación quien es designado, conforme a lo previsto en la Constitución, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados. Este encargo tiene una duración de ocho años y puede ser renovado por una sola vez.

El ejercicio de fiscalización está sujeto, por ley, a los principios de anualidad y posterioridad. La anualidad se refiere que la institución revisa las cuentas correspondientes a un año fiscal en específico; la posteridad alude a que esta revisión se lleva a cabo una vez que los gastos ya fueron efectuados. Las auditorías que lleva a cabo la ASF conjugan, de acuerdo con la especificidad del ente auditado, una amplia gama de enfoques que se deriva de la labor de estudio y planeación. Las auditorías se clasifican genéricamente, por su naturaleza y alcance, en tres grandes grupos: auditorías de regularidad, auditorías de desempeño y auditorías especiales.

¿Cuáles son las principales líneas de acción para el futuro, cuáles son las prioridades de la institución? ¿Hay algún proyecto en marcha que quiera destacar?

Con el fin de orientar los esfuerzos institucionales de una manera coherente y ordenada, la ASF ha elaborado el Plan Estratégico 2011-2017 que contempla cinco objetivos estratégicos. El cumplimiento de estos objetivos, mediante el establecimiento de metas específicas y sus respectivas líneas de acción, permitirá consolidar la labor fiscalizadora de la institución y generar mayor impacto en el mejoramiento de la administración pública en México. A continuación se describen los objetivos del Plan Estratégico 2011-2017.

1. Incrementar la calidad y utilidad de los servicios.

La información generada por la ASF debe repercutir en el adecuado desarrollo y orientación de las políticas de gobierno, lo que a su vez influirá en el propósito fundamental del estado de lograr un mayor bienestar social, por lo que la institución tiene como una de sus prioridades mejorar la calidad de sus servicios e incrementar su utilidad.

2. Mejorar las competencias institucionales.

Con el fin de que la ASF cuente con los elementos suficientes y necesarios para cumplir su mandato, se revisará su organización y funciones para llevar a cabos cambios que posibiliten mejoras en sus procesos, aumento de sus capacidades y, como consecuencia, incremento de la calidad de los servicios que presta a la sociedad.

3. Fortalecer vínculos institucionales.

La ASF deberá reafirmar y, en algunos casos, reorientar sus diversos vínculos con instituciones académicas, organismos profesionales, organismos de entidades superiores de fiscalización de

otros países y ciudadanos, como medida para mejorar el desempeño de sus actividades.

4. Promover interna y externamente, la identidad institucional.

Es prioritario transmitir y reforzar una imagen precisa y definida de la ASF, junto con sus metas. El mensaje deberá permear también hacia el interior, con el fin de crear una identidad propia y que todos sus integrantes se sientan comprometidos con los valores y objetivos institucionales.

5. Impulsar el Sistema Nacional de Fiscalización.

El Sistema Nacional de Fiscalización tiene como objetivo central que todos los órganos que llevan a cabo labores de fiscalización, ya sea esta interna o externa, e independientemente del Poder en el que estén encuadradas -Ejecutivo, Legislativo o Judicial-, o el nivel de gobierno al que correspondan -federal, estatal o municipal- se apoyen mutuamente para crear una sinergia que permita una revisión coordinada, más sistemática y de mayor cobertura y alcance del desempeño gubernamental. Para la ASF, la implementación de este sistema se traducirá en aprovechar mejor sus recursos, evitar la duplicación o la omisión de funciones e incrementar el alcance de sus auditorías.

A menudo las Entidades de Fiscalización Superior no son conocidas o valoradas por la población como se debiera. En este sentido, ¿Qué percepción considera usted que tienen los ciudadanos de México acerca del trabajo que realizan? ¿Tienen difusión los informes que aprueban, los aprecia la opinión pública?

La fiscalización superior es una actividad que implica un servicio a la sociedad, lo cual no es comúnmente percibido por la ciudadanía. La falta de conocimiento por parte de amplios sectores de la población sobre los procesos de fiscalización superior, o de su naturaleza y alcance real, han hecho necesario que la ASF emprenda acciones de divulgación utilizando diversos medios y modalidades. El propósito es alcanzar la más amplia difusión y contribuir así a la formación de opinión en la sociedad a través de mensajes claros, coherentes y que reflejen la posición institucional.

Entre las acciones emprendidas destacan el acercamiento cotidiano con líderes de opinión, periodistas y académicos; la transmisión del programa de televisión Pesos y Contrapesos que realiza la ASF en coordinación con el Canal del Congreso; la realización de seminarios para periodistas y reporteros; la publicación de materiales de trabajos de investigación y análisis sobre temas relacionados con la fiscalización superior; y la difusión de una video historieta para niños en escuelas de nivel primaria.

Los informes de auditoría, que constituyen el producto principal de la labor de la ASF, son presentados a la Cámara de Diputados como resultado de la revisión que se hace de la Cuenta Pública cada año, y se encuentran disponibles para el público en general en el sitio web de la institución. Estos informes son una referencia relevante para las entidades fiscalizadas, los medios de comunicación, la academia y otros usuarios versados en los procesos de la labor auditora.

Una de las prioridades de la ASF ha sido promover la presentación ejecutiva de sus resultados privilegiando la claridad, la concisión y la precisión de sus informes, con el propósito de contribuir al desempeño institucional, así como a la toma de decisiones y el debate público.

Otro asunto que tiene, por desgracia, una actualidad permanente y al que las organizaciones internacionales conceden mucha relevancia, es el de la lucha contra la corrupción. ¿Cuál es el papel que en este combate desempeña la institución que usted preside? ¿Cuáles son los logros conseguido en este terreno?

El fenómeno de la corrupción es multifactorial y sólo puede abatirse mediante la acción conjunta de diversas instancias del sector público y privado. Si bien la detección y prevención de prácticas corruptas no es una tarea central de la función fiscalizadora, la ASF debe aportar en el ámbito de su competencia elementos que ayuden a reducir la recurrencia de estas prácticas en la administración pública, señalando las áreas con propensión a la opacidad y los excesos de discrecionalidad.

Bajo esta perspectiva, la cooperación entre los órganos internos de control y la fiscalización superior es uno de los objetivos estratégicos de la ASF, en tanto que ambas prácticas están íntimamente vinculadas, pero hasta que no se integren de una manera sistematizada, no podrán desarrollar todo su potencial.

La idea de un frente común es básica para poder integrar una respuesta sistémica; se trata de que la complementariedad entre los distintos instrumentos y mecanismos de revisión y control permita una mayor amplitud y profundidad de cobertura, ofrezca un diagnóstico más claro y, por consiguiente, plantee acciones correctivas y preventivas que atiendan los problemas detectados desde su raíz.

La nueva sociedad de la información y del conocimiento que propicia Internet ha favorecido la constitución de redes como la REI en Fiscalización, uno de cuyos medios de expresión es la Revista: ¿Conocía su existencia?, ¿Qué valoración le merecen en todo caso las redes como instrumento de formación y de interrelación entre los hispanohablantes?

En la ASF estamos conscientes de que nuestra tarea debe ir más allá del trabajo técnico de revisión y auditoría, para ocuparse también de promover el conocimiento y el intercambio de experiencias en materia de fiscalización superior y sus implicaciones. De esta manera, celebramos la consolidación de la REI como un esfuerzo serio y articulado que, mediante el uso de las herramientas de la nueva sociedad de la información, facilita el desarrollo del conocimiento y el acceso a prácticas y experiencias de la labor fiscalizadora en Iberoamérica.

Por último, Señor, desde la experiencia personal acumulada, quisiéramos que nos diera su opinión acerca del futuro de la fiscalización pública en Iberoamérica y de las formas de colaboración posibles entre las EFS de nuestra comunidad.

El inicio de la segunda década del siglo se caracteriza por un entorno en continua modificación y una ciudadanía con mayor presencia en la vida pública. Estas circunstancias obligan a las estructuras gubernamentales a superar su desempeño y a contar con credibilidad frente a los integrantes de la sociedad.

Los ciudadanos demandan, para el otorgamiento de su confianza, que la gestión de gobierno genere beneficios tangibles en su vida cotidiana. Una de las condiciones para la materialización de este intercambio, lo constituye la posibilidad de contar con información respecto del funcionamiento del aparato estatal.

La fiscalización superior es fundamental como instrumento para contribuir a la mejora de la acción gubernamental y generar la confianza de la sociedad. De esta manera, la labor fiscalizadora habrá de consolidarse como un mecanismo de valor y utilidad para que el gobierno haga mejor uso de los recursos a su disposición y que, de ello, se deriven beneficios para una sociedad que valora cada vez más aspectos como la transparencia y la rendición de cuentas.

En cuanto a las perspectivas de la fiscalización, conviene destacar la importancia de asegurar el funcionamiento adecuado y relevancia de las entidades fiscalizadoras superiores, mediante el fortalecimiento de su independencia.

Adicionalmente, para mejorar la ejecución del proceso de fiscalización superior resulta necesario implementar nuevos enfoques de auditoría que permitan incursionar en áreas de la administración pública que recientemente han asumido una mayor importancia. Bajo esta perspectiva, la ASF se ha propuesto incorporar las auditorías forense, medioambiental y a las tecnologías de la información.

En cuanto a la colaboración entre la comunidad iberoamericana, convienen destacar que la gran diversidad de nuestras sociedades y sus diferentes tradiciones legales y administrativas se refleja en las distintas clases de órganos encargados de la fiscalización superior que existen en la actualidad.

De esta pluralidad también se desprenden preocupaciones comunes, valores universales, características deseables y marcos de actuación considerados como prácticas favorables.

En el futuro hemos de continuar fortaleciendo el acercamiento entre las entidades fiscalizadoras superiores de nuestros países mediante iniciativas concretas y sistematizadas, orientadas a conocer estándares y prácticas de excelencia que nos permitan desarrollar normas de auditoría de calidad, de amplia referencia y elevada aplicación.

Señor, el equipo de coordinación de la REI en Fiscalización le agradece la entrevista, la cual sin duda resultó muy enriquecedora, pues nos permite visualizar hacia dónde va su gestión y los mecanismos para atender los diversos retos de la fiscalización superior. Estamos seguros que las acciones ya encaminadas y las que contempla realizar permearán la credibilidad y la confianza de la sociedad en la ASF.

Los Marcos Éticos: Un paso más hacia las Auditorías de la Integridad en el Sector Público

ENRIQUE ÁLVAREZ TOLCHEFF
Coordinador Temático de la REI en Fiscalización por España. Subdirector Técnico del Tribunal de Cuentas de España
enrique.alvarez@tcu.es

RESUMEN ANALÍTICO

El artículo trata de la integridad y de la auditoría de la integridad en el sector público. Partiendo de los valores y los principios y de los códigos éticos y de conducta, presenta la alternativa de los marcos diseñados por la OCDE y la Unión Europea, que abordan de manera sistemática la integridad en la vida pública y proporcionan los instrumentos, los procedimientos y las políticas necesarios para el tratamiento adecuado de la misma. Ello debiera permitir la generalización de las auditorías de la integridad como contribución de las EFS a la implantación efectiva de la ética en la gestión pública

PALABRAS CLAVE

Auditoría de la integridad/Códigos/Ética/Integridad/Moral/Normas/Principios/Valores

INTRODUCCIÓN

Las apelaciones a la moralización de la vida pública, el recordatorio de que hay valores y principios que respetar, la alarma social producida por los casos numerosos de corrupción que tienen lugar en la gestión pública, reflejan lo peor y lo mejor de la condición humana, esto es, que la realidad social es imperfecta y que hay un deseo de corregirla para mejorarla. Quizás sea más preciso decir que manifiestan, lisa y llanamente, la manera de ser de los hombres en toda su crudeza. Porque –en efecto- si los hombres fueran de naturaleza angélica[1], no habría engaño ni fraude y las llamadas a regir las vidas propias en función de valores éticos estarían fuera de lugar.

Lo cierto es que el mal existe en la vida y, en la parcela de la gestión pública, hay también enriquecimiento ilícito, abusos, corrupción. Constatar tal estado de cosas no significa aceptarlo, obviamente; en el ámbito público se difunden valores, principios, normas, códigos e iniciativas que de una u otra manera, según las tradiciones administrativas diversas, tratan de poner coto, siquiera sea por escrito, al escándalo del abuso de los recursos de todos en beneficio de unos pocos.

Aquí se van a presentar algunas iniciativas que tienen como denominador común el establecimiento de marcos éticos, morales o de integridad. No cabe duda de que la mera existencia de documentos de esa índole no basta para la moralización de la vida pública[2] pero de la misma manera la inexistencia hace prácticamente imposible la exigencia de conductas éticas y, correlativamente, la corrección y la sanción de las desviaciones.

En último término –de ahí el interés por este asunto desde nuestra perspectiva-, a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) interesa que haya marcos normativos éticos de aplicación en la administración pública porque solo así –o al menos así con mayor fundamento- podrán llevarse a cabo fiscalizaciones de la integridad. Si la gestión pública ha de atender a principios y a códigos y cuenta con instrumentos y procedimientos para la implantación efectiva de los mismos, entonces el control externo de la gestión pública tiene el camino allanado para la revisión mediante auditorías de la integridad; unas auditorías que no abundan todavía pero que sin duda van a desarrollarse cada vez más en el futuro, a medida que la conciencia ciudadana aumente y el deseo de la mayor transparencia y de la rendición de cuentas se propaguen.

Es entonces cuando la sociedad exigirá que las instituciones de control avancen en las auditorías de la integridad; unas auditorías que verán facilitado el camino gracias a esos dispositivos que son los marcos de la integridad, auténticas políticas públicas en la materia que van más allá de las meras recopilaciones de valores, principios o normas porque las comprenden en sistemas de mayor alcance.

VALORES, PRINCIPIOS, NORMAS Y CÓDIGOS: HACIA LOS MARCOS DE LA INTEGRIDAD

Las cuestiones morales o éticas distan mucho de formar parte de las preocupaciones tradicionales de las Administraciones públicas. Es cierto que ha habido siempre un régimen disciplinario de los funcionarios, que sanciona la comisión de las faltas, algunas de las cuales tipifican inequívocamente la infracción de deberes éticos (así, en España son falta muy grave las actuaciones que supongan discriminación por cualquier circunstancia personal o social; y falta grave el abuso de autoridad en el ejercicio del cargo, por poner dos ejemplos). Sin embargo, esas infracciones no se contemplan

---

[1] *If men were angels…(El Federalista, 51, 6 de febrero de 1788) es la famosa expresión que utilizó J. HAMILTON, para referirse a la innecesariedad tanto del Estado -si los hombres fueran ángeles- como de los controles externo e interno sobre el Estado -si los ángeles gobernaran a los hombres. Huelga decir que hay Estado y controles sobre la acción de gobierno porque ni somos ángeles ni nos gobiernan ángeles precisamente…*

[2] *En ocasiones son «papel mojado», como se dice coloquialmente. K LOWENSTEIN, en Teoría de la Constitución, recordaba la existencia de países con Constituciones impecables en la formulación de principios, derechos y libertades, pero de aplicación práctica nula por constituir una mera apariencia o fachada sin intención normativa alguna (Constituciones disfraz o meramente semánticas).*

[3] *Ethics in the Public Service. Current issues and practice, Public Management Occasional Papers no. 14, OECD, 1996, pág. 13. Disponible en Internet: http://www.oecd.org/dataoecd/59/24/1898992.pdf*

específicamente desde la perspectiva de la moral sino en la dialéctica derechos-deberes de los empleados públicos, siempre con la vista puesta en el buen funcionamiento de los servicios públicos.

De ahí que, todavía en fecha reciente (1996), un documento de la OCDE titulado Ética en el sector público. Cuestiones y práctica actuales[3], considerase necesario justificar el estudio preguntando por qué es importante la ética, a lo que se respondía en el propio trabajo aseverando que es un contrapeso importante del uso arbitrario del poder público y un elemento clave de la buena gobernanza. Este documento precursor concibe la ética no tanto como un catálogo de normas que guardar y que cumplir sino más bien como un proceso de gestión en marcha que apuntala la acción de gobierno. En este documento se establece la llamada «infraestructura de la ética», un intento de racionalizar las medidas, instrumentos y procesos que adoptan los países cuando combaten las conductas infractoras y promocionan la buena conducta. Constituye una aproximación sistemática a la ética en el sector público, anticipatoria del marco de integridad al que se hará referencia más adelante[4].

A partir de los años noventa del siglo pasado, principalmente, comienzan a proliferar iniciativas en forma de códigos morales, éticos o de buena conducta, expresiones que se usan de manera imprecisa, algunas veces con el mismo significado, otras estableciendo jerarquías entre ellos[5].

En realidad, ética y moral son palabras que tienen la misma raíz -aunque en distintas lenguas- y, por lo tanto, el mismo significado: la primera deriva del griego ethos y la segunda del latín mos, pero ambos términos significan en español costumbre y en una primera aproximación la ética y la moral son la doctrina que estudia las costumbres[6].

Además, las costumbres son los hábitos o modos habituales de proceder, de comportarse o de conducirse los seres humanos; la costumbre se relaciona por tanto con la conducta. Ahora bien, para que los comportamientos, las costumbres o las conductas sean considerados éticos (morales) por una comunidad hace falta algo más: tienen que ser buenos. Las normas morales (éticas) que rigen la conducta humana establecen deberes, obligaciones y solo si se siguen las pautas marcadas al actuar podrá decirse de esas acciones que son buenas[7].

En consecuencia, códigos éticos, morales o de conducta significan lo mismo, por muchas diferenciaciones teóricas que quieran hacerse[8]. En realidad, la diferencia más importante entre ellos estriba en el instrumento en el que están contenidos: en

[4] *En esta misma línea cabe citar otras iniciativas como el «sistema de integridad nacional» de la organización Transparencia Internacional o la «infraestructura de la integridad» de la Oficina Nacional de integridad holandesa o BIOS. Vid El libro de consulta 2000 de TI, disponible en Internet: http://www.transparency.org/publications/sourcebook y la página oficial de BIOS: http://www.integriteitoverheid.nl/storage/nav-menu-top/english.html*

[5] *Suele distinguirse entre códigos éticos, códigos de conducta y códigos de reglas o reglamentos en función del mayor o menor grado de abstracción: los códigos éticos tratarían de principios (muy abstractos), los códigos de reglas establecerían deberes de conducta y consecuencias disciplinarias a la infracción de tales deberes y los códigos de conducta estarían entre los anteriores, ya que contendrían tanto valores a los que se aspira como valores cuyo cumplimiento se espera. Vid. en este sentido MOILANEN, T., The adoption of the Ethics Framework in EU Member States, Conference on Public Integrity and Anticorruption in the Public Service, Bucarest, 29-30 de mayo de 2007. Disponible en Internet: https://www.sigmaweb.org/data-oecd/39/41/39267206.pdf*

[6] *Además, la palabra ética se utiliza para significar la filosofía moral, esto es, la parte de la filosofía que trata de la moral, que tiene por objeto la moral. La asignatura o disciplina que se cursa en las Universidades (al menos en las españolas) es la Ética (no se estudia «Moral»)*

[7] *No es éste lugar para filosofar sobre la esencia de la bondad; baste recordar que para algunos autores (Carol W. LEWIS, vid. HUBERTS y otros, eds: 2008) las normas éticas beben de seis fuentes: 1) la doctrina de los derechos humanos, 2) las raíces culturales y sociales, 3) el pensamiento racional (por ejemplo, la ética kantiana), 4) el irracionalismo y el emotivismo (por ejemplo, la ética humeana), 5) la religión y 6) la profesionalidad (por ejemplo, los sistemas éticos del sector público). Aquí interesa esta última raíz de los valores y de las normas de comportamiento*

[8] *Empiezan a proliferar ahora también los llamados «códigos de buen gobierno», que no dejan de ser cuña de la misma madera que los anteriores*

documentos internos de la organización o en instrucciones y circulares aprobadas por la dirección; en normas reglamentarias (reglamentos) del ejecutivo; o incluso en leyes[9], en cuyo caso la visibilidad de la norma es mayor así como la fuerza de obligar y las consecuencias del incumplimiento.

Hay también una tipología de la gestión de la ética que distingue entre los sistemas propios de la tradición anglosajona, por una parte, que están basados en la consecución de fines (la integridad), en la promoción y el fomento antes que en el castigo y en el otorgamiento de importancia a los valores y a los principios genéricos en detrimento de los códigos y las normas escritas; y sistemas propios de la tradición latina, por otra parte, que se basan en el cumplimiento de procedimientos administrativos y reglas detalladas, en la persecución y la sanción de los errores o la mala conducta y en la concesión de la mayor relevancia a las normas escritas[10].

En este breve repaso terminológico hay que referirse también a la deontología, que es aquella parte de la moral (ética) aplicada a determinadas profesiones que, por su particular relación con algún bien esencial, entrañan deberes específicos o adicionales para los miembros de tal profesión. El ejemplo más antiguo es seguramente el de la medicina (juramento hipocrático) cuyo ejercicio -por la vinculación con la preservación de la vida- demanda el cumplimiento estricto de deberes singulares respecto de los de otras profesiones.

Por último, cada vez más se habla de integridad en lugar de ética o moral. La integridad es la cualidad de íntegro; la persona íntegra es la persona recta, proba, intachable[11]. Parece que, etimológicamente, integridad viene del latín in tangere, es decir, no tocar. Íntegra sería, por lo tanto, la persona o la cosa no contaminada ni dañada. La conducta íntegra es la conducta irreprochable y guarda una estrecha relación con la profesionalidad, definida como la cualidad de la persona u organismo que ejerce su actividad con relevante capacidad y aplicación[12] y que es considerada hoy por algunos autores como una auténtica virtud pública[13].

Como veremos en seguida, la OCDE ha pasado de hablar de ética a utilizar preferentemente el término de integridad, por razones prácticas, principalmente: la integridad se refiere a la aplicación de valores y de normas públicas de aceptación general en la práctica diaria de los organismos públicos y es esta definición, que combina el enfoque basado en valores con el enfoque basado en normas –la perspectiva anglosajona con la perspectiva latina-, la que cuenta en la puesta en marcha de un marco de integridad en el sector público[14].

OCDE: EL MARCO DE LA INTEGRIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO

Tal como acaba de señalarse, la OCDE concede una importancia enorme a la integridad hasta el punto de que ha diseñado un Marco de integridad que tiene un portal propio en Internet[15].

La integridad es, para la organización internacional citada, la piedra angular del buen gobierno. Su fomento y la prevención de la corrupción son los que hacen posibles la igualdad de oportunidades en los negocios y la confianza en la administración pública.

La integridad no se define; tan solo se dice que tiene que ver con la aplicación de valores, princi-

9 Un ejemplo reciente español lo proporciona el código de buen gobierno de la Comunidad Foral de Navarra. Este código contiene normas básicas de conducta, principios éticos, principios de conducta y un apartado acerca del control de cumplimiento del propio código. Pero lo más importantes es que ha sido aprobado por la Ley Foral 2/2011, de 17 de marzo (BOE 12-IV-2011), del Parlamento de Navarra, por lo que tiene fuerza de ley

10 Ethics in the Public Service. Current issues and practice, Public Management Occasional Papers no. 14, OECD, 1996, o.c., págs. 59-61

11 Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española (DRAE, 22ª edición). Disponible en Internet: http://buscon.rae.es/drael/

12 DRAE

13 CAMPS, V. (1990): págs. 103-122

14 OCDE (2009), pág. 9, documento de esa fecha citado en la nota 17

15 Integrity Framework: http://www.oecd.org/document/2/0,3746,en_2649_34135_41880322_1_1_1_1,00.html

pios y normas en las operaciones diarias de las organizaciones del sector público. La contribución de la OCDE a la integridad en la vida pública se lleva a cabo por diferentes vías.

Así, la OCDE contribuye a que los países revisen su marco de integridad mediante la indicación de buenas prácticas y el desarrollo de principios, directrices y medidas varias. Se trata sobre todo de especificar las áreas en las que hay riesgo de conductas inadecuadas, de fraude y de corrupción.

También la OCDE ha establecido unos principios de gestión de la ética en el servicio público[16] -doce en concreto- que se centran en las cuatro funciones principales de los sistemas de gestión de la integridad: definición, orientación, supervisión y puesta en práctica.

Pero sin lugar a dudas la mayor contribución de la OCDE en este terreno es en el diseño de un marco de integridad, que supone un enfoque sistémico y completo de la gestión de la integridad en los gobiernos. En síntesis, el marco de integridad diseñado[17] es un dispositivo ambicioso, con pretensiones totalizadoras, cuyos componentes principales son los siguientes:

– En primer lugar, el marco de gestión de la integridad propiamente dicho, que comprende tres pilares y dos niveles.

El primero de los pilares incluye los instrumentos de la integridad, que realizan las cuatro funciones que se acaba de mencionar: 1) determinar y definir la integridad (por ejemplo, análisis de riesgos, análisis de dilemas éticos, código de conducta y códigos éticos…), 2) guiar hacia la integridad (conducta ejemplar de la dirección, formación en integridad, promesas, juramentos o declaraciones de integridad…), 3) hacer el seguimiento de la integridad (canales para comunicar infracciones de la integridad, auditores, inspectores, controles…) y 4) hacer que se cumpla la integridad (sanciones informales, control social, procedimientos disciplinarios…)

El segundo de los pilares hace referencia tanto a los procesos generales de desarrollo de la integridad (planificación, ejecución, evaluación, modificación o ajuste) como a los procesos específicos.

El tercero de los pilares es el de las estructuras o aspectos organizativos de la gestión de la integridad (responsables, coordinadores…)

Los tres pilares de la integridad tienen lugar en dos niveles, principal y secundario. Hay así instrumentos, procesos y actores principales (códigos éticos, políticas sobre conflictos de intereses...) e instrumentos, procesos y actores secundarios (contratación pública, gestión de personal, gestión de la calidad…)

– En segundo lugar, el marco de integridad tiene en cuenta el contexto de la integridad, que es tanto interno como externo:

El contexto interno de la integridad son los factores y actores dentro de la organización que, aunque no están relacionados directamente con la gestión de la integridad, podrían tener un impacto sobre ella: por ejemplo, si los miembros de la organización perciben que el entorno en el que se desenvuelven es arbitrario o injusto (en la selección o en la promoción del personal), tenderán a cometer actos contra la integridad.

El contexto externo son los actores y factores de fuera de la organización y, por lo tanto, fuera del control de la misma: los contextos económico (la pobreza), político y de seguridad pero también –y aquí se apunta al papel de las EFS en el marco de la integridad- instrumentos como los mecanismos de control externo y de auditoría, que permiten detectar irregularidades y fallos del sistema y efectuar recomendaciones de mejora de la gestión.

En fin, Hacia un marco de la integridad adecuado (Towards a Sound Integrity Framework) contiene

[16] *Estos principios fueron aprobados como Recomendación del Consejo de la OCDE en abril de 1998. El documento en inglés puede consultarse en http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf. Otro documento importante es Confianza en el Gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE (2000), título de la traducción parcial al español hecha por la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación de México: http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/4200064E.PDF*

[17] *Dos son los documentos aprobados: Integridad en el sector público: un marco para la evaluación (en inglés Public Sector Integrity: a framework for assessment) (2005), con métodos y soluciones para evaluar medidas de integridad y contra la corrupción; y Hacia un marco de integridad adecuado: instrumentos, procesos, estructuras y condiciones para su puesta en práctica (2009). Este último es el documento principal que se resume en el texto. Está disponible en inglés en Internet con el título Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation, 4-5 May 2009, Global Forum on Public Governance:*
http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF(2009)1&doclanguage=en

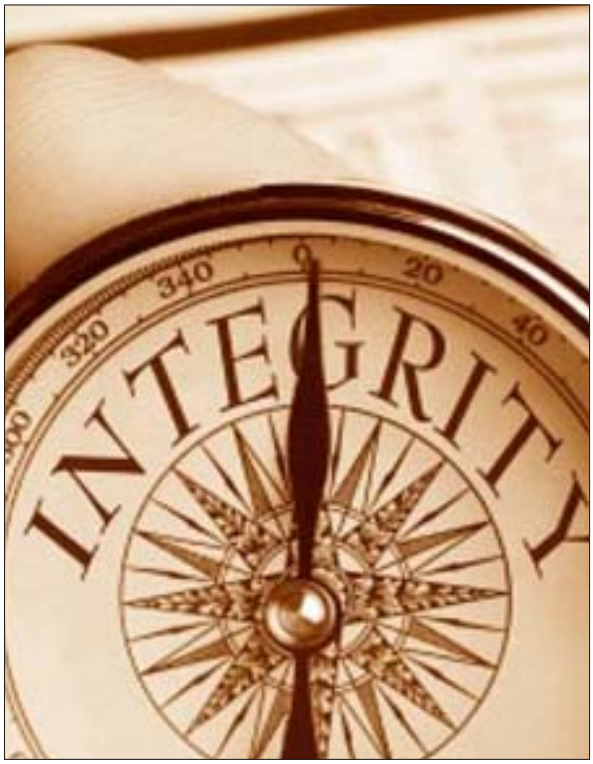
asimismo una lista de comprobación que sirve de ayuda para la revisión y la actualización de los mecanismos que fomentan la integridad y previenen la corrupción en las organizaciones del sector público, en consonancia con el marco de la integridad cuyas líneas principales (se trata de un documento de casi cien páginas) se acaban de exponer de manera sumaria.

Por último, la OCDE ha trabajado también en el campo de las mejores prácticas y de los indicadores a través de dos documentos, uno sobre la medición de los desarrollos de la integridad y otro de revisión de los puntos fuertes y débiles de las metodologías de recogida de datos sobre la corrupción y la integridad[18].

UNIÓN EUROPEA: UN MARCO ÉTICO PARA EL SECTOR PÚBLICO

Finalmente, hay que hacer referencia también a otra iniciativa interesante, las Características principales de un marco ético del sector público[19], documento propuesto por la presidencia danesa de la Unión Europea y al que dieron el visto bueno los Directores Generales de Administración Pública de los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea en 2004. Se trata de una suerte de Código ético europeo, voluntario y sin fuerza de ley, que contiene los valores y normas comunes básicos que los Estados miembros consideran necesarios para un funcionamiento correcto del servicio público[20].

El marco ético europeo señala que la integridad comprende la incorruptibilidad, la confiabilidad, la imparcialidad, la objetividad y la justicia. El significado de la integridad se relaciona directamente con los valores y normas de aceptación general en la sociedad y con los principios constitucionales democráticos; implica también que las decisiones se toman de manera abierta y transparente y que hay que rendir cuentas de tales decisiones. Igualmente, una política de la integridad ideal tiene que



centrarse en la prevención de daños a la integridad.

El marco ético tiene cuatro partes diferenciadas:

I) Una primera parte de carácter introductorio, que trata de los valores fundamentales que tienen aplicación general en todos los Estados miembros.

Los valores son:

1) Imperio de la ley (Estado de Derecho, principio de legalidad); 2) Imparcialidad y objetividad (equidad, neutralidad, independencia); 3) Confiabilidad y transparencia (principio de confianza legítima en las Administraciones públicas); 4) Diligencia debida (cuidado en la toma de decisiones, uso cuidadoso de los recursos públicos -uso eficaz, eficiente y económico de los recursos financieros); 5) Cortesía y voluntad de ayudar de forma respetuosa (trato respetuoso de los ciudadanos, orientación y ayuda, no discriminación); y 6) Profesionalidad y

[18] *Integridad en el Gobierno: hacia la medición de productos y resultados (2009): Disponible en inglés en Internet: http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2009)4&doclanguage=en; y Componentes de la integridad: datos y mejores prácticas para seguir las evoluciones en el Gobierno (2008), disponible asimismo en inglés en Internet: http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF(2009)2&doclanguage=en*

[19] *En ingles, Main features of an Ethics Framework for the Public Sector. Disponible en Internet: http://eupan.eu/files/repository/document/Main_features_of_an_Ethics_Framework_for_the_Public_sector_as_adopted_22.11.04.doc).*

[20] *MOILANEN (2007), pág. 2, citado en la nota 5.*

rendición de cuentas (la profesionalidad, como supraconcepto que engloba los valores anteriores, es no solo el cumplimiento de los deberes de manera adecuada -técnicamente hablando- sino también la actuación íntegra -moralmente hablando- y responsable).

II) Esta parte contiene normas de conducta que desarrollan asuntos relacionados con los valores fundamentales.

Los temas son los siguientes: 1) Tratamiento de la información, confidencialidad y libertad de expresión; 2) Aceptación de regalos o favores; 3) Maneras de evitar los conflictos de interés; 4) Utilización de bienes, equipos y recursos públicos; 5) Utilización de los dispositivos de correo electrónico, de la Intranet y de Internet; y 6) Adquisiciones y contratación.

III) La parte tercera se refiere a la implantación, la promoción y la incentivación de los valores y normas de la integridad. Se trata de fomentar una cultura que ayude a promover las mejores normas de la integridad en la organización en las fases de selección, formación y movilidad, así como promover la comunicación interna y ejercer el liderazgo adecuado.

IV) La última parte trata de los métodos y procedimientos para poner en conocimiento de quien corresponda las quiebras y las acciones contrarias a la integridad. Aquí se ofrecen unas líneas directrices sobre cómo afrontar los funcionarios las situaciones en las que la integridad está en juego. La conclusión es que ningún atentado contra la integridad debe quedar sin la sanción adecuada, ya se trate de la adopción de medidas disciplinarias, ya sea la comunicación al Ministerio Fiscal en caso de delitos –sobornos, por ejemplo-, para que entable las acciones judiciales que correspondan.

En definitiva, el marco ético europeo es mucho menos ambicioso (el documento tiene catorce páginas) que el marco de la integridad de la OCDE; no obstante, cuenta con la ventaja de una cierta aprobación por los países miembros de la Comunidad supranacional de Derecho que es la Unión Europea, lo que le proporciona una capacidad de vincular de la que carece el marco establecido por la organización internacional que venimos citando.

CONCLUSIÓN

Aquí se han presentado, de manera muy resumida, los principales marcos éticos o de la integridad que han aparecido no hace mucho y que suponen un avance claro respecto de los valores y principios éticos o morales dispersos en una normativa de rango variado e, incluso, respecto de las normas morales contenidas en códigos variopintos.

> La gestión de la integridad y el control de la gestión de la integridad pueden contribuir a crear un clima moral adecuado en la vida pública

Estos marcos, si se toman en consideración, contienen instrumentos suficientes para que los países implanten y desarrollen políticas de la integridad que, como todas las políticas, las actuaciones o los programas públicos, son susceptibles de ser fiscalizados o auditados por las EFS. La gestión de la integridad y el control de la gestión de la integridad pueden contribuir a crear un clima moral adecuado en la vida pública y a generar la confianza de unos ciudadanos cada vez más preocupados por la pérdida y el deterioro de los valores y por los casos de corrupción que asuelan los diferentes países.

BIBLIOGRAFÍA

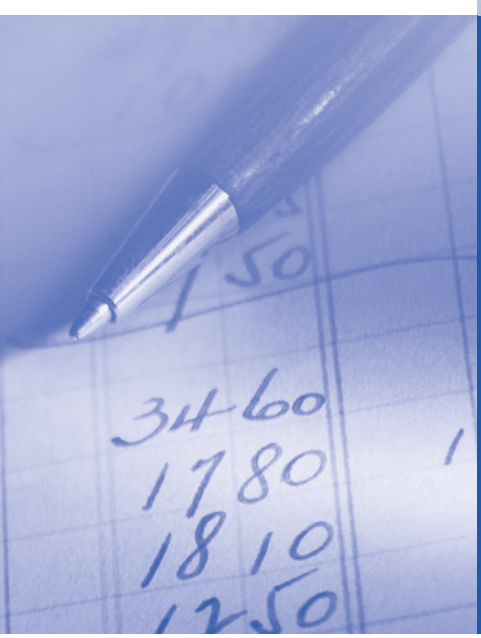
— CAMPS, V. (1990): Virtudes públicas, Espasa Calpe, Madrid, 1990

— GILMAN, Stuart. C. (2005): Ethics Codes and Codes of Conduct as tools for promoting an ethical and professional Public Service: comparative successes and lessons, PREM, Banco Mundial, Washington, 2005. Disponible en Internet: http://www.oecd.org/dataoecd/17/33/35521418.pdf

— HUBERTS, L.W.J.C.; MAESSCHALK, J.; JURKIEWICZ, C.L. (eds.) (2008): Ethics and Integrity of Governance: Perspectives across Frontiers, Edward Elgar Publishing, 2008

Artículo

GABRIEL ETCHELET LAMARQUE
Secretario Técnico de la División de Auditoría del Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay
getchelet@gmail.com



Fiscalización de la Deuda Pública

RESUMEN ANALÍTICO

Al inicio de toda fiscalización de la deuda pública, es necesario identificar las entidades y los instrumentos financieros que serán objeto de examen. El alcance de los informes de auditoría de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) depende en gran medida de la precisión y amplitud de la definición jurídica de deuda pública.

La información financiera más relevante de la deuda pública se incluye en los estados financieros y de ejecución presupuestal del Gobierno Central. La evaluación independiente realizada por las EFS a esta información constituye un pilar de la transparencia fiscal.

PALABRAS CLAVE

Deuda pública, Pasivos Contingentes, Estados Financieros, Transparencia Fiscal.

INTRODUCCIÓN

La deuda pública ha sido una fuente efectiva de fondos para financiar el desarrollo de los países. Sin embargo, de manera creciente se ha constituido en una amenaza para la estabilidad económica de aquellos países que no han sabido administrarla adecuadamente.

El propósito de este artículo es definir el concepto de deuda pública a efectos de establecer el alcance de las auditorías practicadas por las EFS, y de esta forma promover la mejora de la gestión y la transparencia fiscal en el uso de los fondos provenientes del endeudamiento.

Fiscalización de la Deuda Pública

Gabriel Etchelet Lamarque

ORIGEN DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

Existen diferentes razones por las cuales los países incurren en deuda pública: para financiar proyectos de inversión, por falta de liquidez en tesorería o debido a emergencias nacionales, entre otras.

Si estas situaciones dan lugar a un déficit en la ejecución presupuestal del Gobierno Central, es decir si los gastos de funcionamiento e inversión agregados superan a los ingresos, se puede tomar la decisión de financiarlo mediante nuevos tributos, emisión de moneda local o de deuda pública. Estas decisiones corresponden a las denominadas políticas tributaria, monetaria y de endeudamiento, respectivamente.

Cuando el déficit presupuestal se financia con deuda, ya sea con préstamos de instituciones financieras o mediante la emisión de bonos, se debe tener en cuenta el impacto que el incremento del endeudamiento puede tener sobre la economía del país.

Si bien la deuda es la principal fuente de recursos para cubrir dichos déficits, existen otros mecanismos a los que también se ha recurrido para el mismo fin, como ser la venta de activos fijos propiedad del estado, la utilización de activos financieros gubernamentales, el empleo de las reservas internacionales y la emisión primaria del banco central o señoreaje.

Estos mecanismos alternativos al endeudamiento no son del todo convenientes, dados sus efectos desfavorables. En el caso de la venta de activos fijos, se produce una descapitalización del sector público que contribuye al empobrecimiento del país; la utilización de activos financieros le resta liquidez al Gobierno Central; el empleo de las reservas internacionales deteriora uno de los factores determinantes de la estabilidad cambiaria; y el señoreaje genera presiones inflacionarias.

La deuda pública constituye el medio más efectivo y permanente para la obtención de recursos. Sin embargo, por la carencia o insuficiencia de análisis puntuales se le considera como una amenaza para la estabilidad económica de los países, lo que paralelamente ha puesto de manifiesto la necesidad de instrumentar estrategias adecuadas para su administración.

DEFINICIÓN DE DEUDA PÚBLICA

Distintos organismos profesionales internacionales han definido el concepto de deuda pública.

La Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público (NICSP) Nº 19 emitida por la Federación Internacional de Contadores (IFAC), que trata de Provisiones, pasivos y activos contingentes, define al término deuda como una obligación presente de carácter legal o implícita, resultante de un hecho pasado, que es probable que para cancelarla se requiera de un flujo de salida de recursos o un potencial de servicio, y que su importe no puede determinarse de manera fiable.

La obligación implícita está relacionada con (a) un patrón establecido de comportamiento en el pasado que es de dominio público, o una declaración suficientemente concreta, que haya puesto de manifiesto ante terceros que la entidad deudora está dispuesta a aceptar cierto tipo de responsabilidades; y (b) como consecuencia de lo anterior, dicha entidad haya creado una expectativa válida ante aquellos terceros con los que debe cumplir sus compromisos o responsabilidades.

El adjetivo pública tiene que ver con la persona jurídica en la que recae la obligación: el Gobierno Central, o el Sector Público Consolidado. Por consiguiente, para determinar qué entidades serán alcanzadas en la fiscalización de la deuda pública es necesario definir al Gobierno Central como el grupo de unidades institucionales cuya actividad primaria es desempeñar las funciones de gobierno. Estas unidades institucionales como conjunto ejercen los poderes legislativo, ejecutivo y judicial sobre

todas las demás unidades institucionales del país. El Sector Público Consolidado incluye al Gobierno Central, los Gobiernos Provinciales, las empresas públicas financieras y no financieras, y las empresas cuasipúblicas.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) en su Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas establece que el término deuda comprende a todas las obligaciones que exigen el pago de intereses y/o de principal por parte de un deudor a un acreedor en una fecha o fechas futuras. Esta definición persigue el fin de compilar de una manera uniforme las estadísticas de datos financieros y económicos de los países.

La Comisión de Deuda Pública de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), identifica e incluye de manera amplia, los instrumentos de deuda que se deben tomar en cuenta y las instituciones que pueden asumirla. En este sentido, la INTOSAI establece que una definición integral de la deuda pública puede incluir los pasivos, compromisos directos y obligaciones contingentes asumidos por las entidades que componen el Sector Público, como ser un Gobierno Central, Provincial, Municipal o Regional según sea la organización política de cada país, empresas públicas de propiedad o controladas por el Gobierno Central, y otras entidades públicas o cuasipúblicas.

Estos compromisos de deuda pública comprenden los siguientes instrumentos: bonos, préstamos bancarios, préstamos de gobiernos extranjeros u organismos internacionales, recursos provenientes de sistemas públicos de ahorro, emisión de billetes y monedas nacionales, cuentas por pagar por bienes y servicios, devoluciones de impuestos, pasivos por arrendamientos de largo plazo, pasivos por concepto de pensiones y servicios de salud para empleados públicos, otros beneficios proporcionados por entidades del sector público, garantías de terceras partes, indemnizaciones, cartas de compromiso, programas de seguros y reaseguros, y otros compromisos.

DEFINICIÓN DE DEUDA PÚBLICA QUE DEBE ATENDER EL AUDITOR GUBERNAMENTAL

Sin lugar a dudas, el auditor gubernamental debe atender a la definición de deuda pública dada por el marco legal de su país. Dicho marco legal, que comprende a las normas constitucionales, legales y reglamentarias que definen a la deuda pública, constituye el punto de partida de toda fiscalización en esta materia. El alcance de esta definición está estrechamente relacionado con el alcance de las auditorías gubernamentales.

> La deuda pública constituye el medio más efectivo y permanente para la obtención de recursos

En los países latinoamericanos, se puede apreciar la heterogeneidad de las definiciones consagradas en sus ordenamientos jurídicos, particularmente en cuanto a la inclusión o exclusión de los pasivos contingentes como componente de la deuda pública.

Por esta razón, las EFS deben promover una adecuada definición legal del concepto de deuda pública, en cuanto a que debe ser clara, precisa y completa, así como la que ha desarrollado la INTOSAI.

PASIVOS CONTINGENTES

Las crisis financieras de la última década demuestran que el enfoque tradicional de administración de la deuda pública debe extenderse al manejo de contingencias fiscales, como ser la asistencia financiera del Gobierno Central a la seguridad social y las garantías a terceras partes asumidas por este.

La NICSP Nº 19 ya citada, expresa que los pasivos contingentes son obligaciones posibles, por cuanto deben cumplirse una o más condiciones para confirmar su existencia y/o valuación.

Dado que los pasivos contingentes no constituyen una obligación cierta, no deben reconocerse contablemente en los estados financieros o de ejecución presupuestal del Gobierno Central. En cambio, deben ser revelados en una nota adjunta a

dichos estados financieros, realizando una descripción de la naturaleza del pasivo contingente, una estimación de su posible efecto financiero, así como las incertidumbres relacionadas con el monto y oportunidad de los flujos de salida de fondos.

INFORMACIÓN FINANCIERA DE LA DEUDA PÚBLICA Y TRANSPARENCIA FISCAL

La información financiera de la deuda pública más relevante que presentan los gobiernos se incluye en los estados de ejecución presupuestal y los estados financieros.

Los estados de ejecución presupuestal deben clasificar en un capítulo separado, los gastos financieros originados por el endeudamiento. Dichos gastos comprenden intereses, comisiones, y otros cargos financieros.

Los estados financieros de propósito general son aquellos documentos que brindan información al usuario acerca de la situación financiera, el desempeño y los cambios en la posición financiera del Gobierno Central. En el estado de situación patrimonial se expone, dentro del capítulo de obligaciones financieras, el saldo pendiente de la deuda pública a la fecha de su presentación, y en el estado de resultados se exponen los cargos financieros correspondiente al ejercicio. Los estados financieros están acompañados por notas explicativas de las políticas contables aplicadas para su preparación, y para el caso de la deuda pública, revelan el saldo inicial, la variación del ejercicio y el saldo final del endeudamiento, los instrumentos financieros que componen el stock de deuda pública, y los distintos riesgos inherentes a su administración.

Para lograr un entendimiento integral de la situación económica y financiera del Gobierno Central, y de su desempeño a lo largo de un período determinado, es necesario efectuar la lectura conjunta de los estados de ejecución presupuestal y los estados financieros.

Cabe señalar que la existencia de la información financiera referida, tiene estrecha relación con la transparencia fiscal y la rendición de cuentas. En particular, con la divulgación de los criterios para confeccionar el presupuesto del Gobierno Central y su posterior ejecución, y con el acceso de los usuarios a dicha información financiera.

El rol de las EFS al fiscalizar la preparación y presentación de la información financiera de la deuda pública, es brindar confianza al usuario de la misma información como resultado de la evaluación independiente realizada.

CONCLUSIONES

1. El auditor gubernamental debe atender a la definición de deuda pública establecida en el marco legal de su país. Por ello, las EFS deben promover una adecuada definición legal del concepto de deuda pública, en cuanto a que esta debe ser clara, precisa y completa.

2. Una adecuada definición de deuda pública debe incluir a las obligaciones ciertas y contingentes del Gobierno Central. Mientas que las obligaciones ciertas deben reconocerse contablemente en la información financiera de la deuda pública, las obligaciones contingentes deben ser reveladas en notas explicativas.

3. Los estados financieros del Gobierno Central deben exponer el saldo final de la deuda pública a la fecha de su presentación, y los cargos por intereses, comisiones y otros gastos financieros originados en el ejercicio que se declara. Los estados de ejecución presupuestal deben presentar en un capítulo específico los gastos financieros ejecutados en el ejercicio.

4. La transparencia fiscal está relacionada con la posibilidad para el usuario de acceder a información financiera confiable de la deuda pública. Por esta razón, las auditorías practicadas por las EFS en esta materia constituyen un requisito fundamental de la transparencia fiscal.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

— Lineamientos sobre Definición y Preparación de Informes de la Deuda Pública (1998). INTOSAI, Comité de Deuda Pública, México.

— Manual de Transparencia Fiscal (2007). Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas Públicas, Washington.

— Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (2001). Fondo Monetario Internacional, Departamento de Estadísticas, Washington.

— Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público Nº 19: Provisiones, Obligaciones Contingentes y Activos Contingentes (2002). Federación Internacional de Contadores (IFAC), Comité del Sector Público, Nueva York.

Artículo

JENNIFER ARROYO CHACÓN
Abogada y Contadora Pública Autorizada
Máster en Gestión Pública. Contraloría General de la República de Costa Rica
jarroyo_81@yahoo.es

Una definición de corrupción desde la Auditoría de la Ética

INDICADORES DE CONTEXTO

País: Costa Rica.
Institución: Contraloría General de la República.

RESUMEN ANALÍTICO

El presente artículo pretende ser una pequeña contribución de su autora, en agregar una definición de corrupción desde la perspectiva de la Auditoría de la Ética, como un aporte al estudio de este fenómeno que tanto aqueja a Iberoamérica.

Si bien existen múltiples maneras de definir el término de la Corrupción desde las distintas aristas en que se desarrolla, el presente artículo pretende elaborar una definición desde la perspectiva de la auditoría de la ética pública, siendo ésta una nueva clase de auditoría que dados los graves efectos que este fenómeno posee en la gestión pública debe realizarse en las distintas instituciones de gobierno, a fin de prevenir, detectar y sancionar este tipo de prácticas.

PALABRAS CLAVE

Ética Pública, Lucha Contra la Corrupción, Corrupción, Auditoría de la Ética Pública.

CONCEPTO DE CORRUPCIÓN

En los últimos años, lamentablemente el término corrupción se ha integrado a nuestro vocabulario, el cual utilizamos y escuchamos comúnmente en los medios de comunicación, en los discursos políticos, en el análisis de los casos, y hasta en las conversaciones diarias. No obstante, conviene preguntarse: ¿A qué nos referimos cuando hablamos de corrupción?

Existen múltiples definiciones para el concepto de corrupción desde las distintas perspectivas y enfoques en los que puede ser estudiado este fenómeno, tales como:

Son actos corruptos aquellos que reúnen las siguientes características: Un acto de corrupción implica la violación de un deber posicional. Quienes se corrompen transgreden, por activa o por pasiva, o provocan la transgresión de algunas de las reglas que rigen el cargo que ostentan o la función que cumplen. Quienes se corrompen manifiestan, en ese sentido, un claro sentimiento de deslealtad hacia la regla violada. (…)También la corrupción es posible entre agentes privados. (Malem, 2002)

Todo acto por parte de autoridades gubernamentales, sean estos hacedores de política o burócratas, que se desvía del objetivo de brindar el mayor bienestar social motivado por un fin de lucro personal o en beneficio de familiares o allegados. (Tanzi, V. 1994)

Ahora bien, desde el punto de vista normativo en el caso específico de Costa Rica se promulgó la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública desde el año 2005, la cual define y sanciona una serie de delitos y actos que son calificados como "actos de corrupción", no obstante, no da una definición precisa de esta figura, como si lo han hecho otros países en sus normativas.

En consecuencia, para encontrar una definición normativa se debe recurrir al artículo primero del Reglamento de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (Presidencia de la República y Ministerio de de Justicia de la República de Costa Rica, 2008), el cual define el término corrupción como:

El uso de funciones y atribuciones públicas para obtener o conceder beneficios particulares, en contravención de las disposiciones legales y la normativa existente en un momento histórico dado. De manera más general es el uso indebido del poder y de los recursos públicos para el beneficio personal, el beneficio político particular o el de terceros.

En fin, existen infinidad de definiciones para el fenómeno de la Corrupción, no obstante en la III Encuesta sobre Corrupción en Costa Rica (Jorge, 2009), se enlistaron los elementos principales y comunes que generalmente contienen las definiciones dadas al fenómeno de la corrupción.

Dichos elementos pueden resumirse de la siguiente manera:

1 Acción de alterar o trastocar la forma de alguna cosa, así como la de echar a perder su unidad material o moral, la idea de algo que se disgrega y deja de ser lo que fue, pierde su cohesión y el todo se descompone en partes que buscan fines individuales perdiendo de vista los fines comunes. Ruptura moral.

2 Es un proceso interactivo, siempre están presentes, por lo menos, dos actores, el que corrompe y el que es corrompido. Alguien que seduce y alguien que es seducido por un supuesto beneficio. Reiteración del drama de Eva y Adán.

3 Supone el menoscabo de un bien público, institucional o aún grupal en beneficio de un bien privado particular, grupal o familiar

4 Implica un acto de desviación normativa, es decir una desviación de la conducta de los funcionarios públicos, institucionales o profesionales que se apartan de las normas establecidas para ponerse al servicio de intereses privados (por ejemplo, un médico que ordena hacer operaciones innecesarias arriesgando la vida del enfermo en beneficio personal, o bien cobrar para que un paciente de la Seguridad Social sea atendido en la institución).

UNA DEFINICIÓN DE CORRUPCIÓN DESDE LA AUDITORÍA DE LA ÉTICA PÚBLICA

Desde la perspectiva de la auditoría de la ética pública la Contraloría General de la República de Costa Rica en su Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías Éticas (División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Secretaría Técnica, 2008) ha definido este fenómeno de la siguiente forma:

La corrupción se entiende como el abuso de un cargo para obtener beneficios personales o para terceros. Se manifiesta de diferentes modos, pero en todos los casos perjudica la transparencia de la gestión, la imagen y la credibilidad de la institución, y en ocasiones puede llegar a provocar la desaparición de ésta.

Por los diferentes "modos" de corrupción se refiere a los tipos de actos de corrupción, tales que son: delitos de enriquecimiento ilícito; falsedad en la declaración jurada; receptación, legalización o encubrimiento de bienes; legislación o administración en provecho propio; sobreprecio irregular; falsedad en la recepción de bienes y servicios contratados; pago irregular de contratos administrativos,

tráfico de influencias, y cualesquiera otros incluidos en las distintas clasificaciones que la normativa o la doctrina realicen de este fenómeno.

Ahora bien, se debe tener presente que no todo acto ilegal es un acto de corrupción, pues bien podría ser otro tipo de delito, y no necesariamente, un delito de corrupción, y por lo tanto, resulta relevante definir los elementos esenciales que debe poseer una infracción al ordenamiento jurídico para que sea considerada como un acto de corrupción.

Dichos elementos, han sido definidos por la Contraloría General de la República en su Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías Éticas, como: incentivo, racionalidad y oportunidad.

De modo que para que un acto o delito pueda considerarse como un acto o delito de corrupción debe poseer tres elementos que son: incentivo, racionalidad y oportunidad.

- Por incentivo se entiende la necesidad o deseo personal de obtener un beneficio para sí mismo o para otros, ya sea para la atención de presiones económicas o de otra naturaleza, o sencillamente en procura del disfrute de bienes o ventajas que, de otra manera, no se podrían alcanzar.

El incentivo se configura cuando el autor del acto de corrupción actúa de forma consciente, es decir, teniendo pleno conocimiento de que está cometiendo un acto corrupto y con el objetivo de alcanzar un beneficio para sí o para un tercero.

En consecuencia, los delitos o faltas contenidas en la citada ley y demás instrumentos jurídicos similares pueden sancionarse en la medida en que se compruebe que se ejecutaron de manera dolosa o con una notoria falta grave, no pudiendo señalarse como acto de corrupción los hechos cometidos por descuido o con mera culpa. En otras palabras, la imputación debe hacerse en calidad de "dolo o culpa grave", quedando excluidos los delitos por mera culpa.

Igualmente, resulta necesario que de la comisión de dicho acto se obtenga un beneficio para sí o para un tercero, generalmente, cuando hablamos de beneficio pensamos en un bien económico o material, pero no necesariamente es así, pues pueden darse otros beneficios no patrimoniales tanto para sí mismo como para otra persona vinculada directo o indirectamente con el funcionario corrupto y que por lo tanto, se produzca una motivación para su actuar corrupto.

- Por racionalización se entiende la necesidad psicológica del individuo de justificar su participación en la conducta corrupta; ejemplos de esas justificaciones son la insatisfacción con el salario, la inequidad en las remuneraciones, una supuesta intención de reponer el daño "temporal" o el deseo de quedar bien con alguien que, si observa los canales normales, tendría muchas trabas para lograr lo que necesita.

Este elemento tiene su asidero en la pérdida de valores y en la ética pública que aqueja a toda Iberoamérica, en donde lejos de castigar al corrupto se le premia y se le admira, y para ello recurrimos a las debilidades del sistema estatal para utilizarlas como "justificaciones" para alivianar la conciencia social y poder cometer actos de corrupción sin sentir culpabilidad por ello.

Nótese por ejemplo las frases que comúnmente se escuchan tales como: "Para que se lo roben otros", "De por sí en el gobierno todos son unos ladrones", "La multa le sale más cara así que mejor me ayuda con el cafecito", "El Estado presta muy malos servicios", "Para lo poco que me pagan, me tengo que redondear el salario por otro lado", "Todos los funcionarios públicos son unos corruptos", y un sinfín de frases más que se han colocado en la conciencia colectiva y que provocan actos de corrupción.

Esta actitud permisiva de los actos de corrupción daña la sociedad y a nuestros países, pues lo único que hacen es que se acepte como normal e incluso hasta necesario tener que recurrir a actos de corrupción como ofrecer una dádiva a un funcionario público para que se nos preste un servicio, o bien, que este se realice de forma eficiente; igual situación se presenta con el funcionario público que so pretexto de que su salario es bajo, de que no existen mecanismos de motivación y demás, se sirven de sus puestos públicos para obtener algún tipo de beneficio de parte de los ciudadanos que requieren de un permiso, una autorización, una gestión u similar que debe ejecutar en función de su cargo público.

En este componente es más evidente la vinculación entre la ética y la corrupción, pues la ética que impera en el servicio público es únicamente un reflejo de la ética que posee la sociedad a la cual le presta servicio, de tal manera que una sociedad que carece de valores éticos bien fundamentados se convierte en un campo fértil para los actos de corrupción, pues los individuos que conviven en ella, tanto el servidor público corrupto como el privado corruptor van a encontrar justificaciones en las debilidades del sistema que les permita recurrir a estas actuaciones corruptas sin tener que reconocer que sus actos son antiéticos e incorrectos.

De tal manera que esta actuación corrupta que se realiza de forma consciente por sus actores se justifica para encontrarle una supuesta "razón" o "motivo" de tal manera que su ejecutor no se siente catalogado como un "corrupto", pues este calificativo resulta ofensivo.

La ética que impera en el servicio público es únicamente un reflejo de la ética que posee la sociedad a la cual le presta servicio. Una sociedad que carece de valores éticos bien fundamentados se convierte en un campo fértil para los actos de corrupción

Si se le pregunta a la ciudadanía casi la totalidad coincidiría en reprochar los actos de corrupción pero la cantidad de sucesos corruptos que suceden diariamente desde los más complejos hasta los más simples demuestran que se practican con mucha regularidad y hasta forman parte de la cotidianidad, lo cual nos lleva a pensar en una doble moral en torno a este tema, y que se basa precisamente en esas justificaciones que "racionalizan" la necesidad de cometer este tipo de actos de corrupción sin tener que reconocerlos como tales.

- La oportunidad está en función del volumen de recursos que el funcionario controla, la discreción que tiene en la asignación o disposición de esos recursos y su obligación de rendir cuentas, así como de su percepción sobre la probabilidad de ser detectado y de las consecuencias de ello.

La oportunidad se refiere a las posibilidades que posee el funcionario público de cometer actos de corrupción, ya sea por las funciones que tiene a cargo, por las deficiencias del sistema de control interno y/o mecanismos de detección que le permitirían cometer actos corruptos sin ser detectados y sancionados.

Aquí entran en juego los denominados "Caldos de cultivo de la corrupción (Jimmy, 2010)" enlistados por el autor Bolaños, quien enumera siete situaciones que facilitan la comisión de actos de corrupción que son: la concentración o monopolio del poder de decisión, el secretismo y la opacidad en las actuaciones y decisiones públicas, la discrecionalidad, la inexistencia de procedimientos documentados y la tramitología excesiva, la carencia de asignación de los recursos presupuestarios adecuados, el mal ejemplo de los mandos superiores desencadena las peores epidemias de corrupción, la desatención en las funciones públicas en donde hay alto riesgo de ocurrencia de corrupción y la falta de investigación y la impunidad.

Estas circunstancias son las que crean la "oportunidad" para cometer actos de corrupción pues permiten que el funcionario incurra en ellos fácilmente, lo cual aunado a un deficiente sistema de control interno en donde las probabilidades de detección y sanción de estos actos son ínfimas, promueven que los actos corruptos sucedan.

De tal manera que la oportunidad se refiere a las facilidades que posee un funcionario público para cometer un acto de corrupción sin ser detectado y por ende sancionado por ello, y en este tema juega un papel predominante el Sistema de Control Interno Institucional como mecanismo para disminuir la oportunidad de comisión de actos de corrupción.

Finalmente, podemos señalar que para que una infracción al ordenamiento jurídico sea considerada como un acto de corrupción desde un enfoque de la auditoría de la ética pública se debe verificar que dicho acto posea los elementos esenciales señalados anteriormente, es decir, que sea cometido con una motivación para llevarlo a cabo, que dicha acción se racionalice a través de diversas justificaciones y por último, que el funcionario posea la oportunidad para llevarlo a cabo.

CONCLUSIONES

De los elementos antes analizados podemos extraer varias conclusiones:

1. Se debe afirmar y aclarar que no toda ilegalidad es un acto o delito de corrupción, pues para calificarse como tal, es necesario que se cuente con el elemento incentivo que implica que su autor es consciente de que está cometiendo un acto corrupto, es decir, que actúa con dolo o culpa grave, excluyéndose las faltas cometidas por descuido o con culpa simple, además debe existir un beneficio de cualquier tipo para sí o para un tercero; también se requiere racionalidad de este acto, es decir, justificar y calificar como necesaria su actuación y finalmente, debe estar presente la oportunidad, es decir, la posibilidad que tiene el corrupto de cometer estos hechos fácilmente y sin ser detectado o sancionado por ellos.

2. Las falta de valores éticos que existe en la sociedad permea la función pública y facilita e incluso promueve la realización de actos corruptos. Poseemos una sociedad permisiva a los actos de corrupción que toma las deficiencias del sistema gubernamental para justificar y racionalizar la comisión de actos de corrupción, que incluso llega a calificarlos como "necesarios" para realizar un trámite público.

3. Existen circunstancias que promueven la "oportunidad" de la comisión de actos de corrupción y por lo tanto, deben ser las situaciones que hay que atacar y eliminar a fin de detener la comisión de estos actos. Igualmente, resulta fundamental implementar adecuados sistemas de control que permitan detectar y sancionar los actos corruptos, pues cuando estos sistemas son débiles o ineficientes se crean oportunidad para su comisión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

— División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Secretaría Técnica. (2008). Guía técnica para el desarrollo de auditorías de la ética, GT-01-2008. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.

— Bolaños, J. (2010). Los siete caldos de cultivo de la corrupción. Revista de Expertos Iberoamericanos en Gestión Pública .

— Jorge, P. (2009). III Encuesta Nacional sobre Corrupción en Costa Rica. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

— Presidencia de la República y Ministerio de la Presidencia y Ministerio de Justicia de la República de Costa Rica. (2008). Decreto Ejecutivo Nº 34409 denominado Reforma Parcial y Adición al Decreto Ejecutivo Número 32333-MP. San José, Costa Rica.

— Malem Seña, J. (2002) La corrupción: Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. Serie Cla.De.Ma. Filosofía del Derecho. Editorial Gedisa.

— Tanzi, V. (1994). Corruption, Governmental Activities, and Markets. Washington DC: MF.

Firma invitada

Entidades de Fiscalización Superior y Sociedad Civil en América Latina

CAROLINA CORNEJO
Politóloga. Programa de Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. Argentina
ccornejo@acij.org.ar

RESUMEN ANALÍTICO

La INICIATIVA TPA es una red de organizaciones de la sociedad civil de distintos países de América Latina interesadas en contribuir con el fortalecimiento de los sistemas de control público a través de la promoción de prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas –accountability- (TPA) en las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) de la región.

A lo largo de 2011, la INICIATIVA TPA ha elaborado y diseminado estudios sobre prácticas de TPA en los organismos de control y ha articulado acciones de cooperación entre sociedad civil y entidades fiscalizadoras, con el objetivo de promover la agenda de transparencia, participación y rendición de cuentas en las EFS de la región.

PALABRAS CLAVE

Iniciativa TPA, Entidades de Fiscalización Superior, Sociedad Civil, Transparencia, Participación Ciudadana.

INTRODUCCIÓN

Experiencias incipientes en América Latina y otros países demuestran que el aumento de la colaboración y la interacción entre las EFS (y otras agencias de control) con la ciudadanía ayudan a fortalecer el control público, especialmente en aquellos contextos en los que las entidades sufren condicionamientos para desarrollar su función con independencia y de manera eficiente.

En efecto, un diagnóstico común en las entidades regionales refleja una serie de debilidades: capacidades institucionales insuficientes y falta de garantías de autonomía funcional para desarrollar un control integral, un déficit de articulación con otros actores del sistema de fiscalización y, fundamentalmente, la ausencia de políticas activas de vinculación con la ciudadanía, la principal beneficiaria de la labor de auditoría que realizan las entidades.

Dichas circunstancias conducen a un control débil o insuficiente, a un descrédito público de los organismos o bien a un desconocimiento generalizado de las funciones que desempeñan, todo lo cual revela el desaprovechamiento del potencial de las EFS.

En vistas de lo expuesto, la INICIATIVA TPA se ha propuesto analizar el estado de situación sobre la implementación de prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en los organismos fiscalizadores de la región a fin de acompañar los procesos de apertura de las EFS a la ciudadanía, así como para dotarlos de mayor legitimidad y reconocimiento público.

A partir del relevamiento y documentación de buenas prácticas de TPA vigentes en las entidades de Latinoamérica, y de la amplia difusión de información sobre la temática entre los actores relevantes del sistema de rendición de cuentas, la INICIATIVA ha emprendido esfuerzos colectivos para promover la implementación de prácticas de TPA que resultaron exitosas en algunos organismos fiscalizadores de la región.

EL CONTEXTO

Tanto la Organización Internacional de EFS (INTOSAI) como su par latinoamericana (OLACEFS) han avanzado en los últimos años en el camino de promover la transparencia y la participación ciudadana en las EFS. OLACEFS ha creado comisiones permanentes con ese propósito, cuyos planes de trabajo incorporan el componente ciudadano en el sistema de control, plasmado fuertemente en los "Principios sobre Rendición de Cuentas" a los que suscriben las entidades latinoamericanas en la Declaración de Asunción (2009). Al mismo tiempo, el Plan Estratégico de la OLACEFS (2011-2015) es enfático en materia de vinculación de la sociedad civil al control. En el mismo sentido, la INTOSAI viene de celebrar el 21° Simposio NU/INTOSAI en Viena, que estuvo dedicado al tema "Prácticas efectivas de la cooperación entre las EFS y los ciudadanos para aumentar la rendición de cuentas pública".

A su vez, en el plano nacional, algunas EFS han comenzado a adoptar novedosas prácticas y mecanismos de TPA. Diversas organizaciones de la sociedad civil han elaborado informes y publicaciones sobre la materia al tiempo que algunas de ellas se han involucrado directamente en acciones de cooperación concretas con las EFS, ya sea mediante auditorías articuladas o en iniciativas de colaboración en la planificación anual de los organismos. En suma, las EFS pueden beneficiarse de la interacción con la sociedad civil, en tanto ello contribuye a fortalecer su confianza, legitimidad y credibilidad frente a la ciudadanía, y a incrementar el impacto del trabajo que realizan, y por lo tanto la calidad del control de la administración.

Es para los fines de acompañar estos procesos que la INICIATIVA TPA ha aunado esfuerzos de diversas organizaciones para promover una agenda congruente con los estándares internacionales sobre TPA promovidos por OLACEFS e INTOSAI. Se trata, ante todo, de generar consensos entre actores interesados en el control, que incluyen a los funcionarios de las EFS, organizaciones de la sociedad civil, la academia y las organizaciones internacionales especializadas.

LAS ACCIONES DE LA INICIATIVA TPA

La INICIATIVA TPA se conformó a mediados de 2010, logrando reunir a más de una docena de organizaciones de la sociedad civil con amplia experiencia en temas de control público en sus respectivos países.

En sus acciones iniciales, los miembros de la INICIATIVA configuraron una plataforma digital (www.iniciativatpa.wordpress.com) a efectos de fortalecer la comunicación interna y difundir información relevante sobre transparencia, control público y participación ciudadana. Allí se exhiben los documentos elaborados por la red así como los principales instrumentos normativos e informes realizados por organismos y organizaciones internacionales de fiscalización.

Informe diagnóstico

A partir de un análisis regional sobre la situación de los organismos de control en materia de TPA, la red elaboró un informe titulado "Diagnóstico sobre Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas en las Entidades de Fiscalización Superior en Latinoamérica" (disponible en el sitio de Internet mencionado), que releva una serie de prácticas de TPA vigentes en los organismos de la región, al tiempo que cada una de ellas es analizada en profundidad. La investigación incluyó entrevistas con funcionarios de las EFS; la revisión de publicaciones institucionales como informes de auditoría, informes de gestión, gacetillas y portales Web; la consulta de publicaciones académicas y notas periodísticas, así

Entidades de Fiscalización Superior y Sociedad Civil en América Latina

Carolina Cornejo

como de documentos normativos y declaraciones sobre estándares internacionales de TPA emitidos por las organizaciones que agrupan a los EFS (OLACEFS, OCCEFS, INTOSAI), entre otras fuentes.

Los principales hallazgos del informe de diagnóstico dan cuenta de lo siguiente:

- Las EFS que evidencian mejores niveles de transparencia son aquellas más fortalecidas en materia de independencia y competencias de autonomía funcional.
- En líneas generales, pocas EFS publican y difunden los informes de auditoría de modo oportuno y ofrecen herramientas para comprenderlos en un lenguaje no experto a través de fichas o resúmenes.
- Resulta bajo el nivel de actualización de la información disponible en los portales Web de las EFS, al tiempo que existe un desconocimiento generalizado en la ciudadanía sobre la labor que desempeñan los organismos.
- No se registra un seguimiento de las recomendaciones formuladas en las auditorías por parte de los parlamentos y organismos auditados, ni se advierte una discusión en las legislaturas o comisiones especiales sobre los resultados del proceso auditor. En efecto, es bajo el nivel de articulación de las EFS con otros organismos de control (ministerio público, defensorías del pueblo, oficinas anticorrupción, etc.).
- Se evidencia un bajo conocimiento y utilización por la prensa del trabajo de las EFS. No obstante, algunas EFS implementan políticas activas en materia de comunicación y difusión de informes hacia un público que incluye a medios tanto como a organizaciones de la sociedad civil, empresas, legisladores y asesores políticos, entre otros.
- Los procesos de designación de autoridades en las EFS carecen de instancias de discusión pública y participación, así como de amplia difusión de información sobre los candidatos propuestos y sus respectivos antecedentes.
- En materia de apertura y vinculación de las EFS con la sociedad civil, existe un largo camino por recorrer. Sólo unas pocas entidades implementan mecanismos de participación directa en el control bajo la forma de auditorías articulas o veedurías ciudadanas.
- En líneas generales, la gran mayoría de las EFS de la región dispone de mecanismos para presentar denuncias como modo preliminar de incorporar la participación ciudadana en su funcionamiento interno, pero solo en unos pocos casos estas tienen impacto real, al tiempo que no se registran mecanismos eficientes de seguimiento de las denuncias tramitadas ante la entidad.
- En materia de rendición de cuentas, solo unas pocas EFS presentan informes de gestión claros y completos de modo oportuno, y publican la nómina de personal con los datos de contacto así como las declaraciones juradas de sus principales autoridades.

En suma, un diagnóstico general da cuenta de la necesidad de fortalecer a los organismos de control de la región y promover su apertura a la ciudadanía, y es bajo este supuesto que la INICIATIVA TPA ha emprendido acciones de difusión de información y acercamiento con las entidades.

Documentación de buenas prácticas

A partir de las prácticas de TPA relevadas en el Diagnóstico Regional, se seleccionaron seis experiencias exitosas (planificación participativa, política integral de transparencia, auditorías articuladas, política de comunicación activa, sistema de denuncias abiertas y veedurías ciudadanas) en los organismos de control de algunos países de la región (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Paraguay, respectivamente). La documentación de estas prácticas –realizada por las organizaciones de la INICIATIVA, con la cooperación de funcionarios de las EFS- tuvo por objetivo registrar cómo se implementaron, qué dificultades debieron ser sorteadas y cuáles fueron las ventajas percibidas a partir de su desarrollo, de manera que los documentos puedan ser aprovechados por otras entidades interesadas en incorporar algunas de estas prácticas en sus países.

Encuentro OSC-EFS

A su vez, los informes producidos por la INICIATIVA TPA fueron diseminados entre los actores del sistema del control, así como también entre organizaciones de la sociedad civil y actores políticos. En particular, el Diagnóstico Regional fue presentado formalmente ante las EFS de la Comisión de Rendición de Cuentas de OLACEFS, que se reunieron en Buenos Aires en agosto 2011. Dicho evento incluyó a representantes de las organizaciones que integran la red, quienes participaron de un intercambio con las EFS de la mencionada comisión compartiendo

Portal web
http://iniciativatpa.wordpress.com

experiencias sobre participación ciudadana, y debatiendo sobre políticas de acercamiento de las entidades a la sociedad civil. Las EFS destacaron la importancia de realizar avances en la difusión y puesta en práctica de los acuerdos alcanzados en la Declaración de Asunción, particularmente en lo relativo al valor de incorporar prácticas de participación ciudadana.

A partir del intercambio generado en el encuentro, y con la firme convicción de abrir y reforzar canales de comunicación y cooperación entre OSC y EFS, desde la INICIATIVA se reafirmó el compromiso en avanzar en el estudio y promoción de prácticas de TPA. Ante todo, esta red propenderá tener una función vinculante y articuladora entre las EFS y las organizaciones de la sociedad civil, lo que implica hacer trabajos conjuntos para visibilizar las funciones de fiscalización de las entidades, acercarlas a la ciudadanía e incrementar su impacto.

CONCLUSIONES

La INICIATIVA TPA se ha erigido en un actor regional de la sociedad civil dispuesto a prestar asistencia técnica y colaboración para articular acciones tendientes a promover la apertura de las EFS a la ciudadanía.

Esta red de organizaciones reforzará la producción y difusión de conocimiento sobre TPA. En particular, en materia de gestión del conocimiento y fortalecimiento institucional, la INICIATIVA procurará colaborar en la identificación de oportunidades para potenciar las capacidades técnicas, tecnológicas y de capital humano de las entidades de la región, por medio de transferencias de conocimiento, intercambios sobre experiencias exitosas, desarrollo de planes piloto y capacitaciones para la implementación de buenas prácticas de TPA.

No solo están dadas todas las condiciones para que se produzca un acercamiento y una apertura paulatina de las EFS hacia la sociedad civil, sino que se evidencia la necesidad de avanzar en esta dirección a fin de fortalecer a las entidades y dotarlas de un reconocimiento fundado en la calidad e importancia de la labor que desempeñan en las democracias de la región. En este sentido, la red ofrecerá su capital humano para asistir a las EFS en ese proceso.

GLOSARIO

EFS	Entidades de Fiscalización Superior
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
TPA	Transparencia, Participación y Rendición de Cuentas –Accountability
INICIATIVA TPA	Iniciativa por la Transparencia, la Participación y la Rendición de Cuentas en las Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina
OLACEFS	Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

BENEFICIOS DE LA COOPERACIÓN EFS-OSC

EFS	OSC
Acceso privilegiado a las agencias gubernamentales para solicitar información necesaria para evaluar la actuación administrativa de forma expedita.	Cercanía a los beneficiarios de políticas del Estado: mayores posibilidades de detectar irregularidades en la prestación de servicios públicos.
Personal calificado en temas de auditoría.	Complemento y difusión del control realizado por las EFS a través de sus redes de contactos.
Herramientas técnicas y recursos financieros especialmente asignados.	Manejo de un lenguaje comprensible por la ciudadanía.
	Experiencia en iniciativas de control ciudadano.

OSC MIEMBROS DE LA INICIATIVA TPA

PAÍS	OSC
Argentina	Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)
Bolivia	Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA)
Chile	Corporación Libertades Ciudadanas
Colombia	Transparencia por Colombia, Foro Joven
Costa Rica	Procesos
Ecuador	Grupo Faro, Transparencia Ecuador
El Salvador	Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
Guatemala	Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH)
México	Fundar -Centro de Análisis e Investigación
Paraguay	Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO), Centro de Estudios Judiciales (CEJ)
Perú	Calandria
República Dominicana	Fundación Solidaridad
Uruguay	Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)
Global	International Budget Partnership (IBP)

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

— CEAMSO, Centro de Estudios Ambientales y Sociales, Manual de apoyo para el Control Ciudadano: Proyecto Veedores Ciudadanos para la Integridad, Ceamso-Observatorio Ciudadano contra la Corrupción, 2008.

— CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., Estudio en Materia de Transparencia de Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, preparado para el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), disponible en http://www.ifai.org.mx/SitiosInteres/estudios#estudio_insti

— DASSEN, Nicolás; ARIAS, Julieta; FESER, María Eleonora; El Fortalecimiento de la responsabilidad de los funcionarios públicos: Construyendo puentes entre organismos de control y la sociedad civil, Fundación Poder Ciudadano, 2009, disponible en http://iniciativatpa.wordpress.com/biblioteca/

— HERRERO, A., LOPEZ, G., NINO, E. y VIAL SOLAR, T., El acceso a la información pública y la participación ciudadana en las entidades fiscalizadoras superiores. Guía de buenas prácticas, ADC-ACIJ-Pro Acceso, Buenos Aires, 2009.

— PERUZZOTTI, Enrique, Rendición de cuentas, Participación Ciudadana y Agencias de Control en América Latina, 2007, disponible en http://cgrw01.cgr.go.cr/pls/portal/docs/PAGE/CTRC/ARCHIVOS/TAB2326766/PERUZZOTTI%20I.PDF

— PERUZZOTTI, Enrique, Marco Conceptual de la Rendición de Cuentas, ponencia preparada para la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la OLACEFS, Buenos Aires, Argentina, 28 y 29 de agosto de 2008, disponible en http://iniciativatpa.wordpress.com/biblioteca/

— RAMKUMAR, Vivek, Expanding collaboration between SAIs and Civil Society, International Journal of Government Auditing, April 2007, disponible en http://www.intosaijournal.org/technicalarticles/technicalapr2007a.html.

— RAMKUMAR, Vivek; VAN ZYL, Albert; DE RENZIO, Paolo; Responding to challenges of Supreme Audit Institutions: Can legislatures and civil society help?, disponible en http://www.cmi.no/publications/file/3287-responding-to-the-challenges-of-supreme-audit.pdf.

— SANTISO, Carlos, The political Economy of Government Auditing: Financial Governance and the Rule of Law in Latin America and Beyond, Routledge Cavendish, 2009.

— SANTISO, Carlos, Eyes wide shut? The politics of autonomous audit agencies in emerging economies, disponible en http://iniciativatpa.wordpress.com/biblioteca/

UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES y ADIMARK, Barómetro de Acceso a la Información Pública , Chile, 2010, http://www.prensafcl.udp.cl/resultados-barometro2010.pdf

VELÁSQUEZ LEAL, Luis Fernando, Sociedad Civil y Entidades Fiscalizadoras Superiores-EFS: Participación ciudadana y rendición de cuentas del control institucional en América Latina, en Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Fiscalización (REI), Nº 5, 1er. semestre 2010

VELÁSQUEZ LEAL, Luis Fernando, Ciudadanía y control fiscal: una experiencia de participación ciudadana en el control institucional en Colombia y Honduras, Corporación Acción Ciudadana Colombia (AC-Colombia), abril de 2009.

Entidades de Fiscalización en Latinoamérica: Diagnóstico sobre Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas de las Entidades de Fiscalización Superior. Iniciativa TPA – Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Buenos Aires, junio 2011.

http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2011/06/informe-diagnc3b3stico-sobre-transparencia-participacic3b3n-ciudadana-y-rendicic3b3n-de-cuentas-de-las-efs.pdf

Dialogue on Civil Society Engagement in Public Accountability. Workshop Report, 7-8 November 2006, Manila, Philippines, disponible en http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028670.pdf

La participación ciudadana como herramienta para transparentar la gestión de las EFS y los mecanismos de inclusión ciudadana en el control gubernamental externo, ponencia de la Contraloría General de la República del Paraguay en la XX Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, Guatemala, 5 al 10 de julio de 2010.
http://www.olacefs.net/uploaded/content/event/1690357727.pdf

Presentación de Cuentas y su Rendición, documento elaborado por la Contraloría General de la República de Chile en 2009 para OLACEFS, disponible en http://www.olacefs.net/uploaded/content/category/603497351.pdf

Costa Rica
Nuestras EFS

JIMMY BOLAÑOS GONZÁLEZ
División Jurídica de la Contraloría General de la República de Costa Rica
jimmy.bolanos@cgr.go.cr

La Contraloría General de la República de Costa Rica: El Perro Guardián de la Hacienda Pública

"La hacienda nacional no es de quienes gobiernan. Todos aquellos a los que habéis hecho depositarios de vuestros intereses, tienen la obligación de deciros el uso que de ellos han hecho": Simón Bolívar

ANTECEDENTES

En la primera parte del siglo XIX el control externo funcionó básicamente bajo el conocido y heredado esquema español del Tribunal de Cuentas (1825-1847) hasta llegar a convertirse en una mera Contaduría Mayor dependiente del Poder Ejecutivo con potestades para revisar y exigir cuentas, lo cual aconteció desde la segunda mitad del siglo XIX y así se mantuvo hasta los albores del siglo XX, cuando se desvanecen incluso esas funciones para operar como una simple oficina de contabilidad.

No fue sino con motivo de grandes desordenes financiero-presupuestarios y oscuros negocios con los contratos públicos de los corruptos gobernantes de turno, que se creó por ley en el año 1922 la Oficina de Control, ubicada bajo el alero del Congreso y en 1924 se elevó a rango constitucional.

Posteriormente, en el año 1949 esa Oficina se transformó en la Contraloría General de la República –en adelante CGR-, al dictarse ese año una nueva Constitución –vigente desde entonces-, en la cual se fortaleció institucionalmen-

Costa Rica
Nuestras EFS

te al órgano de control externo, como respuesta a la preocupación por nuevos abusos habidos en el manejo de fondos públicos en particular y de la hacienda pública en general.

Desde ese entonces y hasta la fecha, las potestades de control en cabeza de la CGR han girado en torno de las diversas manifestaciones y alcances de la "fiscalización superior de la hacienda pública", nota característica y eje central de la misión institucional, como servicio público utilísimo para auxiliar a la Asamblea Legislativa –en adelante AL-y para salvaguardar el buen uso del patrimonio de todos los costarricenses, aprovechar al máximo sus potencialidades, combatir la corrupción y enfrentar las amenazas que acechan a la hacienda pública, en sus fines económico-instrumentales del desarrollo humano sostenible.

En efecto, la fiscalización superior de la Hacienda Pública es el concepto clave para entender las amplísimas potestades que la Constitución y las leyes le otorgan a la CGR para hacer efectivo "con garras y dientes" dicho control, en beneficio de una gestión pública no solo apegada a la legalidad en su vertiente financiera-contable, sino también como una garantía del manejo ético, eficiente, eficaz, económico, ecológico y equitativo de los fondos públicos en juego, bajo el enfoque de que la hacienda pública es el soporte de la satisfacción del interés colectivo –y no del interés particular de una persona o grupo- para el logro de la suprema felicidad del pueblo, soberano de esa riqueza y primer afectado de una eventual ruina o deterioro indebido de las arcas públicas.

Es importante destacar que estos avances operan en medio de un contexto en el cual el sector público en términos generales muestra restringidas capacidades de auto-transformarse en aras de sus fines superiores de buen gobierno y la CGR opera no para posicionar el control como un fin en sí mismo sino como un activador positivo en la direccionalidad y mejora continua de la gestión pública que señalan el marco técnico y jurídico vigente y las mejores prácticas internacionales.

Tómese en cuenta que toda conducta fiscalizadora de la CGR es susceptible de ser recurrida o revisada ante la jurisdicción contenciosa-administrativa, la cual dice la última palabra jurídicamente hablando en casos de diferendos.

ALCANCE DE LAS POTESTADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA HACIENDA PÚBLICA

La CGR es una EFS muy peculiar en cuanto a las amplísimas facultades de que goza, lo cual sorprende a los colegas de otras EFS y, en no pocas ocasiones, despierta mucha curiosidad sobre el singular modelo de fiscalización superior costarricense.

Para hacer eficaz su labor, el ordenamiento jurídico constitucional y legal ha dotado a la CGR de múltiples herramientas (preventivas, concomitantes y expost) para asegurar el reguardo efectivo de la hacienda pública, y que se hacen realidad gracias a una fuerte y consolidada institucionalidad que deviene de la "absoluta autonomía" para el ejercicio de sus competencias que le garantiza la Constitución, así como de la credibilidad de que gozan sus productos y actuaciones de frente a la opinión pública.

Sin ánimo de ser exhaustivos, enlistamos las doce potestades más importantes de la CGR como EFS de Costa Rica:

1. Fiscalización o auditoría posterior: La CGR tiene las potestades que comúnmente posee toda EFS, consistente en realizar estudios de auditoría financiero-contable. Pero, también esos informes pueden ir mucho más allá, examinando la eficiencia, la economía y la eficacia no sólo de las operaciones financieras-contables sino de todos los campos de la gestión institucional, y bajo las distintas modalidades de auditoría operativa, evaluativa y estudios especiales. La fiscalización de la CGR, que dicho sea de paso se realiza bajo un enfoque de riesgo, centrada en los resultados de la gestión –más que en el apego de los procedimientos- y en una mayor generación de valor público. Alcanza no solo a los órganos, entes y empresas públicas, sino también a los sujetos privados que administren o custodien fondos públicos, según el principio de que adonde van los fondos públicos, hasta allí debe llegar el control. Además, la fiscalización se realiza no solo sobre el gasto público sino también sobre los distintos tipos de ingresos (tributarios y no tributarios), bienes, valores, fondos y demás derechos públicos de contenido económico. Finalmente, las recomendaciones de los informes de auditoría son jurídicamente disposiciones de obligado cumplimiento por parte del sujeto pasivo. Todos estos informes son públicos y se dan a conocer a la prensa y a través de la página web.

Costa Rica

La Contraloría General de la República de Costa Rica: El Perro Guardián de la Hacienda Pública

2. Aprobación presupuestaria y otros informes vinculados a los presupuestos públicos: Esta es una atribución singular de la CGR, ya que la Constitución le manda aprobar/improbar los presupuestos de las instituciones autónomas, empresas públicas, municipalidades e incluso sujetos privados que reciben fondos públicos para cumplir sus finalidades, ejerciendo un control previo muy importante sobre dos terceras partes de los presupuestos públicos –la otra tercera parte la aprueba/imprueba la A.L.-. Además, la Constitución obliga a la CGR a certificar cada año la proyección de ingresos, dato que sirve de insumo imprescindible para la confección del Presupuesto Nacional en cuanto a los ingresos corrientes, de manera que el faltante se sabe que tendrá de financiarse con ingresos de capital. Asimismo, en el mes de septiembre de cada año la ley obliga a la CGR a presentar a la Asamblea Legislativa un informe técnico sobre el proyecto de presupuesto nacional remitido por las autoridades hacendarias a la A.L. También, la ley obliga a la CGR a rendir informes anuales a la A.L. sobre los resultados físicos y de gestión de la Ley de Presupuesto y el estado de los componentes del sistema de administración financiera (tesorería, presupuesto, contabilidad, presupuesto y administración de bienes), insumo básico para el control político de la A.L. y aprobar o no la liquidación presupuestaria –que este año 2011 por primera vez en la historia se improbó-. Finalmente, por iniciativa de la CGR se confecciona un informe cada semestre del año sobre la situación presupuestaria consolidada del sector público.

3. Potestad consultiva: La ley faculta a la CGR a emitir criterios vinculantes sobre las materias propias de su competencia: presupuesto, control interno, contratación administrativa, bienes públicos, auditoría interna, etc., lo cual ha creado un rico acervo jurisprudencial.

4. Potestad de emitir normativa: La Ley faculta a la CGR de emitir reglamentos, lineamientos y directrices que norman distintas materias propias de su competencia y son aplicables a todos los sujetos pasivos a su control, así como tiene la facultad de dictar en el ámbito interno los reglamentos de organización y servicio pertinentes.

5. Competencias en materia de contratación administrativa: La Constitución y la ley obligan a la CGR a conocer de las objeciones a los carteles o pliegos de las licitaciones, así como conocer y resolver las apelaciones de las adjudicaciones, conforme a determinada cuantía -los montos inferiores se resuelven por impugnaciones que atiende la Administración Activa-. Asimismo, una vez adjudicado y suscrito un contrato o concesión pública, antes de ser ejecutado la CGR debe otorgar o no un refrendo, conforme a parámetros que tomen en cuenta entre otros aspectos la cuantía -los menos-, que de ser menor le corresponde a la propia Administración Activa otorgar o no la aprobación interna -los más-. Igualmente, la CGR discrecionalmente autoriza contrataciones directas que las entidades públicas le solicitan justificadamente, lo mismo que reglamentos especiales de compras para determinados bienes y servicios.

6. Depuración de responsabilidades: Cuando fruto de una auditoría realizada por la propia CGR o por alguna Auditoría Interna, una denuncia o cualquier otro medio se identifican ciertos hechos irregulares, sus presuntos responsables y la evidencia que lo sustenta, la CGR tiene competencia para iniciar procedimientos administrativos, tanto de orden civil como sancionatorio, a los presuntos responsables, siempre que las infracciones correspondan a normas del ordenamiento de control y fiscalización superior de la Hacienda Pública. Se dictan recomendaciones de sanción vinculantes que deben ser aplicadas por los jerarcas respectivos –amonestaciones privadas o públicas, suspensiones sin goce de salario y despido sin responsabilidad patronal -o el Tribunal Supremo de Elecciones- en el caso de cancelación de credenciales de cargos de elección popular-, y entre el elenco de sanciones a imponer se encuentra la prohibición de ingreso o reingreso a cargos de la hacienda pública de 2 a 8 años, mismas sanciones que son incluidas en un Registro consultable por la Internet. La responsabilidades civiles por daño a la Hacienda Pública una vez firmes en sede administrativa contralora, constituyen títulos ejecutivos para efectos de su más ágil y efectivo cobro.

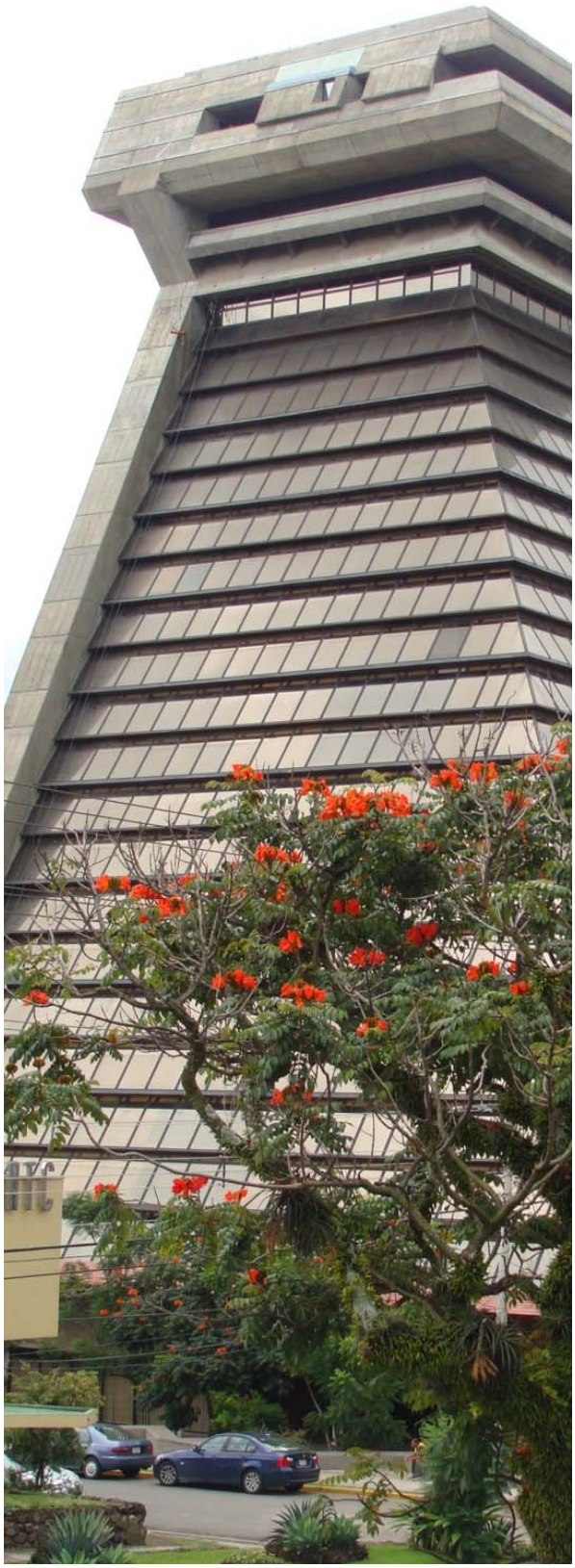
7. Potestad anulatoria y dictaminadora: Cuando un acto o contrato en materia de presupuesto o de contratación administrativa esté viciado con una nulidad absoluta, evidente o manifiesta, la CGR tiene la facultad de anularlo, una vez seguido el

Costa Rica
Nuestras EFS

debido proceso y otorgado el derecho de defensa respectivo. Asimismo, la ley exige que cuando la Administración Activa es la que ha emprendido el debido proceso para anular un acto o contrato en materia de presupuesto o contratación administrativa, cuando la misma corresponda con una nulidad absoluta, evidente y manifiesta, antes de emitir la resolución final deba obtener un dictamen favorable de la CGR.

8. Legitimación judicial: La Ley Orgánica y los códigos procesales le otorgan a la CGR legitimación activa y pasiva para acudir a las distintas sedes judiciales, ya sea como parte o coadyuvante, en defensa de la hacienda pública. De esa forma, la CGR está facultada no solo para denunciar los delitos que identifica con motivo de sus funciones, sino para plantear directamente la respectiva querella y ser parte en el juicio penal con la participación activa de sus abogados. Igualmente puede acudir directamente a la sede contenciosa-administrativa para obtener la nulidad de un contrato irregular o para recuperar un bien demanial irregularmente traspasado a un tercero, entre otros ejemplos. Finalmente, puede interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de normas contrarias al derecho de la constitución y plantear conflictos de competencia con alguno otro órgano constitucional.

9. Rectoría del sistema de control interno: En Costa Rica por ley, la regla general es que todas las entidades públicas cuenten con una auditoría interna, lo cual ocurre aproximadamente en más de 90% de las instituciones. Si la entidad es, por ejemplo, un pequeño municipio, tendrá solo a un auditor, si es un gran municipio como la capital tendrá 20 o más auditores, o incluso una gran entidad como la Caja Costarricense de Seguro Social -tiene aprox. 130 auditores- o el Instituto Costarricense de Electricidad -cerca de 80 auditores-. La CGR es la que aprueba los reglamentos de organización y funciones de dichas auditorías, emite las normas técnicas bajo las cuales operan, autoriza tanto el nombramiento como el despido de los auditores y subauditores, organiza cada dos años un Congreso, ofrece programas permanentes de capacitación, conoce de sus planes anuales de trabajo, les traslada denuncias y otros estudios, en fin, se trabaja en forma conjunta y colaborativa. Pero la rec-



Costa Rica

La Contraloría General de la República de Costa Rica: El Perro Guardián de la Hacienda Pública

toría del sistema de control interno abarca también la emisión de normativa técnica que deben seguir las Administraciones Públicas, por ejemplo, en materia de valoración de riesgos, entre otros. Lo anterior, sin perjuicio del empoderamiento de los jerarcas públicos en esta materia conforme a la Ley de Control Interno de 2002, ley basada en el Informe COSO (1993).

10. Informes especiales de gestión de las Administraciones Públicas: Desde hace seis años la CGR elabora un ranking en el que aparecen las municipalidades y concejos municipales de distrito (aprox.89), de manera que se examinan y evalúa la gestión de los gobiernos locales mediante 60 indicadores agrupados en cinco grandes áreas temáticas: Planificación, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas; Gestión de Desarrollo Ambiental, Gestión de Servicios Económicos y Gestión de Servicios Sociales. http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/documentos/Informe_analisis_opinion/IG2010_web.pdf Otro tanto se empezó a hacer a partir del año 2010 con el resto de Administraciones Públicas, con el denominado "Índice de Gestión Institucional" http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/Documentos/Memoria/2010/MA2010_web.pdf

11. Denuncias y declaraciones juradas de situación patrimonial: El combate a la corrupción amerita que la ley obligue a más de 13.000 funcionarios públicos que manejan fondos públicos a rendir cada año ante la CGR su declaración de bienes, en donde hay un registro a cargo de una unidad especializada, unidad que también se encarga de recibir cerca de 800 denuncias anuales -por escrito y electrónicas- por presuntas irregularidades de toda índole en que pueden incurrir los funcionarios públicos y afectar la hacienda pública.

12. Opinión sobre proyectos de ley y otros auxilios al Congreso: La CGR es consultada por el Congreso sobre muchos de los proyectos de ley en trámite en materia impositiva, de creación de nuevas entidades, de empréstitos y crédito público, de creación de fideicomisos, de control de la corrupción, de control interno, de presupuesto, de contratación administrativa, de las regulaciones atinentes a los distintos tipos de bienes demaniales, transparencia y rendición de cuentas, etc., siendo esa opinión un insumo normalmente muy bien valorado por los diputados. Pero además, son múltiples las formas de colaboración con las cuales la CGR auxilia a los diputados en el control político sobre la hacienda pública, en varios estudios presupuestarios que se le hacen llegar, con la atención de sus solicitudes de investigación y denuncia -384 requerimientos en el año 2010-, con la comparecencia de la CGR a las distintas comisiones -en especial la Comisión Especial Permanente para el Control de Ingreso y el Gasto Público-, reuniones de las autoridades de la CGR con cada una de las fracciones parlamentarias, remisión al Presidente del Congreso de todos los informes de fiscalización posterior que se emiten, etc.

Resta señalar que la "piedra de toque" histórica que no ha estado suficientemente presente en el actuar de la CGR es el tema del control social o ciudadano, pese a recientes y mayores esfuerzos emprendidos en esa dirección como es el caso del sitio web del Observatorio Ciudadano, tema del que mucho podemos aprender de otras EFS de la región.

CONCLUSIÓN

El diseño constitucional de la CGR, por circunstancias históricas y de la evolución propia de la fuerte institucionalidad pública costarricense, está ligado al concepto de la fiscalización superior de la hacienda pública, entendiendo que la hacienda pública es la base material que hace posible el desarrollo humano sostenible, y por eso, su salvaguardia es fundamental para aspirar al buen vivir.

A su vez, los alcances de dicho concepto están determinados por todo el ordenamiento de control y fiscalización de la hacienda pública, el cual ha dotado a la CGR de múltiples competencias y herramientas para hacer eficaz su accionar a favor de las mejores prácticas de gestión pública en general, y de gestión de la hacienda pública en particular.

De este modo, la razón de ser y conducta de la EFS costarricense de algún modo se inspira en aquella famosa frase del parlamentario inglés William Gladstone (1853) quien al referirse a la National Audit Office (NAO) del Reino Unido decía que su misión consistía en "ayudar al gobierno a gastar sabiamente", y agregaríamos nosotros, rendir cuentas ante el Congreso y la sociedad, con eventuales consecuencias de responsabilidad por una mala gestión.

Actividades REI en Fiscalización

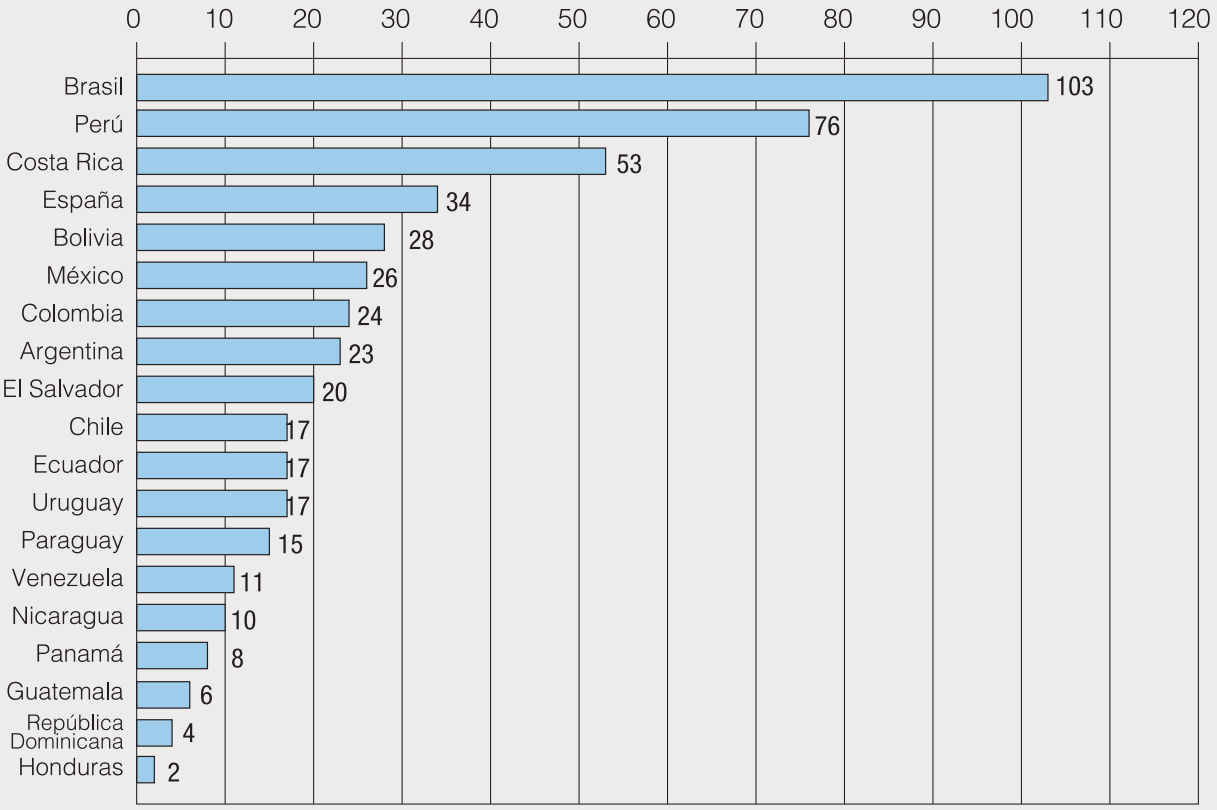
La misión de la REI en Fiscalización es crear y compartir conocimiento mediante el trabajo en Red y promover el fortalecimiento de las instituciones participantes.

Para ello se establecieron una serie de objetivos para mantener el contacto entre los profesionales iberoamericanos del área de Fiscalización, crear un foro permanente para la difusión de conocimiento y contribuir a la mejora continua de los programas de formación, los cuales se articularon en un plan de actividades anual conformado por la realización de foros coordinados por expertos internacionales, talleres virtuales, foros temáticos dirigidos por los coordinadores de la REI y la publicación de dos números de la Revista Digital.

A punto de finalizar el año 2011 la REI concluye con éxito la realización de todas las actividades programadas para este año. La REI ya cuenta con 494 profesionales que durante el año compartieron y transfirieron conocimiento y experiencias. Actualmente el Equipo Coordinador de la REI está trabajando en el diseño del Plan de Actividades 2012, por lo que esperamos vuestras recomendaciones y sugerencias.

A día de hoy hay 494 participantes en la REI. Se distribuyen según el siguiente gráfico:

GRÁFICO 1.
REI EN FISCALIZACIÓN, DISTRIBUCIÓN POR PAÍSES



INFORME FORO TEMATICO. JULIO 2011

Procedimientos rutinarios de recepción y revisión de cuentas y documentos en las EFS

Moderado por:
HUGO RODOLFO JENSEN

Fechas: 4 al 15 de julio de 2011
Número de participantes en el foro: 9
Número de aportaciones: 23
Número de visitas: 320
Países participantes: España, Argentina, Uruguay, México, Costa Rica

DESCRIPCIÓN

El objetivo del Foro fue conocer los sistemas de rendición de cuentas y los mecanismos que utilizan las EFS para su verificación. Indagar sobre las dificultades que presenta el sistema tradicional y presentar el sistema de rendición de cuentas electrónico y telemático.

En España fue implementado el sistema electrónico y telemático de rendición de cuentas de las Municipalidades, lo que permitió a los distintos participantes conocer este novedoso sistema que en forma integral solo es aplicado hasta ahora en dicho país.

CONCLUSIONES

Para un adecuado conocimiento de la situación actual se realiza a continuación una síntesis de los aspectos más salientes de cada una de las aportaciones:

Uruguay

En Uruguay la rendición de cuentas ante el Tribunal Cuentas se continúa realizando de manera tradicional, de acuerdo con la Ordenanza Nº 81, que señala que los Estados Contables deben presentarse dentro de los noventa días siguientes al cierre del ejercicio.

Una vez ingresados los estados contables al TC se asignan al Departamento correspondiente, y este a su vez lo remite al equipo auditor. Este equipo elabora su informe, el cual se remite para su aprobación a la Dirección del Departamento, luego a la Dirección General de la División Auditorías y finalmente al Cuerpo de Ministros.

Todo este procedimiento lleva demasiado tiempo, los informes terminan siendo aprobados varios meses después que ingresaron a la EFS para su estudio. Ello conlleva que se pierda efectividad en las recomendaciones, ya que llegan tarde al organismo involucrado.

Por último, se ha constituido un grupo multidisciplinario en el Tribunal de Cuentas para trabajar sobre el expediente electrónico, firmándose un Convenio de Cooperación en marzo de 2011 con la Agencia de gobierno electrónico y sociedad de la información (AGESIC).

Argentina

Por ser un país federal existen tres Jurisdicciones: Nacional, Provincial y Municipal. A la Nacional la fiscaliza la Auditoría General de la Nación. En las Jurisdicciones Provinciales y Municipales, existen Tribunales de Cuentas Provinciales. Se analizaron los aspectos de rendición de las Jurisdicciones Provinciales y Municipales, relacionados con la Provincia de Entre Ríos, una de las veinticuatro con conforman el país.

Las rendiciones de cuentas se presentan usando el sistema tradicional de soporte en papel. Asimismo, se desarrolló el circuito administrativo, del que surge que todas las rendiciones de cuentas son fiscalizadas “in situ” a través de un equipo de auditoría, que además de verificar los aspectos numéricos de la rendición, efectúa una fiscalización de cumplimiento.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo rinde al Poder Legislativo, la Cuenta General de la Provincia, la cual es verificada por el Tribu-

nal de Cuentas. Si bien la rendición es en papel, en los últimos años se han ido reemplazando documentos completos por archivos en pdf. Asimismo, la cuenta general se publica en forma electrónica por Internet.

España

Comenzó a sustituirse la rendición tradicional de cuentas en soporte papel por el soporte informático. Asimismo, su rendición se efectúa en forma telemática al Tribunal de Cuentas.

Este procedimiento abarca la Administración General del Estado, las entidades de la Seguridad Social, los Organismos Autónomos, las Agencias Estatales y otros Organismos públicos que ejercen funciones de naturaleza pública o administrativa, que suelen tener presupuesto limitativo y que formulan sus cuentas en régimen de contabilidad pública.

Para las restantes entidades públicas estatales, que conforman los denominados sectores públicos empresarial, integrado por entidades, sociedades y empresas, que siguen el régimen de contabilidad privada y fundacional, han seguido rindiendo hasta el año 2009, en el tradicional formato de cuentas en papel, con toda la documentación que las acompaña.

Actualmente se instrumenta la modificación del modo de rendición de cuentas de las entidades de los sectores públicos empresarial y fundacional, ya que para las cuentas anuales del ejercicio 2010 está prevista la utilización del sistema informático denominado XBRL y la rendición de las cuentas por vía telemática.

México

La Rendición de Cuentas por las entidades fiscalizadas ante la EFS de México se realiza en forma tradicional, en papel. Aunque algunos aspectos se presentan en forma electrónica.

La Rendición de Cuentas que cada año la EFS presenta ante la Cámara de Diputados, contiene el estado de los ingresos, los egresos y la deuda, una vez concluido un ejercicio fiscal. Este informe de la Cuenta Pública se presenta en tomos a la Cámara de Diputados para efectos de resguardo y archivo, y también en forma electrónica para su publicación.

Costa Rica

La presentación de las rendiciones de cuentas aún se realiza de forma tradicional: en forma impresa un expediente con los presupuestos o liquidaciones presupuestarias, o expedientes de contratación, y a su vez devuelve por medio de un documento impreso.

No obstante ello, existen dos sistemas informáticos que se han implementado para hacer de la rendición de cuentas más ágil, eficiente y acorde con los principios de gobierno digital. Estos sistemas son: a) Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIIP) a través del cual se vinculan los planes anuales de los presupuestos, no solo para facilitar la labor de la EFS, sino para darle transparencia pues es de consulta pública; b) Sistema Integrado de Actividad Contractual (SIAC): Se busca que ingresen los detalles de las contrataciones públicas y se informe a la Contraloría, a las partes interesadas y a la ciudadanía.

INFORME FORO TEMATICO. SEPTIEMBRE 2011

Control externo y evaluación del control interno

Moderado por:
ENRIQUE ÁLVAREZ TOLCHEFF

Fechas: 5 al 16 de Septiembre.
Número de participantes en el foro: 9
Número de aportaciones: 43
Número de visitas: 494
Países participantes: Argentina, Colombia, Costa Rica, España, México, Perú y Uruguay

DESCRIPCIÓN

Se trataba, tras la celebración en abril de 2011 del foro sobre el control externo y la formulación de normativa del control interno, de seguir profundizando en el intercambio de opiniones acerca de las relaciones entre el control externo y el control interno. Más precisamente, el objetivo era debatir y llegar a conclusiones acerca del papel que las EFS desempeñan en la evaluación de los sistemas de control interno de los sujetos fiscalizados.

Con carácter general –es decir, válido para las EFS de los participantes en el debate- se puede afirmar que el control externo examina el control interno en la fase de la planificación de las fiscalizaciones y la opinión que se emite condiciona el desarrollo y los resultados de la auditoría. Algún participante destacó que ese examen y evaluación del control interno no se realizaba con carácter sistemático y con la profundidad deseada.

También con carácter general cabe decir que la fiscalización del sistema de control interno no son tan numerosas (se realizan con matices en Costa Rica, España y Perú; en México se hacen en los Estados y Municipios pero no a nivel federal; en Argentina siendo el control externo meramente de cumplimiento o de legalidad parece haber dificultades para realizar auditorías del control interno; y en Uruguay se espera la ley y la normativa que permita al control externo fiscalizar el sistema del control interno).

Se aludió a la fiscalización de los valores éticos (auditorías de la ética). A este respecto se mencionó una guía de Costa Rica que se puso a disposición de todos los miembros de la REI al incluirse en la carpeta de documentos «Ética e integridad públicas» el documento titulado «Guía técnica para el desarrollo de auditorías de la ética», GT-01-2008.

Actividades REI en Fiscalización

CONCLUSIONES

Hay mucho camino que recorrer en la fiscalización del sistema de control interno por el control externo:

– Todos los participantes estuvieron de acuerdo –como no podía ser de otro modo- en que la primera responsabilidad en el diseño, implantación y evaluación del sistema de control interno corresponde, lógicamente, a la propia entidad fiscalizada.

– No obstante, los fiscalizadores externos tienen que examinar igualmente el control interno como punto de partida de la fiscalización (fase de la planificación), ya que su evaluación determinará el número y clase de comprobaciones o pruebas que realizar.

– También parece necesario dar un paso adelante –como señalan las normas internacionales de las EFS o ISSAI- e incluir en todas las fiscalizaciones, como uno más de los programas de trabajo, la fiscalización del sistema de control interno, así como realizar auténticas fiscalizaciones de los sistemas y procedimientos que permitan emitir una opinión –observaciones, conclusiones y recomendaciones– sobre la adecuación del sistema de control interno a los objetivos por los que fue creado y puesto en marcha.

– En definitiva, si una buena gestión pública que evite riesgos tiene que contar necesariamente con un buen sistema de control interno, el siguiente paso tiene que ser comprobar si ese sistema existe realmente y funciona como es debido. Esta tarea la tienen que realizar no solo los gestores que crearon el sistema de control interno sino también los órganos de control externo, que con sus informes rigurosos, sus observaciones y recomendaciones, contribuyen a mejorar el control interno para una gestión pública sometida a la legalidad y, a la vez, a la eficacia, la eficiencia y la economía.

EQUIPO COORDINADOR DE LA REI EN FISCALIZACIÓN

El Equipo coordinador de la REI en FISCALIZACIÓN está formado por profesionales pertenecientes a distintas instituciones. Recuerde que puede contactar con nosotros a través del buzón de correo de la REI a fin de poder canalizar sus aportaciones, sugerencias y propuestas de actividades.

HUGO RODOLFO JENSEN
Coordinador Latinoamericano

ENRIQUE ÁLVAREZ TOLCHEFF
Coordinador Temático por España de la REI en Fiscalización.

MARÍA SANZ
Gerente Programa "Redes de Expertos " Fundación CEDDET.

RICARDO FELÍCIMO ACEDO CÁZARES
Redactor Jefe

ELISA LÓPEZ
Coordinadora Área de la REI en Fiscalización. Fundación CEDDET.

PILAR POBLADOR
Coordinadora Técnica de la REI en Fiscalización.

EVENTOS Y CONVOCATORIAS

PRIMER SEMESTRE 2012

CURSOS ONLINE

FISCALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO (14ª EDICIÓN)"
Patrocinadores: Tribunal de Cuentas de España y Fundación CEDDET.
Período de matrícula: próximamente abierto en la web:
http://www.conecta-ceddet.org/

EL FRAUDE EN LA GESTIÓN PÚBLICA: SU FISCALIZACIÓN Y ENJUICIAMIENTO POR LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (EFS) (7ª EDICIÓN)
Patrocinadores: Tribunal de Cuentas de España y Fundación CEDDET.
Período de matrícula: próximamente abierto en la web:
http://www.conecta-ceddet.org/

Números anteriores

Pulse en la imagen para descargarse Revista en formato .pdf

Número 1
1er Semestre 2008

Número 2
2° Semestre 2008

Número 3
1er Semestre 2009

Número 4
2° Semestre 2009

Número 5
1er Semestre 2010

Número 6
2° Semestre 2010

Número 7
1er Semestre 2011

Revista de la
Red de Expertos Iberoamericanos en FISCALIZACIÓN

Número 8
2º Semestre de 2011

www.ceddet.org
www.tcu.es

Si usted no es miembro de la REI y está interesado en recibir los próximos números de esta Revista, notifíquelo a redes@ceddet.org

Publicación elaborada con el patrocinio de:

GOBIERNO DE ESPAÑA · MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN · aecid

VICEPRESIDENCIA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DEL **BANCO MUNDIAL**

FUNDACIÓN CEDDET