

Unidad de Evaluación y Control
Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación

**FISCALIZACIÓN
SUPERIOR
COMPARADA**
**Una aproximación al
estudio de los modelos de
fiscalización superior
en el mundo**

Unidad de Evaluación y Control
Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación
LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión
Av. Congreso de la Unión, Número 66, Edificio "G", Piso 2
Col. El Parque, Del. Venustiano Carranza
C.P. 15969, México, D.F.

FISCALIZACIÓN SUPERIOR COMPARADA
Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo

México, diciembre de 2005.

	Página
Presentación	7
Introducción	9
1. Una visión general sobre la fiscalización superior en el mundo	15
1.1 Fiscalización y corrupción	16
1.2 Organizaciones y órganos fiscalizadores	19
1.3 Modelos de fiscalización	22
2. La fiscalización superior en países seleccionados	27
2.1 Modelo de auditorías o contralorías	30
Argentina	30
Australia	35
Bangladesh	39
Canadá	43
Chile	49
Colombia	57
Costa Rica	65
Dinamarca	70
Estados Unidos	75
Gran Bretaña	83
Islandia	88
Nueva Zelanda	93
Perú	98
Tailandia	104
Venezuela	105
2.2 Modelo de tribunales o cortes de cuentas	112
Alemania	112
Brasil	116
España	122
Francia	123
Holanda	124
Uruguay	125

	Página
2.3 Modelo de consejos de auditoría	128
China	128
Corea del Sur	132
Japón	133
3. Características generales de la fiscalización superior en México	139
3.1 Trayectoria histórica de la fiscalización superior	140
3.2 Características del modelo mexicano de fiscalización	141
3.3 Vigilancia a la entidad de fiscalización superior	148
4. Fiscalización comparada: experiencias para México	149
4.1 Sobre la fiscalización superior en el mundo	149
4.2 Elementos sobresalientes de la muestra revisada	156
4.3 Consideraciones para el caso mexicano	161
Apéndice 1. Datos básicos de las entidades de fiscalización superior en el mundo	169
Apéndice 2. Glosario de términos de los principales tipos de auditoría que se practican en el mundo	177
Bibliografía	183

Presentación

La Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, presenta el primer número de la Colección *Biblioteca de Fiscalización Superior*, con la cual este órgano técnico de carácter institucional y no partidista, se suma a los esfuerzos del Poder Legislativo de ampliar el debate y la reflexión sobre uno de los asuntos más relevantes de la administración pública.

En efecto, la fiscalización superior es un tema fundamental a nivel mundial, no sólo por la necesidad político-social de detectar y combatir los manejos irregulares de los recursos en el ámbito de lo público, sino también por la aspiración de contar y, por ende, coadyuvar a la consolidación de entidades gubernamentales eficaces y eficientes en el ejercicio de los recursos de la sociedad y en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas públicos.

Es evidente que en las sociedades contemporáneas, los órganos de fiscalización superior actúan cada vez más en forma coordinada para aprovechar las economías de escala que ofrece la experiencia internacional y aplicar al interior estrategias probadas en otras latitudes, aunque considerando la situación particular y contexto de cada país.

México no debe escapar a esta tendencia de contar con un sistema de fiscalización superior moderno y eficiente, por lo que resulta de la mayor importancia estudiar los modelos y las experiencias de otras naciones, a efecto de contribuir al debate y la reflexión sobre este tema, pero también para evaluar elementos que puedan mejorar la actuación del órgano fiscalizador y el propio sistema de fiscalización nacional en su conjunto.

Ese es precisamente el objetivo de este documento: rescatar parte de la experiencia internacional en materia de fiscalización superior y enriquecer, a partir de ésta, el sistema de fiscalización superior mexicano y su órgano técnico.

Para tal fin, el documento se encuentra organizado en cuatro capítulos. El primero de ellos hace una revisión general sobre la fiscalización superior en el mundo, a partir de un análisis conceptual e histórico, las organizaciones internacionales de fiscalización y las características básicas de los modelos de fiscalización observados.

En el segundo capítulo, se describen los aspectos sustantivos de una muestra de 25 órganos de fiscalización superior: 15 Oficinas de Auditoría o Contralorías, siete Tribunales o Cortes de Cuentas y tres Consejos.

El tercer capítulo está orientado a la revisión del órgano de fiscalización superior de México (llegando así la muestra a 26 casos); y el cuarto capítulo, destaca algunas de las características generales y particulares derivadas de la muestra de países revisados, y se discute su viabilidad para el caso mexicano.

El documento incluye en la parte final dos apéndices: un cuadro comparativo con la información básica de las entidades revisadas; y un glosario de términos sobre los principales tipos de revisiones que los diversos entes de fiscalización superior practican en sus respectivos países.

Es importante advertir que a lo largo del documento, el lector podrá encontrar información presupuestal diversa que, en su origen, se localizó en moneda corriente de cada país, pero que para efectos de comparabilidad fue convertida a dólares estadounidenses, utilizando los tipos de cambio que se presentan al final del Apéndice 1.

La Unidad de Evaluación y Control, órgano técnico de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la H. Cámara de Diputados, espera de esta forma contribuir al estudio, debate y difusión de uno de los temas que forma parte de la agenda nacional: el Sistema de Fiscalización Superior en México.

Introducción

La globalidad ha traído consigo un entorno singularmente complejo, caracterizado por cambios vertiginosos y profundos en prácticamente todos los órdenes de la vida económica y social de la humanidad. Este fenómeno está imponiendo enormes retos a los gobiernos de cada país en materia de competencia y productividad de la actividad económica, y de calidad y eficiencia en el desempeño gubernamental, tanto en las estructuras institucionales, como en los ámbitos de la transparencia y la rendición de cuentas.

La revolución de la información y los cambios tecnológicos y científicos que ha hecho posible la globalidad, han impactado notablemente la relación entre el funcionamiento de los mercados y la gestión estatal, en un contexto político marcado por la extensión del modelo democrático. Este proceso no ha sido terso, pues junto a los avances económicos alcanzados, se han presentado crisis recurrentes y resultados diferenciados en materia social.

En las últimas dos décadas, un número creciente de democracias emergentes de Europa del Este, América Latina y Asia, están recurriendo a políticas de libre mercado para impulsar sus economías. Sin embargo, muchas de estas democracias han descubierto que las políticas implementadas no siempre conducen a resultados exitosos. Una de las razones radica en que frecuentemente las reformas económicas estructurales que se han instrumentado, han sido aplicadas sin llevar a cabo cambios consistentes en las instituciones sociales y políticas.

Lo anterior ha generado como consecuencia, que los diseñadores y ejecutores de las políticas públicas, al evaluar críticamente estos resultados, sean más perceptivos y tiendan a mostrar una comprensión más aguda de la relevancia que tiene la calidad institucional sobre el buen desempeño económico.

Derivado de esta evaluación crítica, se ha comenzado a observar en gobiernos con diferente signo ideológico, la aplicación de reformas

importantes para adaptar a las nuevas realidades de la globalidad, sus instituciones sociales y políticas.

Así, con el avance de la democracia y la mayor pluralidad política, los cambios institucionales se han orientado a fortalecer el sistema de contrapesos, tan necesario para consolidar los procesos democráticos. La experiencia internacional demuestra que un entorno de alta calidad institucional es una condición *sine qua non*, para que pueda garantizarse un crecimiento y desarrollo económico más estable y duradero.

En este conjunto de transformaciones institucionales alrededor del mundo, destaca el creciente peso que se otorga a las entidades de fiscalización superior. El crecimiento registrado en el tamaño del gobierno, su mayor complejidad y la participación cada vez más demandante de la sociedad, han impuesto como cuestión prioritaria la evaluación de las operaciones del gobierno en todos los niveles, con énfasis en la rendición de cuentas.

Un punto culminante de esta preocupación social se manifestó en el 50 aniversario de la Organización Internacional de Instituciones de Fiscalización Superior (INTOSAI), en el que se declaró que no puede haber progreso económico sólido, duradero y de calidad sin rendición efectiva de cuentas.

En 1977, en el noveno Congreso de la INTOSAI, celebrado en la ciudad de Lima, Perú, el órgano mundial de fiscalización había mostrado su preocupación por una rendición efectiva de cuentas, cuando al declarar que el uso ordenado y eficiente de los recursos públicos constituye uno de los prerrequisitos para el adecuado manejo de las finanzas de parte de las autoridades responsables.

Asimismo, que el mantenimiento de los objetivos específicos de auditar el uso apropiado y efectivo de los fondos públicos; vigilando el desarrollo de una administración financiera sana; una adecuada ejecución de las actividades administrativas públicas; y una comunicación expedita de los hallazgos encontrados (y las recomendaciones vertidas) tanto a las autoridades públicas como al público en general a través de la emisión de reportes objetivos; es una tarea necesaria para la estabilidad y el desarrollo de los Estados en línea con los objetivos de las Naciones Unidas.

Por otro lado, no debe ignorarse que el cambio institucional con efectos favorables sobre el desempeño económico de las naciones, es una de las tareas más complejas y difíciles de las políticas públicas. Como lo señalaba el profesor Douglass North, Premio Nobel de Economía, no se sabe aún cómo construir en el corto plazo una política de eficiencia institucional promotora del progreso.

Sin embargo, el profesor North ha señalado ciertas condiciones básicas que tienen que cumplirse para que el cambio institucional tenga una alta probabilidad de éxito, siendo éstas las señaladas en seguida:

1. Existencia de normas formales claras, avaladas por la capacidad del Estado para garantizar su cumplimiento, evitando que los códigos informales que siempre se generan en una organización produzcan efectos negativos. Para que exista eficiencia institucional, debe ser elevada la calidad del cumplimiento de las normas formales, de otra forma gradualmente van imponiéndose los códigos informales, que constituyen la puerta de la gran evasión de las responsabilidades individuales y colectivas de los actores económicos. Una entidad de fiscalización cuyos mandatos no son acatados, debilita la calidad del marco institucional, las normas formales se tornan limitativas y ello da cabida a que los códigos informales impongan su estatuto, erosionando el pacto social. Si esto último ocurre, el marco institucional tiende a incentivar la corrupción y el dispendio de los recursos públicos.
2. Capacidad de las instituciones para integrar y distribuir eficazmente el conocimiento especializado hacia la sociedad. Las instituciones son integradoras de información y también distribuyen conocimiento especializado; la eficacia con que lo hagan tiene un efecto positivo en la calidad del desempeño institucional y de la economía en general. Por eso debe importar tanto la eficiencia con que operen las nuevas instituciones, en ello adquiere relevancia especial la calidad de su capital humano y el marco legal. Las entidades de fiscalización que sean capaces de integrar información de calidad sobre los procesos de ejecución del gasto, y sean capaces de proporcionar ese conocimiento especializado al

parlamento y a la sociedad, elevarán la efectividad de la rendición de cuentas, promoviendo una oferta de bienes y servicios públicos de calidad en beneficio de los ciudadanos.

3. Eficacia adaptativa institucional a los cambios impuestos por la dinámica social y la globalidad. Las instituciones que trabajan bien, están en proceso de adaptación permanente a los cambios vertiginosos que ocurren a diario en el conjunto de la estructura social, política y económica de un país; por ello deben estar inmersas en procesos continuos de reingeniería social. En la era de la globalización, nada es permanente. Una consecuencia de lo anterior es el reconocimiento analítico y empírico de que las instituciones y las organizaciones tienen eficacia temporal y si no se adaptan al cambio su destino es fenecer.

Existen vastos ejemplos, pero puede citarse la desaparición de empresas prestigiadas tanto en el ámbito privado, como en el ámbito público. Recordar que en 1990, las diez empresas corporativas más grandes de Estados Unidos pertenecían al sector industrial tradicional (por ejemplo, Exxon y General Motors), pero a principios del siglo XXI seis de las diez empresas corporativas más grandes pertenecían al campo de las tecnologías de información, y dos de ellas (Microsoft y Cisco) no existían una generación anterior a 1990.

Poco antes de finalizar el siglo pasado, tuvo lugar la súbita desaparición, en Europa, de regímenes políticos que parecían muy estables. No hace mucho, la teoría económica pensaba que el sector de las telecomunicaciones era un monopolio natural, ahora el ritmo de cambio ha erosionado por completo esa creencia. Dado lo anterior, es claro que los órganos del Estado, deben estar en alerta continua y en cambio constante para adaptarse rápidamente, y privilegiar no sólo el capital humano sino la inversión en tecnología.

Un diseño institucional mal planeado, que no contemple los puntos anteriores tiene una alta probabilidad de fracaso con graves consecuencias para la dinámica social. Esto explica por ejemplo, el por qué el modelo constitucional que exitosamente adoptaron los gobernantes de los Estados Unidos después de obtener su

independencia, tuvo resultados opuestos para la mayoría de los países de América Latina que en el siglo XIX consiguieron su independencia y también adoptaron ese modelo. La diferencia de resultados tuvo que ver con el incumplimiento de los requisitos planteados por el citado Premio Nobel de Economía.

En efecto, los gobiernos de los países latinoamericanos que adoptaron el modelo constitucional estadounidense y que fracasaron, fueron incapaces de crear un marco institucional funcional con reglas formales con alto grado de cumplimiento; asimismo, no fueron capaces de integrar adecuadamente el nuevo conocimiento especializado y distribuirlo de manera transparente y ágil hacia la sociedad, por ser sociedades cerradas; de ahí que los organismos de fiscalización que se construyeron resultaron ser simples entelequias institucionales incapaces de cumplir su función.

Por fortuna, en las últimas dos décadas los gobiernos de distintos países, especialmente los de democracias emergentes, han emprendido (ciertamente a ritmo desigual) una política de rediseño institucional más acorde a los tiempos modernos, sobre todo encaminadas a hacer más eficiente el arreglo institucional del país.

Las entidades de fiscalización superior se han desarrollado en ese contexto de cambios en las condiciones políticas y económicas y de las expectativas acerca del papel del gobierno y de la gestión pública. En lo particular, la preocupación creciente por una gestión pública orientada a resultados, ha incidido de manera fundamental en la conducta de los organismos fiscalizadores, situación que se ha traducido en una estructura de auditorías más especializada.

Antaño, las auditorías practicadas por los órganos fiscalizadores se concentraban en el cumplimiento de la legalidad y en los aspectos financieros generados de las aplicaciones presupuestarias. Recientemente, el universo fiscalizador se ha extendido hasta abarcar tipos de revisiones de mayor complejidad, como las auditorías de desempeño, las auditorías sobre desarrollo sustentable, las auditorías de tecnologías financieras y de control y seguimiento, entre otras, cuya característica es su incidencia en el desempeño gubernamental y en el impacto social y económico de las políticas públicas aplicadas. Incluso recientemente, a las auditorías financieras se han agregado sofisticados enfoques y metodologías de evaluación y análisis de

riesgos financieros, de tal manera que el enfoque de auditoría tradicional ha evolucionado de manera significativa.

También se observa que en los últimos años, los órganos de fiscalización superior más avanzados han incorporado en su funcionamiento las denominadas reglas del buen gobierno corporativo. Por ejemplo, la Oficina Nacional de Auditoría (NAO) del Reino Unido, incorporó en su estructura directiva un Comité de Auditoría como lo exigen las reglas internacionales del buen gobierno corporativo; este Comité, está integrado por expertos independientes. Otro caso es el órgano de fiscalización de Colombia, que está estructurado –en este específico aspecto– de manera similar a la NAO; por un lado tenemos a la Contraloría General de la República, órgano constitucionalmente autónomo, y por otro, está la Auditoría General de la República, entidad que tiene a su cargo la supervisión de todo el conjunto de entidades de contraloría del país, supervisión que equivale en la práctica al Comité de Auditoría recomendado internacionalmente.

Recientemente los órganos de auditoría superior se han visto revolucionados por la introducción del llamado enfoque integral de auditoría, en el que se examinan los aspectos claves de la gestión pública, se evalúa la calidad de las estrategias de las políticas públicas y su consistencia a lo largo del año; este es un enfoque que incluso va más allá de las auditorías de desempeño.

Bajo el enfoque integral, las entidades de fiscalización cumplen el papel de facilitadoras de los entes fiscalizados, ya no se trata únicamente de controlar y fiscalizar. El conocimiento acumulado que van adquiriendo las entidades de control sobre el funcionamiento de las dependencias del Estado, les permite llegar a fungir como asesorías especializadas del Parlamento y del propio gobierno.

Sirvan pues estas primeras líneas como introducción a la revisión de 25 experiencias de control superior en el mundo y, desde una visión comparada, analizar y debatir sobre las fortalezas y debilidades de la fiscalización superior de México, así como de los probables cambios requeridos para fortalecerla.

1. Una visión general sobre la fiscalización superior en el mundo

La fiscalización y la rendición de cuentas son principios fundamentales de las democracias modernas, en razón de que su observancia permite elevar la credibilidad social sobre las instituciones, fortalecer el marco institucional y jurídico del Estado, favorecer la probidad y eficiencia en el quehacer público, y refrendar la vocación democrática de la ciudadanía.

En general, se puede afirmar que las entidades de fiscalización u órganos de control cumplen un papel doblemente relevante respecto a la eficiencia de las instituciones públicas. Por una parte, los órganos de control tienen la función de vigilar que el gasto se ejerza adecuadamente y se aplique según lo comprometido; por otra, también tienen la función de asegurar que los programas gubernamentales cumplan sus objetivos y propiciar la excelencia en el desempeño público.

En algunas latitudes del orbe, las entidades de fiscalización también se encuentran ya incidiendo en la orientación de la inversión pública y, en general, del gasto público, para que éste contribuya al logro de los grandes propósitos nacionales, como el crecimiento económico y la distribución más equitativa de los frutos del progreso.

Desde la esfera de lo público, la conformación de instituciones públicas sólidas y la corrupción, guardan una relación inversa. En la medida que las instituciones del Estado son sólidas, los espacios de corrupción se achican; y por el contrario, cuando las instituciones son débiles, hay un mayor espacio para actos ilícitos, que impiden, a su vez, el avance en la transparencia y eficiencia de los procesos económicos, propiciándose enclaves y formas de corrupción cada vez más sofisticados.

Es por ello, entre otras razones, que las entidades de fiscalización superior en el mundo están llamadas a jugar un rol determinante en la lucha contra la corrupción, pero además a fungir como un mecanismo impulsor de un gobierno que utilice de manera eficiente los recursos públicos, desde el punto de vista técnico, económico y social.

Independientemente del nivel de desarrollo y del régimen de gobierno imperante, buena parte de los países cuentan en la actualidad con un órgano de fiscalización superior, que encabeza el esquema de control y vigilancia de la función pública y constituye el principal instrumento para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

1.1 Fiscalización y corrupción

La necesidad de contar con instrumentos de control y vigilancia en el manejo de los recursos públicos, no es una práctica reciente. Ya desde el siglo XVII existía una fuerte preocupación social por buscar y poner en operación mecanismos que inhibieran los actos de corrupción.

La doctrina económica del *Laissez Faire* surgió como una respuesta analítica de rechazo a la actividad del Estado en la economía que floreció en el siglo XVII, bajo el auspicio de la doctrina mercantilista. Este rechazo, sin embargo, no fue al Estado propiamente, sino a la corrupción que caracterizó la actividad estatal bajo el mercantilismo, hecho que conmocionó a Adam Smith a tal grado, que se propuso minar los fundamentos científicos de la participación del Estado en la economía.

La visión smithiana que cuestionó el papel del Estado, se visualizó claramente en la crítica que hizo el pensador austriaco Peter Drucker a los economistas intervencionistas, a quienes calificó de ingenieros ingenuos que proyectaron y planearon teoremas asumiendo que el Estado era capaz de volar, cuando en realidad éste contaba con un cuerpo tan pesado y voluminoso, que se lo impedía de origen. En cierto sentido, Smith erigió su notable doctrina liberal de la mano invisible y la menor participación del Estado en la economía, como una alternativa pragmática para neutralizar la transmisión de la corrupción del Estado a la actividad económica.

Con el triunfo del liberalismo en Inglaterra, a principios del siglo XIX, el Estado prácticamente dejó de participar en los procesos económicos, pero no es, sino hasta el siglo XX, luego del triunfo de la revolución de octubre en la Rusia del año 1917 y del advenimiento de la gran depresión mundial del periodo 1929-1933, cuando resurgió nuevamente el paradigma del Estado interventor en la economía, apoyado analíticamente en el triunfo de la revolución keynesiana.

En los primeros años de esta nueva etapa intervencionista del Estado, se logró estabilizar la economía mundial y generar altas tasas de crecimiento. Sin embargo, el crecimiento excesivo de la burocracia y de las reglamentaciones, así como la falta de transparencia de la gestión estatal en los procesos económicos, propició nuevamente un ambiente favorable a la corrupción pública –independiente de la observable en el ámbito privado–, lo que minó nuevamente la eficacia estatal y retroalimentó los desequilibrios macroeconómicos derivados de la inflación y el estancamiento de la actividad económica.

Al igual que en el siglo XVII, en el siglo XX el papel del Estado en la economía se volvió a desprestigiar, en parte por causa de la corrupción y la ineficacia gubernamentales.

La experiencia liberal de apertura y globalización de los mercados seguida por la mayoría de los gobiernos del mundo tras la caída del sistema de Bretton Woods (1971), a pesar del progreso económico facilitado, ha traído consigo serios problemas endógenos traducidos en crisis económicas y financieras que han demandado la aplicación, no siempre de manera eficiente, de recursos públicos, los cuales tampoco han dejado de estar permeados por la corrupción.

Sin duda, la globalización económica ha mostrado el poder de los mercados en las economías domésticas, pero también ha evidenciado al menos dos vacíos: la extensión creciente de la pobreza en combinación con la concentración económica, y la presencia de corrupción a gran escala, que no es exclusiva del sector público, sino también del sector privado.

El propio Banco Mundial, ha señalado que la corrupción es una de las causas principales de las crisis financieras que afligen al mundo y que la crisis humana –la marginación social– arroja a cientos de millones de personas nuevamente a la pobreza. Ambas expresiones de las crisis

emanadas de la globalización –corrupción y marginación social–, deben ser atendidas y combatidas decididamente. Pero aquí surge una interrogante fundamental: ¿quién debe asumir esa tarea, el mecanismo de las fuerzas libres de mercado o de nueva cuenta la intervención del Estado?

La experiencia indica que para hacer frente a estos dos *vacíos* de la globalización se requiere de la participación del Estado, pero bajo nuevas premisas, esto es, mediante instituciones sólidas que promuevan la transparencia en los procesos económicos. En la medida que las instituciones del Estado sean débiles, los males de la globalización se mantendrán y reproducirán, en particular los enclaves de corrupción anidados en la esfera estatal.

Con el avance de la globalización, los mecanismos de corrupción se depuran en forma constante en su complejidad, especialización y eficacia, haciendo que los avances en términos de modernización del marco institucional, sean comparativamente lentos e insuficientes.

Si bien es mucho lo que debe hacerse, buena parte de las acciones para combatir esos dos vacíos coinciden en al menos tres líneas estratégicas:

- Participación de un Estado moderno y eficiente en la economía;
- Transparencia de la información, y
- Rendición de cuentas de los actores que intervienen en la economía.

Son las entidades de fiscalización las que están llamadas a jugar un papel preponderante en estas líneas estratégicas, a partir de su lucha contra la corrupción y sus múltiples mecanismos de reproducción y depuración.

En la medida en que se avance en estos campos, es factible que también se avance en la contundencia de las acciones contra la pobreza y la marginación social.

1.2 Organizaciones y órganos fiscalizadores

Hasta mediados del siglo XVIII, la fiscalización en el mundo estaba poco desarrollada. Sólo algunas naciones contaban con órganos especializados en la materia. Sin embargo, como se ha mencionado, después de la llamada crisis del 29 y luego de la revolución keynesiana, reapareció protagónicamente el Estado en la escena económica mundial y con éste, nuevas expresiones de corrupción pública, así como figuras *ex profeso* para combatirla.

Después de la Segunda Guerra Mundial y hasta principios de los años 50, los países democráticos observaron un gradual pero importante desarrollo de sus órganos de fiscalización superior, que permitió hacia 1953 la conformación de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Dicha Organización se integró en su origen con 34 países miembros con la finalidad no sólo de compartir información y experiencias en torno a la fiscalización superior de cada país, sino de catalizar la coordinación de esfuerzos en el desarrollo de estrategias sofisticadas sobre la materia.

De ese entonces a la fecha, su crecimiento ha sido significativo. En la actualidad este organismo internacional cuenta con 185 países miembros y está dividido en cuatro regiones: EUROSAI (Europa), ASOSAI (Asia), ARABOSAI (países del medio oriente) y OLACEFS (Latinoamérica y el Caribe).

De este esfuerzo de agregación y coordinación destaca la llamada Declaración de Lima, presentada en 1977 en el marco del IX Congreso de la INTOSAI celebrado en Perú.¹ Producto de esta Declaración, se definieron los lineamientos básicos para la fiscalización gubernamental, destacándose la necesidad de que cada Estado cuente con una entidad fiscalizadora independiente, garantizada por ley. De hecho, puede considerarse que la Declaración de Lima sentó los

¹ La Declaración de Lima hizo referencia a la independencia del órgano superior, de sus miembros y de su financiamiento; la relación de éste con el parlamento, el gobierno y la administración; sus facultades en materia de investigación, verificación y actividad pericial; sus métodos de control y procedimientos; el perfil de su personal; y la rendición de informes al parlamento y público.

principios modernos de la fiscalización, que culminaron *in facto* con la autonomía e independencia de un gran número de entidades de fiscalización.²

En la actualidad, independientemente del nivel de desarrollo y del régimen de gobierno imperante, buena parte de los países de Europa, América y Asia, cuentan con un órgano de fiscalización superior. En todos los casos, el órgano de fiscalización superior encabeza el esquema de control y vigilancia de la función pública y constituye el principal instrumento para hacer viable la rendición de cuentas y prevenir y combatir la corrupción.

En general, el ente de fiscalización es ampliamente conocido por la población; cuenta con facultades de investigación, promoción de sanciones y emisión de recomendaciones a las entidades revisadas, acciones que generan un fuerte peso moral en ellas y propician su acatamiento.

Aún y cuando las modalidades varían en su constitución interna, operación y mecanismos de selección y designación de sus titulares, existen rasgos comunes entre los diversos órganos de auditoría superior, de los que destacan:

- independencia respecto del ente supervisado;
- autonomía en la determinación y desarrollo de sus auditorías e investigaciones, mismas que no están sujetas a la consideración de otras instancias;
- perfil especializado de su personal, multidisciplinario y con carácter no partidista;
- garantía de permanencia del Titular del órgano en el cargo, salvo por las causas previstas en la Ley.

² En el artículo 5 de la citada Declaración de Lima se habla de una “independencia funcional y organizativa” del órgano de auditoría superior; en su artículo 6 se hace referencia a la independencia de sus miembros integrantes respecto de los organismos controlados y sus influencias; y en el artículo 7 se hace alusión a la independencia financiera del órgano, en cuanto a la asignación y administración de su presupuesto.

En un conjunto importante de países, los órganos de control superior son autónomos del Poder Ejecutivo y coordinados por el Poder Legislativo, quien a su vez garantiza plena autonomía e imparcialidad en su función técnica y organización. Asimismo, cuentan con visibilidad y prominencia con la opinión pública.

La relación entre el órgano de control y el Poder Legislativo se establece por ley y normas, por lo que en ellas se definen, por ejemplo, la obligatoriedad del órgano de informar periódicamente al parlamento de su desempeño y resultados de su gestión, así como las funciones y actividades de apoyo técnico que brinda el órgano al parlamento, haciéndose prevalecer, en todo momento, la autonomía del órgano de control, respecto de sus actividades y el respeto irrestricto al resultado de sus investigaciones.

CARACTERÍSTICAS Y MODALIDADES DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL MUNDO ³			
Característica	Instancia Coordinadora	Tipo de Gobierno	
		Parlamentario	Presidencial
AUTONOMÍA DE GESTIÓN (*) E INDEPENDENCIA RESPECTO DE LOS ENTES FISCALIZADOS	Poder Legislativo	África del Sur Australia Bélgica Canadá Dinamarca España Holanda Noruega Nueva Zelanda Inglaterra	Argentina Brasil Costa Rica El Salvador Estados Unidos Guatemala Honduras Paraguay Uruguay Venezuela México
	Poder distinto al Legislativo	Francia Italia Irlanda	
	Independencia de los Poderes	República Checa República Eslovaca	Colombia Chile Ecuador Filipinas Nicaragua Perú

(*) Garantizada expresamente en la Ley.

³ Es de destacarse que aún existen entidades de fiscalización superior que dependen del Poder Ejecutivo, como es el caso de Finlandia, Bangladesh y algunos países nórdicos, entidades que, por cierto, gozan de una alta credibilidad nacional e internacional gracias a su exitosa actuación.

En algunos países, sin embargo, los órganos de fiscalización superior cuentan con plena autonomía de los poderes del Estado o, en su caso, dependen del Poder al que fiscalizan.

En años recientes, las reformas a los órganos de control superior se han orientado a fortalecer su autonomía técnica e imparcialidad de sus integrantes, a la vez que han buscado propiciar un mayor acercamiento con la sociedad, mediante la difusión de sus acciones, la transparencia de sus resultados y la captación y procesamiento de las quejas, denuncias y recomendaciones de la ciudadanía.

Igualmente, se observa una tendencia generalizada a la ampliación de sus funciones, que tradicionalmente se limitaban a la verificación de la legalidad y de los principios contables, así como a la auditoría financiera, para abarcar ahora además, evaluaciones de desempeño y de resultados sobre los entes públicos.

1.3 Modelos de fiscalización

En la literatura sobre fiscalización superior en el mundo, se pueden identificar distintas formas de organización y funcionamiento de las entidades de fiscalización. Destacan, no obstante, tres modelos básicos:

- Auditorías o Contralorías.
- Tribunales o Cortes de Cuentas, y
- Consejos de auditoría.

En la mayoría de los casos, esta tipificación responde a procesos históricos, culturales, geográficos y políticos, entre otros; sin embargo, no se observa un factor determinante para la definición del tipo de órgano de control, como lo sugieren algunos estudiosos sobre el tema.

Por ejemplo, se ha llegado a establecer que las Auditorías Generales son representativas del modelo anglosajón, aunque existen también algunas variantes en los casos de Contralorías con autonomía constitucional como en el modelo francés. También se ha señalado que los Tribunales o Cortes de Cuentas representan por lo regular al modelo europeo latino y que los Consejos, son más frecuentes en el modelo asiático.

Esta asociación, entre el carácter del órgano y la localización geográfica, en efecto, dificulta la percepción correcta de los órganos de fiscalización superior, ya que hay órganos de control de países americanos que actúan como Tribunales de Cuentas (como es el caso de Uruguay), órganos de países fuera de América que actúan como Auditorías (como los casos de Gran Bretaña, Nueva Zelanda, y Australia, entre otros) o bien, órganos cuyo funcionamiento no se corresponde con el tipo de organización que detentan (como son los casos de Chile y Tailandia, por ejemplo). Sobre esta base, no es del todo adecuado inferir “modelos” de fiscalización con base en aspectos simples como la ubicación regional.

Consecuente con esta visión, en las siguientes líneas se presenta una caracterización de las figuras básicas de fiscalización superior a nivel mundial, sin hacer énfasis en la localización regional:

- Oficinas de Auditoría o Contralorías. En general, las Auditorías o Contralorías Superiores actúan como órganos técnicos del Poder Legislativo y son coordinados por éste. Poseen autonomía técnica y de gestión, y son independientes de los entes auditados aunque, en sentido estricto, dependen del Poder Legislativo en su coordinación y asignación presupuestal.

Operan de manera coordinada con el conjunto de órganos de fiscalización externos e internos en los ámbitos federal y local, con ámbitos de acción bien delimitados y complementarios. Rinden cuentas ante el Poder que coordina y sus informes y principales resultados de su desempeño se hacen públicos.

Están a cargo de un Titular, el cual es inamovible por un periodo promedio de entre 10 y 15 años. Cuentan con facultades para solicitar información ante cualquier instancia, incluso, en algunos casos, si se trata de entidades privadas o financieras. Sus observaciones y recomendaciones a los entes auditados no son de carácter imperativo,⁴ por lo que su

⁴ En el caso de México, por ejemplo, el marco legal propicia que la Auditoría Superior de la Federación (ASF), esté impedida para ejercer autoridad sobre otro Poder, dada la autonomía constitucional con la que cuentan los poderes de la nación. Sin embargo, sí tiene poder para fiscalizar el uso de los recursos públicos de los entes públicos autónomos, inclusive de fincar responsabilidades. Si el marco legal de la fiscalización superior estableciera el carácter

incidencia en la corrección de ineficiencias o mejoras de organización de los entes auditados depende, fundamentalmente, de su autoridad moral, la participación social y la voluntad política.

Dentro de estas experiencias también se identifican algunas Contralorías con autonomía constitucional, lo cual les brinda una alta independencia de los tres Poderes de la Nación, no obstante que sus reportes tengan como destinatario principal al Poder Legislativo. Chile, Colombia y Perú siguen este patrón, entre otros.

La autonomía constitucional que les permite a las Contralorías a actuar con independencia de los poderes del Estado, las asemeja a los órganos de fiscalización que rigen en Francia y Alemania. Con esta salvedad, sus características son prácticamente similares a las que rigen en el caso de las Auditorías Superiores.

- Tribunales o Cortes de Cuentas. Pueden fincar directamente responsabilidades, ya que operan mediante tribunales y las decisiones son tomadas colegiadamente por magistrados, mismos que, en situación estable, son prácticamente inamovibles.

Sus titulares son nombrados por el Poder Legislativo o la Asamblea Nacional y, en algunos casos, actúan con plena independencia de todos los poderes del Estado (como son los casos de Alemania y Francia). Un último detalle general es que su trabajo de fiscalización es fundamentalmente de carácter preventivo.

vinculatorio de sus recomendaciones, éstas tendrían que ser acatadas por los órganos autónomos. En la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la controversia constitucional que el Poder Ejecutivo promovió en contra del Poder Legislativo y de la ASF por las instrucciones giradas a través de 34 oficios por el órgano fiscalizador en el que fiscalizaba a distintas dependencias del Poder Ejecutivo para que sustituyeran créditos irregulares o para que descontaran del valor de los pagarés FOBAPROA relacionados con el Programa de Capitalización y Compra de Cartera, el monto correspondientes de dichos créditos observados, efectivamente se invalidaron los 34 oficios. Frente a ello, un ministro de la Corte solicitó al Poder Legislativo realizar las reformas constitucionales para que las recomendaciones de la ASF tengan carácter vinculatorio. Esto implicaría que los Poderes del Estado tendrían que acatar las recomendaciones promovidas por la ASF, aún cuando este órgano dependa del Poder Legislativo.

- Consejos de Auditoría. Generalmente su labor de fiscalización está supeditada a las estrategias y prioridades del Ejecutivo, lo que, en parte, motiva que se enfatice en acciones sólo puntuales contra la corrupción.

En virtud de que fungen a través de Consejos, las decisiones son tomadas colegiadamente; asimismo, dado que una de sus prioridades es resarcir recursos al erario, destacan las sanciones pecuniarias.

Los Consejos también tienen como prioridad la fiscalización preventiva y de desempeño. No obstante su dependencia al Poder Ejecutivo, éstos cuentan con facultades interpretativas sobre la normatividad secundaria relativa a la Fiscalización.

En términos generales, las principales diferencias entre cada uno de los modelos de fiscalización superior, se muestran en la tabla siguiente:

DIFERENCIAS BÁSICAS ENTRE MODELOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR		
Oficina de Auditoría o Contralorías	Tribunal de Cuentas	Consejos de Auditoría
<ul style="list-style-type: none"> • Reporta al Congreso. • Cuenta con un Titular. • Inamovible por un periodo de tiempo. • Autonomía técnica y de gestión, y en algunos casos con autonomía constitucional. • Depende del Legislativo. • Acceso irrestricto a la información. • Inversión en capital humano. • Énfasis en la calidad del gasto. • Enfoque a revisión financiera. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es libre de informar al Congreso. • Autoridad colegiada. • Magistrados inamovibles. • Finca directamente responsabilidades. • Depende del Legislativo (excepto en casos como Alemania y Francia). • Favorece el carácter preventivo. • Interés en revisiones de legalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reporta al Congreso. • Consejo con presidencia rotativa. • Actuación colegiada. • Orientación hacia sanciones pecuniarias. • Depende del Ejecutivo. • Facultad interpretativa sobre la normatividad secundaria. • Énfasis en el combate a la corrupción. • Gran variedad de enfoques debido a que la colegialidad se extiende a subcomités.

Como se observa en la tabla anterior, a pesar de que existen rasgos comunes entre cada uno de los modelos de fiscalización superior en el mundo, son relevantes las diferencias en términos de la autoridad responsable de los órganos fiscalizadores (titularidad), la permanencia

en el cargo, los alcances de su actuación, así como el Poder del cual dependen jerárquicamente, que en la mayoría de los casos es el Legislativo.

Esto tiene una explicación relativamente sencilla en razón de que el Poder Legislativo es el depositante de la representación popular y es, por lo general, el responsable de la revisión, análisis y aprobación del presupuesto, por lo que es también la instancia que debe fiscalizar la aplicación de los recursos públicos autorizados.

2.

La fiscalización superior en países seleccionados

La evolución de la fiscalización superior en el mundo, sin duda, le ha valido para ser considerada como un sólido instrumento que puede potenciar la eficiencia en la gestión del Estado. Algunos estudios internacionales⁵ señalan que deben existir ciertas condiciones mínimas para el éxito de entidades de fiscalización superior, entre las cuales se pueden identificar:

- Entorno institucional favorable.
- Mandatos de ley claros.
- Independencia del ente.
- Financiamientos, facilidades y capital humano apropiados.
- Capacidad de compartir experiencia y conocimiento.
- Adherencia a los estándares internacionales de auditoría.
- Credibilidad y reconocimiento de sus acciones de los ciudadanos y de los actores involucrados.
- Capacidad para administrar los riesgos fiscales de las políticas públicas.
- Transparencia de la información.
- Rendición de cuentas.

Aunque este listado de condiciones resultaría, en primera instancia, un conjunto de requisitos de carácter teórico sujetos a comprobación empírica, lo cierto es que la experiencia de las entidades de fiscalización en el mundo ha demostrado que la interrelación de éstos garantiza un mejor funcionamiento de los entes fiscalizadores.

Visto desde otro ángulo, la desarticulación de los circuitos de soborno y corrupción, causantes del dispendio del gasto público, requiere de

⁵ Véase *Features and functions of supreme audit. institutions*, en Premnote, Public Sector; Banco Mundial; número 59, octubre de 2001.

un sistema normativo eficiente y de la conjunción de múltiples elementos, como son:⁶

- Sustitución de decisiones discrecionales por decisiones mecánicas.
- Establecimiento de un sistema de sanciones severas para inhibir las violaciones de las obligaciones.
- Procuración de condiciones laborales adecuadas a quienes son sujetos de obligaciones susceptibles de corromperse (por ejemplo, ajuste al alza de las remuneraciones).
- Incorporación de una cultura de probidad y ética en el servicio, apoyada en programas permanentes y agresivos de capacitación y difusión.
- Amplia difusión, a todos los niveles de cada institución, de las reglas básicas de los sistemas normativos correspondientes.
- Establecimiento de mecanismos de coordinación institucionales con los entes externos a la institución.
- Mayor transparencia en la gestión e información.
- Participación ciudadana en acciones de supervisión y control de los programas de gobierno.
- Impulso a que los procesos de adquisición de bienes y servicios en el ámbito público, se realicen en condiciones generales del mercado.
- Homologación de normatividades con reconocimiento general.

Es indudable que en las últimas décadas, la fiscalización superior y, particularmente, las entidades fiscalizadoras han venido transitando por un proceso de transformaciones que busca hacer más eficiente su trabajo, ampliar su ámbito de actuación y facultades, e incidir en la calidad y alcances del desempeño público.

En esta tendencia internacional, parece existir consenso en que los órganos de fiscalización deben ser autónomos y contar con independencia técnica y alta credibilidad social. Se les debe dotar de amplias facultades constitucionales para determinar en sus revisiones, los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de las entidades públicas federales, para fincar

⁶ Para un mayor detalle ver el artículo de Valdés, E. “*Acerca del concepto de corrupción*” (2003).

directamente a los responsables las sanciones correspondientes y para promover ante las autoridades pertinentes las querellas o denuncias penales que procedan.

En el esquema de fiscalización más moderno, los órganos deben contar con el apoyo decidido de los poderes que fiscaliza, en particular, del Poder Ejecutivo, con la finalidad de resarcir a la hacienda pública las afectaciones que haya experimentado el ejercicio de los recursos públicos. Este apoyo a los órganos de fiscalización debe tener un reconocimiento jurídico, de carácter constitucional. De otra forma, la fiscalización corre el riesgo de ser incierta, ineficaz y decorativa, pero además, sumamente onerosa.

Con la finalidad de dilucidar y evaluar a mayor detalle las características de los entes de fiscalización superior en el entorno internacional y poder derivar algunos aspectos de interés para el caso mexicano, a continuación se revisan las características principales de una muestra de 25 órganos de control superior, así como el caso mexicano, situándolos en el modelo de fiscalización correspondiente. Los casos considerados son los siguientes:

ENTES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR REVISADOS		
Oficinas de Auditoría o Contralorías	Tribunales o Cortes de Cuentas	Consejos de Auditoría
Argentina	Alemania	China
Australia	Brasil	Corea del Sur
Bangladesh	España	Japón
Canadá	Francia	
Chile	Holanda	
Colombia	Uruguay	
Costa Rica		
Dinamarca		
Estados Unidos		
Gran Bretaña/Irlanda del Norte		
Islandia		
México*		
Nueva Zelanda		
Perú		
Tailandia		
Venezuela		

(*) La revisión del caso mexicano, se presenta en una sección separada del resto.

2.1 Modelo de Auditorías o Contralorías

Argentina

A comienzos de la década de los noventa, la Hacienda productiva del Estado Argentino se controlaba por medio de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), mientras que su Hacienda de egresos era fiscalizada por el Tribunal de Cuentas Argentino. Este esquema se mantuvo vigente hasta la promulgación de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, que estableció dos sistemas, el de la Administración Financiera y el de Control.

El Sistema de Control se conforma de dos organismos rectores, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) de Control Interno y la Auditoría General de la Nación (AGN) de control externo. De igual forma, la nueva Ley introdujo un enfoque de auditoría integral que apunta a ser más amplio que una auditoría tradicional, basándose en criterios de economía, eficiencia, eficacia y elaborada, por equipos multidisciplinarios.

La reforma constitucional de 1994 otorgó al Poder Legislativo en su artículo 85, la facultad del control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económico-financieros y operativos, concediéndole, además, la atribución de examinar y opinar a través de los dictámenes emitidos por su órgano técnico, sobre el desempeño y situación general de la Administración Pública.

La AGN tiene a su cargo el control de la legalidad, gestión y auditoría de toda actividad de la administración pública centralizada y descentralizada; es una entidad con personalidad jurídica propia e independencia funcional y financiera, aunque siempre bajo el control del Congreso Nacional por medio de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración Nacional, la cual está integrada por seis senadores y seis diputados que duran en sus cargos



Nombre oficial	República Argentina
Capital	Buenos Aires
Gobierno	República
Superficie	1.068.302 millas ² 2.766.890 km ²
Población	37.384.816 (est. julio 2001)
Fuente: Mapquest.com, 2005.	

hasta la siguiente renovación de la Cámara. Entre las principales funciones de esta Comisión Camaral, se encuentran las de analizar diversos documentos que le remite la AGN, como su proyecto de presupuesto anual, su memoria anual y los informes periódicos de cumplimiento del programa de trabajo, en el que efectuó las observaciones que puedan merecer y las modificaciones que estime convenientes. También está facultada para encomendar a la AGN la realización de estudios, investigaciones y dictámenes sobre materias de su competencia.

En su estructura orgánica, el órgano fiscalizador está a cargo de siete miembros designados cada uno como Auditor General, seis de los cuales son elegidos por las dos Cámaras del Congreso Nacional, correspondiendo la elección de tres a la Cámara de Senadores y tres a la Cámara de Diputados; el séptimo Auditor General preside el ente y es nombrado por resolución conjunta de los Presidentes de ambas Cámaras. Este es un ejemplo de modelo de fiscalización superior basado en Oficina de Auditoría Estatal bajo la forma de cuerpo colegiado no monocrático.

Al nombrarse a los auditores generales, se determina por sorteo los tres que permanecerán en sus cargos 4 años y los restantes que les corresponderán 8 años, todos con posibilidad de reelección. Los Auditores Generales pueden ser removidos, en caso de conducta grave o manifiesto incumplimiento de sus deberes.

Entre las principales atribuciones de la AGN están la de proponer el programa de acción anual y el proyecto de presupuesto de la entidad, designar al personal con base en una equilibrada composición interdisciplinaria y, en general, todo asunto concerniente al régimen administrativo y funcional de la entidad.

Con relación a su función de fiscalización, la AGN puede ejercer directamente o mediante la contratación de profesionales independientes, auditorías financieras, de regularidad, legalidad, ambiental y de gestión a todas las entidades que perciban, gasten o administren recursos públicos.

De igual forma, realiza evaluaciones especiales a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por la Administración Federal y por organismos internacionales. También emite dictámenes sobre

los estados contables de los organismos de la administración nacional preparados para el cierre de cada ejercicio, incluyendo el del Banco Central y asiste a controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público, efectuando los exámenes especiales necesarios para formarse una opinión sobre la situación prevaleciente, además de realizar exámenes especiales de actos y contratos de elevada relevancia económica y verificar que los órganos de la Administración cumplan con los objetivos de gobierno y mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos.

Las revisiones de la AGN se basan esencialmente en los métodos y técnicas respaldadas por la INTOSAI, a saber, Auditorías Financieras; Auditorías de Gestiones; Auditorías Legales; y Auditorías Ambientales.⁷

Para la realización plena de sus funciones, la Auditoría General puede exigir la colaboración de todas las entidades del sector público y demandar la información que crea conveniente. Igualmente, formula sus propios criterios y programas de auditoría externa a ser utilizados, promueve investigaciones de contenido patrimonial en los casos que corresponda, y firma los convenios necesarios con Tribunales de Cuentas Provinciales para fiscalizar los fondos del Presupuesto Nacional transferidos a las Provincias o Municipios.

Como resultado de la fiscalización ejercida por la AGN, se realizan recomendaciones y observaciones, se fincan responsabilidades, se llevan acabo trámites de denuncias penales y se reciben denuncias ciudadanas. En materia de responsabilidad, toda persona física que se desempeñe en las jurisdicciones o entidades sujetas a fiscalización de la Auditoría General, responderá de los daños económicos que por su dolo, culpa o negligencia en el ejercicio de sus funciones, sufran los entes mencionados.

La AGN presenta informes trimestrales sobre la ejecución de los proyectos de auditoría y formaliza la presentación de sus resultados en una memoria que se entrega antes del primero de mayo a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, dando al mismo tiempo publicidad a todo el material, con excepción de la que por disposición de la Comisión deba permanecer reservado.

⁷ En el Apéndice 2 de esta publicación se expone un glosario con la definición de cada uno de los tipos de auditoría.

En los últimos años, la AGN, de manera contingente, ha incrementado y retrasado sucesivamente las revisiones programadas en razón de la crisis económica, la cual provocó múltiples cambios en la administración del gobierno. Adicionalmente, se han elevado gradualmente las solicitudes de revisiones especiales al órgano fiscalizador, para evaluar la propia crisis económica y su impacto en el sistema financiero, así como los planes y programas prioritarios y urgentes, como el de salud.

Por lo regular, la AGN basa la fiscalización en la práctica de auditorías financieras, y en menor medida sobre estados contables e integrales y de gestión. La proporción más pequeña se concentra en auditorías especiales y de control interno. Los datos correspondientes a 2003, revelan que la AGN realizó 202 auditorías, de las cuales 100 tuvieron un enfoque financiero, 55 integrales y de gestión, 35 sobre estados contables, 5 auditorías especiales y 5 de control interno.

AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN DE ARGENTINA
Revisiones efectuadas 2000-2003

Tipo de Auditoría	2000	2001	2002	2003
Total	252	252	197	202
Auditorías Integradas y de Gestión	75	88	69	55
Estudios Especiales	1	1	3	5
Auditorías Financieras	137	119	94	100
Auditorías de Estados Contables	32	39	25	37
Auditorías de Control Interno	7	5	6	5

Fuente: UEC con base en datos de las Memorias de la AGN, 2000-2003

En las memorias de la AGN se considera que los organismos auditados han evidenciado un aceptable grado de receptividad respecto de las sugerencias formuladas, generando mecanismos internos de corrección de las observaciones y seguimiento de las recomendaciones, asignándole de esa manera un mejor sentido a la labor desempeñada.

La AGN ejerce un moderado presupuesto, el que para 2003 se ubicó en 9.3 millones de dólares,⁸ cantidad ligeramente superior a la que erogó en el año 2002 (8.3 millones de dólares).

⁸ Para efectos de comparabilidad de las cifras monetarias que se manejan en este documento, toda la información se homologó a dólares estadounidenses, utilizando los tipos de cambio que se presentan al final del Apéndice 1.

En el modelo argentino, a partir de 2002 se estableció un Sistema Integrado de Planificación y Control de Auditorías (SIPCAU) con el propósito de medir el grado de eficacia en cada proyecto. La medición se calcula a partir de la información generada por las gerencias y departamentos del órgano fiscalizador, el consumo de horas, eficacia y eficiencia, con relación a la evolución de los diferentes proyectos de auditoría. Esta información suministrada por el SIPCAU surge de la alimentación de las distintas áreas, por lo que es posible medir con certidumbre el grado de eficiencia y eficacia en la ejecución de cada proyecto.

Entre los indicadores que utiliza el SIPCAU, destacan: Consumo de horas (relación entre las horas consumidas y las horas planificadas); Eficacia (relación entre el avance ejecutado y el avance planificado); y Eficiencia (relación entre la Eficacia y el Consumo de horas).

La AGN no ha sido ajena al proceso de modernización de las entidades fiscalizadoras en el mundo. Por ejemplo, se detecta el cambio en su estructura orgánica, que logró fusionar bajo un mismo departamento, las ex Gerencias de Recursos Humanos y de Recursos Externos, albergando en una sola las funciones de desarrollo, capacitación de recursos humanos y contratación y asignación de contratados y pasantes. En el aspecto contable, se renegociaron los términos con los proveedores para reducir precios de los contratos. También se han implementado nuevos esquemas de organización de la información, como una base de datos que contiene información relacionada con presupuestos, estructuras, normatividad, evolución jurídico-institucional, auditorías realizadas, planificadas, en lo relativo a cada organismo, ente y sociedad sujetos a fiscalización.

Asimismo, se aprecia un fortalecimiento en la confección de manuales de procesos y procedimientos de auditoría, y un intenso plan de capacitación de personal en coordinación con la OLACEFS.⁹

En razón tecnológica, la AGN se benefició de un crédito otorgado por el BID destinado a mejorar el área de sistemas, que incluye la adquisición de nuevos servidores, elementos de administración y dispositivos de red, equipamiento informático portátil, vínculos de fibra óptica a fin de mejorar la confiabilidad en la transmisión de datos y

⁹ Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

diversas tareas de mantenimiento en todos los sistemas, incluyendo una reestructuración de la página web del organismo que incorpora todo informe que se produce, casi simultáneamente con su envío al Congreso Nacional.

Por último, en el ámbito de integración y cooperación internacional, recientemente la AGN estuvo al frente de la Secretaría Ejecutiva de la Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países del Mercosur, Bolivia y Chile, al tiempo de dinamizar de manera importante las relaciones con el Tribunal de Cuentas Europeo.

Australia

La actual Oficina Nacional de Auditoría Australiana (ANAO, por sus siglas en inglés) tiene su origen en la Oficina de Auditoría General constituida en 1901, pero fue hasta el 1º de Enero de 1998 cuando se convirtió en la ANAO, mediante el decreto de “El Acto Auditor- General 1997”, el cual robusteció su independencia estructural, para el mejor desempeño del ente de fiscalización de ese país.

Entre las principales responsabilidades de la ANAO está la de revisar los estados financieros anuales del Gobierno y sus distintos ministerios, analizando si los fondos usados son acordes a las disposiciones del Parlamento en el presupuesto de egresos de ese país. Su principal objetivo es alcanzar las metas anuales y asistir como órgano consejero al Parlamento, al Gobierno y a la sociedad civil, con base en un trabajo objetivo, eficaz y eficiente.

Los principales objetivos de la ANAO son:

- Promover la legalidad y transparencia del manejo de recursos públicos.
- Desarrollar el capital humano de la Oficina.



Nombre oficial	Comunidad de Australia
Capital	Canberra
Gobierno	Democracia Federal
Superficie	2.967.909 millas ² 7.686.850 km ²
Población	19.357.594 (est. julio 2001)

Fuente: Mapquest.com, 2005.

- Desarrollar la infraestructura física y tecnológica de la Oficina.
- Mejorar la calidad en los procesos internos e intensificar las acciones de control del ente en beneficio de Australia.
- Implantar acciones positivas que aseguren mayor confianza en el desarrollo de las actividades del ente de fiscalización.
- Promover una cultura de honestidad y transparencia en la función pública.

En su estructura interna, la ANAO cuenta con un auditor General que es nombrado por el Gobernador General por un término de 10 años y se rige bajo la ley del “El Acta del Auditor-General” y su Ley Orgánica. De acuerdo con esta legislación, el Auditor General es un oficial independiente del Parlamento y es el responsable de encabezar las revisiones de las actividades de todas los organismos del sector público.

El Auditor cuenta con un suplente y dos áreas auditoras, una de Seguridad y otra de Operaciones; a su vez, éstas se dividen en dos grupos de trabajo que se encargan de la investigación y la asistencia técnica a los grupos de trabajo interno.

Cuenta también con un Consejo de Dirección Gerencial, que se encarga de establecer los objetivos y las estrategias del Plan Corporativo de la ANAO y de asistir al Auditor General en el desahogo de sus responsabilidades estatutarias. El Auditor General es quien preside este Consejo que para desarrollar de mejor forma sus funciones, participa activamente en reuniones regulares con los auditores de gobierno, facilitando el intercambio de información.

Entre las tareas relevantes de la ANAO, destaca el desarrollar las auditorías; revisar los estados financieros de las agencias y empresas propiedad del Estado, observando que sean verídicas y que se refleje en sus operaciones y situación financiera; y valorar la eficacia y eficiencia del gasto público. Para esto, la ANAO está facultada para solicitar en cualquier momento, información que considere fundamental en el ejercicio de su encomienda a entidades públicas, personas físicas y, en general, a todo aquel que posea información relevante de las finanzas públicas. La ANAO realiza su encomienda sobre alrededor de 300 agencias, autoridades y compañías subsidiarias.

Los principales tipos de auditoría que efectúa la ANAO son: de funcionamiento; financieras; a objetivos compartidos; de tecnologías de la información; y de riesgos. Adicionalmente, la ANAO verifica las condiciones de riesgo en las operaciones fiscales, en particular si dichas operaciones son eficaces y consistentes con los objetivos planteados en la legislación y normatividad correspondiente. Desde 2003, la ANAO aplica Auditorías de Riesgo acompañadas de recomendaciones para establecer estándares de funcionamiento en el manejo de los recursos públicos.

La ANAO también es responsable de fijar estándares y reglas de contabilidad para el sector público, para lo cual se apoya en dos órganos privados de fiscalización: la Sociedad Australiana de la Contabilidad y el Instituto Contable.

El resultado de esta labor es comunicada por la ANAO por medio de informes periódicos y comparecencias a la Comisión de Cuentas del Parlamento. Asimismo proporciona informes sobre asuntos de fiscalización específicos a diversas comisiones parlamentarias, así como de su desempeño, y brinda asistencia a los órganos auditados para mejorar su actividad.

Para la realización de su labor, la ANAO cuenta con un personal permanente de 280 personas. Mantiene una política continua de capacitación especializada a su staff que ha redundado en la ampliación de su cobertura de acción y eficiencia de su labor. La calidad en su capacitación, busca alcanzar revisiones con estándares de calidad e intercambiar experiencias de auditorías con otros organismos de control.

OFICINA NACIONAL DE AUDITORÍA DE AUSTRALIA

Capacitación al Personal

Descripción	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Gasto neto de entrenamiento, excluye sueldos (dólares)	270,678	391,449	438,761	403,711	447,673
Número de empleados	259	228	246	266	280
Gasto en capacitación por empleado (dólares)	1,045.1	1,716.9	1,783.6	1,517.7	1,598.8

Fuente: UEC con base en datos de la ANAO.

Para determinar la eficiencia y el impacto de sus objetivos, la ANAO evalúa su desempeño mediante métodos cuantitativos y cualitativos, los cuales buscan medir el nivel de cumplimiento de las tres prioridades fijadas por esa entidad:

Fiscalización Superior Comparada

OFICINA NACIONAL DE AUDITORÍA DE AUSTRALIA Indicadores de funcionamiento por tipo de resultado. 2004

Objetivos	Resultado Planeado	Resultado alcanzado
1. Satisfacer las necesidades de los clientes (Parlamento)		
Parlamentarios que reconocen la labor de la ANAO.	Lograr que el 90% de los Parlamentarios reconozcan la labor de la ANAO.	El 96% de Parlamentarios expresaron satisfacción de los productos de la ANAO.
2. Ofrecer productos y servicios de calidad		
Productos de Auditorías de Funcionamiento		
- Informes de Auditorías de Funcionamiento	45	45
Productos de Asesoría		
- Guías de mejores prácticas de procedimientos	7	5
- Estudios de mercado	1	0
- Informes de actividades	2	2
Productos de Auditorías Financieras		
- Opiniones de la Fiscalización del Estado	260	256
- Informes de Auditorías Financieras	8	9
- Informes de Estados Financieros	2	2
Productos que atienden estándares de calidad y puntualidad	Lograr que el 80% de sus productos cumplan con los estándares.	El 100% de sus productos cumplieron con calidad y puntualidad.
3. Ofrecer el desarrollo de la fuerza laboral		
Nivel de satisfacción de su personal	Lograr que más del 70% de su planta laboral se encuentre satisfecha.	La encuesta sobre el personal reveló que el 74% está satisfecho

Fuente: ANAO, Reporte Anual 2004

En el ámbito de cooperación nacional, el Auditor General de la ANAO preside en el nivel local, el Consorcio Internacional en la gerencia financiera gubernamental, organización voluntaria, que se encarga de analizar la contabilidad, el presupuesto, la informática, la administración de deuda y la gerencia económica. Todo lo anterior para mejorar el desempeño de la Oficina.

En el ámbito internacional, la ANAO participa activamente en la INTOSAI desde 1998. También participa en la Organización Asiática de Instituciones de Fiscalización Superior (ASOSAI), en donde intercambia ideas, experiencias y capacitación con los países miembros.

Actualmente la ANAO conduce el Proyecto de Desarrollo de la ASOSAI para diseño y estructuración de mejores prácticas de auditoría.

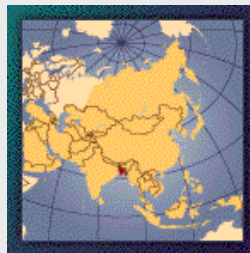
Bangladesh

La República de Bangladesh, antes Pakistán Oriental, fue controlada por Pakistán Occidental desde 1947. En 1971, bajo el liderazgo de Sheikh Mukibur Arman, los habitantes de Bangladesh comenzaron la lucha por su independencia con el apoyo de las tropas indias, quienes enfrentaron al ejército pakistaní de ocupación, a quien forzaron a rendirse el 16 de diciembre de 1971, proclamándose Bangladesh como República Popular Independiente en 1973 con la promulgación de su Constitución.

Junto con la Constitución, fue creada la Contraloría y Auditoría General de la República (CAG), la cual se constituyó como el órgano de fiscalización superior de los recursos públicos. La CAG forma parte del Poder Ejecutivo, pero goza de plena autonomía técnica y de gestión, lo que le permite planear sus revisiones, fijar sus prioridades y programar su trabajo.¹⁰ Al órgano se le delega la autoridad suprema para examinar y registrar los ingresos y egresos del Estado.

La principal misión de la CAG es intervenir y evaluar todas las operaciones del sector público, asegurando su eficacia, transparencia y verificando que sus propósitos sean de conformidad con las leyes respectivas.

De forma complementaria, también tiene la encomienda de asistir al Parlamento con información de calidad que contribuya a mejorar la Administración Pública. De acuerdo con el artículo 132 constitucional, la Contraloría presenta sus Informes al Primer Ministro y éste los pone a disposición del Parlamento, en donde son revisados por el Comité de Cuentas Públicas.



Nombre oficial	República Popular de Bangladesh
Capital	Dhaka
Gobierno	Democracia parlamentaria
Superficie	55.599 millas ² 144.000 km ²
Población	131.269.860 (est. julio 2001)
Fuente: Mapquest.com, 2005.	

¹⁰ El ente de fiscalización superior de este país no es claramente una Oficina de Auditoría Estatal, cuenta con características de una Contraloría tradicional atípica, ya que, en lo formal, goza de autonomía técnica y de gestión, pese a que depende del Poder Ejecutivo. No parece ser un caso semejante al de Finlandia, que cuenta con un alto nivel de credibilidad social, gracias a su desempeño eficaz.

La CAG es dirigida por un Contralor o Auditor General que es designado por el Presidente de la República, ocupando el cargo hasta la edad de retiro que es de 60 años. Sólo el Presidente, considerando la recomendación del Consejo Judicial Supremo, puede reemplazar al Contralor por incapacidad en el ejercicio del cargo, demencia o delito grave en contra del interés público.

La CAG cuenta con 9 áreas de auditoría, mismas que son las encargadas de realizar la fiscalización en áreas funcionales y específicas del Sector Público. La CAG realiza un ejercicio *ex post* de verificación del ejercicio fiscal en curso, por medio de la ejecución de auditorías a todo ente que perciba, administre o custodie recursos públicos, incluyendo empresas donde el gobierno cuente con por lo menos 50 por ciento de participación accionaria.

Los diferentes tipos de auditoría que realiza el ente de fiscalización superior son: de regularidad (financiera y de legalidad); de desempeño; especiales (forenses); tecnológicas de información y ambientales.¹¹

Para la realización de las auditorías, la CAG actúa con absoluta independencia de su personal, se realiza trabajo de equipo en la revisión y se aplican controles internos de calidad en el proceso. Para el desempeño de sus funciones, la CAG cuenta con acceso absoluto a todos los registros y documentos de cualquier departamento del gobierno o de las entidades propiedad del mismo, sancionando de forma económica y penal a todo órgano federal que no cumpla con este mandato. Así, en los últimos tres años, la CAG ha implantado, como consecuencia de buscar eficacia en el manejo de los recursos públicos, las auditorías de desempeño, ambientales e informáticas.

Para el desarrollo de sus funciones, la CAG cuenta con un staff de personal técnico de auditoría que consta de 3,371 personas, de las cuales 1,051 son profesionistas y 2,320 de apoyo logístico. Este equipo de trabajo es elegido por una Comisión Nacional Independiente que cuida el enfoque multidisciplinario, con lo que el órgano cuenta con un personal técnico de formación académica y profesional en diferentes campos como: contaduría, finanzas, economía,

¹¹ Véase en el Anexo, en la parte final del documento, las definiciones de los tipos de auditoría que se citan.

administración, ingeniería y medicina. Con el fin de mantener vigente a su personal, la CAG desarrolla convenios de capacitación con diferentes órganos internacionales como la Oficina de Fiscalización de Inglaterra.

En los últimos dos años, los esfuerzos de la Contraloría se han centrado en el desarrollo de un plan estratégico, consistente en los siguientes puntos:

- Completar la separación de las funciones de auditoría y de contabilidad, a fin de aumentar la credibilidad y la calidad de las auditorías.
- Desarrollar las auditorías de gestión sobre temas de interés público, para mejorar el proceso financiero de rendición de cuentas en el país.
- Asegurar la alta calidad de las auditorías financieras y de cumplimiento, mediante la introducción de normas modernas de auditoría y de metodologías que garanticen productos oportunos, actualizados y de alta calidad.
- Acelerar la cobertura informática y la creación de redes, incluyendo iniciativas para desarrollar un sistema de información de gerencia que supervise la información de las auditorías.
- Aplicar un programa de capacitación especializado que enseñe al personal los conceptos y técnicas de auditoría más recientes en el ámbito internacional.

La CAG actualmente mantiene un programa para mejorar el sistema de revisión del órgano, el cual está financiado con recursos del Reino Unido y de los países bajos. Sus principales objetivos se centran en:

1. Mejorar la calidad en los informes de fiscalización.
2. Apoyar el desempeño fiscal del Gobierno.
3. Asegurarse que los recursos del Gobierno sean utilizados adecuadamente.
4. Promover el desarrollo de sistemas de información financiera.
5. Apoyar la creación de la Academia de Manejo Financiero Gubernamental, que se encargue de capacitar a los funcionarios públicos para el mejor desempeño de la gerencia pública.

La CAG ha adoptado medidas programadas para mejorar su funcionamiento interno, estableciendo planes de trabajo a corto (trimestre), mediano (semestre) y largo plazos (más de 1 año).

En el primero se consideran medidas de inmediata observancia en todos los niveles del órgano para generar un ambiente de trabajo profesional, alta calidad en el servicio y menor tiempo en la entrega de los informes.

En el mediano plazo, se busca aplicar un plan estratégico para cada área, rediseñar el programa de revisiones, adecuándolo con prioridades de interés nacional, e incorporar equipos especializados en la fiscalización de cada área gubernamental.

A largo plazo, las medidas buscan adecuar los estándares, metodologías y técnicas de las revisiones a esquemas de mayor eficiencia, emprender la construcción de una nueva sede y crear un área de capacitación propia.

En el ámbito de la cooperación internacional, destaca la incorporación de la CAG a la Organización de Entidades Fiscalizadoras de Asia (ASOSAI, por sus siglas en inglés), donde ha participado en el diseño de directrices y metas del organismo.

La situación económica de Bangladesh sigue siendo precaria. Pese a los constantes esfuerzos por mejorar su escenario económico, los datos más recientes¹² indican que en las zonas urbanas el 44.3% de la población vive en pobreza extrema y en las zonas rurales el 47.6%,¹³ con una lenta aplicación de reformas económicas a causa de las disputas políticas y los actos de corrupción gubernamental, mismos que ubican a Bangladesh como el *país más corrupto del mundo*, según las encuestas de Transparencia Internacional de los años 2001, 2002 y 2003.

¹² Informe Anual 2002. Instituto de Estudios de Desarrollo de Bangladesh.

¹³ En el 2002 se registra que hay 133.3 millones de habitantes.

Canadá

La fiscalización de los recursos públicos en Canadá tiene su antecedente en 1878, cuando el Parlamento Canadiense aprobó una ley que establecía la designación del primer Auditor General independiente, John Lorn McDougall, a quien se le encomendaron dos funciones principales: examinar y divulgar las transacciones del Gobierno, y aprobar o rechazar la aplicación de los cheques del Gobierno.

Así quedó establecida la Oficina del Auditor General de Canadá (OAG), la cual, en sus orígenes, llevaba a cabo dos tipos básicos de revisión, las Financieras Anuales y las de Desempeño. Es en 1977 cuando se crea una nueva Ley del Auditor

General que definió y amplió las responsabilidades del Auditor General, extendiéndosele su plazo de gestión para lograr examinar la calidad de los manejos financieros del Gobierno.

La nueva Ley mantuvo el importante principio de que el Auditor General no debe hacer comentarios acerca de la elección de políticas, sino que sólo debe limitarse a examinar cómo se implementan. Este es el precedente de la auditoría de desempeño, donde se busca determinar si los contribuyentes reciben o no servicios por un valor equivalente al dinero que pagan por impuestos.

En 1984, las reformas a la Ley de Administración Financiera, convirtieron las corporaciones de la Corona en sujetos de una forma de auditoría de desempeño, conocida como examen especial. Los informes resultantes de estas auditorías se proporcionaban directamente a los comités de directores de las corporaciones de la Corona y, en circunstancias excepcionales, al ministro responsable y Parlamento.

En junio de 1994 se reformó la Ley del Auditor General, destacando la obligación de la entidad para realizar tres informes al año, adicionales al informe anual. En diciembre de 1995 nuevamente se volvió a



Nombre oficial	Canadá
Capital	Ottawa
Gobierno	Confederación con Parlamento Democrático
Superficie	3.851.809 millas ² 9.976.140 km ²
Población	31.592.804 (est. julio 2001)
Fuente: Mapquest.com, 2005.	

reformular la Ley citada para incorporar el cargo de Comisionado del Ambiente y del Desarrollo Sustentable. Dichas reformas requirieron que los departamentos del Gobierno publicaran las estrategias anuales de desarrollo sustentable.

La OAG se desempeña como instrumento de apoyo del Parlamento y actúa con independencia del Gobierno. Está obligada a proporcionar al Parlamento información confiable, clara y objetiva de las revisiones encomendadas, promover la rendición de cuentas y erradicar la corrupción, procurando la eficiencia y productividad en el servicio público. Realiza auditorías y estudios independientes que brindan información general, particular y objetiva del ente auditado y sus resultados son expuestos en un Informe para el Comité de Cuenta Pública del Parlamento.

La OAG forma parte del cuerpo legislativo del Parlamento y rinde cuentas a las Comisiones Permanente de Cuenta Pública y Ambiental, el Comité del Senado de Finanzas Nacionales, entre otras.

El órgano está presidido por un Auditor General nombrado por un Consejo de Ordenanza del Parlamento por un periodo máximo de 10 años, no siendo reelegible. Sus responsabilidades están definidas en la Ley del Auditor General, misma que le garantiza total independencia y acceso a la información del Gobierno, y lo provee de autoridad plena para fiscalizar cualquier área e instancia del gobierno.

El Auditor General fija medidas de carácter administrativo a las entidades gubernamentales, las cuales deben acatarse a fin de que estén en posibilidades de cumplir los objetivos fijados en sus estrategias de desarrollo sustentable y en los planes de acción, de acuerdo a parámetros generales de desempeño establecidos por la OAG. Su propósito es promover un Gobierno eficiente, un servicio público responsable y una política económica sustentable. Asimismo, promueve la responsabilidad gubernamental y las buenas prácticas gerenciales.

El personal del equipo de trabajo de la OAG está integrado por auditores de sólido prestigio, así como por especialistas en ramas multidisciplinarias, los cuales, además de asistir al Parlamento, brindan asesoría a los órganos de fiscalización de otros países miembros de la INTOSAI. Cabe mencionar que el Auditor General

cuenta con plena autonomía para conformar a su equipo de trabajo, el cual también actúa con independencia para garantizar un trabajo objetivo y con credibilidad ante la sociedad. Cuenta con contadores, ingenieros, abogados, especialistas ambientales, economistas, historiadores y sociólogos. Durante el 2003, la Oficina mantuvo un staff de 589 empleados, de los cuales, 318 eran mujeres (54.2% del total) y el resto hombres (45.8%). El costo neto de operación del personal de la Auditoría para ese mismo año, fue de 58.1 millones de dólares estadounidenses.

Respecto de su labor de información, la OAG emite cuatro reportes al año al Parlamento, todos con carácter recomendatorio, mismos que pormenorizan en comparecencias ante los comités parlamentarios. Los asuntos más relevantes se hacen del dominio público al momento de su entrega. El informe de 2003, por ejemplo, contiene el avance del gobierno en la adopción de medidas correctivas integrales para el manejo de riesgos y/o contingencias, esto, en particular, derivado de las auditorías de desempeño.

Entre los deberes de la Oficina General de Auditoría, destacan: opinar sobre los estados financieros del gobierno y de sus paraestatales mediante auditorías de carácter especial, dirigidas exclusivamente a analizar información específica de relevancia para la administración pública; realizar auditorías de desempeño, ambientales y sectoriales para determinar los efectos de deficientes administraciones y revisar ingresos y gastos gubernamentales.

La OAG realiza auditorías a los estados financieros del gobierno federal y de las corporaciones de la Corona, razón por la cual tiene a su cargo el control de la legalidad, gestión y auditoría de toda actividad de la administración pública. Básicamente realiza dos tipos de auditoría por encargo legislativo: las auditorías financieras anuales y las de desempeño.

Las auditorías financieras anuales de los departamentos del gobierno federal, agencias y corporaciones de la Corona dan lugar a 100 opiniones en promedio por año ante el Parlamento, las cuales dan testimonio o verifican la exactitud de las declaraciones financieras de entidades públicas. Las auditorías financieras cubren alrededor de 1,290 millones de dólares estadounidenses, correspondientes al presupuesto de 15 organizaciones territoriales denominadas

provincias y una cobertura de 133 mil millones de dólares en activos y 518 millones (USD) en pasivos de las agencias del Gobierno Federal, con lo que se constituyen como las revisiones con mayor cobertura.

Las revisiones de la OAG cubren una gama extensa de actividades, tales como salud, cultura, medio ambiente, finanzas públicas, agricultura, transporte e investigación científica, entre otras. En total, la OAG fiscaliza 70 departamentos gubernamentales y agencias federales, así como cerca de 40 corporaciones de la Corona. Para la revisión de las provincias, la OAG colabora de manera directa con los auditores de las legislaturas estatales y con organizaciones profesionales de carácter particular. El siguiente cuadro describe los costos de operación, por tipo de auditoría:

OFICINA DE AUDITORÍA GENERAL DE CANADÁ		
Costo de Operaciones 2003 (miles de dólares)		
Concepto	2002	2003
Costo Neto de Operaciones	44,403.9	58,110.2
Costos Totales recuperados	589.3	944.3
Otros	105.2	359.6
Auditorías Internacionales	484.1	584.7
Costo Total de Operaciones	44,993.2	59,054.5
Costo total de auditorías	40,918.6	53,542.0
Auditoría de desempeño	24,000.0	28,503.1
Auditoría financieras a corporaciones de la Corona,		
Gobiernos terr. y otras organizaciones	10,081.5	15,305.0
Auditorías financieras al gobierno de Canadá	3,021.0	4,225.6
Auditorías especiales a las corporaciones de la Corona	1,551.4	2,854.4
Actividades de supervisión para el desarrollo sustentable	1,601.7	1,987.3
Estado de reporte de desarrollo de agencias	662.9	666.5

Fuente: Reporte de Desarrollo de la OAG.

La OAG ha modernizado el proceso de sus revisiones a partir de dos preguntas básicas ¿Cómo se hacen los gastos del Gobierno con la debida atención de economía y eficacia? y ¿Cómo mide el Gobierno la efectividad de sus programas con la debida precisión?. A partir de estas dos interrogantes, la OAG examinó la aplicación de políticas públicas, a través de incrementar auditorías de tipo de Valor por Dinero, las cuales buscan de manera básica, determinar si los contribuyentes reciben o no servicios por un valor equivalente al que pagan en impuestos.

Como parte de las mejoras gubernamentales derivadas del trabajo de la Auditoría, se informó recientemente sobre la inclusión de áreas de

riesgos en las dependencias del Gobierno Federal, como una forma de que éste cuente con un mecanismo interno de control que lo fortalezca y prevenga de posibles contingencias. En esta modalidad se considera la calidad en la información financiera, la detección de mecanismos de lavado de dinero, el financiamiento terrorista, la migración, los apoyos del gobierno federal a los pueblos indígenas y la defensa nacional, entre otros.

Por la importancia de los recursos naturales existentes en Canadá, la OAG también está desarrollando una muy importante división dentro de la estructura interna de la OAG que es la de desarrollo sustentable, para que promueva la integración del medio ambiente, la economía, la salud, la protección de los ecosistemas, la previsión de la contaminación y el respeto por la naturaleza.

Como parte de la medición de su eficiencia, la AOG ha implementado una amplia gama de herramientas que le permiten medir a corto y largo plazo, el grado de satisfacción de sus productos, dentro de los cuales se enlistan los siguientes:

OFICINA DEL AUDITOR GENERAL DEL CANADÁ			
Resultados Esperados	Indicadores	Ejecutado 2003-04	Proyectado 2004-05
A. Resultados a Corto Plazo			
Soporte y mantenimiento del trabajo de la OAG. El Parlamento y Organizaciones Federales consideran útil su trabajo.	% de parlamentarios cuestionados en 2002 que consideran útiles las recomendaciones y los resultados como positivo en su trabajo específico dentro de su comité	55%	El Examen siguiente será en el 2005.
Parlamento y Organismos Federales utilizan la información de procesos de auditoría. Las Comisiones Parlamentarias utilizan sus informes y los divulgan.	Porcentaje de auditorías de desempeño que las comisiones utilizan para sus discusiones.	41%	60%
B. Resultados a Mediano Plazo			
El Parlamento utiliza la información para que el Gobierno rinda cuentas de su desempeño. Considera las recomendaciones de la Oficina para tomar decisiones sobre el desarrollo sustentable y la detección de irregularidades.	El trabajo de la OAG contribuye a fortalecer el del parlamento.		La información cualitativa se divulga anualmente.

Fiscalización Superior Comparada

Resultados Esperados	Indicadores	Ejecutado 2003-04	Proyectado 2004-05
El Parlamento estudia y envía las recomendaciones de la OAG a sus comités.	La Comisión Permanente sobre Cuentas Públicas utilizó explícitamente las recomendaciones de la OAG sobre auditoría en el funcionamiento en sus informes	49% ¹	75%
El trabajo de la OAG es relevante para los departamentos federales, agencias y corporaciones de la corona. Las organizaciones revisan los instrumentos utilizados en las recomendaciones para fortalecer y mejorar sus prácticas.	% de auditorías de desempeño y recomendaciones completamente implementadas del total realizado. ²	45%	Se establece una meta de fondo que fija un el objetivo a auditar.
Las organizaciones que son auditadas se reúnen para que con base en los resultados sean planeadas sus estrategias de desarrollo.	Los departamentos y agencias reportan los resultados a sus comités con el fin de retroalimentar la información.	42% ³	El reporte está en proceso para el año 2005.

¹ Este resultado se obtuvo del informe 2003 sobre el desempeño de la OAG

² La OAG mide su impacto a través de mejorar la responsabilidad del gobierno en sus operaciones, y los servicios que presta mediante determinar el porcentaje de recomendaciones que se hacen y cuántas se ponen en marcha en un periodo de 4 años.

³ La calidad en la divulgación es lo que permite construir este indicador.

Fuente: OAG, Canadá.

Dentro de esta labor de mejoramiento, la OAG tiene la misión de trabajar permanente en su sitio de enlace electrónico, con el objeto de ofrecer a los ciudadanos una imagen más cercana de su trabajo y los beneficios a su calidad de vida. Por ejemplo, un reciente estudio proyecta cuántos años en promedio dura el activo fijo de la OAG, lo que permite evaluar a los ciudadanos si existe dispendio o no de recursos públicos al interior de la OAG:

Estas formas de medición de la eficiencia, representan una oportunidad para establecer parámetros de calidad con respecto al aprovechamiento de insumos físicos respecto de otras entidades de la administración pública, ya que todas están obligadas a publicar este tipo de información.

Dentro de estos estándares, la OAG también ha sido uno de los partidarios más prominentes de los programas de entrenamiento para los interventores de las oficinas nacionales de países en desarrollo. Cada año la OAG recibe un importante número de visitantes extranjeros para su capacitación en criterios de Administración

Pública. Este programa es financiado por la Agencia Internacional Canadiense del Desarrollo (CIDA).

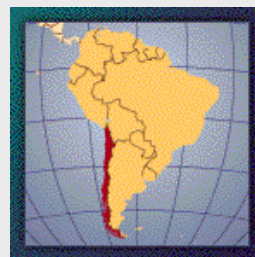
Finalmente, la OAG se ha consolidado como uno de los órganos de fiscalización con mayor reputación y prestigio en el ámbito internacional, sus parámetros de auditorías del medio ambiente están siendo acogidos por los miembros del grupo de trabajo de la INTOSAI, además de contribuir al fortalecimiento del propio organismo internacional mediante su participación en varios de los comités y grupos de trabajo.

Actualmente, Canadá preside el Grupo de Trabajo Ambiental y el Subcomité sobre Independencia de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) del Comité de Normas de Auditoría. También participa en el Comité sobre Auditoría de la Tecnología, Información, en el Comité de Deuda Pública y en el Comité de Normas de Auditoría. Asimismo audita a dos organismos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización de Aviación Civil Internacional (ICAO), esta última, importante por la cantidad de recursos que maneja directamente.

Chile

Ya desde el Chile Hispánico del siglo XVII se contaba con un órgano fiscalizador de los recursos públicos. A finales de la primera década de ese siglo el Tribunal Superior de Justicia realizaba tareas de control sobre la administración financiera y el comportamiento de los agentes estatales, además de actuar como garante del ejercicio regulador de las atribuciones gubernamentales.

Continuando con la tradición de rendición de cuentas, en 1943 la Contraloría General de la República de Chile adquiere rango constitucional. La creación de este órgano había sido recomendada por la “Misión Kemmerer” desde 1925, viéndose



Nombre oficial	República de Chile
Capital	Santiago
Gobierno	República
Superficie	292,260 millas ² 756,950 km ²
Población	15,328,467 (est. julio 2001)

Fuente: Mapquest.com, 2005.

materializada hasta 1927. La promulgación de su Ley Orgánica se dio hasta 1953.

La Contraloría General de la República de Chile (CGR), cuenta con plena autonomía del Poder Ejecutivo y demás órganos públicos y goza de independencia para el ejercicio de sus funciones; es esencialmente un órgano de control de la juridicidad y del debido uso del patrimonio público. Busca preservar el cumplimiento del ordenamiento jurídico, la protección y el debido uso de la Hacienda Pública, la preservación y el fortalecimiento de la probidad administrativa y la transparencia de la información financiera.

El órgano contralor no goza de personalidad jurídica propia, por lo que actúa con personalidad del Estado; tampoco cuenta con autonomía financiera, de manera que la aprobación y ejecución de su presupuesto se somete a las mismas reglas que el resto de las entidades y servicios públicos. Asimismo, forma parte del Sistema Nacional de Control, integrado por la Cámara de Diputados, los Tribunales de Justicia y las Superintendencias.¹⁴ Aún cuando todo esto, parecieran desventajas para el órgano de fiscalización chileno, no han significado un deterioro de la calidad de la supervisión, debido en parte, al intenso proceso democrático que experimentó el país y que seguramente influirá para que la Contraloría chilena goce de plena autonomía e independencia.

De acuerdo con el mandato del artículo 143 de la Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República, ésta debe informar anualmente sobre los problemas detectados en la interpretación y aplicación de la legislación, además de los Informes que rinde al Presidente de la República en los primeros quince días de cada mes y los anuales que rinde al Congreso y al Presidente.

El Órgano es presidido por un Contralor General que designa el Presidente de la República con acuerdo del Senado, teniendo inamovilidad al igual que los miembros de la Corte Suprema. A nivel interno, la CGR se estructura por Unidades de carácter Operativo y Unidades de Apoyo.

¹⁴ Órganos de fiscalización especializados en la regulación y supervisión de entes privados que prestan los servicios públicos por encargo del Estado. Las Superintendencias están obligadas a enterar su información sobre los entes privados que regula, a la Contraloría General cuando ésta así lo requiera.

En las Unidades Operativas se distinguen tres subgrupos: Unidades Operativas Funcionales, cuyo ámbito está dado por algún requerimiento específico de la Contraloría General, realizando al mismo tiempo tareas de apoyo a las unidades sectoriales; las Unidades Sectoriales, por su parte, se conciben con base en el sector del Estado que tiene asignado para su control; y las Regionales, que se rigen en función a su circunscripción regional. Hoy en día existen doce contralorías regionales, excluyendo la metropolitana.

Para cumplir con su tarea de fiscalización, la Contraloría efectúa auditorías financieras, de inspección, de regularidad y técnicas de obras, con apoyo de personal especializado y de consultorías privadas, y en coordinación con las unidades internas de auditoría de los órganos de gobierno.

La CGR tiene las siguientes seis funciones encomendadas: de Toma de Razón, Emisión de Dictámenes, Auditoría e Inspección, Control de Personal de la Administración, Contabilidad General de la Nación y Juzgamiento de Cuentas, mismas que se explican en seguida.

La función de toma de razón y registro de decretos y resoluciones, es un procedimiento de control previo, por el cual la GCR verifica el examen de legalidad y constitucionalidad de determinados actos formales de la Administración del Estado, constituyendo así un requisito de validez de los mismos. La facultad de esta función, sólo opera en materias específicas y trascendentes, ya que existen numerosas leyes que exceptúan este tipo de control. La toma de razón de los decretos y resoluciones imprime al acto administrativo una presunción de legitimidad que permite se le dé cumplimiento por las autoridades o particulares a los cuales afecta. El plazo que tiene la Contraloría General para pronunciarse sobre la juridicidad de los actos administrativos sometidos a toma de razón es de 15 días.

La función de emisión de dictámenes jurídicos es concedida a la CGR para ejercer un control de legalidad mediante la emisión de dictámenes a las normas en materia de su competencia para los servicios públicos sometidos a fiscalización, siendo también obligatorios para la propia Contraloría. Estos dictámenes son expedidos a solicitud de la autoridad administrativa, o bien a petición de la persona afectada por una acción u omisión de la administración, también pueden ser emitidos de oficio.

De igual forma, el Organismo suele impartir instrucciones que dirige a los servidores públicos, con el fin de informarlos acerca de la forma en que deben interpretarse determinados preceptos jurídicos de especial interés. La política dispuesta para esta función es la de interpretar las normas con un sentido finalista, además de la obligación de verificar la correcta aplicación del ordenamiento jurídico, asegurándose que los órganos administrativos desempeñen sus funciones en el marco de las atribuciones que la ley les confiere. Los dictámenes e instructivos de la Contraloría General conforman su jurisprudencia.

El control de personal de la Administración es una función que ejerce la Contraloría y la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, encargándose de vigilar el registro de todo el personal del Estado, evaluando la cantidad y manejo de plazas, prestaciones y remuneraciones. Bajo esta función, también se vigilan los preceptos jurídicos en materia laboral que emanan de la Constitución Política (libre acceso a los cargos públicos, igualdad de derechos entre el hombre y la mujer, derecho de petición) y las leyes específicas en la materia (derecho a la función, al ascenso, al sueldo, etc.).

Para facilitar esta labor, la CGR mantiene un registro computarizado de todos los servidores públicos y actualmente desarrolla un sistema de información denominado SIAPER, que contempla una inversión de 961 mil dólares, financiados con un préstamo del Banco Mundial y con aportación del Gobierno de Chile.

Otra función y una de las más importantes es la de Auditoría e Inspección, por medio de la cual la Contraloría General evalúa las cuentas y los controles internos, realiza las pruebas de validación pertinentes y verifica el funcionamiento de los servicios. A partir de estas revisiones efectuadas de oficio, a petición de la Cámara de Diputados o vía denuncias, se llevan acabo sumarios administrativos y, en su caso, se proponen las medidas que a su juicio procedan a las autoridades respectivas. La CGR carece por tanto de facultades sancionatorias.

El control de la Contabilidad General de la Nación, también es responsabilidad de la CGR. Esta función la realiza mediante el establecimiento de la norma para el registro contable de las operaciones de los órganos de gobierno. Su finalidad es generar

información armonizada y estructurada sobre los eventos económicos que modifican los recursos y las obligaciones del Estado, apoyando de esta forma, el proceso de toma de decisiones de los poderes del Estado y de terceros interesados en la gestión del Gobierno. Como resultado de esta función, se elaboran balances Semestrales y Anual de la Gestión Financiera del Estado, mismos que son entregados al Presidente de la República.

Una función adicional de la Contraloría es la del Juzgamiento de Cuentas, cuyo objetivo es perseguir la responsabilidad civil extracontractual de los funcionarios o ex funcionarios, a quienes corresponda o haya correspondido la tenencia, uso, custodia o administración de fondos o bienes del Estado, con el propósito de mantener la integridad del patrimonio público.

La función mencionada está intermediada por un organismo de carácter jurisdiccional de doble instancia, denominado Tribunal de Cuentas, cuyo juez de primera instancia es el Subcontralor General y el de alzada, el Contralor General. El Fiscal de la Contraloría es también parte en este juicio, representando el interés del Estado.

El reparo, que constituye la demanda en el juicio de cuentas, lo formula la División o la Contraloría Regional que corresponda. Los reparos pueden derivar del examen de una cuenta o de las conclusiones de un sumario administrativo.

Adicionalmente, la Contraloría provee de información y asesoría en materia jurídica a la Administración y al Congreso Nacional, así como a las diferentes entidades de los poderes del Estado.

A continuación se detallan las acciones por tipo de función desempeñadas por la Contraloría General entre el 2000 y el 2003:

Fiscalización Superior Comparada

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE

Funciones de la Contraloría General de Chile

Concepto	2000	2001	2002	2003
Función de Toma de Razón y Registro				
Documentos afectos a toma de razón, a registro y a conoc.	386,444	373,797	403,287	411,042
Función de Emisión de Dictámenes Jurídicos				
Presentaciones Jurídicas	17,786	19,482	20,370	23,699
Función de Control de Personal				
Reintegro de remuneraciones percibidas indebidamente (mdp)	n.d.	n.d.	1,557	1,226
Movimientos registrados en Sistema de Personal del Estado	691,749	599,108	660,915	717,855
Función de Auditoría e Inspección				
Peticiones Especiales (Total Nacional)	2,243	2,406	2,601	3,642
Número de Entidades visitadas (Total Nacional)	1,291	1,216	1,214	1,288
Número de Informes emitidos (Total Nacional)	4,234	4,000	4,306	5,103
Resultados de las actividades realizadas	413	388	243	173
Función de Control Técnico de Obras				
Obras Públicas Fiscalizadas	1,048	897	639	686
Función de Contabilidad General de la Nación				
Registro y Emisión de Informes Contables	n.d.	n.d.	42,840	41,176
Actividad Normativa	n.d.	n.d.	906	997
Documentos tramitados en la Contraloría (Sede Central)	n.d.	n.d.	231,260	234,350
Función de Coordinación e Información Jurídica				
No. de Instituciones conectadas a la Base de Datos	98	161	186	218
Documentos en base de datos de Legislación y Jurisprudencia	191,463	n.d.	201,732	206,331
Base de Legislación	69,811	n.d.	128,522	131,637
Base de Jurisprudencia	n.d.	n.d.	73,210	74,694

n.d. No Disponible

Fuente: Memoria Contraloría General de Chile 2002 y 2003.

En su tarea de apoyo técnico al Congreso, la CGR ha incrementado las investigaciones que a petición expresa ha formulado este órgano; de la misma forma, ha proporcionado información y asesoría solicitada que facilite la labor legislativa. Un ejemplo de ello es la labor realizada que culminó con la aprobación de la Ley de Compras Públicas, a través de la cual se unifica el sistema de compras de bienes y servicios del Estado y se fortalece la licitación pública, resultados consistentes con las recomendaciones jurídicas del ente de Control. Adicionalmente se ha contribuido al mejoramiento de la legislación administrativa que, de acuerdo con el mandato constitucional, establece que la Contraloría entregará anualmente un Informe sobre los problemas detectados en la interpretación y aplicación de la legislación en materia.

El proceso modernizador que vive Chile, trasciende a la entidad de fiscalización, mediante el Proyecto de Innovación 2002-2005, el cual se ha planteado dotar a la CGR de facultades y atribuciones suficientes para cumplir sus funciones, permitiendo consumir una fiscalización oportuna, diligente y técnicamente bien concebida. Este proyecto tiene un costo de 25 millones de dólares y está financiado por un préstamo

a 20 años otorgado por el BID, equivalente a 15 millones de dólares y la diferencia por el Gobierno Central. Este proyecto contempla la modernización de cuatro áreas:

1. *Desarrollo Estratégico y Organizacional*: Se prevé realizar una adecuación de estructura orgánica de la entidad, conforme a su misión y objetivos estratégicos; el desarrollo de planes que incluyan compromisos de gestión por resultados para todas las unidades del Órgano, y la mejora del ámbito físico para 220 funcionarios de las Contralorías Regionales.
2. *Mejoramiento de Procesos y Tecnologías de Información*: Se implantó un Plan Maestro de Tecnología (PMTI), que considera la utilización de una red de información local que integre los diferentes sistemas de información internos, elevando la comunicación interna y brindando las herramientas necesarias para que la ciudadanía acceda a los informes financieros de auditoría y dictámenes jurídicos a través de la página web de la Contraloría.
3. *Gestión de Recursos Humanos*: Destacan la racionalización de la estructura de personal de la Contraloría, mejora de los programas de capacitación que generen competencias en su personal y compromisos de cumplimiento.
4. *Iniciativas Innovadoras de Fiscalización, Control y Seguimiento*: Se plantea la renovación de documentos técnicos, como un nuevo Manual de Auditoría Integral (modelo de auditoría); la aplicación de nuevas técnicas de auditoría que permitan una mayor eficiencia e innovación en las labores de fiscalización; una mayor coordinación y evaluación permanente con las Unidades de Auditoría Interna; y la realización de un Sistema de Información Financiera que permita producir datos relevantes sobre costos y productos de la gestión de las municipalidades.

En la labor fiscalizadora, se han adoptado medidas para fortalecer los controles internos de las entidades gubernamentales y de la propia Contraloría, a través de la Unidad de Auditoría Interna, la cual vela por la legalidad, eficiencia y eficacia de la gestión institucional, mediante la elaboración de diversos estudios de mejora, relacionados con nuevos enfoques hacia la administración por resultados, la mejora de la imagen pública de la CGR y la elaboración de indicadores de gestión Institucional.

También se ha implementado un Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), mismo que ya integra setenta entidades públicas, y que permite al Gobierno Central administrar sus presupuestos, llevar la contabilidad, recaudar, efectuar pagos y controlar el avance financiero de sus actividades, mejorando los procesos de transparencia y control de los recursos públicos.

Junto a ello, se ha priorizado la revisión a los programas y sectores de mayor riesgo y de mayor significancia económica, incluyendo las organizaciones no gubernamentales que han recibido recursos públicos, debido a que estos fondos se han incrementando notoriamente. Por último, se instrumentan nuevos programas de auditoría, especialmente de tipo horizontal, cubriendo materias que abarcan multiplicidad de sectores.

Respecto a la gestión interna, en el 2004 la Contraloría aplicó un presupuesto de 43.3 millones de dólares, de los cuales, el gasto en personal representó un 63.2%, inversión real 27.0%, y el resto se repartió en bienes y servicios de consumo 7.9%, y transferencias corrientes y otros conceptos 1.9%.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, CHILE

Presupuesto en Miles de dólares

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004
Presupuesto Total	23,123.7	28,275.2	27,175.2	34,154.0	43,320.3
Gasto de Personal	19,069.8	23,169.2	22,392.5	22,904.3	27,360.5
Gasto de Bienes y Servicios de Consumo	2,800.8	2,367.2	3,277.5	3,153.0	3,427.2
Transferencias corrientes	346.6	300.8	281.6	299.4	383.9
Inversión real	891.6	2,423.9	1,145.2	7,448.7	11,684.4
Servicio de Deuda	-	-	137.9	332.7	449.5
Operaciones de años anteriores	2	2	1	1	2

Fuente: Cuenta Pública del Contralor General 2003

Como parte del proceso de modernización institucional, destaca el acuerdo suscrito entre la Contraloría General y el Banco Interamericano de Desarrollo, para impulsar la capacitación del personal. Asimismo, la Contraloría se mantiene coordinada con los diversos órganos de Gobierno y los Tribunales de Justicia, los cuales colaboran atendiendo los requerimientos, aplicando las propuestas de mejora administrativa y proporcionando toda información solicitada.

Sobre cooperación internacional, la Contraloría lleva realizados varios convenios de colaboración con organismos internacionales como la

INTOSAI y la OLACEFS, así como convenios de capacitación técnica con países como Gran Bretaña, España y Canadá.

La CGR goza de un alto prestigio internacional por sus importantes logros en materia de austeridad administrativa y probidad pública, al grado que países como China, Estados Unidos, España, Inglaterra, Canadá y Corea del Sur, han enviado funcionarios para estudiar los instrumentos legales y de gestión del órgano contralor superior. Chile es considerado por Transparencia Internacional, como el país más honesto de la región, incluso por arriba de varios países europeos.¹⁵

También en los últimos años, se ha avanzado en el proceso de desregionalización de la actividad fiscalizadora, ampliando las facultades de las contralorías regionales, flexibilizando su manejo presupuestal y fortaleciendo sus Unidades de Control Interno tanto con recursos humanos, como físicos. En esta materia, se tiene contemplado el desarrollo del Sistema de Información Financiera Municipal (SIFMU) en materias contables, presupuestarias y de asignación y uso de recursos municipales.

Colombia

La fiscalización en la República de Colombia se remonta a la época virreinal, cuando en 1511 se creó el Tribunal de la Real Audiencia de Santo Domingo, mismo que fue el encargado de organizar las administraciones de las colonias mediante un sistema de rendición de cuentas.

Fue en 1821 cuando esta gestión se elevó a rango constitucional, creándose la Contaduría General de Hacienda, con facultad para examinar las cuentas públicas. Un siglo más tarde surge el



Nombre oficial	República de Colombia
Capital	Bogotá
Gobierno	República
Superficie	439,736 millas ² 1,138,910 km ²
Población	40,349,388 (est. julio 2001)

Fuente: Mapquest.com, 2005.

¹⁵ No obstante el dato, es pertinente observar que los índices de percepción de corrupción distan de ser sólidos, ya que adolecen de graves defectos en su construcción y no son homogéneos. Además, a propósito del alto prestigio de la CGR, conviene considerar el punto “con pinzas”, ya que basta recordar que ésta guardó silencio en relación a la fuerte corrupción observada en la época de Pinochet.

Departamento de la Contraloría como resultado de una recomendación realizada por una misión de expertos norteamericanos que llegaron al país a restaurar las finanzas públicas.

Actualmente, la Contraloría General de la República (CGR) es el máximo órgano superior de control del Estado, que tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y contribuir a la modernización del Estado mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 267, establece que el control fiscal es una función pública que ejerce sólo la CGR, quien vigila la gestión de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación, mientras que las Contralorías Departamentales hacen lo concerniente a nivel de Departamentos, Distritos y Municipios de su demarcación.

En esa misma carta magna, se establece que el control fiscal pasa de ser previo y perceptivo, a posterior y selectivo. No obstante, el nuevo enfoque del control permite la aplicación de un control de advertencia o de prevención, para que el administrador público conozca en tiempo real las inconsistencias detectadas por la Contraloría y mediante la aplicación de un control de corrección, proceda a subsanarlas.

La Contraloría es uno de los órganos autónomos e independientes del Estado que al lado del Ministerio Público, el Consejo Nacional Electoral y la Comisión Nacional de Televisión, gozan conjuntamente de autonomía técnica, administrativa y presupuestal.

La entidad encargada de ejercer el control fiscal sobre la gestión de la CGR es la Auditoría General de la República, la cual forma parte de aquélla y actúa como su organismo de vigilancia de la gestión fiscal y de las Contralorías Regionales, estando dotada de autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal.

En cumplimiento de su mandato, la CGR apoya técnicamente al Congreso de la República para el ejercicio del control político y el desarrollo de la función legislativa, ejerce la vigilancia de la gestión fiscal, evalúa los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Estado dentro de su marco legal y

sujetos a los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y sustentabilidad ambiental; examina la racionalidad de los estados financieros de las entidades sujetas a control, determinando en qué medida logran sus objetivos y cumplen sus metas.

También la Contraloría tiene a su cargo establecer la responsabilidad fiscal de los servidores públicos por daño al patrimonio del Estado e impone las sanciones pecuniarias que correspondan, así como toda acción derivada del ejercicio de la vigilancia fiscal que procure el resarcimiento del patrimonio público. Adicionalmente, genera una cultura de control del patrimonio del Estado y promueve la transparencia y el buen uso de los recursos públicos.

La CGR es dirigida por un Contralor que elige el Congreso de entre una terna presentada por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, para un periodo igual al del Presidente de la República (4 años) sin posibilidad de reelección.

Entre sus principales atribuciones y obligaciones destaca la de indicar los criterios de evaluación financiera; dictar las normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de las entidades públicas; exigir informes de gestión fiscal a cualquier persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos; llevar un registro de la deuda pública; presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.

Asimismo tiene la obligación de presentar al Presidente de la República y al Congreso un informe anual sobre el estado que guardan los recursos económicos naturales y una memoria del cumplimiento de sus funciones; entregar a la Cámara de Representantes la Cuenta General de Presupuesto y del Tesoro.

La CGR se compone de diez instancias o Contralorías que despachan la labor de fiscalización y tres gerencias departamentales encargadas de la administración Interna de la Contraloría General.

Para la ejecución de sus funciones, la CGR basa su trabajo de auditorías en tres principales líneas de control:

1. *Control Macro*: Evalúa a nivel agregado el comportamiento de las finanzas del Estado y el grado de cumplimiento de los objetivos expresados por el Gobierno, con base en estadísticas procesadas por la propia CGR. De igual forma, evalúa el impacto de las políticas económicas sobre el crecimiento económico y la distribución del ingreso; analiza la consistencia de la política fiscal con las demás políticas macro, materializando sus resultados en diversos Informes, como el anual sobre las Finanzas del Estado, la Situación de la Deuda, la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro, la Auditoría al Balance General de la Nación y el Informe Financiero Mensual.
2. *Control Micro*: Mediante éste, se realiza la vigilancia sistemática y permanente en las diversas entidades del Estado y de aquellos particulares que manejan recursos públicos. Para esta labor, se concreta anualmente la formulación y la ejecución de un Plan General de Auditoría (PGA) que contiene la programación de las entidades y los puntos de control que se auditarán durante el año y que son materializados mediante las siete contralorías delegadas sectorialmente.

El resultado final de este control se registra en un informe que es comunicado a la entidad fiscalizada y que se transmite a la opinión pública. Derivado de las revisiones, las entidades auditadas tienen la obligación de elaborar un Plan de Mejoramiento que contenga las acciones correctivas para subsanar las observaciones formuladas por la CGR; los hallazgos con incidencia fiscal, disciplinaria o penal se ponen en conocimiento de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva.

3. *Responsabilidad Fiscal*: Procedimiento que procura recuperar los recursos sustraídos al erario y resarcir los daños al patrimonio público. Esta labor la realiza la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción, la cual se encarga de dirigir los procesos de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva como producto del ejercicio fiscalizador y de denuncias presentadas. Esta misma Contraloría Delegada, prepara y publica trimestralmente el Boletín de Responsables Fiscales, que contiene los nombres de las personas que han sido halladas responsables por la Contraloría General.

4. *Control participativo*: Se convoca a las organizaciones civiles a participar de mano con los auditores en algunas etapas del ejercicio del control fiscal, para enriquecer este proceso e incentivar el uso de la demanda ciudadana como factor de ayuda para el ejercicio de la rendición de cuentas.

La metodología aplicada para el desarrollo de sus revisiones, es la Auditoría gubernamental que cuenta con un enfoque integral consistente en establecer las condiciones que permitan ejecutar el control fiscal en tiempo real y coordinar la operación de todo el ciclo de fiscalización, articulando los resultados de las auditorías con los procesos de control Macro y Responsabilidad Fiscal.

Este tipo de revisión, fomenta la utilización de herramientas modernas de control e involucra equipos interdisciplinarios de auditores, su aplicación se orienta al desarrollo del control preventivo. Con el propósito de elevar su eficiencia en el proceso auditor, la auditoría gubernamental con enfoque integral adopta cinco modalidades enumeradas a continuación:

- Auditoría gubernamental con enfoque integral regular. Se aplica al sujeto de control cuando éste es auditado por primera vez, haya sido objeto de un proceso de reestructuración y su última revisión se haya verificado en un plazo mayor a tres años.
- Auditoría gubernamental con enfoque integral abreviada. Este procedimiento permite sintetizar la fase de planeación de la auditoría, específicamente en la actividad relacionada con el conocimiento del negocio.
- Auditoría gubernamental con enfoque integral especial. Esta modalidad permite focalizar la acción del control y agilizar el desarrollo del proceso auditor.
- Auditoría gubernamental con enfoque integral de la cuenta. Se realiza para atender las políticas y directrices en materia de cobertura según el Programa General de Auditoría.
- Auditoría gubernamental con enfoque integral de seguimiento al Plan de Mejoramiento. Esta revisión permite a las contralorías delegadas sectoriales hacer el seguimiento y verificar el cumplimiento de los planes de mejora que presenten las entidades vigiladas.

Con el objeto de mejorar las técnicas y los procesos en el ejercicio de un control fiscal independiente, autónomo y eficaz, la Contraloría General de la República ha impulsado mediante un convenio interno con el Estado Colombiano y el apoyo externo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un Programa de Modernización con un costo de casi 22 millones de dólares que busca fortalecer institucionalmente a la Contraloría General de la República, logrando una moderna organización administrada de forma gerencial, apoyando igualmente a las Contralorías Territoriales en su modernización institucional y tecnológica y promover una adecuada participación de la ciudadanía en el ejercicio del control de la gestión pública.

En respuesta a este Programa, se ha ampliado la plataforma tecnológica con una nueva cobertura de acceso en red, un software nuevo, la ampliación de equipo informático, la capacitación del 57% del personal en el uso de herramientas informáticas, la actualización de la Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, la certificación ISO 9000:2001 en el procedimiento para el trámite de quejas y denuncias y el fortalecimiento en la capacitación de control macro, responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva.

Adicionalmente, se implementó un Plan Estratégico 2003-2006 basado en mejorar la eficiencia, eficacia, calidad y cobertura del control de las más de 62 contralorías territoriales, apoyar técnicamente al Congreso de la República, afianzar la participación ciudadana, y consolidar el proceso de mejoramiento continuo de la CGR.

En su último Informe de Gestión 2002-2003, la CGR reconoce que el 83% de las entidades evaluadas tienen un nivel de riesgo medio o alto para ser susceptibles a prácticas de corrupción, mal uso del dinero público, y una alta probabilidad de que no se logren los resultados deseados.

Frente a esa situación, la Contraloría ha perfeccionado sus metodologías y procedimientos a partir de la certificación ISO 9001:2000, también ha mejorado el funcionamiento, cumplimiento y ampliación de sus revisiones: solamente de 1999 a 2002, la ampliación de las auditorías programadas se incrementó en 523 revisiones, casi el 65%, al mismo tiempo que disminuyó el tiempo de ejecución (días-hombre) por auditoría.

Para el año 2003, el cumplimiento del Plan General de Auditoría por sujeto de control se estimó en 92%, para lo que a mitad de ese año se habían implementado 592 planes de mejoramiento en las entidades sujetas de control.

De la misma forma, entre 2002 y 2003, como resultado de los procesos de revisiones, se detectaron 17,338 hallazgos, de los que 856 tienen en principio connotación fiscal, 1,886 son de orden disciplinario, 559 penales y el resto corresponde a deficiencias en la gestión de las entidades auditadas.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Programa General de Auditoría, 1999-2002

Actuaciones	1999	2000	2001	2002
Presupuestadas	811	895	1,261	1,334
Terminadas	793	819	1,205	1,260
Terminadas no Programadas PGA	360	247	409	194
Terminadas PGA (%)	98%	92%	96%	94%
Tiempo de ejecución auditorías (días-Hombre)	339	323	231	214*

* Valor estimado

Fuente: Oficina de Planeación. Consolidado Contralorías Delegadas Sectoriales, Informe de Gestión 2002-2003 CGR.

En materia de responsabilidad fiscal, Colombia ha logrado avances notables, pues al comparar el total de beneficios fiscales con el presupuesto ejecutado por la Contraloría General de la República en los últimos tres años, la magnitud de la cifra recuperada es 17.5 veces mayor que el ejercicio presupuestal de la CGR en ese mismo lapso. De estos tres años, destaca la gestión del año 2002, cuando el monto recuperado fue 34 veces mayor que el presupuesto ejecutado.

Con relación a la participación ciudadana, se suscribieron convenios de cooperación con organizaciones sociales para la vigilancia de proyectos de alto impacto y de interés social, realizando durante el periodo 119 auditorías articuladas enmarcadas en cinco convenios suscritos. De la misma forma, se propició la conformación de Comités de Vigilancia Ciudadanos (CVC), contando hasta el momento con 57 de ellos.

Para el control de la eficiencia, en 2002 la CGR elaboró un Sistema de Costos comparados a partir de la asociación de los productos de un proceso (auditorías, responsabilidad fiscal y participación ciudadana) y sus actividades, para cuantificar los costos por generación, resultando que a diciembre de 2002 el costo promedio de auditor por año es de 23 mil dólares. Si se considera que cada auditor realiza dos

revisiones al año, el costo promedio por auditoría es de 11.5 miles de dólares estadounidenses.

Respecto al grado de eficiencia de la labor de la CGR, su Sistema de Control Interno registró una calificación al final de su ejercicio del 2002, de 1,490 sobre 2,100 puntos posibles, ubicándose en un nivel medio alto de desarrollo, con un promedio del 71%.

Estos resultados reflejan un pequeño descenso frente al resultado obtenido el año previo, donde se registró una calificación final de 1,572 puntos, con un promedio del 74.9% de nivel de desarrollo. En el avance del cumplimiento de sus funciones, más del 90% de los congresistas manifestaron su satisfacción con el trabajo de la Contraloría y la calidad de sus informes.

En cuanto a sus recursos humanos, la CGR cuenta con el mismo número de funcionarios adscritos (4,057) que al inicio de la administración del actual contralor; cabe mencionar que los gastos de personal ocupan el 86.1% del presupuesto total asignado a la Contraloría.

En materia de personal el órgano sufrió una reestructuración por niveles y tipo de nombramiento que se sintetizan en el siguiente cuadro:

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Resumen general de la planta por tipo de nombramiento
Sep. 2002 - Jun. 2003

Nombramiento	Sep. 2002	Jun. 2003
Total general	4,057	4,057
En encargo	18	23
Escalafonado	3,807	3,792
Ordinario	101	105
Periodo prueba	54	13
Provisional	5	26
Reintegro	4	5
Vacante	68	93

Fuente: Informe de Gestión 2002-2003 CGR.

En el ámbito Internacional, la CGR ha firmado con la Embajada de los Países Bajos y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), un proyecto para Combatir la Corrupción en Colombia a partir del fortalecimiento de la Participación Ciudadana.

Costa Rica

Desde el tiempo de la colonia, existían en Costa Rica algunas disposiciones que tenían como objetivo procurar un correcto manejo de los asuntos públicos por parte de los funcionarios de gobierno. Después de la independencia, en el año 1825, se promulgó la primera carta fundamental de Costa Rica que destacó la preocupación por salvaguardar el orden en el manejo de la hacienda pública.

Fue hasta 1922 que nace con rango constitucional la Oficina de Control, dependiente del Poder Ejecutivo, que asumió al momento de su creación las funciones que venía haciendo la Contaduría Mayor. En 1945, la Oficina de Control fue sustituida por el Centro de Control, que era una institución auxiliar del Poder Legislativo, con cierta independencia de los demás poderes.

En 1949, la Asamblea Constituyente fue convocada a evaluar las funciones del Centro de Control, determinando la urgencia de que existiera un órgano que vigilara permanentemente diversos aspectos económicos, financieros y legales. De tal modo, se incluyó un capítulo en la Ley Fundamental para la creación de la Contraloría General de la República (CGR), entidad a la que se le confirió la función de fungir como freno y contrapeso en la ejecución y liquidación de presupuestos.

En diciembre de 1950 se proclamó la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República que dio vida jurídica a la Institución y en 1951 se promulgó la Ley de la Administración Financiera de la República, conformando el marco legal del Órgano Contralor.

Actualmente, la CGR actúa como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública. Es el órgano rector del sistema de fiscalización y cuenta con absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.



Nombre oficial.	República de Costa Rica
Capital	San José
Gobierno	República Democrática
Superficie	19,730 millas ² 51,100 km ²
Población	3,773,057 (est. julio 2001)

Para sus funciones, la Contraloría puede realizar auditorías financieras, operativas y de carácter especial a todo ente público que administre, custodie y reciba recursos del erario público y, en general, a toda la hacienda pública. Asimismo, puede examinar la contratación administrativa del Estado, determinar cauciones, dirimir conflictos financieros e intervenir en juicios procesales por la defensa de la hacienda pública.

Las atribuciones y deberes de la Contraloría, son:

- Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.
- Examinar, aprobar o desaprobar los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación.
- Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos.
- Examinar las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos.

La Constitución también le asigna a la Contraloría funciones relacionadas con la aprobación, modificación y liquidación de presupuestos del Poder Ejecutivo.

En términos generales, su misión es la de ser el órgano de fiscalización superior de la Hacienda Pública que le permita a la sociedad conocer qué hacen los gobernantes y los funcionarios públicos con el mandato que les ha sido otorgado para el manejo de los recursos públicos al amparo del régimen democrático.

El ámbito de competencia facultativa de la Contraloría General lo ejerce sobre los entes públicos y sujetos privados, que son custodios o administradores, por cualquier título, de los fondos y actividades públicos; los entes y órganos extranjeros integrados por órganos públicos costarricenses dominados mayoritariamente por estos o sujetos a su predominio legal aún cuando hayan sido constituidos de

conformidad con la legislación extranjera; las participaciones minoritarias del Estado o de otros entes u órganos públicos; entidades de naturaleza bancaria o financiera, aún las extranjeras. Para la realización de sus funciones, la Contraloría cuenta con la garantía de acceso y disposición de información de cualquier ente del estado y de particulares.

Es atribución de la Contraloría General recibir y atender todas las consultas que le dirijan los órganos parlamentarios o cuando lo soliciten al menos cinco diputados; aprobar los contratos que celebre el Estado; aprobar o desaprobar los presupuestos de los entes públicos y el control de su eficiencia de acuerdo con la disponibilidad de los recursos; instruir sumarios administrativos; realizar investigaciones especiales de oficio y dictar reglamentos autónomos de servicio y de organización, en las materias de su competencia constitucional.

La Contraloría General debe presentar a la Comisión para el Control del Ingreso y Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa, un informe acerca del cumplimiento de sus deberes y atribuciones del año anterior; informes periódicos de la gestión presupuestaria del sector público y de las denuncias que tengan repercusión sobre los recursos públicos.

En su estructura interna, la Contraloría está presidida por un Contralor y un Subcontralor, nombrados por la Asamblea Legislativa para cubrir un período de ocho años, pudiendo ser reelectos indefinidamente y gozando de las inmunidades y prerrogativas igual que los miembros de los Supremos Poderes y respondiendo ante la Asamblea Legislativa por el cumplimiento de sus funciones. La CGR está integrada por las siguientes áreas:

- *División de Fiscalización*: Alberga 10 direcciones y le corresponde dirigir fiscalización en dos áreas, operativa y evaluativa. La fiscalización operativa es la que tiene el propósito de demostrar el buen uso de los recursos de la hacienda pública a partir del análisis de procesos, programas, actividades o procedimientos en los que se utilizan tales recursos. La fiscalización evaluativa se desarrolla utilizando una metodología que examina el rendimiento de los entes fiscalizados en términos de resultados esperados, del impacto y del costo-beneficio del producto generado por los programas o procesos de trabajo.

- *División de Asesoría y Gestión Jurídica*: Procura la viabilidad y perfeccionamiento del ordenamiento jurídico relacionado con la Hacienda Pública y atiende sus procesos judiciales.
- *División de Desarrollo Institucional*: Dirige las labores de soporte técnico de la fiscalización, incluyendo toda acción necesaria que facilite su ejercicio, atendiendo a criterios de efectividad, transparencia, legalidad, rendición de cuentas y orientación al usuario, a efecto de promover una adecuada gestión de las instituciones y órganos públicos.
- *Área Administrativa*: Procura que la Institución disponga de servicios de apoyo a su función; además, brinda entrenamiento a los funcionarios y a servidores sujetos a control.

En los últimos años, la revisión del gasto federal se ha enfocado a fiscalizar las transferencias a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) en donde en 2003 se asignaron recursos del Presupuesto a 1,218 organizaciones, cifra inferior a la registrada en el año 2002, cuando se asignaron recursos a 1,627 beneficiarios.

Como parte de su funcionamiento, la Contraloría ha desarrollado además de la "Evaluación Presupuestaria" que se remite al Ministerio de Hacienda, ciertas evaluaciones por cada unidad administrativa adscrita a su operación. En tal sentido, en el último Informe de 2003, estas unidades se agruparon en 4 programas presupuestarios con los siguientes resultados e impactos en cada uno de ellos:

1. *Programa de Administración Superior y Apoyo Administrativo*: Tiene como propósito brindar las herramientas que hagan sustantiva la labor de la institución, su competencia radica en mejorar los planes operativos, atender los requerimientos del Congreso y administrar correctamente los recursos humanos. Como parte de sus acciones, este programa ha emprendido la actualización normativa, estableciendo proyectos que apoyan la labor administrativa como la revisión y ajuste del sistema de pagos, la instrumentación de un sistema de pagos electrónico a proveedores, la incorporación al sistema nacional de pago electrónico de la Tesorería Nacional y el desarrollo de un sistema integrado de bienes y recursos financieros.

2. *Programa Fiscalización Operativa y Evaluativa*: Tiene a cargo la labor de fiscalización de la Hacienda Pública realizada por 10 áreas y una Secretaría Técnica. Estas áreas atienden todas las gestiones de aprobación presupuestaria que presenta la Administración, analizando de manera rigurosa tanto la técnica presupuestaria como la dimensión jurídica.
3. *Programa de Asesoría y Gestión Jurídica*: Tiene bajo su propósito revisar parte de la labor administrativa que corresponde fiscalizar a la Contraloría General. La revisión de estos procesos se basa en verificar que se ejecuten conforme a la ley vigente, siendo al mismo tiempo consultado sobre diversos proyectos de ley en el uso de sus atribuciones.

Del resultado de la existencia de irregularidades en el manejo de los fondos públicos, la Contraloría valora las siguientes instancias competentes para instaurar los procesos de responsabilidad: Ministerio Público, cuando se trata de asuntos penales, y la División de Asesoría y Gestión Jurídica como unidad interna institucional.

En los últimos tres años las áreas de fiscalización emitieron 118 relaciones de hechos para la tramitación de los procedimientos administrativos, de los cuales 62 se trasladaron fuera de la Contraloría y 56 fueron tramitados por la División Jurídica, denotándose una tendencia creciente a tramitar los procedimientos administrativos directamente por el Órgano Fiscalizador, puesto que en el año 2001 el 69.6% de las relaciones de hechos se tramitaron externamente, mientras que para 2003 cayó a 38.1%.

4. *Programa de Desarrollo Institucional*: Se compone de cinco unidades, las que en su mayoría realizan funciones de apoyo técnico a las unidades sustantivas de la Contraloría General, brindando básicamente apoyo en materia de sistemas de información y capacitación.

Por otro lado, para el ejercicio de 2003 la CGR ejerció un presupuesto de 16.9 millones de dólares, de los cuales el 85.1 por ciento se destinó al pago de recursos humanos, proporción que revela que los procesos de fiscalización son intensivos en potencial humano.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

Presupuesto 2003 (Miles de dólares)

Concepto	Monto Presupuestado	Monto Ejecutado	Estructura %
Total	16,940.3	16,933.6	100.0%
Recursos Humanos	14,418.3	14,411.7	85.1%
Servicios no Personales	697.6	697.6	4.1%
Materiales y Suministros	218.2	218.2	1.3%
Maquinaria y Equipo	1,497.2	1,497.2	8.8%
Otros Gastos Institución	0.0	0.0	0.0%
Transferencias Corrientes	107.0	107.0	0.6%
Amortización e Interés	1.7	1.7	0.0%

Fuente: Memoria Anual 2003 CGR Costa Rica.

No obstante, debe reconocerse que los recursos destinados a la fiscalización son relativamente reducidos, ya que del presupuesto total de la nación, la CGR ejerce apenas el 0.1 por ciento.

Dinamarca

El órgano encargado de revisar las cuentas del Estado y examinar su grado de aceptación de acuerdo con lo planteado por el Parlamento (Folketing), es la Oficina Nacional de Auditoría de Dinamarca (ONAD) que funge como órgano dependiente del Comité Público de Cuentas del Parlamento, el cual se encarga de revisar el control de la fiscalización de la administración pública. La ONAD goza de autonomía administrativa y de gestión para el desempeño de sus deberes y su misión es contribuir a mejorar la eficiencia y legalidad de la Administración Pública.

Sus cinco principios rectores son:

- Integridad. Ser objetivo, profesional y responsable en el desarrollo de metodologías, organización y procesos de trabajo.
- Objetividad. Fiscalizar el correcto uso de los recursos públicos y los resultados de los programas de gobierno.
- Cooperación. Compartir el conocimiento fiscalizador en forma interna y externa.



Nombre oficial	Reino de Dinamarca
Capital	Copenhague
Gobierno	Monarquía Constitucional
Superficie	16,639 millas ² 43,094 km ²
Población	5,352,815 (est. julio 2001)

- Ambiente laboral adecuado. Constituir un lugar laboral deseable, donde se ofrezca desarrollo humano y profesional a su personal.
- Flexibilidad. Contar con un entorno de trabajo caracterizado por la seguridad y la confianza mutua.

La ONAD se encuentra presidido por un Interventor General designado por el Comité Permanente de Orden del Parlamento y ratificado por el Pleno del mismo. El Interventor cuenta con libertad para designar la normativa aplicable dentro del organismo y está facultado para dictar su programa anual de revisiones.

Una de sus funciones es tener presencia ante el Comité Público de las Cuentas del Parlamento y considerar sus sugerencias sobre temas particulares a examinar. Este órgano fiscalizador cuenta con tres departamentos encargados de llevar a cabo la labor revisora y uno de apoyo administrativo y logístico.

Entre las principales responsabilidades de la ONAD están la de auditar las cuentas del Estado, instituciones, asociaciones y organismos que manejen, custodien o administren fondos públicos y la de fungir como órgano de consulta sobre el manejo de las cuentas, así como la de controlar la contabilidad de las instituciones del Estado.

Actualmente, la ONAD se desempeña con base en un plan estratégico de 31 proyectos específicos, destinados a consolidar la planeación de las revisiones con un enfoque integral que atienda las prioridades del Estado, desarrollar un sistema interno de información gerencial de los organismos de Estado y efectuar su trabajo con base a objetivos específicos de Gobierno. Entre los aspectos más sobresalientes de este plan se encuentran:

- Mejorar la calidad del trabajo de planeación de las auditorías.
- Perfeccionar los procesos de organización y de trabajo, adecuándolos a los sistemas de administración digital.
- Desarrollar mejores técnicas de revisión y de calidad en la gestión de la ONAD, haciendo énfasis en la medición de resultados con relación a los recursos asignados y en los canales de comunicación para dar a conocer los resultados del órgano.

- Consolidar la cooperación y comunicación con el Comité de Cuentas del Parlamento y con las agencias de Gobierno, así como mejorar las asesorías en materia de norma contable.
- Desarrollar los sistemas de red interno y el portal de Internet.
- Ampliar el reclutamiento de personal y consolidar el desarrollo de sus recursos humanos vía mayor y mejor capacitación especializada.

Para la realización de su trabajo, la ONAD cuenta con un Staff de cerca de 260 empleados, de los cuales el 47% es personal especializado con estudios universitarios, el 40% es entrenado en el mismo organismo y el 13% restante está conformado por equipos de trabajo formados por intercambios académicos con Universidades y especialistas de otras universidades.

De acuerdo con Transparencia Internacional, la ONAD ha contribuido en buena medida a disminuir los niveles de corrupción en ese país. Mucho de este éxito está basado en su estrategia de capacitación al personal, el cual destaca en términos del número de horas invertidas:

OFICINA NACIONAL DE AUDITORÍA. DINAMARCA
Comparación con el Sistema Nórdico

Concepto	Dinamarca	Noruega	Suecia	Finlandia	Islandia	Promedio
Días en promedio de entrenamiento de un empleado	8.9	13.5	7.8	8.2	7.2	9.1

Fuente: Oficina Nacional de Auditoría de Dinamarca

En su aspecto operativo, la ONAD cubre un espectro de 620 organismos del Estado, incluyendo universidades y asociaciones civiles. Las revisiones se hacen acompañar de análisis de riesgos e incluyen las financieras, de desempeño y corporativas.¹⁶

Las auditorías financieras incluyen revisiones básicas, complementarias y especiales. En las primeras se encuentran las auditorías realizadas a largo del año, que implica la revisión de procedimientos y controles internos de los organismos del Estado, y las de cierre del año, que involucran el análisis financiero.

¹⁶ Véase en el Anexo las definiciones de los tipos de auditoría citados.

En las revisiones complementarias se revisa el logro de los resultados respecto de las metas proyectadas y en las especiales se centran en los subsidios del gobierno y los sistemas de pensiones, entre otros.

La ONAD mide su eficiencia con base en el seguimiento a las acciones realizadas por las entidades auditadas derivadas de sus observaciones y recomendaciones emitidas luego de cuatro meses, así como en el alcance de la asistencia que brinda al Congreso para la realización de leyes y reglamentos.

Los resultados de la labor fiscalizadora, se publican en informes que la ONAD envía al Parlamento y que divulga en reuniones anuales con los encargados de los ministerios del Estado. En promedio, la ONAD emite anualmente alrededor de 80 Informes al Comité Público de Cuentas del Parlamento y de 17 a 20 Informes de auditorías de funcionamiento, adicional a los servicios de asesoría al Parlamento y a los organismos de gobierno en materia de revisión y fiscalización de cuentas y cambio de normativa contable.

La estrategia de fiscalización de la ONAD se sustenta en su programa de auditoría, el cual refleja una amplia variedad de tipos de auditoría, aunque debe señalarse que no siempre dicho plan se cumple en su totalidad, tal como se aprecia en el cuadro siguiente:

OFICINA NACIONAL DE AUDITORÍA DE DINAMARCA
Plan de Auditorías 2003

Tipo de revisión	Proyecto 2003	Ejecutado 2003	Porcentaje de logro	Proyecto 2004
Auditoría de Desempeño:				
Informes	20	17	85%	17
Memorandos de auditorías planeadas	20	15	75%	15
Auditorías Financieras:				
Reportes sobre las cuentas del Estado	1	1	100%	1
Auditorías realizadas en el año	81	80	99%	80
Auditorías a pago de nómina	51	50	98%	40
Auditorías a subsidios federales	25	24	96%	31
Auditorías a Obra Pública	11	9	83%	10
Auditorías a Municipios	4	4	100%	4
Auditorías a Corporativos	30	33	110%	38

Fuente: ONAD.

Las revisiones de funcionamiento se derivan de la emisión de memorandos en los que se especifica el propósito de la auditoría y el proceso a seguir para llevarlas a cabo; una vez realizada alguna, se integra un Informe de revisión, mismo que es entregado a los comités parlamentarios correspondientes.

El costo de operaciones de fiscalización de la ONAD durante el 2003, fue de 24.5 millones de dólares estadounidenses, una cantidad sensiblemente superior a la de ejercicios anteriores.

OFICINA NACIONAL DE AUDITORÍA, DINAMARCA
Costo de Operaciones
(miles de dólares)

Concepto	2000	2001	2002	2003
Costos Totales	18,513	18,525	20,022	24,506
Auditorías Financieras	5,587	5,770	6,171	7,524
Auditorías de Funcionamiento	4,461	4,169	4,163	5,305
Cooperación Internacional	412	415	499	847
Administración y funciones auxiliares	3,740	3,395	3,734	4,783
Costos adicionales de operación	4,313	4,775	5,455	6,047

Nota: La NAOD realizó diversos recálculos de la información que se presenta en esta tabla que puede llevar a no ser comparables los datos.
Fuente: NAOD.

El cuadro anterior muestra que los costos de operación para las auditorías financieras crecieron a partir de 2002, mientras que los vinculados con las auditorías de funcionamiento cayeron a partir del 2000.

Por su parte, los costos de operación de la Cooperación Internacional mostraron un comportamiento constante al alza, lo que va en línea con su presencia cada vez más importante en ese ámbito.

Cabe destacar que los objetivos de la ONAD en materia de cooperación internacional, tienen que ver con el aprovechamiento de la experiencia mundial al interior del sistema de fiscalización del país, así como con la contribución mayor al desarrollo internacional de la fiscalización.

En este sentido, el órgano de fiscalización superior de Dinamarca tiene suscritos diversos convenios permanentes con asociaciones privadas contables, el Tribunal de Cuentas Europeo y otras instituciones relacionadas con la fiscalización superior en el mundo; también participa en la Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa (EUROSAI) y la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Estados Unidos

Junto con Inglaterra, los Estados Unidos de Norteamérica son el prototipo por excelencia del modelo anglosajón de fiscalización superior. La entidad encargada de ejercer el control gubernamental en este país es la Oficina General de Contabilidad (GAO, por sus siglas en inglés), que a partir de 1921 comenzó sus operaciones.¹⁷

En un principio, la GAO formó parte del Departamento de Hacienda, encargándose de mejorar la gerencia financiera del Gobierno. Posteriormente, el Congreso le transfirió la responsabilidad de revisar el presupuesto, la contabilidad del Gobierno y las funciones realizadas previamente por el Departamento de Hacienda. Se le otorgó independencia del Poder Ejecutivo y se le ampliaron las potestades de fiscalización.

En el transcurso del tiempo, la GAO amplió sus revisiones con nuevos enfoques como el de evaluación de programas, la verificación de la legalidad y la suficiencia de los gastos, así como la investigación de áreas de alto riesgo en operaciones del Gobierno.

En la actualidad, la GAO es un organismo con independencia técnica y administrativa que reporta al congreso estadounidense, que coloquialmente se le suele llamar "*Perro Guardián del Congreso*", puesto que su misión genérica es apoyarlo, en particular, para mejorar el funcionamiento del Gobierno por medio de información exacta y oportuna que permita determinar el grado de cumplimiento en la labor de las agencias del Gobierno.



Nombre oficial	Estados Unidos de Norteamérica
Capital	Washington, DC
Gobierno	República Federal
Superficie	3,717,813 millas ² 9,629,091 km ²
Población	278,058,881 (est. julio 2001)

Fuente: Mapquest.com, 2005.

¹⁷ En esta época daba inicio uno de los auges económicos más prolongados e intensos que implicó, a partir de 1926, un creciente apalancamiento financiero que terminó en un colapso sin precedente en 1929. Es de destacarse que en la etapa de la gran depresión, aumentó el reclamo por la claridad en la información y el control estricto sobre el uso de los recursos gubernamentales.

La GAO tiene como principios rectores para el manejo de su trabajo, la responsabilidad, la confiabilidad y la integridad. Entre sus principales obligaciones se encuentran las siguientes:

- Auditar todas las actividades, políticas y programas que el Gobierno efectúe en calidad de acreedor o deudor;
- Investigar cualquier presunto acto ilegal que afecte a la Nación;
- Realizar revisiones que permitan prevenir posibles irregularidades en la administración pública y fungir como órgano de consulta y ordenador del sistema de control interno de cualquier agencia del Gobierno; y
- Demandar de cualquier agencia, persona física o moral, la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

El cumplimiento de estos deberes son informados en los reportes e informes especiales (libro azul) y en un informe anual que se remite a las Comisiones Investigadoras del Congreso, quienes de hecho controlan periódicamente a la Institución. También la GAO proporciona un informe a los Comités de Jurisdicción de ambas Casas del Congreso sobre las reglas más importantes propuestas por las mismas agencias federales para mejorar su gestión.

La GAO se encuentra dirigida por un Contralor General, que es elegido de una terna presentada por el Presidente de los Estados Unidos al Senado, siendo este último quien lo ratifica. El Contralor General es elegido por un periodo de 15 años y no es reelegible, pudiéndosele destituir por incompetencia física, delitos graves o por cualquier conducta no moral. Está facultado para dictar las bases normativas de la oficina, así como su programa de revisiones.

En su estructura interna, la GAO se compone por una oficina de consejeros, una oficina de operaciones organizada en 13 departamentos que ejercen la labor fiscalizadora y una oficina administrativa compuesta por 6 departamentos que apoyan la labor de la Oficina, además de contar con 11 oficinas filiales en varias ciudades de la Unión Americana, residiendo su sede central en la capital del país.

Para el desarrollo de sus deberes, la Oficina opera con un staff de 3,331 empleados, de los cuales el 75% labora en su sede central y el otro 25% lo hace en las 11 oficinas filiales diseminadas en las ciudades

más importantes de la Unión Americana. Por su grado de preparación, el 50% cuenta con maestría; el 28% son especialistas y el 11% cuenta con algún doctorado.

Es destacable la orientación multidisciplinaria del personal de la GAO, ya que existen contadores públicos (19.9%), administradores de empresas (19.8%), politólogos (16.2%), administradores públicos (14.2%), analistas (11.5%), economistas (12.1%), historiadores (4.6%), y otros (1.7%). Este perfil multidisciplinario de la institución es consistente con la lógica sectorial del gobierno y está encaminado a alcanzar resultados valiosos y oportunos en los diversos temas y entidades revisadas.

El trabajo de la GAO se realiza con base en dos cuestiones básicas: comprobar si los programas del gobierno están cumpliendo sus objetivos y verificar si proporcionan un buen servicio al público.

Esta visión, le permite buscar la eficacia y la eficiencia en el control del gasto público mediante instrumentos normativos y de alta tecnología informática, permitiendo así, la fiscalización del gobierno en los productos más versátiles y sofisticados. Los diferentes tipos de auditoría efectuadas por la GAO son: auditorías financieras; de desempeño; de desarrollo; ambientales y de regularidad.

Después de efectuadas estas revisiones, la GAO emite las recomendaciones respectivas a cada órgano de gobierno, y una vez concluido este ejercicio, la GAO expone una opinión sobre el estado que guarda la Administración Pública Federal.

Para verificar el desempeño de su trabajo, la GAO mide su labor por medio de métodos cuantitativos anuales y metas cualitativas multianuales.

La medición del funcionamiento anual se da por medio de indicadores que miden los resultados obtenidos en función de las metas trazadas por la Oficina y la utilidad de éstos al Congreso. De los siete indicadores existentes, cinco miden el beneficio de las recomendaciones e información emitida por la GAO:

Fiscalización Superior Comparada

OFICINA GENERAL DE RESPONSABILIDAD DE ESTADOS UNIDOS

Indicadores anuales de funcionamiento

Indicador	Descripción
Ventajas Financieras	Son las ventajas monetarias que la GAO le brinda al Gobierno Federal, mediante la disminución de costos de operación de las agencias federales, el mejoramiento de los servicios al público (medibles), el logro de mejores acciones financieras, e impuestos, entre otros aspectos.
Otras Ventajas	Son las ventajas que no se pueden estimar en términos monetarios, pero si en servicios mejorados al público
Nuevas recomendaciones efectuadas	Son el número de recomendaciones efectuadas al término de la revisión del ejercicio en curso.
Recomendaciones implementadas	Mide el avance de las recomendaciones implementadas por las agencias del gobierno, en comparación con los últimos cuatro ejercicios ya revisados.
Porcentaje de productos con recomendaciones	Mide el porcentaje de los productos emitidos por la Oficina que incluyen por lo menos una recomendación, puesto que no todos sus productos incluyen alguna recomendación, ya que varios son informativos.

Fuente: GAO.

Las restantes dos mediciones son la Medición en el Servicio y la Medición del Personal. En la primera se evalúa el porcentaje de puntualidad en que los productos fueron entregados en el tiempo convenido con el Congreso y el número de audiencias en que la Oficina presentó testimonios ante el mismo. En el segundo, se evalúa el desempeño de los recursos humanos, por medio de los siguientes estándares:

OFICINA GENERAL DE RESPONSABILIDAD DE ESTADOS UNIDOS

Indicadores utilizados para medir el funcionamiento del personal

Indicador	Descripción
Nueva tasa de ocupación	Es el cociente del número de la gente empleada entre el número que se planeó emplear.
Tarifa de aceptación	Es el cociente del número de los aspirantes que aceptan las ofertas laborales hechas por la GAO y el número de las ofertas realizadas.
Tarifa de retención	Mide el número de las separaciones laborales producto del agotamiento.
Desarrollo de personal	Por medio de una encuesta anual que se hace a los empleados de la Oficina, se mide el grado en que el trabajador se siente capacitado dentro y fuera de la Oficina.
Utilización del personal	A través de la encuesta, se mide el grado en que el personal se siente utilizado según sus aptitudes y habilidades.
Dirección	Sobre la encuesta realizada al personal se mide el grado de cumplimiento de ciertas cualidades específicas de los mandos directivos de la Oficina, como liderazgo, trato a personal, eficacia en la toma de decisiones, etc.
Clima de organización	De la encuesta anual, se mide el porcentaje en que la gente empleada se siente parte de un trabajo en equipo y el nivel de su satisfacción laboral.

Fuente: GAO.

Por otra parte, las metas de funcionamiento multianuales determinan si el trabajo colectivo de la GAO en periodos mayores a un año logró el cumplimiento de las metas trazadas en sus planes estratégicos.

En los últimos años, la GAO ha iniciado la construcción conjunta de indicadores con otras entidades encargadas de realizar fiscalización, como la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) y algunas otras organizaciones domésticas o externas.

El funcionamiento de todas estas medidas en conjunto, muestra el nivel de calidad en que la Oficina debe estar laborando, al mismo tiempo que se identifican las áreas en las que se debe mejorar. Su proceso de mejora es de forma constante, vía la determinación de blancos específicos (metas a alcanzar).

La GAO se ha centrado en el desarrollo de un *Plan Estratégico* a seis años que se actualiza cada trienio y está basado en cuatro objetivos:

1. Proporcionar servicios oportunos y de calidad al Congreso y al Gobierno Federal, que ayuden a garantizar el bienestar y la seguridad financiera de la población americana. Este plan contempla más de 21 objetivos específicos, entre los que destacan, verificar las necesidades de la población en materia de salud y analizar la eficacia de la educación, los programas de nutrición de la niñez, los sistemas de retiro, los sistemas de impartición de justicia y los sistemas de infraestructura física nacional.
2. Proporcionar servicios al Congreso y al Gobierno Federal para responder a las amenazas de la seguridad y a los desafíos de la interdependencia global. Entre los objetivos estratégicos de este plan destacan, el de asegurar la constante capacitación de las fuerzas militares y responder al impacto económico y de seguridad de los mercados globales.
3. Ayudar a transformar el manejo financiero y el papel del Gobierno, con la finalidad de mejorar la implantación de políticas públicas y alcanzar las metas nacionales. En este plan los principales objetivos estratégicos son, examinar el desempeño del gobierno en el cumplimiento de las metas nacionales, apoyar su transformación, identificar las deficiencias de las agencias federales y analizar la situación financiera del gobierno.

4. Maximizar el papel de la GAO como una agencia federal modelo y como entidad fiscalizadora de clase mundial. Este plan integra más de 400 acciones orientadas a lograr una mayor productividad del órgano, entre las que se encuentran, mejorar continuamente sus productos, sus métodos de revisión y su capital humano, aplicar una mayor tecnología en sus procesos y contribuir a la mejora de las técnicas de auditoría a nivel internacional.

También este plan estratégico contempla una fuerte política de mejora continua de su planta laboral, mayor protección a la diversidad de género con un esquema de acceso igualitario a oportunidades, fomento al liderazgo, capacitación continua, retención del talento de sus trabajadores y mejoramiento de percepciones y compensaciones económicas.

En el desarrollo de estos objetivos, la GAO ha realizado una labor integral de estudio y actualización del órgano, según las nuevas tendencias internacionales de investigación y de modelos de auditorías.

Por otro lado, la GAO se ha esforzado por encaminar parte de sus revisiones hacia el análisis de riesgos, donde estima su probabilidad de ocurrencia, recomienda medidas precautorias y verifica su ejecución.

Los métodos de identificación del riesgo incluyen actividades cualitativas y cuantitativas, como la utilización de una planeación estratégica de resultados por auditoría, conocida como evaluación integral del riesgo. Una vez identificados los riesgos, la GAO los analiza y determina sus posibles efectos e impactos en la economía de los órganos de Gobierno.

Como resultado de su gestión, el último Informe de la GAO menciona que el 90% de las revisiones efectuadas fueron a petición del Congreso y el 10% restante conforme a lo que la legislación le permite. El Informe también menciona que seis de siete indicadores de desempeño de la Oficina acusaron mejoría con relación a años anteriores, con excepción del indicador de puntualidad en la entrega de productos al Congreso que se mantiene en los mismos niveles de los últimos años, aunque en proporciones del 97-98%.

Unidad de Evaluación y Control

OFICINA GENERAL DE RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS
Resumen anual de funcionamiento por objetivos

Medidas de desarrollo	2000	2001	2002	2003	2004		2005
					Proyectado	Ejecutado	Proyectado
Beneficios fiscales (billones de dólares)	23.2	26.4	37.7	35.4	35.0	44.0	37.5
Otros beneficios	788	799	906	1,043	900	1,197	1,000
Porcentaje de recomendaciones implementadas	78%	79%	79%	82%	79%	83%	80%
Nuevas recomendaciones efectuadas	1,224	1,563	1,950	2,175	1,500	2,790	n.d.
Nuevos productos con recomendaciones	39%	44%	53%	55%	50%	63%	55%
Testimonios ante el Congreso	263	151	216	189	190	217	185
Puntualidad en la entrega de productos	96%	95%	96%	97%	98%	97%	98%

n.d.:No disponible

Fuente: GAO.

Entre las ventajas financieras logradas por la GAO, destaca la recuperación de 44 billones de dólares al Gobierno, estos es, 95 dólares recuperados por cada dólar invertido a la Oficina o bien, 13.7 millones de dólares recuperados por empleado de la GAO.¹⁸ De estas ventajas, el 61% se logró por recomendaciones hechas al Congreso y a las agencias federales que dieron lugar a cambios en leyes y mejores regulaciones, el 25% por reformas introducidas por las agencias de Gobierno para mejorar su servicio y el 14% por cambios en el desarrollo de la calidad del ejercicio presupuestal, todas sustentadas con base en información de la GAO y traducidas en algún beneficio monetario.

Como ventajas no financieras, la Oficina entregó en promedio mil informes en el año, mismos que ayudaron a formar legislación trascendente en varias materias.

Asimismo, la consolidación de recomendaciones se incrementó en 83%, con lo que se acrecentó la eficacia de programas y agencias federales. De igual forma, la GAO compareció más de 200 veces ante el Congreso, contribuyendo así a la discusión sobre una variedad de asuntos. El logro de estas medidas indica que el desempeño de la GAO ha sido satisfactorio.

En materia presupuestaria, los recursos económicos destinados a la GAO durante el 2004, fueron de 487.5 millones de dólares, casi 13.5

¹⁸ El Presupuesto Federal Ejercido (PFE) por los Estados Unidos en el ejercicio del 2004 fue de 2,292 billones de dólares, según datos de la Office of Management and Budget. Esto implica que los 44 billones de dólares recuperados por la GAO significaron el 1.91% del PFE de ese año.

millones más que lo destinado para 2003, mismos que se utilizaron para cubrir costos obligatorios e incontrolables.

Del total del presupuesto, el 79.4% se destinó al pago de nómina, el 10% al pago de servicios de mantenimiento de edificios y hardware, el 3.3% para renta de espacio y equipo de cómputo, el 3.0% para gastos de depreciación y el 4.3% para otros gastos. El costo de operaciones netas según las cuatro metas estratégicas de la Oficina son los siguientes:

OFICINA GENERAL DE RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS
Información presupuestaria
(millones de dólares)

Concepto	Año fiscal 2003		Año fiscal 2004	
	mdd	(%)	mdd	(%)
Total de recursos presupuestarios	474.3	100.0%	487.5	100.0%
Total de gastos	451.3	95.2%	469.0	96.2%
Costo neto de operaciones por tipo de metas:	471.1	99.3%	490.1	100.5%
Meta 1: Lograr bienestar y seguridad financiera	186.4	39.3%	194.7	39.9%
Meta 2: Modificar la estructura de seguridad por desafíos de globalización	122.0	25.7%	131.7	27.0%
Meta 3: Transformar al Gobierno Federal	144.9	30.6%	145.8	29.9%
Meta 4: Maximizar el actuar de la GAO	20.0	4.2%	23.4	4.8%
Reembolsos no atribuibles a las metas	-2.2	n.a.	-5.5	n.a.

n.a. No Aplica
Fuente: GAO

En el cuadro anterior se puede apreciar que el presupuesto ejercido por la GAO tiene una orientación hacia el logro del bienestar y seguridad financiera, que concentra casi 40% de los costos de operación; llama la atención el enfoque para transformar al gobierno federal, que ejerce el 29.9% del costo, lo que habla de la estrategia de la GAO para aplicar sus recomendaciones.

Para el ejercicio 2005, el proyecto de presupuesto de la GAO estima un incremento de 1 millón de dólares, con el que se pretende cubrir el incremento de la inflación, elevar la productividad de los empleados y ampliar la aplicación de la tecnología.

En materia de cooperación internacional, la GAO participa, junto con otras 10 oficinas de fiscalización en el mundo, en el desarrollo de un plan estratégico a cinco años que transforme el funcionamiento de la INTOSAI, además de ser miembro activo de los estándares de revisión del organismo internacional y de preparar a los funcionarios de esa entidad.

Del mismo modo, la GAO ha realizado junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un programa de entrenamiento para funcionarios de varios órganos de fiscalización a nivel mundial. Solamente en el presente año, cerca de 22 funcionarios pertenecientes a Órganos de fiscalización de Asia, América Latina, Europa y África, pasaron más de cuatro meses aprendiendo los métodos y manejos de la GAO.

Debido a la importante labor de la GAO, en el presente año el promedio diario de visita a su Portal de Internet es de 10 mil personas al día, descargándose de éste más de un millón de productos.

Entre los usuarios más frecuentes de los productos y servicios que ofrece la GAO están congresistas, público en general y prensa, lo que refuerza su compromiso con la transparencia como principio rector de su actuar.

En ese sentido, la GAO considera vital el desarrollo de su infraestructura física y del software para desarrollar una base de datos confiable y rápida que dote de una mayor transparencia su trabajo.

Gran Bretaña (Reino Unido)

En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte opera la Oficina Nacional de Auditoría (NAO), la cual es relativamente reciente, 1983. No obstante, la función pública de intervención y fiscalización sobre el gobierno central del Reino Unido, tiene una historia mucho más añeja. La referencia más temprana con que se cuenta es la del Interventor del Ministerio de Hacienda en 1314.

En 1559 se establecen los interventores con la reina Elizabeth I, con la responsabilidad formal de revisar pagos del Ministerio de Hacienda. Este sistema se fue extinguiendo y en 1780 un estatuto designó comisiones para revisar las cuentas públicas.



Nombre oficial	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
Capital	Londres
Gobierno	Monarquía Constitucional
Superficie	94,526 millas ² 244,820 km ²
Población	59,647,790 (est. julio 2001)
Fuente: Mapquest.com, 2005.	

A partir de 1834, las Comisiones trabajaron en el proceso de fiscalización, para finalmente entrar en un proceso de modificaciones que culminó con las reformas legales de 1983, que dotaron a Inglaterra de un marco normativo de vanguardia.

La función de la NAO es revisar las cuentas de todos los departamentos y agencias gubernamentales, así como una amplia gama de diversos cuerpos públicos, divulgando a la Comisión de Cuenta Pública del Parlamento el estado de la economía, eficacia y eficiencia con la que manejan el uso de los recursos públicos.

Su misión central es mejorar el desempeño de la Administración Pública y ayudar al parlamento en el escrutinio de las cuentas federales.

Asimismo, para llevar a cabo sus funciones, el personal de la NAO está obligado a cumplir con un conjunto de principios y valores de actuación entre los cuales destacan la integridad, la cooperación, la excelencia profesional y el valor del capital humano.

La Oficina funge como una organización independiente para el ejercicio de sus funciones y de su presupuesto¹⁹ y está dotada de autonomía técnica y de gestión.

La NAO es supervisada por la Comisión de Cuenta Pública, la cual está integrada por un miembro del Partido en el Gobierno, los líderes de la Cámara de los Comunes, el Presidente del Comité de Cuenta Pública y seis miembros del Parlamento de la Cámara de los Comunes.

Sus funciones están centradas en auditar todo lo que implique la asignación y administración de ingresos y gastos públicos, en particular lo orientado al desarrollo del servicio público para beneficio del pueblo inglés.

La Comisión de Cuenta Pública y la Cámara de los Comunes revisan, por medio de un auditor externo, el desempeño de las finanzas de la NAO, así como el plan y la estrategia de trabajo; emiten un Informe

¹⁹ El Auditor General puede contratar despachos privados para cumplir con la totalidad de sus funciones.

que es valorado para la asignación de requerimientos y proyecciones presupuestales.

El ente de fiscalización posee un código de ética que regula el marco de responsabilidades de la oficina, contralor y staff de apoyo, observando que en la visión, misión y objetivo del organismo se vigile y promueva la integridad, el servicio profesional de excelencia y una conducta íntegra y ética, en particular en lo referente a la confidencialidad del trabajo.

El ente de fiscalización superior cuenta con un proceso de control interno que fija un Consejo de Desarrollo para determinar los objetivos de la Oficina y la forma de alcanzarlos, así como para verificar en reuniones semanales el avance en el cumplimiento de las metas programadas.

El control interno se realiza a través de un equipo especializado en el manejo integral del riesgo y en la búsqueda de una continua certificación en la calidad. Este Consejo emite reportes periódicos en los que se definen los estándares con los que trabaja la Oficina y cuenta con un Comité de Auditoría que supervisa los procedimientos internos de manejo de calidad y difusión de su trabajo.

El Titular de la NAO es un Oficial de la Casa de los Comunes; nombrado por la Reina y ratificado por el Primer Ministro con carácter de irrevocable en su puesto. La información relacionada con sueldos del personal de la NAO es totalmente pública, lo cual busca demostrar el grado de transparencia existente en su organización administrativa.

La estructura interna de la NAO se compone por seis unidades operacionales encargadas de llevar a cabo la labor de revisión. En su estructura laboral, la NAO cuenta con poco más de 800 personas, que laboran en su sede central en Londres y en sus tres oficinas filiales ubicadas en Cardiff, Newcastle y Blackpool.

La NAO recluta anualmente alrededor de 40 pasantes de contabilidad que se capacitan continuamente para ser encargados contables. El personal cuenta con una amplia preparación multidisciplinaria en diversas áreas como la social, estadística y económica, entre muchas otras. Como política interna, la NAO cuenta con normas expresadas

en su código de ética y en su reglamento que promueven una igualdad real entre sus trabajadores.

Para el desarrollo de sus obligaciones, la NAO ejercita revisiones en dos vías, en la primera elabora revisiones a los sistemas de control interno de las agencias federales y en la segunda, ejecuta auditorías para verificar el progreso de su desempeño.

En las revisiones a los sistemas de control interno de las entidades gubernamentales, la NAO busca identificar las deficiencias en los procesos de vigilancia interna, desprendiéndose un informe de recomendaciones, que los titulares de las áreas de gobierno deben acatar.

Con el objetivo de supervisar la actividad de seguimiento de estas recomendaciones, en planificaciones posteriores se identifican las nuevas áreas de riesgo que se hayan descubierto para futuros estudios de impacto.

Como ejemplo de esta labor, en el 2003 la NAO detectó deficiencias en el control financiero de compras del gobierno, en particular en los registros de compras; en respuesta, ésta diseñó nuevas políticas para los manuales de procedimientos de los organismos internos de las agencias federales, donde se fortalece el control a los procedimientos de compras.

Con relación a las auditorías, la NAO cuenta con una metodología de definición de los temas a examinar, a partir de un cuidadoso examen de riesgos del gobierno corporativo y del desarrollo financiero de las entidades. Entre los tipos de auditorías practicadas por la NAO destacan las financieras y de desempeño.

El procedimiento de fiscalización superior en Inglaterra inicia con el reporte presentado por la NAO ante el Parlamento; después el Comité de Cuenta Pública pide evidencia de lo sustentado por la NAO y cuestiona a los señalados como responsables. Posteriormente, el Comité de Cuenta Pública rinde un informe detallado de las observaciones y recomendaciones para corregir las situaciones irregulares detectadas. Inmediatamente el gobierno responde y contesta cada una de las recomendaciones al Comité. Por último, la NAO y el Comité dan seguimiento conjunto a la aplicación de las recomendaciones.

Actualmente, la NAO ha centrado su trabajo en la consolidación de cinco objetivos fundamentales:

1. Llevar a cabo auditorías de carácter financiero sobre el gobierno central y sus departamentos para verificar sus cuentas y reportar sus hallazgos al Parlamento.
2. Examinar la eficiencia y eficacia económica con la que los entes auditados aplican sus recursos.
3. Analizar el reporte de riesgos del sistema financiero con criterios de regularidad.
4. Apoyar al Comité de Cuenta Pública, en el escrutinio sobre los departamentos de Estado de otros cuerpos del gobierno.
5. Controlar el trabajo de fiscalización sobre el dispendio de recursos de los cuerpos ejecutivos del gobierno.

En el desarrollo de estos objetivos, la NAO aplicó durante 2003 cerca de 600 auditorías, que se reportaron a través de 50 informes al Parlamento y, durante 2004, se realizaron 556 auditorías reportadas en 60 informes, con un costo promedio de cada informe de 192 mil dólares.

Como producto de su trabajo, la NAO produjo en 2003 un beneficio fiscal real de 786.7 millones de dólares, esto es, por cada dólar erogado por la NAO, se recuperaron ocho. En ese mismo año, más del 94% de las recomendaciones efectuadas en los Informes remitidos al Parlamento, fueron aplicadas por los entes auditados.

Respecto al presupuesto de la NAO, se ha procurado que éste se incremente gradualmente, de tal manera que mientras en 2003 contó con un presupuesto de 84.2 millones de dólares, para 2004 fue de 104.0 millones de dólares, y para el año fiscal de 2005 el requerimiento presupuestal neto solicitado fue de 110.2 millones de dólares estadounidenses.

Un tema a destacar en el trabajo de la NAO es que, como parte de su planeación de desarrollo inmediato, considera darle un peso importante a la ciudadanía en su función de fiscalización superior, para lo cual diseñó modelos de participación ciudadana que tienen como objetivo fortalecer el acceso a la información y la denuncia pública operativa.

En la parte internacional, la NAO ha participado en licitaciones para obtener contratos internacionales de fiscalización y auditoría. Por otro lado, ha impartido conferencias sobre buenas prácticas de gobierno en áreas de salud y seguridad para evitar el fraude.

Por otra parte, recientemente, la NAO emprendió un nuevo programa de entrenamiento y desarrollo a su staff para fortalecer su liderazgo como institución de vanguardia a nivel mundial, el cual asegura que su personal tenga como mínimo un promedio de 220 horas de capacitación por empleado en un periodo de tres años.

En ese sentido, la NAO cuenta con una solidez institucional tan grande que en 2004 le permitió enviar a 90 personas a distintos países para brindar asistencia técnica a 28 proyectos de fiscalización. En complemento, en ese mismo año, recibieron a 455 auditores y especialistas extranjeros para capacitarlos.

Actualmente, la NAO está inmersa en un profundo proceso de apoyo a su personal en áreas como capacitación, mejora de sus condiciones laborales y de seguridad social, lo que permite inferir que su capital humano es el más importante de sus pilares para llevar a cabo su tarea. Esta lógica se identifica de manera reiterada con el resto de los modelos del sistema anglosajón.

Islandia

La rendición de cuentas en Islandia se remonta a más de 100 años cuando el Rey Danés, en 1874, presentó una Constitución que concedía al parlamento Islandés (Althing²⁰) facultades para inmiscuirse en asuntos del manejo interno de la Administración Federal incluyendo el presupuestario. En 1879, la fiscalización de las cuentas nacionales era una función administrativa independiente y la ejercía personal de oficinas gubernamentales.



Nombre oficial	República de Islandia
Capital	Reykjavík
Gobierno	República Constitucional
Superficie	39,769 millas ² 103,000km ²
Población	277,906 (est. julio 2001)

Fuente: Mapquest.com, 2005.

²⁰ El Parlamento Islandés es unicameral y se compone de 63 miembros que son elegidos por voto popular cada cuatro años.

Después, esta función pasó al Ministerio de Finanzas del Estado, siendo hasta 1931 cuando la legislación separó la contabilidad del Estado y la fiscalización de las cuentas públicas, pero aún regida por el Ministerio de Hacienda.

Es hasta 1944 cuando nace formalmente la Oficina Nacional Auditora de Islandia (INAO, por sus siglas en inglés) luego de obtener la autonomía de la Corona Danesa,²¹ pero hasta 1987 las funciones de esta Oficina se transfieren al Parlamento. La INAO emerge como el principal órgano de revisión de las cuentas de la Hacienda Pública Federal, supervisando el buen uso del dinero público y su pertinente mejora.

La base legislativa islandesa estipula que la INAO es un órgano independiente que funciona bajo los auspicios del Parlamento Islandés. El Comité Presidencial del Parlamento es quien se encarga de designar al Auditor General por un periodo de seis años, al que se le delegan las responsabilidades para determinar libremente la estructura del personal, además de contar con la autonomía técnica y de gestión para determinar los procedimientos metodológicos aplicables para su labor.

Entre las responsabilidades de la INAO destaca la comprobación de los estados financieros anuales del Gobierno, sus distintos ministerios y sus empresas estatales, analizando si los fondos utilizados son acordes con las disposiciones del Parlamento en el presupuesto general y suplementarios, al tiempo que brinda el soporte de un análisis especializado a las distintas comisiones parlamentarias que trabajan sobre materias financieras del gobierno.

La INAO está facultada para solicitar en cualquier momento la información que considere fundamental a entidades públicas, personas físicas y en general a todo aquel que posea información relevante de las finanzas públicas.

Entre los principales tipos de revisiones efectuadas por la INAO se encuentran las auditorías financieras, de desempeño y ambientales,

²¹ La República de Islandia obtuvo su independencia el primero de diciembre de 1918; sin embargo, se convirtió en un Estado soberano bajo la Corona Danesa. El 17 de julio de 1944, Islandia se declara independiente de Dinamarca.

acentuando su inspección en verificar que las operaciones fiscales de la economía nacional sean eficaces y congruentes con los objetivos de Gobierno y las regulaciones normativas, promoviéndose así el gasto rentable y prudente del dinero público y la eficiencia de la administración pública.

Cabe destacar que la mayoría de los reportes producidos por la INAO con relación a las auditorías financieras y de control interno, solamente son publicadas para las estructuras de gobierno y los ministros a los que compete esa cuestión; sin embargo, algunos reportes, y particularmente los vinculados a las auditorías de operaciones, son remitidos al Parlamento para su inspección.

La INAO ha puesto especial atención en las auditorías financieras aplicadas a cualquier organismo del Estado, con la finalidad de establecer parámetros mínimos de calidad en la prestación de estos servicios. Para esto, la INAO se enfocó en el manejo del riesgo de empresas y agencias o secretarías públicas, desarrollo de los recursos humanos por medio de la especialización, análisis de la calidad de los servicios que prestan las entidades públicas y análisis de la calidad del enfoque de los subsidios públicos a la actividad económica general del Estado.

Entre las principales responsabilidades de la INAO se encuentran las siguientes:

- Realizar revisiones de orden financiero, gestión, desempeño y ambientales.
- Revisar los estados financieros de las agencias y empresas propiedad del Estado, observando que sean verídicos y se refleje en sus operaciones y situación financiera.
- Evaluar la eficacia y eficiencia del gasto público, así como los fondos del Estado por medio de auditorías.
- Dar parte de sus proyectos por medio de informes y comparencias al Parlamento.

Para la realización de estas actividades, la INAO se organiza en siete adscripciones, las primeras tres las ocupa el Auditor General, seguido de un Secretario y de un Grupo de Trabajo, y las cuatro restantes son las direcciones encargadas de ejecutar la labor inspectora del órgano de fiscalización:

- División Auditora de Finanzas. Esta área se encarga de llevar a cabo las auditorías financieras de las estructuras centrales del Gobierno Islandés. Además, esta división tiene el papel de examinar los mecanismos internos de los cuerpos públicos.
- División de Funcionamiento. Se encarga de llevar a cabo auditorías en las agencias y empresas del Estado, enfocadas a revisar el detalle y la eficacia en el uso del dinero público. También se encarga de supervisar el uso del dinero público incluyendo los gastos del Parlamento.
- División Legal y Ambiental. Esta área se encarga de brindar apoyo y asesoría legal, conforme al estatuto interno, a las demás áreas.
- División de Sistemas. Se encarga de suministrar a las agencias y empresas del Gobierno los lineamientos para mejorar la seguridad de sus sistemas informáticos y examinar los aspectos de seguridad de las instituciones. También es responsable de los sistemas electrónicos de la INAO.

La estructura de organización de la INAO es independiente de los ministerios y organizaciones del Estado, lo que garantiza su autonomía e imparcialidad.

Dentro de su conformación interna, la INAO cuenta con un total de 51 empleados permanentes, de los cuales 29 son hombres y 22 mujeres; el promedio de edad del personal es de 46.5 años; y el 80.4% de su personal cuenta con título universitario en diversas disciplinas tales como contaduría, economía, ingeniería y lengua islándica. La permanencia promedio de los empleados es de 9.6 años, esto es, levemente abajo de la longitud media de permanencia del personal de otras instituciones nórdicas de fiscalización superior.

OFICINA NACIONAL AUDITORA DE ISLANDIA					
Permanencia promedio en años de servicio por empleado 2003					
Islandia	Dinamarca	Finlandia	Noruega	Suecia	Promedio
9.6	14.3	11.8	9.5	9.3	10.9

Fuente: INAO

Durante 2003, la INAO certificó más de 370 cuentas anuales, produjo 274 informes de fiscalización, elaboró 17 informes al Parlamento y editó 2 publicaciones especiales. Para su realización se laboraron 76,440 horas hombre, lo que significó un aumento de más de 10,168

horas laboradas respecto a 2002, con lo que de manera general la INAO incrementó su rendimiento.

En el mismo año, la INAO hizo pública su página Web, donde pone a disposición del público su información almacenada en más de 18,394 documentos.

En materia presupuestaria, durante 1999 a 2002 los recursos asignados a la INAO para el cumplimiento de sus funciones, se ejecutaron de conformidad con lo aprobado, siendo la excepción el 2003, donde el órgano excedió su gasto en 195 mil dólares (15 millones de coronas islandesas) respecto de lo presupuestado en 3.7 millones de dólares.

En la estructura de costos de operación de la INAO, en los últimos años, cerca del 60% correspondió a la División de Auditoría Financiera, 26% a la División de Funcionamiento, 7% a la División legal y ambiental, y 9% a la División Central.

La INAO ha destacado por su esfuerzo realizado en materia de información para la toma de decisiones de las agencias de Gobierno, para lo cual se ha certificado la información de los cuerpos de Gobierno, mejorado la selección de los órganos a fiscalizar conforme al grado de importancia financiera, e incrementado el número de acciones derivadas de las recomendaciones de la INAO.

Como parte de su política de mejora continua, la INAO ha firmado convenios de cooperación internacional con varias naciones, con el objetivo de modernizar y hacer más eficientes sus estándares y metodologías de fiscalización. Entre los convenios destaca el suscrito con Gran Bretaña, mediante el cual se recibió asistencia profesional en materia de las revisiones de desempeño y los métodos de fusión de organismos de seguridad social del Estado.

Asimismo, la INAO forma parte de la Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa (EUROSAI) y la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), donde participa continuamente en los equipos de trabajo y atiende las visiones y procedimientos publicados por el organismo, muchos de los cuales son la base para fijar sus propios estándares y procedimientos.

Nueva Zelanda

En los últimos 15 años, la nación de Nueva Zelanda realizó progresos importantes en la formulación de un nuevo marco legislativo para el órgano encargado de vigilar las cuentas públicas del gobierno. Este esfuerzo quedó plasmado en la creación de la Oficina General de Auditoría y Control (OCAG, por sus siglas en inglés) erigida por el Parlamento²² en la Ley de Auditoría Pública de 2001, donde se le otorga plena independencia administrativa, técnica y económica del Poder Ejecutivo.

El objetivo principal de la OCAG es salvaguardar los recursos del sector público. Se encuentra integrada por la Oficina del Contralor General, la Auditoría de Nueva Zelanda y las Auditorías del Sector Privado, éstas últimas se constituyen con una combinación de recursos materiales, personales y financieros de carácter privado y público. La OCAG está obligada a asistir al Parlamento y a sus Comisiones, informando de su trabajo por medio de un Reporte Anual, entre otros reportes.

La OCAG está presidida por un Auditor General, el cual es propuesto por el Parlamento y nombrado por el Gobernador General por un periodo de siete años; sólo puede ser removido por el Gobernador General bajo la dirección y supervisión del Parlamento por causa de incapacidad, negligencia y mala conducta.

El Auditor General es Oficial del Parlamento, por lo cual es responsable ante él, pero independiente del Gobierno. El Auditor no puede ser mayor de 60 años, ni ostentar otro cargo de confianza.



Nombre oficial	Nueva Zelanda
Capital	Wellington
Gobierno	Democracia Parlamentaria
Superficie	103,738 millas ² 268,680 km ²
Población	3,864,129 (est. julio 2001)

Fuente: Mapquest.com, 2005.

²² El Parlamento es el órgano legislativo supremo de acuerdo con la legislación de Nueva Zelanda, el cual cuenta con poderes exclusivos para recaudar y autorizar el desembolso de recursos públicos. Es un órgano unicameral, y es elegido por el sistema de elección proporcional. Los Ministros del Poder Ejecutivo proceden del Parlamento y a él le son responsables.

En la estructura de la OCAG existe la figura de Auditor Adjunto,²³ el cual representa y asiste en su labor al Auditor General.

Entre sus principales obligaciones, la OCAG debe auditar todo dinero de carácter público, reservas de fondos pertenecientes a los órdenes del Gobierno Federal y toda contabilidad de cualquier persona con responsabilidad en el manejo, colecta, recepción, custodia y expedición de dinero público.

La Ley autoriza a la OCAG establecer su programa de trabajo y a determinar el enfoque de las auditorías e investigaciones que se realicen; pero le impone la obligación correspondiente de consultar al Parlamento sobre estos asuntos y de facilitarle información al respecto para su consideración, análisis y aprobación final.

La OCAG está facultada para requerir en tiempo y forma a cualquier persona o institución pública o privada, información específica relacionada con sus estados contables y tiene atribuciones para establecer procedimientos jurisdiccionales en caso de que no se le proporcione dicha información.

Asimismo, goza de otros mecanismos de obtención de información como documentos y explicaciones, citar a particulares para que presten declaración (incluso bajo juramento) e inspeccionar cualquier cuenta bancaria cuando existan sospechas de que se ha cometido peculado o fraude.

El único límite de las atribuciones expuestas es la obligación de contar con un mandato judicial para poder ingresar en locales particulares o inspeccionar cuentas bancarias de personas físicas. Esta salvaguarda ha sido concebida para amparar el derecho de los particulares a no verse sometidos a registros o embargos injustificados, derecho que está garantizado en la Carta Neozelandesa de Derechos y Garantías Fundamentales.

La facultad de informar desempeña un papel fundamental dentro de las funciones del Auditor General y sus relaciones con el Parlamento,

²³ El Auditor General Adjunto también es Oficial del Parlamento; es nombrado por recomendación del Parlamento por un periodo de cinco años como máximo y, en ausencia del Auditor General, realiza sus funciones.

el Poder Ejecutivo y las Administraciones Locales, pues ésta debe ser discreta y objetiva. La Ley de Auditoría Pública contiene disposiciones específicas relacionadas con la presentación de informes:

- Obligación de informar públicamente al Parlamento al menos una vez al año, en forma adicional al informe anual del Auditor General.
- Obligación de informar a un Ministro, un Comité Especial, un Organismo Público o un Particular, respecto de todo asunto que emane del cumplimiento y el ejercicio de las funciones, obligaciones y facultades del Auditor General y del que a juicio de éste sea conveniente informar para garantizar sus derechos fundamentales de defensa.

El seguimiento de los informes es actualmente una prioridad fundamental para la OCAG, ya que permite abundar en las observaciones realizadas a los entes auditados, incluso los fideicomisos de carácter público, los cuales deben acatar las observaciones de manera satisfactoria.

Sin embargo, la ausencia de una Comisión de Cuentas Públicas, como fuente principal de interacción funcional con el Parlamento y la falta de un trámite oficial mediante el cual el Parlamento y el Poder Ejecutivo revisen los informes del Auditor General y respondan a ellos, son puntos débiles reconocidos por la misma.

La OCAG cuenta con un staff de 250 personas que laboran en dos unidades operativas:

- La Oficina del Auditor General, que es responsable de realizar auditorías de desempeño, estudios especiales e investigaciones, fijar los estándares de revisión y la planeación estratégica de la auditoría, asesorar al Parlamento y supervisar el funcionamiento de los interventores.
- La Auditoría de Nueva Zelanda, que es la responsable de realizar las revisiones financieras anuales del informe del Auditor General, abasteciendo de otros servicios de revisión y aseguramiento a las entidades públicas. Cabe mencionar que la

OCAG también cuenta con un Código de Ética con base en el cual realiza todas sus funciones.

La administración de la OCAG, suele emplear consultores externos independientes que representan un gasto importante para su presupuesto, por lo cual se está optando por un modelo conservador de capacitación interna, para dotarlo de herramientas multidisciplinarias; desarrollar tecnologías de investigación y un modelo integral de informática que les brinden una mayor capacidad para realizar sus funciones.

El procedimiento presupuestario, para autorizar recursos a la OAG es el siguiente:

- La OAG presenta un Proyecto de Plan Anual a la Comisión de Oficiales del Parlamento. Esta Comisión está presidida por el Presidente del Parlamento y cuenta con otros siete miembros.
- El Parlamento hace observaciones sobre el proyecto y se asesora con el Ministerio del Tesoro, el cual le recomienda la cuantía de la consignación anual de recursos para el Auditor General, para que se incluya en un proyecto de ley sobre consignaciones de créditos.²⁴

El Auditor General tiene atribuciones exclusivas para fijar los honorarios por concepto de auditorías practicadas. Al final de cada ejercicio económico, el Auditor debe preparar y presentar al Presidente del Parlamento un Informe Anual en el que figuren estados financieros comprobados. Los estados financieros incluyen un estado sobre el desempeño de los servicios públicos.

El presupuesto de la OCAG para el año 2004, fue de 26.9 millones de dólares estadounidenses, de los cuales 3.7 millones de dólares provinieron de parte de la Corona y 23.2 millones de las entidades revisadas. Este dinero fue el que le permitió llevar a cabo su encomienda.

²⁴ Las consignaciones anuales de recursos son una combinación de financiamiento parlamentario directo que se destina sobre todo a auditorías de gestión, investigaciones y a la función de asesorar y asistir a los comités especiales.

Durante el mismo 2004, la OCAG llevó a cabo 4,070 auditorías a órganos públicos, lo que le permitió mantener su ranking en el combate a la corrupción de Transparencia Internacional, ubicándose en el cuarto lugar. Se dio respuesta a 179 comparecencias ante el Parlamento, contra 169 en el año 2003.

OFICINA GENERAL DE AUDITORÍA Y CONTROL DE NUEVA ZELANDA

Costo de Operaciones por tipo de Actividad

Actividad	2003 Ejecutado	2004 Planeado	2004 Ejecutado
Costo Total de operaciones (miles de dólares)	22,941	25,879	26,941
Reportes y Avisos al Parlamento			
Número de reportes públicos generados	15	12	18
Número de reportes dirigidos a los Comités del Parlamento	205	160	153
Respuestas a los contribuyentes	162	300	179
Costo (miles de dólares)	2,874	3,499	3,474
Función de Contralor			
Número de cuentas y estados certificados	245	245	249
Costo (miles de dólares)	138	172	167
Auditorías a Entes que no han tenido todavía derecho a una audiencia			
Número de auditorías practicadas	401	338	338
Auditorías publicadas al fin de año	117	170	115
Costo (miles de dólares)	2,122	2,655	2,302
Auditorías a otros entes o actividades relacionadas con su trabajo			
Número de auditorías practicadas	3,791	3,724	3,732
Auditorías publicadas al fin del año	255	180	282
Costo (miles de dólares)	17,807	19,553	20,998

Fuente: OCAG.

Nueva Zelanda continúa poniendo especial atención en los procedimientos de auto-inspección de cada órgano de la Administración Pública. Estos procedimientos incluyen un programa de auto-evaluación que abarca a la auditoría interna y los controles financieros, así como la inspección y la evaluación que hacen los directivos con respecto a la eficacia del desempeño.

Perú

En la República del Perú, la rendición de cuentas se remonta a la época virreynal cuando se crea el Tribunal Mayor y Hacienda Real de Cuentas del Virreynato, creado por el Rey Felipe III de España, con la finalidad de examinar las cuentas públicas de los órganos de Gobierno. En 1929 se creó por decreto supremo la Contraloría General de la República (CGR), cuyas funciones básicas se centran en fiscalizar de manera preventiva el gasto público, llevar la contabilidad de la Nación, preparar la Cuenta General de la República e inspeccionar a las entidades del Estado.

En enero de 1964, por mandato de ley, se le otorgó a la Contraloría General la calidad de autoridad superior de control presupuestario y patrimonial del Sector Público Nacional, concediéndole independencia administrativa y funcional.

En la actualidad, la CGR es el órgano superior del Sistema Nacional de Control,²⁵ que vigila el uso eficiente, eficaz y económico de los recursos del Estado, la correcta gestión de la deuda pública, la legalidad de la ejecución del presupuesto público y coadyuva al logro de los objetivos del Estado en el desarrollo nacional.

El ámbito de fiscalización incluye el Sistema Nacional de Control, que agrupa a 2,495 entidades, de las cuales, 1,829 corresponden a municipalidades (83%), 258 son empresas públicas (10.4%) y 302 instituciones del gobierno central y descentralizadas (6.6%).



Nombre oficial	República del Perú
Capital	Lima
Gobierno	República Constitucional
Superficie	496,226 millas ² 1,285,220 km ²
Población	27,483,864 (est. julio 2001)

Fuente: Mapquest.com, 2005.

²⁵ El Sistema Nacional de Control es el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada. Está conformado por la Contraloría General como ente técnico rector, por las unidades orgánicas responsables de la función de control gubernamental de las entidades de carácter sectorial, regional o institucional, y por las sociedades de auditoría externa independientes, cuando son designadas por la Contraloría General y contratadas, durante un período determinado.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE PERÚ

Ámbito del Sistema Nacional de Control

Tipo de Entidad	Número de Entidades
Total	2,495
Gobierno Central e Instituciones Descentralizadas	302
Organismos Autonomos, Universidades	43
Gobiernos Regionales	25
Proyectos de Inversión	38
Empresas nacionales, regionales y municipales	258
Municipalidades	1,829

Fuente: Contraloría General de la República de Perú.

Entre las principales responsabilidades del órgano, se encuentran el ejercer en forma directa el control externo posterior, incluyendo la inspección ambiental de todos los actos de las entidades; emitir; recibir y atender denuncias de la ciudadanía relacionadas con el desempeño de la administración pública, otorgando al denunciante el principio de reserva; recibir y fiscalizar las declaraciones juradas de ingresos y bienes de todo funcionario y servidor público; garantizar el cumplimiento de las recomendaciones que se deriven de los informes de control, disponiendo, si es el caso, el inicio de las acciones legales por daño económico.

De igual forma, ejerce acciones de control previo, encaminadas a emitir opiniones previas sobre operaciones de deuda y adquisiciones de bienes que tengan carácter de secreto militar. También brinda asistencia técnica al Congreso de la República en asuntos vinculados a su competencia y celebrar convenios de cooperación interinstitucional con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

Respecto de su trabajo de fiscalización superior, la Contraloría está obligada a presentar anualmente al Congreso de la República el Informe de Evaluación a la Cuenta General de la República, donde detalla el resultado de sus hallazgos durante el ejercicio a revisión.

Para el desarrollo de sus funciones, la Contraloría puede exigir a toda entidad pública o particular, información indispensable para el cabal ejercicio de sus funciones, aún y cuando tenga el carácter de reservada; citar a tomar declaración a cualquier persona cuyo testimonio resulte útil para el esclarecimiento de los hechos materia de verificación; emitir pronunciamientos institucionales e interpretativos en materia normativa de control gubernamental; dictar

procedimientos para realizar acciones contra la corrupción administrativa y para que los titulares de las entidades rindan cuenta por los fondos o bienes a su cargo. En otras atribuciones, tiene facultad de iniciativa legislativa en materia de control.

La CGR es tutelada por un Contralor General que designa el Congreso a propuesta del Poder Ejecutivo para un periodo de siete años; cuenta también con un Vicecontralor General y cinco órganos centrales encargados de darle funcionalidad al Organismo: de control, de defensa judicial, de asesoría, de apoyo y de una Escuela especializada en capacitar a su personal.

Con relación a su misión Institucional, la Contraloría ha definido cuatro objetivos estratégicos para el período 2002-2006:

1. Lograr el desarrollo institucional. Pretende la mejora continua del capital humano, a través de una política integral que incluye el desarrollo del personal y el desarrollo integral de una plataforma tecnológica como soporte básico de una adecuada gestión.
2. Modernizar y ampliar el control gubernamental. Contempla mejorar la calidad y ampliar los servicios de control en las áreas críticas identificadas, a partir de sistemas de riesgo y de metodologías y técnicas modernas que posibiliten productos y servicios oportunos.
3. Erradicación de la corrupción. Considera el combate a la corrupción en un marco institucionalizado, que desarrolle los mecanismos preventivos, correctivos, de sanción y sistemas de inteligencia anticorrupción, fomentando la participación ciudadana en la gestión y control del uso de los recursos del Estado.
4. Fortalecer el Sistema Nacional de Control. Persigue establecer mejoras en la capacidad técnica, operativa y desempeño de los órganos del sistema y asegurar la integración de sus acciones, mediante la optimización de las funciones de planeación, supervisión y evaluación.

Para el desarrollo de estas cuatro prioridades institucionales, la CGR trabaja en tres grandes áreas: la de gestión de control gubernamental, las acciones vinculadas al Sistema Nacional de Control y el avance en su gestión interna.

En el primero, ejerce acciones de control posterior y previo a todas las entidades del sector público. En este sentido, durante el último Informe de gestión presentado por la CGR, en el año 2002, la Contraloría efectuó 931 acciones y actividades de control, de las que 266 corresponden a acciones de control posterior y control previo y 665 a actividades de control, cuya atención se realiza sobre la base de labores de evaluación, supervisión y verificaciones.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE PERÚ	
Revisiones efectuadas 2002	
Acciones y Actividades de Control	Número de revisiones 2002
Total	931
1. Acciones de Control	266
Acciones de control posterior	214
Control previo de acciones de obra	27
Control previo de adquisiciones (S. Militar)	13
Control previo operaciones (Deuda)	12
2. Actividades de Control	665
Atención de denuncias	608
Acciones rápidas	11
Supervisiones transf. Gob. Regional	25
Control Macroadministrativo	3
Supervisión de OCy SOA	18

Fuente: Informe de Gestión CGR Perú, 2002.

Producto de las acciones de control posterior se emitieron 248 informes, donde en 113 se determinaron responsabilidades administrativas y en 135, responsabilidades civiles y penales. Entre los delitos más recurrentes se encuentran, el peculado, la concusión, abuso de autoridad y delitos contra la fe pública. El total de estas irregularidades determinaron un perjuicio económico al Estado por un monto de 348.1 millones de dólares (1,225.3 millones de nuevos soles peruanos).

De la misma forma, en el primer semestre del 2003, la CGR había efectuado un total de 175 acciones de control posterior, con un perjuicio económico para el Estado de 7 millones de dólares (24.6 millones de nuevos soles peruanos).

Respecto de las actividades de control, la CGR también recibe y atiende denuncias formuladas tanto por el Congreso y por la propia administración federal, como por la ciudadanía. Asimismo, ejecuta las denominadas acciones rápidas que se empezaron a implementar a

partir de 2002, con las que la CGR pretende actuar de manera expedita en ciertos casos donde haya evidencias de corrupción y supervisa la transferencia de recursos a los Gobiernos Regionales.

El control macroadministrativo se ejerce a través de la auditoría a la Cuenta General de la República, de la cual surge una opinión sobre los Estados Financieros consolidados del Sector Público. La supervisión de Sociedades de Auditoría (SOA) y Órganos de Control Institucional (OCI), evalúa por medio de visitas de supervisión los procesos de control de cada órgano y determina los avances en su plan anual de control.

En materia de combate a la corrupción, la CGR constituyó un grupo de elite para inteligencia anticorrupción, cuya misión es investigar e identificar actos de descomposición aislados y creó la División de Policía adscrita a la CGR con la finalidad de contribuir en investigaciones policiales, pericias y diligencias que permiten la verificación de las denuncias por medios impositivos.

Sobre el control a los gobiernos regionales y locales que forman parte del Sistema Nacional de Control, la CGR revela limitaciones en razón de los escasos recursos humanos,²⁶ la falta de especialización en áreas de gestión moderna y el limitado presupuesto destinado a la capacitación. En ese sentido, se ha emitido un nuevo reglamento para fortalecer el sistema de control en las entidades.

Para el cumplimiento de sus obligaciones, la CGR obtuvo un presupuesto durante el año 2002 de 17.4 millones de dólares estadounidenses, lo que le permitió la ejecución de un mayor número de acciones de control y la adquisición de nuevos equipos especialmente informáticos.

A través de estas adquisiciones, se hizo posible la implementación de 14 módulos informáticos en las diferentes unidades, destacando el Sistema de Auditoría Gubernamental y el archivo permanente virtual, que posibilita el registro sistematizado en cada una de las etapas del ejercicio de control.

²⁶ Al 2002 el Sistema contaba con 2,307 auditores, de los cuales 482 laboran en la CGR y 1,825 en las auditorías internas.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE PERÚ

Presupuesto 2002 (Miles de dólares)

Tipo de Gasto	Presupuesto Ejecido	Estructura %
Total	17,410.8	100.0%
Gasto Corriente	17,058.2	98.0%
Personal	12,141.8	69.7%
Obligaciones provisionales	700.3	4.0%
Bienes y Servicios	3,519.2	20.2%
Otros Gastos corrientes	696.9	4.0%
Gasto de Capital	352.6	2.0%
Otros Gastos de capital	352.6	2.0%

Fuente: Informe de Gestión 2002 CGR Perú.

Por lo que hace a su capacidad operativa, la Contraloría General de la República cuenta con 694 trabajadores, de los cuales 488 se ubican en unidades orgánicas en línea, 179 en las de apoyo, 18 en las de asesoría y 9 en las de alta dirección. Por su perfil educativo, 520 son profesionistas, 82 son técnicos, y 92 son estudiantes y egresados de distintos centros de estudio.

En materia de capacitación, la Escuela Nacional de Control ha realizado en los últimos dos años 728 eventos de capacitación a nivel nacional e internacional, relativos al control gubernamental, gestión pública, normativa del sector público, auditoría financiera, de gestión informática y ambiental.

En la esfera internacional, la Contraloría General de Perú asumió la sede de la OLACEFS en su condición de Presidente Directivo hasta 2002, suscribiendo siete convenios de cooperación técnica con las Contralorías Generales de Ecuador, Paraguay y España, quedando por firmar 11 convenios con entidades nacionales y dos con entidades internacionales.

En los próximos años, las expectativas de la Contraloría están puestas en lograr que las acciones de control posterior sean más eficaces y oportunas, y se apliquen en estrategias de gestión para contribuir a la modernización del estado. También se prevé el desarrollo de acciones de inteligencia financiera que permitan identificar indicios de enriquecimiento ilícito y, en suma, se pretende disponer de un proyecto integral para la modernización de la Contraloría General y del Sistema Nacional de Control.

Tailandia

A pesar de su ubicación geográfica, la fiscalización seguida por el Reino de Tailandia, responde en la actualidad más a las características del modelo anglosajón.

En esta nación, se llevaron a cabo reformas constitucionales en 1997 a través de las cuales se reemplazó al anterior Consejo de Auditoría, por la Oficina del Auditor General, confiriéndosele autonomía financiera, técnica y de gestión. El Auditor General es nombrado por el mando real y ratificado por la Asamblea Nacional por un periodo de cinco años.

El Titular se hace responsable de llevar a cabo todas las auditorías a las agencias de Gobierno, empresas públicas, ministerios, oficinas de administración de provincias y cualquier agencia que esté bajo la Ley Presupuestaria.

La Oficina del Auditor General cuenta con apoyo para examinar y tener acceso a cualquier información de agencia de auditoría interna; asimismo, puede citar a personas a declarar, revisar registros y documentos u otras evidencias concernientes con la auditoría, siempre que se respeten las garantías individuales y derechos del ciudadano. Quien obstaculice la operación de la Oficina es sancionado con prisión o multa monetaria (3,000 Bath).

La tarea principal de la Oficina General es auditar la situación financiera del Estado, la Cuenta de Reserva Monetaria, la recaudación y los pagos para cada año fiscal, así como emitir su respectiva opinión conforme a la ley. Si se encuentra alguna irregularidad en sus revisiones, el auditor notifica a la agencia auditada y al Primer Ministro.²⁷



Nombre oficial	Reino de Tailandia
Capital	Bangkok
Gobierno	Monarquía Constitucional
Superficie	198,457 millas ² 514,000 km ²
Población	61,797,751 (est. julio 2001)

Fuente: Mapquest.com, 2005.

²⁷ Estas notificaciones se hacen con el objeto de rectificar daños. Si no ocurre, se sanciona con prisión hasta por 5 años o multa de 50,000 bath.

La entidad de fiscalización emite un reporte financiero de cada año fiscal, un dictamen sobre la calidad de los reportes financieros y un reporte de desempeño de acuerdo a los deberes y poderes del Auditor General, mismos que se le envían al Primer Ministro y a la Asamblea Nacional.

Venezuela

En Venezuela se cuenta con cinco Poderes Públicos, uno de los cuales es el Poder Ciudadano, que es ejercido por el Consejo Moral Republicano, integrado por el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la República y el Contralor General de la República. Este Poder tiene a su cargo prevenir, investigar y sancionar los hechos que atentan contra la ética pública; También vela por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público y cuidar el cumplimiento del principio de legalidad en toda la actividad administrativa del Estado.

Venezuela tiene una larga historia en la materia. En 1938 se creó la Contraloría de la Nación a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional; sin embargo, no es sino hasta 1947 cuando a este órgano se le otorgó rango constitucional. En la Constitución de 1961 se le cambió de nombre por el de Contraloría General de la República, promulgándose hasta 1975 su primera Ley Orgánica, misma que se modifica en febrero de 1996.

El actual mandato constitucional venezolano, establece que la Contraloría General de la República es el órgano de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos, gozando de autonomía funcional, administrativa y organizativa e igualmente de la potestad para dictar normas reglamentarias en materias de su competencia.



Nombre oficial	República Bolivariana de Venezuela
Capital	Caracas
Gobierno	República Federal
Superficie	352,144millas ² 912,050km ²
Población	23,916,810 (est. julio 2001)

Fuente: Mapquest.com, 2005.

Está obligada, junto con los demás Titulares de los órganos del Poder Ciudadano, a presentar un informe anual ante la Asamblea Nacional en sesión plenaria. Hasta el 2000, la Contraloría llevaba el Sistema Nacional de Causiones, el cual se encarga de determinar las obligaciones de los funcionarios responsables de manejar y custodiar fondos públicos, potestad que pasó a las unidades de auditoría internas.

El Sistema de Control Venezolano abarca tanto el Control interno como el externo. El control interno lo realizan las propias entidades del sector público, en el marco de las normas básicas dictadas por la Contraloría General de la República. No obstante, dichas entidades deben contar con sus propias normas, manuales de procedimientos, indicadores de gestión, índices de rendimiento y demás instrumentos o métodos específicos. El control externo, por su parte, lo ejercen la Contraloría General de la República y las contralorías distritales, municipales y estatales.

De acuerdo con la Ley Orgánica del ente de fiscalización superior, están sujetos al control, vigilancia y fiscalización, los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del poder público distrital metropolitano, municipal, estatal y nacional, los institutos autónomos nacionales, el Banco Central, las universidades públicas, y toda institución, sociedad o asociación que haya sido creada, administrada o perciba alguna aportación con fondos públicos, mismos que también están obligados a colaborar con los órganos que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal,²⁸ proporcionando toda la información requerida con motivo del ejercicio de sus competencias, atendiendo de igual forma, las citaciones o convocatorias que les sean formuladas.

La planificación de sus revisiones, está sujeta a los planteamientos y solicitudes de los órganos del Poder Público, a las denuncias recibidas, a los resultados de la gestión de control anterior y a las áreas de interés estratégico nacional. Para su actuación, el órgano fiscalizador tiene como base legal 10 documentos normativos entre leyes y reglamentaciones.

²⁸ El Sistema Nacional de Control Fiscal, lo integran la Contraloría General de la República, las Contralorías de los Estados, de los Distritos, Distritos Metropolitanos y de los Municipios, la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional y las unidades de auditoría interna de las entidades sujetas a Fiscalización.

La Contraloría General de la República actúa bajo la dirección de un Contralor General, quien es designado para un periodo de siete años mediante concurso de oposición aplicado por la Asamblea Nacional. Cuenta también con un Subcontralor que es de libre nombramiento y remoción por parte del Contralor.

En su estructura interna el Órgano Fiscalizador se compone de seis Direcciones: *General Técnica*, que le compete actuar como unidad de asesoramiento técnico del Contralor y de los diferentes órganos de la Contraloría, en lo referente a las políticas, normas y procedimientos de control; *General de los Servicios Jurídicos*, que le corresponde operar como unidad central de asesoría jurídica, conforme a lo que promueve consultas, emite dictámenes y realiza estudios jurídicos que le sean solicitados por el Contralor.

La *General de Control de los Poderes Públicos Nacionales*, que ejerce funciones de control, vigilancia y fiscalización sobre los órganos a los que concierne el ejercicio del Poder Público, su personal y toda persona natural o jurídica que se relacione con los mismos; *General de Control de la Administración Nacional Descentralizada*, le atañe ejercer funciones de control, vigilancia y fiscalización sobre los órganos descentralizados del Poder Público; *General de Control de Estados y Municipios*, le corresponde ejercer las mismas funciones de fiscalización a todos los Estados y Municipios; y la *General de Procedimientos Especiales*, que le concierne la aplicación del procedimiento administrativo para determinar responsabilidades, de igual forma, ejerce atribuciones en materia de Declaraciones Juradas de Patrimonio.

En el manejo de su presupuesto, la Contraloría entrega cada año sus requerimientos a ejercer al Poder Ciudadano, el cual remite al Ejecutivo Nacional para su incorporación al proyecto de Ley de Presupuesto que se somete a la Asamblea Nacional, teniendo la facultad de introducir cambios al presupuesto presentado por la Contraloría.

Como instancia de revisión interna, la Contraloría cuenta con una Unidad de Auditoría Interna, que se encarga de realizar el examen posterior, objetivo y sistemático de las actividades financieras y administrativas del Organismo. La Contraloría también cuenta con un

Centro de Estudios Superiores de Auditoría de Estado (COFAE), el cual trabaja bajo cinco importantes líneas de desarrollo institucional:

- *Capacitación básica*, que incluye cursos, talleres y seminarios dirigidos a la actualización en áreas de gerencia y control público;
- *Capacitación integral*, con la que se fortalece la enseñanza del control fiscal, agrupando temas afines y estudiándolos a mayor profundidad;
- *Capacitación superior*, que implementa programas de postgrado con cursos de especialización y maestrías que permite acreditar y certificar auditores de Estado;
- *Programa de investigación*, para el desarrollo de tecnologías gerenciales y de control público que ayuden a encauzar la formación de una gerencia de Estado con criterios modernos y técnicos; y el
- *Programa editorial*, a través del cual se divulgan los materiales provenientes de la actividad de investigación. Al término de la capacitación, los participantes son evaluados, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos de aprendizaje y expedir el correspondiente certificado de aprobación.

La modernización de la Contraloría General responde a su planeación estratégica que ha estado efectuando durante los últimos años. Por ejemplo, se implementó un Programa Estratégico de Modernización 1999-2003, cuyos retos fueron: lograr los más altos niveles de eficacia y liderazgo en el Sistema Nacional de Control; implantar la auditoría de gestión e intensificar la acción de control en áreas de interés estratégico nacional; y procurar el uso de avanzados métodos de fiscalización mediante el desarrollo, adaptación y aplicación de modernas tecnologías de control.

En los años posteriores a la entrada en operación de este programa, también se pusieron en marcha acciones de mejora continua del Organismo, como la evaluación a los programas de trabajo de las auditorías a ejecutar, mejoras en el proceso de elaboración del informe de gestión de la Contraloría y revisión crítica del programa estratégico con miras a la elaboración del plan 2003-2007.

En el año 2002 la Contraloría evaluó las políticas públicas de 23 organismos ejecutores del presupuesto nacional, con sus respectivas dependencias centrales y desconcentradas, y de más de 570 organismos ejecutores de distinta naturaleza jurídico-económica (institutos autónomos, empresas estatales, gobiernos estatales y los municipios, etc).

Para lo anterior, realizó 2,547 intervenciones fiscales entre inspecciones, exámenes de cuentas, evaluaciones y auditorías en órganos administrativos y de control fiscal interno y externo. De esas intervenciones, 761 fueron practicadas en los despachos ministeriales, 283 en los organismos de la administración nacional descentralizada, 300 en los estados y 1,203 en los municipios y alcaldías.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA	
Indicadores Operativos	
Concepto	2002
Dependencias Fiscalizadas	23
Revisiones Fiscales	2,547
Número de Empleados	1,047
<u>Número de revisiones por Entidades:</u>	
Municipios y Alcaldías	1,203
Despachos Ministeriales	761
Estados	300
Organismo de la Administración Nacional	283

Fuente: Informe de la Contraloría General 2002. Venezuela

La labor auditora, incluyó la atención de 323 denuncias y solicitudes de averiguaciones administrativas, la recepción de 48,607 declaraciones juradas de patrimonio y la apertura de 209 procedimientos de averiguaciones administrativas, entre otras actividades.

Igualmente, para la transferencia de cauciones, la Contraloría capacitó 357 funcionarios, 69 mediante talleres y 288 por inducción en la sede de este organismo. Durante el mismo año de 2002, en el rubro de atención al ciudadano, la Contraloría recibió un total de 497 denuncias ciudadanas, labor que la Contraloría ha tratado de fomentar de manera directa, organizada, individual o asociativa a la actividad fiscalizadora.

En el manejo de los recursos, la Contraloría ha actuado bajo criterios de racionalización del gasto, dado que durante el 2002 su presupuesto se redujo en 895 mil dólares (1,000 millones de bolívares), para situarse en 53.6 millones de dólares estadounidenses (59,943.6 millones de bolívares).

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA

Presupuesto 2002

(Miles de dólares)

Denominación	Monto Aprobado	Monto Ejercido	Estructura %
Total	54,574.5	53,679.0	100.0%
Gastos de Personal	31,790.0	32,870.8	61.2%
Materiales y Suministros	633.9	944.7	1.8%
Servicios No Personales	4,364.3	3,448.2	6.4%
Activos Reales	4,052.7	3,762.6	7.0%
Servicio de Deuda y Otros Pasivos	89.5	89.5	0.2%
Transferencias	13,644.0	12,563.1	23.4%

Fuente: CGRV. Informe de gestión interna 2002.

En materia de recursos humanos, se han adecuado las políticas y estrategias que garanticen al órgano, el logro de los objetivos institucionales. En ese sentido, se redujo el total de la población activa de la Contraloría de 1,145 al cierre de 2001 a 1,047 trabajadores al cierre del 2002, lo que representó una disminución de 8.5%.

Esta política de reestructuración, incluyó 132 ascensos por mérito y por obtención de credenciales de estudio. Al respecto, el COFAE, realizó en 2002, más de 276 acciones académicas (93.56% de las metas programadas) con la asistencia de 4,744 participantes, impartidas en un total de 7,157 horas.

Sobre la actualización de la planta tecnológica, en los últimos tres años el organismo ha enfocado sus esfuerzos en el mantenimiento oportuno de los Sistemas Administrativos, de Información Gerencial de la Administración Descentralizada (SIGAD), Historial Profesional (HISPROF), de Tesorería, de Compras y de Correspondencia; la actualización de la plataforma tecnológica (computadoras personales e impresoras) y la elaboración del estudio de factibilidad para la conexión de acceso a Internet vía fibra óptica.

Por otro lado, con relación a su inspección interna, en el 2002 la Unidad de Auditoría Interna realizó 17 actuaciones para verificar el correcto uso y aplicación de los recursos asignados al ente,

destacándose la verificación de la legalidad de los pagos por concepto de vacaciones al personal de la entidad y la evaluación a las adquisiciones realizadas.

Como resultado de estas inspecciones, la Unidad recomendó al ente hacer los cambios necesarios a las normas, procedimientos y mecanismos para la salvaguarda del patrimonio, así como garantizar la exactitud, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, financiera y administrativa.

En el ámbito internacional, se distinguió a Venezuela al ser elegido para presidir la OLACEFS (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior) organización que alberga 36 países, para el período 2003- 2004, además de haber suscrito convenios de cooperación técnica con la Contraloría General de la República de Paraguay, que se suma a la coordinación con Ecuador, Brasil, Italia, Perú, Costa Rica, República Islámica de Irán, Portugal, España, México, Panamá, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Cuba, Reino Unido, Colombia, India y Argelia.

Respecto a sus acciones de combate a la corrupción, la Contraloría ha avalado la aplicación de varios acuerdos internacionales, como el de la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobado por las naciones americanas en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Acuerdo contra la Corrupción que recientemente la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha decidido patrocinar para comprometer a las instancias públicas del orbe con medidas que permitan cerrarle caminos a los agentes de la corrupción.

Adicionalmente, la Contraloría, a partir de la presentación de su Informe Anual 2002, mencionó diversas medidas para el combatir a la corrupción, acentuándose el fortalecimiento operativo de la auditoría interna en todos los órganos de gobierno, el desarrollo del Sistema Integrado de Gestión y Control de la Administración Financiera del Estado (SIGECOF), la ampliación de las potestades sancionatorias de los órganos de control fiscal interno y externo, y el proceso de automatización de las aduanas.

2.2 Modelo de Tribunales o Cortes de Cuentas

Alemania

El Tribunal Federal de Cuentas de la República Federal de Alemania (Bundesrechnungshof en alemán) aunque fue creado en 1950, es hasta 1998 cuando experimenta una radical reorganización estructural que le permitió ejercer la fiscalización con plena autonomía e independencia de los poderes políticos y practicarla con criterios de alta especialización para buscar la consistencia, eficiencia y eficacia de la administración pública federal.

El Tribunal Federal de Cuentas (TFC) es en la actualidad el órgano supremo de fiscalización del país y funge como órgano independiente de la fiscalización pública.

Su funcionamiento está garantizado en la Constitución Alemana en su aparatado segundo, en el artículo 114 de la Ley Orgánica y en el Código Federal del Presupuesto. Cabe destacar que con la unificación de Alemania en 1989, la sede del Tribunal se trasladó de Frankfurt a Bonn el 1 de julio de 2000.

El TFC examina las finanzas públicas, los fondos de la Federación, las empresas federales, las entidades gestoras de la seguridad social y la actividad de la Federación en empresas privadas en las que tenga alguna participación; al mismo tiempo, revisa que las actividades de estos entes se realicen bajo los lineamientos de las leyes federales.

Su función de fiscalización también abarca las áreas de defensa, obras de vialidad, gestión tributaria y sociedades anónimas con participación del Gobierno. Su revisión utiliza métodos de muestreo. El universo auditado es por un importe total de 561 mil 797 millones de dólares.



Nombre oficial	República Federal de Alemania
Capital	Berlín
Gobierno	República Federal
Superficie	137,847 millas ² 357,021 km ²
Población	83.029.536 (est. julio 2001)

Fuente: Mapquest.com, 2005.

Sobre la base de los resultados obtenidos en las auditorías, el TFC asiste a los entes auditados para solucionar las rigideces detectadas. Los resultados de las auditorías son publicados y enviados a los entes revisados para su conocimiento y se rinde un Informe Anual al Parlamento y al Gobierno Federal. Asimismo, se emiten informes especializados sobre las cuentas de Gobierno y proyectos importantes en materia económica.

La operación interna del TFC se realiza de manera colegiada, lo que significa que la toma de decisiones es compartida por personal altamente capacitado en el tema, lo cual genera que sus determinaciones sean poco cuestionadas.

A nivel gerencial, también las decisiones son tomadas por órganos colegiados bipersonales, conformados por el Director del Departamento de Fiscalización y el Jefe de la División de Fiscalización pertinente.

En casos especiales, se constituye un órgano colegiado tripersonal, siendo el tercer miembro el Presidente o el Vicepresidente del TFC. Además, se realizan las comprobaciones necesarias por medio de sus delegados, para lo cual puede contar con asesoramiento de expertos.

La Gran Sala o Pleno del TFC adopta decisiones con la mayoría de sus votos en asuntos multisectoriales o de gran envergadura, como el Informe Anual. Esta Gran Sala está conformada por el Presidente, el Vicepresidente, todos los Directores de los Departamentos de Fiscalización y algunos Jefes de Divisiones de Fiscalización.

A partir del 1 de enero de 1998, el TFC cuenta con el apoyo de nueve oficinas de Auditoría, las cuales reemplazaron a las anteriores oficinas de Preauditorías (o de Intervención) que orgánicamente formaban parte de los Ministerios Federales y demás organismos de la Administración Pública Federal.

Las nueve oficinas de Auditoría integran a un total de 50 divisiones de fiscalización. El TFC emplea a 600 personas entre auditores y personal de apoyo; su personal está altamente especializado y como norma es apartidista e imparcial.

El Presidente del TFC dura en el cargo 12 años y es nombrado por el Parlamento y el Consejo Federal, siendo su edad legal de jubilación la de 65 años.

El TFC brinda una importante atención a la capacitación de su personal. Con este fin se cuenta con un plan para:

- Capacitar al equipo técnico, a fin de garantizar la calidad de sus auditorías.
- Estandarizar los procesos y procedimientos de auditoría.
- Aumentar las auditorías de gestión.
- Elevar la calidad en las auditorías financieras y de cumplimiento.

El organismo realiza aproximadamente 600 revisiones al año y envía al Parlamento un Informe de Resultados de sus actividades, mismo que debe ser aprobado. Este órgano también tiene funciones consultivas que repercuten en la toma de decisiones del Parlamento.

TRIBUNAL FEDERAL DE CUENTAS DE ALEMANIA

Principales indicadores del EFS de Alemania

Concepto	2003
Importe Total de Fiscalización	564 mil millones de dólares
Número de revisiones y auditorías	600 al año
Personal	600 personas
Estudios en el Informe Anual ante el Parlamento	82

Fuente: Memoria Anual 2003.

El TFC interviene también en las negociaciones del Presupuesto Federal que lleva a cabo la Comisión de Presupuesto del Parlamento con el Ministerio de Hacienda y otros, por lo que el trabajo de previsión complementa la fiscalización de posterioridad y el conocimiento previo de los proyectos le permite mejorar la calidad de la misma.

En la selección del ente o materia objeto de fiscalización, el TFC examina aquellas operaciones del Sector Público Federal que tienen mayor trascendencia financiera, y considera adicionalmente criterios de economía, eficiencia y efectividad.

La fortaleza de sus revisiones, se sustenta en las auditorías de regularidad, mismas que abordan, entre otros, el acatamiento de las leyes y reglamentos vigentes para las operaciones presupuestarias.

El TFC no puede pronunciarse en aspectos políticos y carece de facultades ejecutivas, pues debe apoyarse en la fuerza técnica de sus argumentos y en la evidencia empírica.

Su Informe Anual abarca los asuntos importantes que no han sido resueltos definitivamente. Las recomendaciones emitidas por este órgano, son estudiadas por la Comisión de Presupuesto y una Subcomisión de ésta, así como por la Comisión de Cuentas Públicas.

El Informe Anual del TFC contiene los resultados de las revisiones más importantes; está estructurado en articulados (en el Informe de 2003, se incluyeron 82 artículos) donde se exponen las irregularidades sobre gastos, consumos innecesarios, ahorros potenciales no realizados, así como los montos que significan. En paralelo, este Informe se hace público a través de los medios de comunicación.

Derivado de este Informe, el Presidente Alemán ha tenido que comparecer ante el Parlamento y la prensa, para explicar asuntos detectados como la alta deuda pública, la ineficacia de los mecanismos de control interno de las estructuras de gobierno y la disparidad entre metas y resultados de los programas públicos, entre otros.

En el ámbito de la cooperación internacional, el TFC colabora con otras Instituciones de Fiscalización. De 1989 a 1992, el presidente del Tribunal fue uno de los tres Auditores Externos la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y en el mes de julio de 1994 fue auditor externo de la Organización del Desarrollo Industrial de Naciones Unidas (UNIDO).

El presidente del TFC también contribuye con la Comisión Federal para la Eficacia de la Administración Pública. Dicha comisión realiza propuestas, recomendaciones, informes y opiniones para elevar la eficacia de la Administración Pública; también aconseja al Parlamento y opina sobre la organización estructural, operacional y eficacia de la Administración Pública.

Brasil

La rendición de cuentas en Brasil se remonta, al igual que otros países de América Latina, a la época colonial, cuando en 1680 se estableció la Junta de la Hacienda de Río de Janeiro como un órgano de vigilancia del ejercicio público por parte de la sociedad.

En 1808 se creó el Consejo de la Hacienda, que tuvo como función principal fiscalizar el gasto público. Posteriormente, con la independencia de Brasil, se consolidó el Estado y se dio por vez primera un esquema normativo presupuestario, en el que la fiscalización de las cuentas del gobierno ocupó una relevancia mayúscula, creándose en 1890 por decreto del Ministro de Hacienda, el Tribunal de Cuentas de la Unión bajo los principios de autonomía, eficiencia, juicio y vigilancia.

Los parámetros de rendición de cuentas establecidos en la Constitución Federal de 1988, confieren dos tipos de mecanismos de fiscalización, el sistema de control externo ejercido por el Congreso Nacional con la ayuda del Tribunal de Cuentas de la Unión, y el sistema de control interno ejercido por cada Poder. Ambas figuras, tenían como propósito ejercer la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial de la Unión y de las entidades de la administración directa e indirecta, en cuanto a su legalidad, legitimidad, economía, aplicación de las subvenciones y renuncia de ingresos.

En lo referente al sistema de control externo, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) es un órgano especializado en ejercer la fiscalización del gasto público de manera directa o indirecta en las más de 2,500 unidades administrativas, en los 26 estados y en los 5,561 municipios y un Distrito Federal.

El ente goza de autonomía técnica y de gestión, por lo que se encuentra ajeno a influencias políticas; su misión es responder por el



Nombre oficial	República Federativa de Brasil
Capital	Brasilia
Gobierno	República Federativa
Superficie	3,286,488 millas ² 8,511,965 km ²
Población	174,468,575 (est. julio 2001)

Fuente: Mapquest.com, 2005.

cumplimiento del ordenamiento jurídico brasileño, la salvaguarda y debido uso de la Hacienda Pública del país, la consolidación del Estado democrático de derecho mediante la rendición de cuentas y el fortalecimiento de la probidad administrativa, así como la fidelidad y transparencia de la información financiera.

El Tribunal de Cuentas de la Unión tiene su sede en el Distrito Federal brasileño y su jurisdicción aplica para todo el territorio nacional. El Tribunal está integrado por nueve ministros nombrados por el Presidente de la República, seis de los cuales son escogidos por el Congreso Nacional, dos son oriundos del propio Tribunal (uno de éstos del cuadro de auditores) y otro del Ministerio Público. Los miembros de este Tribunal tienen las mismas prerrogativas que los magistrados del Supremo Tribunal Federal de la República, entre las que destaca la inamovilidad en el cargo.

El TCU es un órgano colegiado, cuyas deliberaciones son tomas por el Pleno y se conforma por dos Cámaras. El Pleno está integrado por todos los ministros y presidido por el presidente del Tribunal. Las Cámaras están compuestas por cuatro ministros y uno o dos auditores, según sea el caso. Los auditores, en número de tres, sustituyen a los ministros en sus alejamientos, impedimentos legales o en el caso de vacancia del cargo.

El Tribunal dispone de una Secretaría que presta apoyo técnico y administrativo al ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales de la institución. Está compuesto de varias instancias, entre las que destacan la Secretaría General de las Sesiones, la Secretaría General de Administración y la Secretaría General de Control Externo; subordinadas a esta última están las unidades técnicas de análisis.

Entre las principales atribuciones y obligaciones del TCU, expresadas en la Constitución Federal de 1988, se encuentran las siguientes:

- Ejercer el papel de órgano auxiliar del Congreso Nacional en el ejercicio del control externo.
- Apreciar las cuentas anuales del Presidente de la República.
- Juzgar las cuentas de los administradores y de los demás responsables por el dinero y los bienes públicos.
- Apreciar la legalidad de los actos de admisión de personal en campos de la administración pública.

- Realizar auditorías por iniciativa propia o por solicitud del Congreso Nacional.
- Fiscalizar las cuentas nacionales de empresas supranacionales donde el gobierno tenga ingerencia.
- Fiscalizar la aplicación de los recursos de la Unión transferidos a los Estados, Municipios y el Distrito Federal.
- Presentar informaciones al Congreso Nacional sobre fiscalizaciones realizadas.
- Aplicar sanciones y determinar medidas correctivas a las irregularidades.
- Emitir un pronunciamiento conclusivo, por solicitud de la Comisión Mixta Permanente de Senadores y Diputados, sobre las fiscalizaciones realizadas.
- Dar conducción a las denuncias ciudadanas, partidos políticos, asociaciones civiles o sindicales, sobre irregularidades o ilegalidades en la aplicación de recursos federales.
- Fiscalizar los fondos de participación de los estados, el Distrito Federal y los municipios, sobre la entrega, administración y salvaguarda de los recursos públicos de la Federación.

Para desempeñar su obligación, el Tribunal realiza auditorías financieras, de inspección, de regularidad y técnicas. Con apoyo de su personal especializado, comprueba la veracidad y fidelidad de las cuentas, la autenticidad de la documentación respectiva y la exactitud de las operaciones aritméticas y de contabilidad.

Los resultados de sus revisiones los reporta al Congreso Federal para que sea éste quien dé las instrucciones de cómo llevar a cabo su gestión en torno a sus obligaciones constitucionales y legales.

Al cierre de 2003, el TCU contaba con un total de 2,035 empleados efectivos, 17 puestos más que los registrados un año previo; poco más del 60% labora dentro del órgano de control externo. El entrenamiento y la capacitación del personal se da en tres niveles, vía el instituto especializado en el ámbito de acción del Tribunal, que sólo en 2003 totalizó un promedio de 8,825 horas de entrenamiento, vía postgrados especiales ofrecidos por el Ministerio de Educación y vía la asistencia y participación en los congresos internacionales.

Mas allá de las auditorías y las inspecciones, la legislación interna del TCU prevé otros tres instrumentos de fiscalización: examen, acompañamiento y monitoreo. El examen tiene por objeto conocer la organización, funcionamiento y forma de operatividad de las agencias de la administración pública, así como de los programas y proyectos gubernamentales.

Por medio del acompañamiento, el Tribunal evalúa el desempeño en aspectos de economía, eficacia y eficiencia de las entidades sujetas a fiscalización. Por último, mediante el monitoreo se verifica el cumplimiento de las observaciones y recomendaciones efectuadas a los órganos fiscalizados.

Como parte de las acciones de control externo efectuadas por el Tribunal de Cuentas, durante 2003 se auditaron 11,823 procesos en materia de control externo, 26% más que los registrados en 2002 y 54% superior a los observados en 2000, situación asociada a incrementos significativos en los procesos de fiscalización de reformas y pensiones.

TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN DE BRASIL

Procesos Auditados				
Concepto	2001	2002	2003	
Total	7,233	8,957	11,823	
Acompañamientos	79	85	49	
Actos de admisión	679	1,413	1,278	
Retiro y Reformas	644	700	2,750	
Consultas	41	25	27	
Declaraciones de bienes y rentas	215	201	199	
Denuncias	161	148	187	
Presentación de Cuentas	618	1,425	646	
Pensión civil	269	181	1,038	
Pensión militar	69	132	116	
Auditoría, inspección y examen	658	842	807	
Representaciones	886	896	953	
Peticiones del Congreso Nacional	108	32	69	
Peticiones	781	531	606	
Cuentas tomadas	1,393	1,397	1,429	
Cuentas especiales tomadas	611	911	1,530	
Monitoreo	-	-	16	
Acciones legales-peticiones de subsidios	-	-	64	
Diligencias de seguridad	-	-	26	
Otros procesos	21	38	33	

Fuente: TCU, Memoria 2003

En el año 2003, el Tribunal efectuó 1,102 auditorías, cifra menor a las 1,204 realizadas en 2002. Este decremento se debió a que el TCU perfeccionó los criterios de selección de las entidades y programas a

ser fiscalizados bajo razonamientos de mayor significado y amplitud, provocando un incremento de horas hombre dedicadas a la fiscalización.

Del total de auditorías realizadas en ese año, 418 (37%) se derivaron de solicitudes formuladas por el Congreso, lo que demuestra la fuerte presencia del Legislativo en las acciones llevadas a cabo por el TCU. Para su mejor desempeño, el Tribunal de Cuentas se maneja bajo una planeación estratégica institucional que le permite establecer prioridades y atender de forma ágil y eficiente las demandas de la sociedad y del Congreso. Mediante esta planeación se establecen metas anuales de desempeño a partir de estrategias de largo plazo y de indicadores de operatividad internos.

Para el periodo 2003-2007, el Tribunal instauró un Plan Estratégico basado en ampliar el uso de la tecnología de la información; perfeccionar la normatividad en el ejercicio de control externo; fortalecer las acciones y recomendaciones dirigidas a la mejora de la administración pública; perfeccionar los procesos de trabajo y asegurar un nivel adecuado de satisfacción del personal del Tribunal.

En uso de este Plan, en los últimos dos años el TCU ha logrado mejoras continuas de su funcionamiento y alcanzado sus propias metas anuales, sólo en el año 2003 se superó en casi 12% el total de las metas fijadas en materia de calidad y de mejora de la fiscalización, entre las que se encuentran las siguientes:

TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN DE BRASIL
Indicadores de gestión 2003

Indicador	Meta Proyectada	Ejecutado	Porcentaje de Ejecución
Procesos de fiscalización concluidos	8,000	7,814	97.7%
Horas-hombre de fiscalización	36,000	40,627	112.9%
Procesos fiscalizados por el personal	75,000	87,345	116.5%

Fuente: Memoria Anual 2003.

Adicionalmente, a partir de 2003 el Tribunal ha emprendido un proyecto de modernización institucional que contempla el fortalecimiento de las actividades de fiscalización, la mejora en la calidad profesional de sus servidores y el avance en la difusión de las acciones desarrolladas por el TCU ante la sociedad y los miembros del Congreso. El proyecto implica un costo de 10.0 millones de dólares y es financiado en parte por el BID y el propio Tribunal.

En materia presupuestaria, para el ejercicio 2004 el TCU dispuso de recursos por un monto de 216.3 millones de dólares estadounidenses (632 millones de reales), destacando que alrededor del 80% del total está destinado para pago del personal. En este mismo ejercicio, el Tribunal obtuvo un beneficio fiscal para el erario público de 443.2 millones de dólares.

TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN DE BRASIL
Presupuesto Asignado
(miles de dólares)

Concepto	2003 Ejercido	2004 Aprobado
Total	198,761.3	216,330.7
Gasto Corriente	194,948.0	205,681.1
Intereses	-	177.8
Personal	194,948.0	171,913.6
Personal Activo	92,672.6	93,740.4
Personal Inactivo y Pensionados	102,275.4	78,173.2
Otros Gastos	1,263.5	33,589.7
Material de Consumo	12,640.6	2,103.2
Servicios	5,375.8	25,131.3
Apoyos Financieros	-	6,355.1
Gastos de Capital	3,813.3	10,649.6

Fuente: Memoria Anual 2003

En los últimos años, el Tribunal ha realizado acciones para la optimización de sus recursos, consistentes en ahorros de adquisiciones y reducción de costos administrativos y de operación.

En el contexto internacional, el TCU forma parte de importantes organismos multilaterales de fiscalización, entre ellos la INTOSAI y la OLACEFS, donde analiza en seminarios y foros sobre las tendencias de fiscalización en otros países y sus probables efectos, inclusive ha firmado convenios de capacitación con algunos países como Canadá, Reino Unido y Perú.

Además de rendir los respectivos informes enviados al Congreso, el Tribunal tiene una política de transparencia y fácil acceso a los resultados obtenidos de su función, usando para esto diversos instrumentos como la página de Internet, donde se dispone de información institucional, informes trimestrales y anuales. Cabe mencionar que también edita una revista trimestral y un periódico semanal donde divulga la jurisprudencia del Tribunal y asuntos de interés sobre fiscalización y administración pública.

España

España es uno de los países con mayor tradición de fiscalización. Ya desde el año 1388 España contaba con Contadores Mayores en la Corte, antecedente más remoto del Tribunal de Cuentas.

Actualmente, en la Constitución Española de 1978, se sitúa a este Tribunal como uno de los elementos básicos del sistema político de la Monarquía Parlamentaria. El Presidente del Tribunal de Cuentas es nombrado por el Rey a propuesta del Pleno, para un período de tres años; en la elección participan los doce Consejeros de Cuentas que integran el Pleno, el cual es el máximo órgano del Tribunal.



Nombre oficial	Reino de España
Capital	Madrid
Gobierno	Monarquía Parlamentaria
Superficie	194,897 millas ² 504,782 km ²
Población	40,037,995 (est. julio 2001)

Fuente: Mapquest.com, 2005.

El Presidente del Tribunal tiene facultades para ejercer la función fiscalizadora y puede plantear las controversias que afecten sus atribuciones o sus resoluciones ante el Tribunal Constitucional. El Tribunal rinde cuentas a ambas Cámaras (Cortes Generales) sobre su función fiscalizadora en lo relativo a la Cuenta Pública.

La Comisión Mixta Congreso-Senado funge como el enlace de las Cortes Generales con el Tribunal de Cuentas, en términos equivalentes a lo que en México es la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, la cual funge como el órgano de enlace entre la Cámara de Diputados y su órgano técnico de fiscalización.

El Tribunal realiza acciones de fiscalización y jurisdiccionales. Las del primer tipo son de carácter externo, permanente y consultivo, sometiendo la actividad financiera del sector público, organismos, comunidades autónomas y cualquier ente que reciba dinero público, a los principios de legalidad y eficiencia de la economía.

El resultado de esta función fiscalizadora, llevada a cabo seis meses posteriores a la rendición de la Cuenta Pública, se enuncia en el Informe Anual que se remite a las Cortes Generales y, en su caso, a las

Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, mismas que cuentan con sus propios órganos de fiscalización externos que coordinan su actividad con la del Tribunal.

Mediante las acciones de tipo jurisdiccional, el Tribunal de Cuentas dicta sanciones en el ámbito de su competencia a los que recaudan, administran, custodian o manejan recursos públicos y causan menoscabo al erario público. Para el año fiscal 2003, el órgano de fiscalización español contó con un presupuesto de 48.4 millones de dólares.

Francia

La existencia de un ente que supervise fondos públicos (reales) data desde el año 1318. Es en 1807 cuando se crea la *Cour des Comptes* (Corte de Cuentas) para la revisión de las cuentas públicas.

La Corte se rige bajo una jurisdicción fiscal integrada por la Oficina de Auditoría y la Cámara Regional de Auditoría.

Una de las peculiaridades del sistema francés de fiscalización, es que el Titular del Tribunal de Cuentas es designado de por vida por el Consejo de Ministros, gozando de plena autonomía frente a los poderes Ejecutivo y Legislativo y asumiendo el carácter de organismo judicial para traer a rendir cuentas a cualquiera que viole las leyes presupuestarias y contables.

Al menos una vez cada cinco años se revisan las cuentas del Tribunal, mismo que presenta al Parlamento un Informe Anual en el que detalla los resultados de su labor de fiscalización de las cuentas públicas del Estado. Rige su actividad con total apertura de información y de archivos de personas públicas y privadas relacionadas con la Cuenta pública; cualquiera que niegue información es sujeto a una multa de al menos 100 mil francos.



Nombre oficial	República Francesa
Capital	París
Gobierno	República
Superficie	211,209 millas ² 547,030 km ²
Población	59,551,227 (est. julio 2001)

Fuente: Mapquest.com, 2005.

También revisa mediante auditorías financieras a los organismos públicos nacionales, empresas públicas, organizaciones de seguridad social y asociaciones que reciban financiamiento del Estado, así como cualquier organismo que reciba financiamiento o asistencia de la Unión Europea.

En el reporte público anual se incluyen los resultados de una treintena de inspecciones anuales, aproximadamente. Actualmente, el organismo cuenta con un staff de 600 personas especializadas en diversos temas que realizan auditorías de verificación.

Holanda (Países Bajos)

Siendo este país una Monarquía Parlamentaria, la Corte de Auditoría resulta ser el más alto órgano fiscalizador y forma parte del Consejo de Estado, junto con las Cámaras Alta y Baja y el Ombudsman Nacional. El Consejo de la Corte está compuesto por tres miembros, uno de los cuales es su Presidente, quien es nombrado de por vida hasta que cumpla la edad de retiro a los 70 años.

La Corte es un organismo autónomo e independiente del Gobierno y del Parlamento, con lo que se asegura que el sistema democrático de rendición de cuentas funcione correctamente, no obstante la presencia de la Monarquía Parlamentaria.

La Misión de la Corte es mejorar la regularidad, eficiencia y efectividad con la que el Estado y sus organismos asociados operan; también provee de información al Parlamento para que éste tome decisiones oportunas sobre algún tema en particular; la calidad y transparencia del gasto se incrementa con esta característica.

La naturaleza polifacética de su trabajo se traduce de igual forma en su personal, integrado por una amplia gama de especialistas, los



Nombre of.	Reino de los Países Bajos
Capital	Amsterdam (centro administrativo de la monarquía); La Haya (centro de gobierno - los 3 poderes)
Gobierno	Monarquía constitucional
Superficie	16.035,59 millas ² 41.526,00 km ²
Población	15.981.472 (est. julio 2001)

Fuente: Mapquest.com, 2005.

cuales tienen acceso garantizado por ley a todos los documentos y archivos públicos y privados que necesite consultar para lograr su objetivo.

La Corte realiza auditorías de regularidad, de desempeño y de legalidad para examinar, mediante su Programa Anual de Auditorías, a empresas públicas y privadas y a todo dinero público recibido por cada Ministerio a través de impuestos y derechos.

También realiza auditorías en asuntos relacionados con la Comunidad Europea, asumiendo una participación muy activa en proyectos internacionales.

El órgano de fiscalización presenta un informe periódico donde detalla sus hallazgos, opiniones y conclusiones, del cual se infieren líneas de acción para que sean instrumentadas por los entes auditados; dicho informe está disponible al público; existe, sin embargo, información clasificada como confidencial, misma que se salvaguarda.

Uruguay

En la Constitución de Uruguay de 1934 se incorporó el Tribunal de Cuentas como el órgano de control externo del Estado.

En la Ley de 1967, se realizaron pequeñas variaciones a los fundamentos de la fiscalización, que no alteraron la esencia de las normas originales en lo que se refiere a la organización, funciones y competencias del Tribunal.

Al Tribunal se le ubica como la entidad máxima de fiscalización superior, cuenta con independencia absoluta respecto a los poderes, organismos y entidades controladas, y goza de autonomía funcional, administrativa, técnica y presupuestal, que lo habilita para actuar en forma objetiva e imparcial en el desarrollo de sus funciones.



Nombre oficial	República Oriental del Uruguay
Capital	Montevideo
Gobierno	República Constitucional
Superficie	68,039millas ² 176,220km ²
Población	3,360,105 (est. julio 2001)

Fuente: Mapquest.com, 2005.

Al Tribunal le compete dictaminar e informar respecto de la rendición de cuentas de los órganos del Estado, gobiernos departamentales,²⁹ entes autónomos y servicios descentralizados, así como de las acciones procedentes en caso de responsabilidad. De igual forma, interviene en lo relativo a la gestión financiera y dicta las ordenanzas de contabilidad que tendrán fuerza obligatoria para los órganos del Estado y los gobiernos departamentales. Asimismo, posee facultades para emitir iniciativas legislativas.

En otras funciones, brinda información respecto al Presupuesto Nacional, también asesora en materia de emisión de títulos de deuda pública y de rendición de cuentas, y funge como asesor de la Junta Departamental, que ejerce funciones legislativas y de control en el gobierno departamental.

Con respecto a su autonomía funcional y administrativa, el tribunal está dotado de las máximas facultades de administración para regular su organización interna, por lo que dicta sus reglamentos, nombra y destituye a sus funcionarios, proyecta su presupuesto y dispone todo lo concerniente al funcionamiento de sus servicios.

El Tribunal es un órgano colegiado que inicialmente estuvo integrado por cinco miembros y posterior a la reforma constitucional de 1952 se agregaron dos miembros más, quedando en siete miembros, los cuales deben reunir el mismo perfil que para ser senador.

Los miembros son designados por al menos dos tercios de los votos del total de los integrantes de la Asamblea General de la Cámara de Senadores y de Diputados. Producida su integración, el Tribunal de Cuentas designa al presidente del cuerpo colegiado.

Los miembros del Tribunal de Cuentas son responsables ante la Asamblea General por el fiel y exacto cumplimiento de sus funciones, la Constitución establece que se les puede destituir por la violación al ordenamiento a través del Juicio Político.

El Tribunal presenta anualmente a la Asamblea General su memoria relativa a la rendición de cuentas y gestión de todos los órganos del Estado, incluyendo los gobiernos departamentales.

²⁹ Equivalentes a los que en México se conoce como gobiernos estatales.

En materia presupuestal, aunque la Constitución le otorga facultades al Tribunal para proyectar su propio presupuesto, el Poder Ejecutivo puede introducir modificaciones. En caso de que existan diferencias entre lo planteado por el Ejecutivo y el Tribunal, ambos presupuestos deben ser remitidos al Parlamento, para que éste decida en definitiva.

Como parte del ejercicio de fiscalización, en el ejercicio de 2002, el Tribunal de Cuentas realizó un total de 107 auditorías e investigaciones especiales a la Asamblea General emitiendo 9,126 observaciones.

Asimismo, verificó la tramitación de 605 licitaciones de organismos públicos, de lo cual derivaron 144 observaciones. Se revisaron 913 contratos de servicios personales, generando 176 observaciones. En la esfera judicial, emitió 217 sentencias contra organismos del Estado, con un valor fiscal a recuperar por más de 11 millones de dólares.

TRIBUNAL DE CUENTAS DE URUGUAY

Principales productos generados

Concepto	2001	2002
Auditorías e Investigaciones especiales	124	107
Observaciones emitidas	10,833	9,126
Verificación de Licitaciones	641	605
Observaciones emitidas	259	144
Revisión de contratos de servicios personales	995	913
Observaciones emitidas	242	176
Emisión de Sentencias Judiciales	0	217

Fuente: TCU, Memoria Anual 2001 y 2002.

Como parte del uso generalizado de la tecnología informática, el Tribunal de Cuentas del Uruguay ha instituido una modalidad de auditoría de la Información, con lo que le añade un nuevo giro a las auditorías tradicionales. Durante 2002, se realizaron cuatro revisiones en este sentido.

También audita los convenios de préstamos para asistencia financiera que los entes del Estado contraen con las entidades internacionales de crédito. Sólo durante el ejercicio 2002, el Tribunal auditó 19 proyectos que fueron financiados con fondos provenientes de convenios de préstamos internacionales.

2.3 Modelo de Consejos de Auditoría

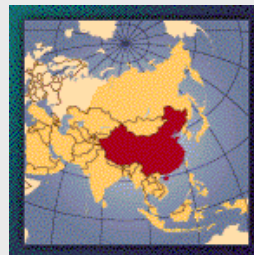
China

A lo largo de su historia, la República Popular de China se ha caracterizado por su estricta supervisión sobre los recursos públicos. La práctica de fiscalización tiene sus antecedentes más remotos en los inicios de la dinastía Zhou hace ya más de 3,000 años (del año 1122 al 256 a.c.), cuando cada dinastía establecía sus propias instituciones para ejercer un sistema de control sobre los recursos públicos.

Al fundarse la República Popular de China en 1949, el control de los ingresos y gastos del Estado fue conducido por cuerpos de supervisión interna del Departamento de la Finanzas Públicas. Es hasta diciembre de 1982, en el quinto Parlamento Nacional, cuando se acogió una resolución para implementar un sistema formal de auditoría, estableciéndose un año más tarde el Consejo y Oficina Nacional de Auditoría (CNAO, por sus siglas en inglés).

El objetivo de la CNAO es vigilar el manejo de los recursos públicos, facilitar el sano desarrollo de la economía nacional y promover la construcción de un gobierno limpio que asegure la puesta en práctica de leyes y políticas financieras apropiadas de gobierno.

La Constitución General de la República Popular de China, menciona que el Auditor General debe ser un miembro del Consejo General, nominado por el Primer Ministro de Estado y aprobado por el Congreso Nacional. Desde su establecimiento, la CNAO ha contado únicamente con cuatro Auditores Generales,³⁰ lo cual habla de un principio arraigado de consistencia y continuidad.



Nombre oficial	República Popular de China
Capital	Beijing
Gobierno	Estado Comunista
Superficie	3,705,407 millas ² 9,596,960 km ²
Población	1,273,111,290 (est. julio 2001)

Fuente: Mapquest.com, 2005.

³⁰ Yu Mingtao, 1983-1985; Lu Peijian, 1985-1994; Guo Zhenqian, 1994-1998, y actualmente Li Jinhua.

La CNAO puede efectuar en el momento que así lo requiera las auditorías correspondientes, apoyada en instituciones locales a las que delega responsabilidades de control, bajo su estricta supervisión. El procedimiento de fiscalización se lleva a cabo mediante un sistema integral de revisión de cuentas, en el que departamentos de menor jerarquía rinden cuentas a sus superiores, quienes son los que finalmente avalan e integran la información que revisará la Oficina.

También está facultada para requerir toda la información que considere relevante a empresas públicas, personas físicas y entidades paraestatales. Como rasgo característico de este modelo asiático, sobresalen las severas sanciones que la CNAO impone a las personas que incumplen con el mandato normativo de coadyuvar con las labores de la Oficina.

De acuerdo con la Constitución y la Ley del Presupuesto Anual de China, las obligaciones y responsabilidades de la CNAO son las siguientes:

- Auditar la puesta en práctica del Presupuesto del Estado y el manejo de todos los fondos restantes del presupuesto, así como todo bien activo, ganancia y pérdida de las instituciones monetarias pertenecientes al gobierno y las cuentas de toda empresa donde el Estado tenga participación.
- Auditar de forma especial la implementación del presupuesto destinado a la construcción de proyectos por parte del Estado, las cuentas de los fondos obtenidos de parte de instituciones y gobiernos extranjeros y las cuentas de fondos especiales, como los de seguridad social y agricultura.

Con el objeto de transparentar su proceder, la CNAO tiene la obligación de presentar un reporte anual sobre las revisiones en todos los niveles del Gobierno Federal ante el Congreso Nacional y ante los gobiernos locales.

Para cumplir con su obligación Constitucional, las instituciones encargadas de realizar las auditorías forman equipos, de acuerdo con los artículos, ramos y situaciones que sean susceptibles de ser auditados, enviando al mismo tiempo una notificación a la entidad auditable.

Al finalizar el ejercicio, los equipos encargados presentan un reporte a la institución y a la CNAO, siendo esta última quien los examina, emitiendo una resolución final, así como las correspondientes recomendaciones a las autoridades competentes en torno al asunto.

La CNAO cuenta con un sistema de planeación denominado Plan Estratégico 2003-2007, el cual establece como objetivo general, mejorar continuamente la calidad del trabajo de auditoría, su marco regulador, sus métodos de inspección, estandarizar los procesos de auditoría del gobierno, fortalecer su gerencia, optimizar la calidad de sus recursos humanos e impulsar las auditorías de gestión, esperando que para el año 2007 la mitad de sus revisiones cumplan con este perfil.

Entre otras prioridades a desarrollar, destaca la creación de un sistema de gerencia de control de calidad y manejo de riesgos a fin de aumentar la cobertura de fiscalización. Igualmente, prevé una mayor participación en la detección de la corrupción, para revertir el alto índice de corrupción observado en las organizaciones del Estado.³¹

En los últimos años, la CNAO ha centrado su trabajo en lograr el desarrollo de su economía mediante la aplicación de auditorías a las instituciones que se encargan del ejercicio de las finanzas públicas. También se ha esforzado en depurar el marco regulatorio del sistema de auditorías, mediante la reciente promulgación de la Ley de Auditoría.

En la actualidad, las revisiones de la CNAO se han centrado en analizar la reforma fiscal y el sistema de distribución del presupuesto, ya que continuamente se dan grandes conflictos entre la dirección del presupuesto y los planes de la economía de mercado. El resultado positivo de estas revisiones, ha contribuido considerablemente a que la CNAO, como miembro de la INTOSAI, empiece a incorporar nuevos tipos de auditorías como las de desempeño, financieras, de impacto, y de manera incipiente, las auditorías ambientales, puesto que China cuenta importantes recursos naturales.

³¹ La CNAO reveló que en el año 2000 se habían desviado en subsidios del Gobierno Chino, 11 millones de dólares en oficinas y negocios del Gobierno Chino. Como parte de esta revisión, los auditores examinaron a más de 42,000 funcionarios del Partido Comunista y del Gobierno y a 15,000 gerentes de empresas estatales, encontrando que varios de estos funcionarios se habían apropiado indebidamente de dichos recursos.

Como parte de su labor fiscalizadora, en el último Informe de la CNAO presentado a la Comisión Permanente del Congreso Nacional, destaca el incumplimiento de la Ley de Presupuesto Nacional por parte de varios organismos del Estado, y la débil administración de los fondos del presupuesto en algunos departamentos.

Asimismo, en el Informe se destacan diversas irregularidades en los departamentos de recaudación de impuestos; la ineficiencia en algunos proyectos de obras, y la falta de previsiones para evitar riesgos y daños a bienes de la nación.

El Informe también destaca problemas gerenciales en dos importantes bancos del Gobierno (Banco de China y el Banco de Construcción de China) e irregularidades financieras en algunos gobiernos de condados y municipios. Cabe señalar que como parte de una campaña nacional de anticorrupción, la CANO se encuentra investigando sobre un posible desvío de fondos públicos en el 2003 por un monto de 38,115 billones de dólares.

En el ámbito de la cooperación internacional, la CNAO estableció acuerdos de colaboración con órganos de fiscalización superior de más de 60 países; es integrante de la INTOSAI y de la Organización de Entidades Fiscalizadoras de Asia (ASOSAI, por sus siglas en inglés); y lleva a cabo asambleas y seminarios internacionales de auditorías a nivel internacional, con la participación de las organizaciones regionales de fiscalización superior.

Es de destacarse que el organismo Transparencia Internacional, en su publicación del año 2002, ubica a China en el lugar número 66 en cuanto a percepción de corrupción de un total de 133 países.

En buena medida, esta percepción tiene su origen en que China consideró las recomendaciones de la INTOSAI orientadas a fortalecer la estructura y el desempeño de la CNAO a partir de un modelo de fiscalización integral que promueva la transparencia en la rendición de cuentas del Gobierno a la ciudadanía, lo que implica fortalecer áreas como la informática y la seguridad de la información, entre otros.

Corea del Sur

El Consejo de Auditoría e Inspección (BAI por sus siglas en inglés: Board Of Audit and Inspection) fue creado en 1963. Está bajo la jurisdicción directa del Presidente y su nombramiento debe ser revalidado por la Asamblea Nacional.

El Titular puede ejercer su cargo por un periodo de cuatro años, con posibilidad de permanecer en el mismo a través de reelección. Dicho Titular cuenta con autonomía para ejercer sus funciones, definir su organización interna y formular su presupuesto, pero no goza de independencia.



Nombre oficial	República de Corea
Capital	Seul
Gobierno	República
Superficie	38,023 millas ² 98,480 km ²
Población	47,904,370 (est. julio 2001)

Fuente: Mapquest.com, 2005.

El BAI puede solicitar la cooperación y asistencia de otros organismos y gobiernos estatales para realizar sus funciones de auditoría, así como solicitar al Ministerio responsable que tome medidas disciplinarias contra entes infractores de la Ley; la persona que infrinja una obligación exigible por el BAI puede ser sancionada con una pena de un año de prisión o una multa.³²

El Consejo tiene la obligación de examinar las cuentas finales de ingresos y egresos del Estado, agencias del Gobierno, provincias y cuerpos autónomos, emitiendo un reporte anual de sus inspecciones al Presidente y a la Asamblea Nacional.

Las Auditorías pueden recaer sobre entes que deben ser fiscalizados por disposición de la ley o bien sobre entes elegidos de manera discrecional. El BAI tiene autoridad interpretativa sobre leyes de fiscalización, por lo que las agencias (contralorías internas del Gobierno) pueden solicitar su opinión en torno a la revisión, abrogación e interpretación de normas.

³² La Ley establece que la multa no podrá exceder los 5 millones de wongs.

Japón

El Consejo de Auditoría del Japón (CAJ) ubica sus orígenes en febrero de 1889 con la promulgación de la Constitución de Meiji, en la que se le otorgaba reconocimiento jurídico y se le concedían facultades al CAJ para supervisar las finanzas públicas, contando con independencia de carácter administrativo, pero estando subordinado al Emperador.

Al término de la segunda guerra mundial, en 1945, Japón inicia su reconstrucción con la promulgación de su Constitución,³³ adopta un sistema democrático y sienta las bases para el desarrollo de la nación.

Después de la carta magna, se promulga la Ley de Fiscalización o de Intervención, la cual consolida al CAJ como la institución de fiscalización superior del país y modifica algunas condiciones a las que anteriormente estaba sujeta, como las siguientes:

- La subordinación al Emperador fue suprimida, dotándolo de independencia respecto del Gabinete³⁴ y robusteciendo su relación con la Dieta.³⁵



Nombre oficial	Japón
Capital	Tokio
Gobierno	Monarquía Constitucional con Parlamento Democrático
Superficie	145,883 millas ² 377,835 km ²
Población	126,771,662 (est. julio 2001)

Fuente: Mapquest.com, 2005.

³³ La Constitución del Japón entró en vigor el 3 de mayo de 1947. Es notable por su declaración acerca de que la soberanía reside en el pueblo, su afirmación respecto a los derechos humanos fundamentales, su renuncia a la guerra y las armas, y la separación de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

³⁴ El Gabinete, cuya mayoría de miembros proviene de la Dieta, es el órgano supremo decisorio del Poder Ejecutivo. El Primer Ministro que lidera el Gabinete, tiene poder para designar y destituir a los Ministros de Estado que conforman el Gabinete, y que deben ser, de acuerdo a la Constitución, civiles. El Gabinete tiene bajo su control la coordinación de un número de ministerios y otros órganos administrativos en los cuales delega el ejercicio y control de las tareas del gobierno central del Japón.

³⁵ La Dieta es el único órgano de Estado con atribuciones para aprobar leyes. La Dieta cumple también otras funciones importantes como aprobar el presupuesto, ratificar los tratados internacionales y dar inicio a las propuestas de enmienda de la Constitución.

- El alcance de su intervención fue ampliado y se establecieron medidas para evaluar los efectos inmediatos en la Administración Pública de los resultados de fiscalización.

También la Constitución Japonesa estableció que los gastos y los ingresos del Estado estarían sujetos a una revisión anual y que los resultados de ésta, serían enviados al Gabinete y a la Dieta para su verificación. Los criterios con los que el CAJ basaría su actuación son la oportunidad, la regularidad, la eficacia y la eficiencia.

La naturaleza jurídica del CAJ, es la de un organismo constitucional independiente que tiene como misión revisar las cuentas finales del Estado, corporaciones de carácter público y toda agencia perteneciente al ámbito estatal, verificando que los recursos se ejerzan responsablemente y con apego al mandato de la Dieta.

Las revisiones del Consejo de Auditoría siguen un proceso de escrutinio muy riguroso por parte de la Dieta y del Gabinete, debido a que se respeta mucho el desempeño de las entidades públicas.

Si se detecta alguna irregularidad de carácter administrativo, el CAJ lo señala en su informe anual y después se realiza un proceso de confronta con el órgano auditado. En caso de aclararse la situación irregular, el propio órgano desestima su recomendación ante la Dieta.

La estructura del CAJ se compone de tres Comisionados y un Director General Ejecutivo, el cual es nombrado para un periodo de 7 años por el Gabinete y por votación directa de los Comisionados Presidentes de la Dieta. El Director General tiene la oportunidad de ser reelecto hasta que cumpla la edad de retiro obligatorio, que es de 65 años. La organización y competencia del Consejo deben ser determinadas en la Ley.

El Consejo consta de cinco oficinas encargadas del trabajo administrativo, auditorías y denuncias. Pone énfasis de manera particular en la regularidad, economía, eficiencia y eficacia de las finanzas públicas.

Por sus características, se trata de una institución de control superior que responde ante la Dieta y aunque nominalmente está separada del Gabinete del Ejecutivo, en la práctica no ocurre así, e incluso existen

estudios que revelan que el CAJ no ha logrado transparentar muchas acciones de Gobierno, lo que implícitamente se traduce en dificultades para frenar la corrupción, situación que se acentuó en las décadas de los setenta y ochenta.

Como obligaciones estipuladas en la Constitución, el Consejo debe auditar las cuentas finales de ingresos y egresos, el sistema de recaudación de ingresos, la seguridad social, los trabajos públicos, la agricultura, las corporaciones, los subsidios y toda actividad que utilice, maneje o recaude fondos públicos.

Todo organismo sujeto a revisión debe proporcionar la información necesaria al CAJ; además, éste puede requerir la cooperación de otras oficinas del Gobierno.

En la revisión del presupuesto, el CAJ analiza aspectos sobre contratos de carácter público, de recaudación de impuestos, de normas de presupuesto, establecimiento de registros estadísticos que den una clara idea de la calidad con que se maneja el gasto, entre muchos otros aspectos; el desarrollo de estos exámenes se logra mediante las auditorías de regularidad.³⁶

En las revisiones hechas a los servicios de seguridad social, se examinan aspectos como honorarios, calidad en los servicios médicos, satisfacción del usuario y sistemas de pensiones, por mencionar sólo algunos.

En el desempeño de la administración pública, el CAJ analiza de manera detallada los planes de trabajo de todos los órganos que la conforman, con base en principios de economía, eficacia, regularidad y operatividad.

Los principales tipos de revisiones que efectúa el CAJ son auditorías financieras, de regularidad, de economía y eficacia.

³⁶ También verifica que el gravamen y la recaudación estén conducidos de conformidad con las leyes y las regulaciones relacionadas con la materia fiscal, esto lo verifica por medio de auditorías de regularidad para verificar que no existan errores considerables en cuanto los montos que demandan.

Cuando en el desarrollo de las auditorías el Consejo encuentra irregularidades en el manejo de los recursos públicos y en el desarrollo de sus actividades, efectúa una serie de recomendaciones que faciliten su rectificación y mejoren su desempeño.

Para ello, la Ley faculta al CAJ a que las dependencias auditadas tomen las medidas necesarias que rectifiquen y mejoren su contabilidad financiera y procedimientos de control de calidad.

Por lo tanto, emite sus opiniones o medidas correctivas por medio de leyes y ordenanzas, es decir, tiene fuerza directa para provocar modificaciones sustanciales a las normas de los organismos auditados, por lo que la certificación de las cuentas finales significa declarar la terminación de la auditoría.

Los resultados de las revisiones son enviados al Gabinete y a la Dieta en un reporte de auditorías realizadas durante el año fiscal posterior inmediato al que se ejercieron dichos recursos.

Las cuentas finales de gastos y de ingresos del Estado son sometidas por el Gabinete a la Dieta junto con el informe de intervención del CAJ. Dicho Informe es una declaración de carácter oficial que certifica de manera final el reconocimiento de la terminación de las auditorías para ese ejercicio económico.

En la actualidad, Japón está mejorando los sistemas de control interno de cada órgano de gobierno, para impedir errores contables y fraudes. También el desarrollo de su Plan de Trabajo incluye una separación de funciones en dos vertientes, la primera considera analizar a los responsables de la contratación y la segunda a los que ejercen los pagos en la administración pública, esto con la finalidad de generar información cruzada para efectos de fiscalizar más eficientemente los recursos públicos.

De la misma forma, el CAJ se ha preocupado por capacitar su fuerza laboral, por lo que ha establecido un sistema de entrenamiento que incluye cursos de aprendizaje sobre mejores prácticas y técnicas contables para el mejor desarrollo de las auditorías.

También, el CAJ envía a su personal a los institutos educativos más especializados del país con la finalidad de que reafirmen y adquieran

los conocimientos más actualizados en campos como construcción, contabilidad corporativa, información, telecomunicaciones, entre otros.

Para mejorar las capacidades de los oficiales de control interno en las agencias de gobierno, la CAJ promueve su capacitación con seis cursos de aprendizaje al año, a través de los cuales se estandarizan los criterios de contabilidad para el registro de las operaciones, facilitando el funcionamiento del sistema de fiscalización que en Japón es concebido de manera integral.

Estas actividades educativas de entrenamiento consolidan la revisión externa del CAJ y la revisión interna de los ministerios, por lo tanto se mejoran las actividades en toda la Administración Pública.

La CAJ cuenta con un staff permanente de 1,253 personas, de las cuales el 64% está conformado por auditores y el resto es personal especializado en diferentes tópicos para facilitar la labor fiscalizadora que realizan:

CONSEJO DE AUDITORÍA DE JAPÓN	
Personal que labora en el Consejo	
Puesto	Número de personas
Total	1,253
Director General	1
Asistente de Director	1
Secretario General	1
Asistente del Secretario	1
Consejeros	5
Consejeros Generales	11
Directores	56
Auditores	715
Auditores Asistentes	88
Asistentes Profesionales	38
Director Asistente	22
Jefe de Área	57
Asistentes de Jefes de Área	53
Staff General	158
Staff Técnico	46

Fuente: CAJ, 2005.

Por último, es relevante señalar que el CAJ participa en la Organización de Entidades Fiscalizadoras de Asia (ASOSAI, por sus siglas en inglés) y en la Organización Internacional de las Entidades

Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), con los cuales busca fortalecerse como un órgano confiable, veraz y objetivo en el desempeño de sus funciones.

3.

Características generales de la fiscalización superior en México

En la experiencia mexicana, la fiscalización y la rendición de cuentas han estado enfocadas a dar atención al compromiso contraído con la sociedad, de transparentar tanto el origen como el destino de sus contribuciones; es de hecho, una obligación que los gobernantes tienen con los ciudadanos.

De ahí que básicamente todos los mecanismos de control del país estén orientados en un solo sentido y todos respondan objetivamente a un único fin: fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos.

En el modelo federal mexicano, se dan dos tipos de fiscalización: la interna y la externa o superior. La primera, como su nombre lo indica, se realiza a lo largo del ejercicio fiscal vigente y corre a cargo fundamentalmente del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de la Función Pública, particularmente por la vía de sus Órganos Internos de Control.

Por su parte, la fiscalización externa o superior, es responsabilidad de la Cámara de Diputados, instancia que constitucionalmente tiene la facultad exclusiva de revisar la Cuenta Pública, y para lo cual se apoya en la Auditoría Superior de la Federación, entidad que desarrolla sus funciones en un marco de autonomía técnica y de gestión.

Una de las características básicas de esta fiscalización es su posterioridad, es decir, se practica una vez que concluye el ejercicio fiscal y, además, involucra a todos aquellos que reciben recursos públicos federales, lo que implica fiscalizar a los tres órdenes de gobierno (gobierno federal, gobierno de las entidades federativas y gobiernos municipales), así como a particulares involucrados.

3.1 Trayectoria histórica de la fiscalización superior

En México, la rendición de cuentas es una práctica centenaria. En la época de la Colonia, se creó el Tribunal de Cuentas, encargado de fiscalizar la Hacienda Real en la Nueva España y de revisar los gastos de las expediciones de España a la Colonia.

Posteriormente, en 1824, se creó en la Cámara de Diputados la Contaduría Mayor de Hacienda con el objetivo de examinar las cuentas de la Hacienda y el Crédito Público y, más tarde, las Constituciones de 1836, 1857 y particularmente la de 1917, confirmaron los empeños por fiscalizar los recursos públicos.

En su texto original, el Constituyente de 1917 destacó las atribuciones al Poder Legislativo para revisar la Cuenta Pública, extendiéndose al examen de los gastos y las responsabilidades a que hubiese lugar, la expedición de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor y la vigilancia, por medio de una Comisión de su seno, del exacto desempeño de las funciones de ésta.

En 1936 se promulgó la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, misma que tuvo vigencia hasta 1978, cuando entró en vigor una nueva Ley Orgánica en la que redefinieron atribuciones sobre el examen y revisión de la Cuenta Pública; la operación, medios y elementos de los que se vale el órgano técnico, y las responsabilidades y prescripción de las mismas.

La fiscalización superior en México tiene una nueva expresión en 1995, con una iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar el sistema de revisión de la Cuenta Pública y fortalecer el órgano técnico encargado de esa revisión, así como con las reformas de 1999 a los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las que sentaron las bases para que el Congreso de la Unión expidiera una Ley que regulara la organización de una nueva entidad superior de fiscalización y las demás leyes que normaran la gestión, el control y la evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

Estas reformas dieron origen a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y a la promulgación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, ordenamiento que entró en vigor el 30 de diciembre de

2000. Puede afirmarse que estas dos acciones –creación de la Auditoría y entrada en vigor de la Ley–, constituyen las bases de una estrategia en la que se fortalecen las facultades de supervisión y control del Legislativo y se permite avanzar en la instrumentación de la Reforma del Estado, bajo el principio de la rendición de cuentas acerca del uso eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos.

De hecho, las reformas constitucionales de 1999 promovieron cambios fundamentales en la estrategia de fiscalización superior, pues se brindó autonomía al órgano responsable para decidir sobre su organización interna y los alcances de su función, y para participar en proyectos sobre el control de los procesos de gestión del Estado.

De igual manera, las reformas permitieron ampliar la labor de análisis de información sobre la Cuenta Pública; intervenir en la fiscalización de recursos federales en manos de entidades federativas y municipios, y aumentar sus facultades para sancionar directamente a los infractores.

3.2 Características del modelo mexicano de fiscalización

En México, la revisión de la Cuenta Pública, al igual que la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, que tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto, y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para llevar a cabo la fiscalización de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoya en la Auditoría Superior de la Federación, institución que conforme a la Ley de la materia, goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

En razón de que la Comisión de Vigilancia es el conducto de comunicación entre la Cámara y la Auditoría Superior de la Federación, una vez que se recibe la Cuenta Pública, ésta se turna a la propia Auditoría para su revisión y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para sus efectos.

La entidad de fiscalización superior de la Federación tiene como misión informar veraz y oportunamente a la Cámara y, en consecuencia a la sociedad, sobre el resultado de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos, del cumplimiento de los objetivos y metas; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos, y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales.

De acuerdo con lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Auditoría Superior de la Federación debe rendir el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente a aquel en que se presentó.

La creación de este órgano técnico ha representado para México, sin duda, un gran avance en los empeños por mejorar el sistema de fiscalización superior. De hecho, en comparación con su antecesora, la Contaduría Mayor de Hacienda, existen diferencias trascendentales, entre las cuales pueden citarse las siguientes:

- Autonomía. La actual entidad de fiscalización superior de la Federación cuenta con autonomía técnica y de gestión, que le permite consolidar sus propias normas de auto regulación para su funcionamiento, estableciendo procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo, de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones.
- Cobertura de actuación. Puede revisar un universo más amplio de organismos públicos de la administración pública federal y de los poderes Legislativo y Judicial; también abarca entidades autónomas (Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros), recursos transferidos a estados y municipios, así como a particulares y fideicomisos, entre otros.
- Facultad sancionatoria. Se le faculta para atender directamente las acciones de carácter correctivo, en particular

aquellas para determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas, además de promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, y presentar las denuncias y querellas derivadas de presuntas conductas ilícitas.

- Rendición de cuentas. Informa anualmente a la Cámara acerca de los resultados de su labor de fiscalización, a través del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública; una vez entregado formalmente a la Cámara de Diputados, el informe adquiere el carácter de público. Además, con el análisis de este informe, la Cámara inicia uno de los mecanismos de control que aplica al propio órgano fiscalizador.
- Convenios. La ASF, establece convenios de colaboración y coordinación con los órganos encargados de la fiscalización tanto en el ámbito federal, como en los gobiernos locales.

A partir de su constitución, la titularidad del órgano de fiscalización recae en el Auditor Superior de la Federación, quien es nombrado por la Cámara de Diputados para ocupar el cargo por un periodo de ocho años, con la posibilidad de ser reelegido por otro periodo similar, sólo pudiendo ser removido por faltas graves de probidad, incompetencia en el ejercicio del cargo e incapacidad física y mental, mediante votación del Pleno de la Cámara de Diputados.

Los entes fiscalizados por este órgano son los depositarios de los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), los entes públicos federales, organismos y entidades públicos, gobiernos estatales y municipales y en general toda instancia que reciba recursos federales, incluyendo a los particulares.

La principal fiscalización se realiza sobre la Cuenta de la Hacienda Pública Federal que por disposición constitucional presenta el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, la cual está constituida por los Estados Contables, Financieros, Presupuestarios, Económicos y Programáticos; el resultado de las operaciones de los Poderes de la Unión y entes públicos federales, además de los estados detallados de la Deuda Pública Federal, entre otros.

Como se ha señalado, esta fiscalización superior tiene las características de ser *a posteriori* de la gestión financiera gubernamental (principio de posterioridad); tiene lugar exclusivamente sobre el año fiscal reportado (principio de anualidad), tiene un carácter externo (control superior externo) y, adicionalmente, es independiente y autónoma respecto a otros entes de control.

La Auditoría Superior practica revisiones de diversa índole, clasificadas por lo general en cuatro grupos: de regularidad, de desempeño, de seguimiento y especiales y, cuando así se requiere, cuenta con autoridad para fincar responsabilidades e iniciar querellas contra los infractores.

En ejercicio de las atribuciones marcadas en la Ley, y con plena independencia, el órgano fiscalizador define anualmente su programa de auditorías, en el que especifica el cómo, cuándo, cuántas y qué tipo de auditorías llevará a cabo.

Más aún, este órgano de fiscalización cuenta con autonomía para definir los criterios, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, tareas que lleva a cabo con base en un Código de Ética, que obliga a los servidores de la Auditoría Superior de la Federación a manejarse con imparcialidad, objetividad, independencia, confidencialidad y con una actitud constructiva que contribuya a mejorar la gestión gubernamental.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN DE MÉXICO
Auditorías practicadas a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2000-2004

Tipo de Auditoría	2000	2001	2002	2003	2004p/
Total	312	355	336	338	408
Desempeño	24	30	24	24	44
Regularidad	257	286	260	249	300
Financieras y de cumplimiento	155	134	129	127	142
Obra pública e inversiones físicas	23	54	60	50	87
Sistemas	2	10	3	0	1
Ramo 33	77	88	68	72	70
Especiales	31	39	52	56	51
Seguimiento	0	0	0	9	13

p/ Programa de Auditorías Visitas e Inspecciones (PAVI), 2004.

Fuente: Unidad de Evaluación y Control con base en ASF, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, 2000-2003 y PAVI, 2004.

Sobre la base de las auditorías que practica la ASF, se puede observar que la fiscalización superior en México está orientada, en lo fundamental, a verificar la regularidad de las operaciones y el cumplimiento de la normatividad. De acuerdo con los datos del Programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2004, la ASF programó realizar 408 auditorías, de las cuales 44 (10.8%) serían de Desempeño; 300 (73.5%) de Regularidad; 51 (12.5%) Especiales y 13 (3.2%) de Seguimiento.

Lo que llama la atención en esta estructura es que las revisiones de Regularidad son, como en años anteriores, las más representativas (73.5% del total); sin embargo, se presentan dos cambios significativos: por un lado, el crecimiento del 83.3% en el número de auditorías de Desempeño, las cuales casi se duplicarían al pasar de 24 a 44 revisiones y, por otro, la modificación en la estructura interna de las revisiones de Regularidad, en donde se reduce el peso relativo de las auditorías Financieras y de cumplimiento (de 37.6% del total en 2003 a 34.8% en 2004) y se incrementa la proporción de auditorías a Obra pública e inversiones físicas (de 14.8% en 2003 a 21.3% en 2004); asimismo, se reduce el número de revisiones a recursos transferidos a entidades federativas y se amplían las revisiones a municipios.

Al igual que en otros países, aunque la ASF tiene autonomía técnica y de gestión, las solicitudes que le formula el Poder Legislativo son generalmente atendidas, pues en el caso de la Cuenta Pública 2004, de las 59 Solicitudes y Puntos de Acuerdo de la Comisión de Vigilancia que se turnaron para su consideración a la ASF, 33 fueron incluidos en el Programa de Auditorías, 6 se turnaron a los Órganos Internos de Control y auditoría en los entes públicos correspondientes, y 3 a los Órganos Técnicos de Fiscalización de las Legislaturas Locales; 4 se programaron a mediano plazo, 1 no se realizaría por no estar en el supuesto de situación excepcional que establece la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; y 12 se encontraban en proceso de análisis por parte de la ASF para determinar la forma más conveniente de atención.

Como resultado de las observaciones formuladas por la ASF, esta entidad promueve acciones que de acuerdo con su naturaleza pueden ser de dos tipos: Preventivas (recomendaciones); y Correctivas (Fincamiento de pliego de observaciones; Fincamiento de

responsabilidades resarcitorias; Presentación de denuncias o querellas; Promoción del fincamiento de responsabilidades administrativas sancionatorias; Solicitud de intervención del Órgano Interno de Control; Solicitud de intervención de la instancia recaudadora; Solicitud de aclaración; Presentación de denuncia de Juicio Político; y Fincamiento de multas).

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN DE MÉXICO				
Acciones promovidas con motivo de la revisión a la CHPF 2000-2003				
Tipo de Acción	2000	2001	2002	2003
Totales	4,653	3,697	3,066	3,437
Acciones Correctivas	1,470	876	806	1,142
Denuncia de Hechos	6	0	0	1
Pliego de Observaciones	24	13	80	169
Promoción del Fincamiento de Responsabilidades				
Administrativas Sancionatorias	0	0	5	31
Solicitud de Intervención de los OIC	737	516	403	382
Solicitud de Interv. de la Instancia Recaudadora	0	0	16	19
Señalamiento	10	2	0	0
Promoción de la Facultad de Comprobación Fiscal	22	13	0	0
Solicitud de Aclaración	671	332	302	540
Acciones Preventivas	3,183	2,821	2,260	2,295
Recomendación	2,900	2,587	2,260	2,295
Recomendación al Desempeño	283	234	0	0

Fuente: Unidad de Evaluación y Control con base en ASF, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, 2000-2003.

Es importante señalar, por otro lado, que dentro del procedimiento de revisión que lleva a cabo la ASF, una vez presentado el Informe del resultado de las auditorías, las entidades auditadas tienen un periodo de 45 días hábiles para que aporten las pruebas, documentos e información que explique y solvete las observaciones emitidas por la entidad fiscalizadora; después de este periodo tiene lugar el análisis de procedencia para definir, en su caso, las responsabilidades, sanciones y posibles denuncias por conductas ilícitas.

Por parte de los entes fiscalizados, procede responder en tiempo y forma a las observaciones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación, bajo la coordinación de la Secretaría de la Función Pública, quien funge como el órgano de control interno del Gobierno Federal.

La tarea de fiscalización superior es realizada por los propios auditores del órgano y por agencias y despachos externos, así como a

través de convenios específicos llevados a cabo con los órganos de control de los gobiernos locales.

Por otro lado, para obtener sus recursos presupuestales, la ASF propone a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia, su proyecto de presupuesto, el cual es evaluado, en su caso modificado y finalmente aprobado. Para el ejercicio fiscal de 2006, la ASF ejercerá un presupuesto de 721.9 millones de pesos (66.9 millones de dólares), una cantidad ligeramente inferior en términos reales a lo observado en 2005.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN DE MÉXICO
(Millones de pesos y porcentajes)

Año	Total	Var. % real
1997	155.3	-
1998	193.5	8.0%
1999	244.9	10.0%
2000	377.4	37.5%
2001	484.4	21.2%
2002	575.2	11.0%
2003	597.2	-4.3%
2004	618.7	-2.3%
2005	704.2	10.5%
2006	721.9	-0.5%

Fuente: UEC con base en PEF 1997-2006.

Cabe señalar, sin embargo, que la Cámara ha cuidado que, en lo posible, el presupuesto de la ASF se mantenga en una tendencia ascendente, incluso en aquellos años en que el gasto neto total del gobierno ha experimentado caídas por la menor captación de ingresos como fue el caso de 2004, de tal forma que los ajustes realizados al presupuesto de la ASF sean de menor dimensión que los experimentados por el conjunto de la Administración Pública Federal.

En el tema del presupuesto de la ASF, es indudable que los recursos son aún insuficientes para garantizar una fiscalización en todas las áreas y a todos los niveles, con el fin último de cumplir plenamente los objetivos que define el artículo 74 de la Constitución relacionados con la revisión de la Cuenta Pública. Este es un asunto que debe mantener vigencia en la agenda legislativa y sobre el cual los grupos parlamentarios deben resolver en beneficio de mejorar el ejercicio de los recursos públicos.

3.3 Vigilancia a la entidad de fiscalización superior

Dentro de las reformas impulsadas en 1999, el órgano encargado de la fiscalización no quedó exento de su control y evaluación y, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, corresponde a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, evaluar si la Auditoría Superior de la Federación cumple con las funciones que le han sido conferidas, para lo cual se apoya en un órgano técnico especializado denominado Unidad de Evaluación y Control.

Este hecho es fundamental porque las propias reformas determinaron que nadie, incluido el ente responsable de la fiscalización, debe quedar exento de rendir cuentas.

Evaluar las acciones de la entidad fiscalizadora permite contar con un instrumento de coadyuvancia en el ejercicio legal y transparente de sus acciones, pero también busca fomentar un proceso permanente de renovación y modernización de la Auditoría y, en última instancia, fortalecer la credibilidad de su labor ante la ciudadanía.

La Unidad de Evaluación y Control es un órgano técnico que forma parte de la estructura de la Comisión de Vigilancia, que tiene carácter institucional y no partidista, y está encargado de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la entidad de fiscalización superior de la Federación y, en su caso, aplicar las medidas disciplinarias y sanciones administrativas previstas en la Ley.

Debe comentarse que derivado de estos trabajos de evaluación, se han podido percibir mejoras notables en el trabajo de la Auditoría Superior de la Federación. Por ejemplo, entre los cambios más importantes en el Informe que rinde a la Cámara es destacable la inclusión de un dictamen para cada auditoría practicada, tal como lo señala el artículo 79 fracción II de la Carta Magna.

No obstante, los análisis de la Comisión de Vigilancia, permiten constatar la necesidad de seguir perfeccionando la estructura y contenido del Informe, elevar aún más la calidad del trabajo del órgano fiscalizador, identificar áreas de oportunidad de mejora, e impulsar acciones para el fortalecimiento de la fiscalización superior.

4.

Fiscalización comparada: experiencias para México

Sobre la base de la revisión que se ha realizado a los modelos de fiscalización superior en el mundo, existen múltiples elementos que llaman la atención no sólo por los buenos resultados que han tenido en algunos países, sino porque bien pueden ser considerados como experiencias para mejorar el sistema de fiscalización en México.

En efecto, del estudio de los distintos modelos de fiscalización abordados en este trabajo (26 países, incluyendo México) podemos derivar las siguientes conclusiones:

4.1 Sobre la fiscalización superior en el mundo

- No existe en el mundo un modelo tipo a seguir, pues en el presente estudio se pudo constatar que cada modelo y, dentro de él, cada entidad fiscalizadora, tiene sus propias fortalezas y debilidades, pero lo más importante es aprovechar de la experiencia internacional y, en su caso, evaluar las mejores medidas que puedan aplicarse en lo interno en beneficio del esquema de fiscalización que está aplicándose.

Lo que no está en duda es que, ningún modelo de fiscalización superior puede alcanzar excelencia, sin un diseño institucional eficiente y altamente adaptable a los cambios vertiginosos impuestos por la globalidad.

- La calidad de la fiscalización, en consecuencia, no está adscrita a ningún modelo. A lo largo del estudio se encontraron órganos de fiscalización de clase mundial bajo los distintos enfoques y modelos. Por ejemplo, la General Accounting Office (GAO) de Estados Unidos y la Oficina de Auditoría del Reino Unido (NAO) representan la excelencia

del modelo de auditoría superior con oficina independiente, que reporta al Poder Legislativo.

La reconocida Contraloría General de la República Chilena, representa un modelo de auditoría de alta calidad basado en una Contraloría General constitucionalmente autónoma. Por su parte, el exitoso Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania, representa la fiscalización sustentada en un órgano constitucionalmente autónomo que se maneja como Tribunal de Cuentas bajo un cuerpo colegiado.

Un órgano autónomo altamente eficiente, basado en el Modelo de Consejos es el representado por el Consejo de Auditoría e Inspección (BAI) de la República de Corea del Sur, el cual ha venido haciendo grandes progresos para alcanzar prestigio y credibilidad social como órgano técnico de fiscalización.³⁷

- En el mundo, prevalece con mayor frecuencia el Modelo de Auditoría Superior con oficina independiente, en el que el órgano fiscalizador reporta al Congreso o parlamento, pero goza de autonomía técnica y de gestión. La tendencia internacional señala, que éste es el modelo de fiscalización más empleado en el mundo.

La INTOSAI considera que con una verdadera independencia del órgano de fiscalización superior, aun cuando siga reportando al Poder Legislativo, el modelo podrá garantizar una fiscalización de clase mundial. Una de las grandes ventajas que ofrece este modelo es su flexibilidad para adaptarse a diversas circunstancias; por ejemplo, puede tener carácter monocrático (el titular del órgano es un individuo) o puede ser manejado como órgano colegiado.

Este modelo de fiscalización parte de la idea de que la representación popular, es decir el Congreso, es quien de forma natural debe vigilar el ejercicio de los recursos públicos, que por otra parte le asigna con su aprobación a los órganos

³⁷ Inclusive órganos de fiscalización como el finlandés pueden ser descollantes, aun cuando representen al viejo modelo de fiscalización tradicional y dependa del Poder Ejecutivo.

del Estado. En el Modelo de Auditoría Superior con oficina independiente, el órgano está facultado para fiscalizar a todos los poderes del Estado que utilicen recursos públicos (se incluye a particulares que reciban donaciones del Estado).³⁸

Lo anterior es un elemento central para disipar la errónea creencia de que el órgano de fiscalización, por no tener autonomía constitucional, no puede auditar a órganos autónomos e independientes como los Bancos Centrales. Sin embargo, en tanto el Banco Central reciba recursos públicos, es fiscalizable. En este modelo, la Auditoría Superior no tiene funciones judiciales propias, pero puede fincar responsabilidades a través de los ministerios y órganos judiciales correspondientes.

Lo que queda claro a lo largo del estudio, es que el Poder Legislativo tiene un vasto terreno que recorrer para lograr que las determinaciones del ente fiscalizador adquieran un carácter de obligatoriedad y de reconocimiento, tanto de los auditados como de la propia ciudadanía y que, además, se requiere de un fuerte proceso de coordinación con el resto de los agentes de control y fiscalización para garantizar un mejor ejercicio de los recursos públicos.

- Dentro del mismo modelo, se aprecian Contralorías con autonomía constitucional, en donde el ente de control superior, es independiente del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, una característica que comparte con el Tribunal de Cuentas, pero a diferencia de este último su estructura jerárquica es fundamentalmente de carácter monocrático (sólo hay un Contralor). Este modelo prevalece en América Latina (Chile, y Colombia son los casos más representativos). Debe aclararse, sin embargo, que en estricto sentido no existe órgano alguno con total independencia, ya que por regla general, todos están sujetos a rendición de cuentas.

³⁸ En el caso de la fiscalización a empresas privadas en las que el Estado tiene participación accionaria, la legislación establece porcentajes mínimos de capital invertidos por Estado, a partir de los cuales se puede proceder a la fiscalización. Estos porcentajes varían por país.

- El modelo de Tribunal de Cuentas es reconocido, de alguna forma, por tener funciones judiciales, ser un órgano colegiado y ser constitucionalmente autónomo. Sin embargo, estas características no le dan por sí mismas, credibilidad y prestigio. Tal es el caso de algunos órganos de fiscalización africanos que siguen este modelo y cuyo ente de fiscalización deja mucho que desear en términos de desempeño e independencia en su actuación.

Se considera que el modelo de Tribunal de Cuentas surge para resolver el conflicto latente en el modelo de auditoría superior con oficina independiente, de la existencia de una probable influencia política indebida hacia los auditores de parte de las fracciones parlamentarias (las que se relacionan con los gobernantes en turno).

No obstante, este inconveniente no es decisivo en el modelo, ya que al otorgarse inmunidad constitucional al Auditor Superior, se resuelve en lo sustancial los peligros de una excesiva e indebida intromisión política, pero no se erradica por completo. En todo caso, esta independencia completa de los Poderes, requiere de un profundo estudio que evalúe si las ventajas a obtener son mayores que las que se tienen con el modelo vigente.

Lo que debe tenerse claro es que una discusión de esta naturaleza, no es la visión simplista de querer tener órganos autónomos por el hecho de que otros de naturaleza diferente han tenido un relativo éxito, sino que exige de considerar la naturaleza *sui generis* de estas funciones, las cuales se orientan a vigilar el uso correcto de los recursos de la sociedad, el acatamiento a lo establecido en el presupuesto, y el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas gubernamentales.

Evidentemente que este hecho por sí solo obliga a revisar, de inicio, el marco jurídico de actuación de los órganos de fiscalización para evaluar si el mismo permite una mejor acción (facultades no ejercidas de manera eficiente) y hasta dónde se puede modificar para dar mayor certidumbre y autoridad a sus acciones. Al mismo tiempo, se requiere de

precisar las formas y mecanismos para remoción del cargo y evitar el abuso de poder que pueda llegar a generar el cargo, así como los medios para garantizar una eficiente rendición de cuentas.

- El modelo de fiscalización basado en Consejos, es un modelo que ha venido transformándose sobre todo en los países asiáticos donde predomina. Los órganos de fiscalización han luchado a lo largo de varias décadas en busca de tener mayor independencia del Poder Ejecutivo.
- Lo que debe reconocerse es la tendencia mundial a lograr una mayor independencia en la actuación de estos órganos, ya que todos los modelos de fiscalización examinados, ponderan en alto grado la autonomía técnica y de gestión del órgano de fiscalización superior, como criterio central que define una fiscalización objetiva y altamente profesional.³⁹
- La capacidad de influir en la política pública de parte de los órganos de fiscalización superior es heterogénea; hay entidades cuyas recomendaciones no tienen carácter vinculatorio como ocurre con la Auditoría Superior de México; pero hay auditorías superiores que poseen facultades muy poderosas de control en temas trascendentes de la política pública. Por ejemplo, determinados actos administrativos y operaciones presupuestarias de relevancia planeados por el gobierno chileno y los entes ejecutores de gasto, sólo tienen validez jurídica hasta que los aprueba la Contraloría General de la República.
- La evaluación del trabajo de las entidades de Auditoría Superior en la mayoría de los casos observados, es realizada por ellas mismas, excepto en los casos de Inglaterra, Colombia y México. Por lo tanto, el control y seguimiento de las observaciones y la forma en que se solventan puede dar lugar a sesgos que distorsionen la parte fundamental de la fiscalización superior.

³⁹ Aún los modelos tradicionales de fiscalización superior que todavía quedan, en el cual el órgano de auditoría superior depende del Poder Ejecutivo, como el caso finlandés, han introducido cláusulas constitucionales que le conceden independencia técnica y de gestión.

Esta tarea sólo puede ser realizada por un órgano técnico profesional e imparcial, independientemente del modelo de fiscalización que se adopte. En Colombia existe el caso de una entidad con autonomía constitucional, la Contraloría General de la República, la cual es evaluada y supervisada por un órgano técnico independiente, “la Auditoría General de la República”, mientras que en Inglaterra y México rige el modelo de Auditoría Superior con oficina independiente, pero supervisada por el Congreso.

En el caso inglés se crea el Comité de Auditoría y en el caso de México es una Comisión Ordinaria (la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación), la cual se apoya en un órgano técnico de carácter institucional y no partidista: la Unidad de Evaluación y Control. La idoneidad estructural de los cuerpos de auditoría superior y la determinación de los indicadores de evaluación de su desempeño tiene más objetividad y alcance si se efectúa por un órgano externo.

- No todas las entidades de fiscalización estudiadas manejan auditorías de riesgos y, en muchos casos, apenas comienza a adoptarse el enfoque integral de auditoría.
- Algunas auditorías superiores tienen facultades más limitadas, que otras; por ejemplo, la Contraloría chilena no tiene personalidad jurídica propia, pero tiene facultades de control en temas trascendentes (deuda pública, y operaciones presupuestarias estratégicas).

Algunas auditorías superiores se rigen por el principio de posterioridad (caso de la Auditoría Superior de México), otras pueden participar desde el comienzo del ciclo presupuestal (caso de Nueva Zelanda y de Suiza). Algunas están facultadas para evaluar el impacto de las políticas públicas sobre el crecimiento económico y la distribución del ingreso (Inglaterra y Estados Unidos), otras incorporan a la ciudadanía en el proceso de auditoría (control participativo) como es el caso inglés y el caso colombiano (con la creación de los comités de vigilancia ciudadana).

Algunas contralorías pueden aprobar, modificar y liquidar presupuestos del Poder Ejecutivo, como la chilena, otras no pueden hacerlo; algunas están orientadas al cumplimiento de los programas como es el caso de la GAO estadounidense, otras basan su prestigio en las auditorías de regularidad y de cumplimiento financiero, caso de Nueva Zelanda y Alemania; otras más, efectúan análisis de la calidad de los subsidios (Inglaterra e Islandia). Asimismo, algunas participan en licitaciones internacionales de fiscalización, otras desarrollan una estructura especializada que les capacita para asesorar a las distintas comisiones del parlamento, como es el caso de la auditoría superior de Islandia.

Otras entidades están facultadas para iniciar procedimientos judiciales en contra de los responsables de los entes fiscalizados, que no proporcionaron información; mientras que algunas otras pueden citar a particulares e inspeccionar cualquier cuenta bancaria cuando haya sospecha de peculado y fraude, como el caso del órgano de fiscalización de Nueva Zelanda.

En algunos países, el órgano fiscalizador tiene facultad de iniciativa legislativa en materia de control superior, como los casos de Perú, Venezuela y Uruguay. De igual forma, en unos países las recomendaciones del órgano fiscalizador tienen carácter vinculatorio (Alemania, Perú, e Inglaterra) y en otros no (México).

Algunas entidades fiscalizadoras tienen el prestigio y la capacidad para poder llevar a cabo auditorías externas y allegarse recursos propios, otras no logran cubrir a plenitud el programa de auditorías trazado y requieren de un amplio proceso de capacitación de su personal.

- En las entidades más avanzadas, es enorme la inversión en tecnologías de información para el control superior y la capacitación del personal. La transparencia y la rendición de cuentas son conceptos inherentes a su proceso, lo que contrasta con entidades de países con menor desarrollo.

4.2 Elementos sobresalientes de la muestra revisada

- Los organismos de fiscalización superior en el mundo, si bien comparten características comunes, mantienen aspectos particulares derivados no sólo de su ubicación regional, sino de su evolución histórica y social, organización política, marco jurídico y normativo y cultura, entre otros.

Tal situación, aunado al proceso de globalización que tiende a socializar las experiencias domésticas, hace difícil, y hasta cierto punto ocioso, el esfuerzo por modelar los sistemas de fiscalización superior existentes en el mundo, en particular, porque se observa una gradual revisión y transformación de los órganos, a partir de la experiencia internacional, con independencia de la regionalización geopolítica, lo que deriva en el hecho de que cada vez más los órganos de fiscalización mezclen sus particularidades, funcionando de manera heterodoxa y haciéndose así cada vez más difícil un modelaje típico. De ahí que no exista un modelo tipo a seguir.

- El estudio de la experiencia internacional en materia de fiscalización superior ofrece la oportunidad de evaluar el caso mexicano desde una perspectiva más global y derivar, a partir de un análisis comparado, elementos que puedan llegar a enriquecer el debate y la práctica de la fiscalización superior en el país.
- Un primer elemento a destacar de la muestra de países es la alta cobertura de actuación que en algunos casos tienen los entes de fiscalización superior sobre los poderes del Estado y toda instancia (pública o privada) que intermedie recursos públicos, sin ámbitos o entidades de excepción.
- Otro elemento es el sometimiento irrestricto que se observa de las entidades sujetas a la labor de fiscalización superior, así como el acatamiento pleno a las recomendaciones emitidas por el órgano de fiscalización superior. En algunos casos, los órganos de fiscalización cuentan con fuerza suficiente como para impulsar modificaciones de normas y leyes que resuelvan alguna rigidez de las entidades auditadas o faciliten el trabajo de fiscalización (Japón).

- Sobresale también en algunos casos el apoyo facilitador que prestan las instancias externas a la labor del órgano de fiscalización superior, en particular en el caso de áreas que mantienen principios de secrecía en su información, sean éstas de carácter público o privado.
- De manera gradual, los órganos de fiscalización superior están incorporando cada vez más en sus programas de auditorías, las revisiones de desempeño, las cuales tienen por objeto evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de las entidades auditadas, la calidad de los mismos, así como los impactos sociales y económicos de su instrumentación.

Hay acciones de los órganos de fiscalización que facilitan la realización de este tipo de auditorías, al fijar parámetros de desempeño que debe cumplir la administración pública, así como disposiciones administrativas que deben observar todas las entidades públicas (Canadá).

- Otro aspecto importante en torno a las auditorías es la verificación regular que varios órganos de fiscalización superior realizan respecto del grado de cumplimiento de las observaciones y recomendaciones hechas a las entidades públicas auditadas y para lo cual, cuentan con áreas especializadas en el monitoreo.
- También en los programas de auditorías se comienzan a incorporar las llamadas auditorías de riesgos, las cuales se enfocan hacia asuntos públicos críticos que pueden tener implicaciones importantes en la función pública o la vida nacional, como sería el caso de las pensiones, por ejemplo (Australia y Estados Unidos).

El análisis de riesgos no es una herramienta que sólo incida como un tipo de auditoría, también se usa como herramienta en la determinación de las entidades o áreas a ser auditadas en los programas de auditorías. Cabe hacer mención de la existencia de las auditorías ambientales en países que tienen como alta prioridad sus recursos naturales (Canadá), así como

de las auditorías horizontales que centran su revisión en aspectos puntuales en una multiplicidad de sectores (Chile).

- En términos más amplios, destaca también la fiscalización estratégica que se hace en algunos países, la cual es de carácter permanente y se centra en áreas estratégicas o de alta trascendencia.
- De manera incipiente se observa en algunos casos una ingerencia de los organismos de fiscalización superior en aspectos de programación y presupuestación federal de los recursos públicos, lo que constituye una clara muestra de su intencionalidad de involucrarse en los procesos de planeación estratégica de las finanzas públicas (Alemania). Sobre este aspecto particular de la planeación, se observa en forma incipiente la incorporación de una programación multianual de metas (Estados Unidos).
- La labor tradicional de fiscalización superior, enmarcada en la realización de acciones de carácter correctivo ante irregularidades y actos de corrupción que se logran detectar, parece estar siendo sustituida cada vez en más países por una fiscalización de carácter preventivo, orientada a la revisión de la organización, los procesos y la operación de las entidades gubernamentales para que éstas realicen cambios en sus estructuras y operación, mejoren sus niveles de eficiencia y calidad en sus desempeños y resultados, e inhiban los espacios y las prácticas de corrupción.
- Las entidades fiscalizadas llegan incluso a tener la obligación ante los órganos de fiscalización de elaborar planes preventivos y correctivos de mejora y calidad continua, siendo sujetos de un seguimiento periódico a su aplicación y en caso de no acatar lo señalado, a ser objeto de sanciones.
- En la revisión por países se observó la existencia de líneas de control macroeconómico, a través de las cuales se evalúa a nivel agregado el comportamiento de las finanzas públicas y el grado de cumplimiento de los objetivos y metas macro.

La conjunción de la evaluación macro y micro podría abrir la posibilidad de que los órganos de fiscalización superior pudieran contar con facultades y capacidad para emitir un dictamen global de la Cuenta Pública. En el caso argentino, por ejemplo, su órgano revisor tiene la facultad de emitir dictámenes sobre los estados contables, incluyendo el del Banco Central.

- También se observa una correspondencia entre la eficiencia del desempeño de los entes de fiscalización superior y su capacidad de coordinación y complementariedad institucional con el resto de los órganos de control existentes domésticamente, tales como los que operan a nivel federal y local o regional, así como los asignados de manera permanente y específica a las propias dependencias gubernamentales.
- Por lo que corresponde al financiamiento de los órganos de fiscalización superior, en algunos casos se observa que éstos cuentan con asignaciones presupuestarias directas, quedando sujetos los montos a los resultados alcanzados; las metas, programas y acciones por ejecutar en materia de fiscalización; así como las acciones previstas para su modernización y mayor eficiencia. De esta forma, el incremento al financiamiento no comprometido de estos órganos de fiscalización se hace depender de las evaluaciones a sus desempeños y resultados, hechos por las instancias de control interno correspondientes.
- Es de destacarse que también en algunos casos, los órganos de fiscalización tienen la capacidad de autogenerarse recursos por la vía de la realización de servicios de asesoría o de auditorías a organismos domésticos, foráneos o de carácter internacional, así como de la venta de su trabajo editorial (publicaciones).

En algunos casos, los entes de fiscalización reciben financiamiento de organismos internacionales (BID, por ejemplo) para impulsar su desarrollo tecnológico (Argentina, Reino Unido e Irlanda del Norte).

- No en todos los casos los órganos de fiscalización superior cuentan con amplias facultades para fincar sanciones y responsabilidades más allá de las estrictamente resarcitorias. En algunos casos esto es así, a pesar de que los órganos cuenten con facultades para ello (lo cual remitiría a problemas de estructura de organización de la entidad fiscalizadora, al no contar con el área o el personal adecuados) y, en otros casos, están impedidos por Ley (en el caso de México, por la autonomía de poderes de la Federación, el Poder Legislativo -y por ende, la ASF- no puede sancionar en forma directa a otro Poder, en este caso, al Ejecutivo).
- Con relación a su organización y desempeño, varios órganos de fiscalización tienen incorporados programas agresivos de mejora y calidad de procesos (encaminados a la expedición y/o reexpedición de certificaciones ISO), de innovación tecnológica e infraestructura, de capacitación especializada y de servicio civil de carrera, contando para tales fines con áreas específicas en sus estructuras de organización (Canadá, Costa Rica, Colombia).
- En las estructuras de los organismos de control superior, también se considera la existencia de áreas abocadas a la realización de diagnósticos de los entes públicos de mayor relevancia y bases de datos de los entes fiscalizados; áreas de investigación y análisis, juicios fiscales, jurisdicción coactiva y gestión jurídica; áreas de asesoría externa a entes públicos y otros en materia de fiscalización superior; áreas de participación ciudadana donde se da trámite a las quejas y denuncias ciudadanas y se impulsan mecanismos de fiscalización ciudadana; áreas de riegos, áreas de planeación e información estratégica, así como de fortalecimiento institucional (Inglaterra, Colombia, Chile).
- Un rasgo generalizado es el perfil profesional, interdisciplinario y de alta especialización del personal que integra el ente de fiscalización superior. En algunos casos, no obstante la autonomía de la mayoría de los organismos de fiscalización, este personal está sujeto, a su vez, a ciertos tipos de control externo con relación a su desempeño y al cumplimiento de sus atribuciones, programas y metas, tal y

como son los casos de Venezuela y México (vía la Unidad de Auditoría Interna y la Unidad de Evaluación y Control, respectivamente).

- Mediante los portales de Internet de varios de los órganos de fiscalización se da cuenta de los informes de auditorías y situación jurídica a la ciudadanía, así como de los programas de auditorías en curso (Argentina). También, a través de este medio se ofrece al público un espacio para las quejas y denuncias relativas tanto al órgano fiscalizador como a las entidades o servidores públicos. Asimismo, en estos sitios de comunicación globalizados se dan a conocer estudios, investigaciones e información general sobre la materia.
- Parte importante de la comunicación social es la labor editorial realizada por algunas de las entidades de fiscalización, a través de la cual se publican programas e informes periódicos, así como investigaciones y documentos didácticos destinados en particular a las entidades públicas para impulsar más altos estándares de calidad en su desempeño y sus servicios y productos. Brasil, por ejemplo, destaca como trabajo editorial la publicación trimestral de una revista especializada en fiscalización superior, así como la de un periódico semanal.
- Otro aspecto relacionado con la estructura de los entes de fiscalización que es de destacarse es la organización de las áreas de auditorías por sectores económicos o clasificación funcional, lo que motiva la especialización sectorial del personal, fomenta la relación interdisciplinaria interna y facilita la realización de las auditorías de desempeño (Colombia).

4.3 Consideraciones para el caso mexicano

En los años recientes, la fiscalización superior es uno de los campos en donde el Poder Legislativo y particularmente la H. Cámara de Diputados ha logrado avances sustantivos. Con las reformas constitucionales de 1999, el Congreso Mexicano configuró un nuevo marco jurídico en materia de fiscalización superior y una renovada

institución encargada de apoyar a la Cámara de Diputados en su facultad exclusiva de revisar la Cuenta Pública: la Auditoría Superior de la Federación, órgano dotado de autonomía técnica y de gestión.

Del estudio realizado se pudo observar que el éxito de las entidades de fiscalización en el mundo, está asociado en buena medida a su marco de atribuciones y funciones, particularmente, se detectaron algunas tendencias entre las cuales destacan las siguientes:

- Independencia funcional, organizacional, operacional (técnica y de gestión) y financiera.
- Un marco legal sólido, categórico y claro con normas formales que se cumplan y que den certeza a las acciones promovidas por los entes fiscalizadores, pero que además reduzcan las prácticas de no actuación por los eventuales vacíos de carácter legal. Dentro de esta circunstancia, las resoluciones finales y las recomendaciones resultantes de los órganos de auditoría superior, deben ser aceptadas y acatadas por todos los entes fiscalizables, es decir, las recomendaciones emitidas por las auditorías superiores deben tener carácter vinculatorio.
- Capacidad de interlocución con el Congreso y con el Poder Ejecutivo, respetando al máximo su independencia técnica y su objetividad profesional. Los mecanismos de coordinación y colaboración son una base sólida para eficientar el uso de los recursos canalizados a estas tareas y para evitar las disputas y controversias.
- Capacidad legal en un marco de reglas inobjetables para auditar todos quienes reciban fondos públicos, incluyendo los que reciben los particulares de parte del gobierno. Asimismo, las entidades fiscalizadoras deberán tener acceso irrestricto a toda la información, y capacidad para auditar cuentas bancarias en casos de peculado y corrupción.
- Obligación de informar de los resultados de sus revisiones a la opinión pública, por lo tanto sus reportes deben ser sometidos al Parlamento o al Congreso en su calidad de representación popular, y deben ser abiertos al público a través de los medios más adecuados.

- Aplicar los elementos técnicos de auditoría de alto nivel para que sus revisiones se normen de acuerdo a las guías y estándares internacionales recomendados por la INTOSAI.
- Capacidad para asegurar que el uso de sus recursos humanos y financieros se de con la máxima eficiencia para cumplir con su mandato. Las auditorías superiores deberán instituir las políticas y administración apropiadas para asegurar que están organizadas para realizar auditorías efectivas y entregar reportes de calidad.
- En la mayoría de los países que se analizaron en este trabajo, la evaluación para asegurar los objetivos de la fiscalización, es realizada por los propios organismos de auditoría superior. Sin embargo, la tendencia mundial parece empezar a orientarse a una evaluación externa del trabajo de los auditores superiores, aun de los que gozan de autonomía constitucional. Decíamos que en el caso de Colombia hay un órgano externo de evaluación; un ejemplo similar se da en Inglaterra.

Diversos especialistas en fiscalización internacional señalan como inevitable que las propias auditorías superiores incorporen las normas mundiales del buen gobierno corporativo, en el que se instituye un Comité de Auditoría integrado por ciudadanos con independencia de juicio y elevada competencia técnica, el cual velaría por el cumplimiento del órgano de fiscalización superior. En este tema México se puso a la vanguardia con la creación de la Unidad de Evaluación y Control, órgano técnico dependiente de la Comisión de Vigilancia de la H. Cámara de Diputados, con la función de evaluar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.

- Capacidad para estructurar competentes equipos de trabajo de alta calidad técnica, capaces de solventar los requerimientos técnicos que demandan auditorías efectivas y de calidad, mediante un continuo proceso de entrenamiento y capacitación.

- Solvencia técnica para desarrollar sistemas de control sofisticados y de alta calidad de las entidades auditadas, usando tecnologías informáticas de vanguardia. En este contexto, serán estratégicas, las auditorías informáticas de los entes auditados.
- Capacidad para desarrollar de manera sistemática las auditorías de riesgos estratégicos.
- Capacidad para orientarse hacia las auditorías integrales de los entes auditados.

A partir de estas experiencias, el ejercicio de revisión de la muestra de órganos de fiscalización superior, también permite identificar algunas líneas de discusión y análisis para su consideración en el sistema de fiscalización superior en México. Claro está que el listado siguiente no pretende delinear, de ninguna manera, los cambios que requiere el sistema de fiscalización superior mexicano para su actualización, únicamente se apuntan algunos elementos de interés que han sido recogidos de la muestra ya referida y que valdría la pena explorar con mayor detenimiento:

- Fortalecer las facultades del órgano de fiscalización superior, en particular en tres ámbitos: la eliminación de vacíos legales que aún limitan la acción fiscalizadora y la definición precisa de los alcances de sus facultades de sanción; vinculación con los gobiernos estatales; y acceso a la información que se relaciona con los recursos públicos, incluso de la que se guarda secrecía.
- Estructurar un marco legal para crear un sistema integral de fiscalización, con reglas claras e inobjetables para el mejor desempeño del órgano(s) fiscalizador(es), que permita constituir un sistema efectivo de rendición de cuentas y coadyuve al mejoramiento decisivo de la calidad del gasto público.

Este Sistema Integral de la fiscalización de México, debe remover los obstáculos legales a nivel federal, estatal y municipal, que impiden actualmente la eficacia de los cuerpos fiscalizadores. La transformación del marco institucional debe

abarcando los legislativos, para que a nivel de normas primarias y secundarias, se garantice una independencia adecuada de los órganos fiscalizadores.⁴⁰

- Revisar los tiempos de presentación y revisión de la Cuenta Pública, para que los resultados de ésta permitan retroalimentar el proceso de planeación, programación y presupuestación. Los resultados oportunos de las auditorías pueden ser elementos fundamentales en la toma de decisión para las asignaciones presupuestarias.
- Consolidar la autonomía técnica y de gestión del órgano de fiscalización, así como ampliar sus facultades (carácter vinculador de las recomendaciones del auditor superior, obligatoriedad de sus observaciones y acciones, autoridad de sus decisiones, evaluar la inmunidad constitucional de los funcionarios de la ASF para que también sean sujetos de juicio político, etcétera).

En la experiencia internacional, sobre todo la de los países que pasaron de sistemas unipartidistas a sistemas pluripartidistas, se ha avanzado en la rendición de cuentas otorgándole constitucionalmente al órgano supremo de fiscalización facultades de control importantes, como validar la emisión de deuda pública, opinar (e incluso modificar) sobre partidas presupuestarias, etcétera. La idea detrás de estas acciones es que con el otorgamiento de tales facultades se da un combate efectivo y frontal a la excesiva concentración de poderes presupuestarios que habían acumulado para sí los ministerios de hacienda; poder que les posibilita eludir incluso la rendición de cuentas.

Cabe señalar que estas atribuciones constitucionales otorgadas al órgano de fiscalización, se efectuaron en la mayoría de los casos bajo el modelo de fiscalización superior basado, en un Auditor Superior con Oficina Independiente (autonomía técnica y de gestión), pero coordinado por el Congreso.

⁴⁰ La fiscalización municipal debe reforzarse, en virtud de que los municipios están recibiendo recursos federales sin precedentes, y en el que la percepción social indica que la rendición de cuentas es deficiente.

- Junto a la consolidación de la autonomía técnica y de gestión, debe evaluarse la parte financiera. En la actualidad, si bien se cuenta con un presupuesto que le garantiza un buen nivel de independencia, esos recursos deben incrementarse dada la complejidad de las tareas que enfrenta. Dichos recursos, en todo caso, estarían sujetos a una planeación estratégica del órgano, orientada a poner al día su organización respecto de los objetivos que se buscan alcanzar, así como asociarse al logro de resultados.
- Profundizar el trabajo de fiscalización con énfasis en las revisiones de desempeño (o financieras y de cumplimiento pero con análisis de cumplimiento de objetivos y metas de los programas sustantivos de los auditados) e incorporar las auditorías de riesgo y ambientales, así como otros tipos de auditoría que sean adecuados al desarrollo del país.
- Aprovechar las ventajas que le ofrece la práctica de la auditoría integral, toda vez que se podría aprovechar la información altamente especializada que se derivan de sus revisiones y que podría ayudar a los entes fiscalizados para mejorar la calidad de su administración. Asimismo, el órgano de fiscalización podría convertirse en asesor privilegiado de las unidades de gasto, coadyuvando a la mejora del gasto público.
- Consolidar la relación entre la Auditoría Superior de la Federación y la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia. La relación con el Congreso es fundamental, dado que los resultados que producen sus revisiones y auditorías es materia prima del Congreso para conocer resultados y aclarar muchos puntos delicados de las mismas; la retroalimentación entre ambas instancias afinaría sin duda el proceso de fiscalización.

La objetividad y la profesionalización técnica de las revisiones no están reñidas con un trabajo cuidadoso de información y comunicación de los resultados al principal usuario, que es el Congreso. Cabe señalar que esta relación se mejoró a través del nuevo formato que la Comisión de Vigilancia diseñó para

el análisis del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002 y 2003.

De ese acercamiento se han derivado nuevas tareas y acuerdos que, sin duda, están mejorando la eficacia de la fiscalización, desde aquellos que van hacia la adecuación del marco jurídico, el ejercicio pleno de las facultades de la entidad de fiscalización, la coordinación con otros entes fiscalizadores, hasta recomendaciones para mejorar la calidad del trabajo y los productos que derivan de él.

- Analizar y evaluar modificaciones a la estructura orgánico-funcional del ente de fiscalización superior, considerando elementos sustantivos de la experiencia internacional como los siguientes:
 - a. Organización sectorial o funcional de las áreas para propiciar conocimientos especializados de los sectores y entes públicos, a partir de tres ámbitos: sectores estratégicos, sectores prioritarios y organismos públicos. Hasta el momento, a pesar de realizar múltiples auditorías a entidades como Petróleos Mexicanos o la Comisión Federal de Electricidad, difícilmente puede opinarse sobre la eficiencia con que trabajan estas entidades públicas, su desempeño, el papel que tienen en el desarrollo del país o, incluso, sobre los resultados de sus acciones.
 - b. Incorporación de áreas macroeconómica y de finanzas públicas, de mejores prácticas gubernamentales, de responsabilidad fiscal, de capacitación especializada (que incluya la modalidad de los convenios de capacitación técnica con otros países), de investigación y análisis de la fiscalización superior, editorial y de servicios externos, asistencia técnica, asesoría y enlace (nacional e internacional).
 - c. Reconversión de perfiles de personal (especialistas multidisciplinarios *ad-hoc* con los tipos de revisiones a realizar, incluyendo las de desempeño, de riesgos y ambientales).

- d. Aplicación de programas de mejora de calidad y certificación de procesos internos del órgano de fiscalización.
- Impulsar mecanismos de fiscalización con participación ciudadana. En la medida en que la ciudadanía contribuye al gasto público, tiene el derecho de participar en los ejercicios de vigilancia en la aplicación de los recursos.
 - Fomento al trabajo editorial del órgano de fiscalización superior (edición de revistas y trabajos de investigación). El ente fiscalizador debe ser el primer promotor del debate en el país acerca de las tendencias y requerimientos para contar con un sistema de clase mundial.
 - Apertura de financiamiento complementario con recursos propios (vía realización de servicios de asesoría externa) o con apoyos de organismos internacionales que coadyuven a su desarrollo tecnológico.
 - Normar la coordinación institucional del órgano de fiscalización superior, en particular la vinculada con los órganos de control federal, interno de las entidades públicas y organismos, así como de los gobiernos estatales.
 - Estandarización de procesos y procedimientos de auditoría para homologar criterios y metodologías que son aplicados en distintos ordenes de gobierno.
 - Incorporar un plan de modernización no sólo organizacional, sino de tecnología de información que apoye de manera decisiva la tarea de vigilancia de los recursos públicos, y para mejorar la calidad de las bases de datos. Para el combate a la corrupción, las tecnologías avanzadas son ideales. Por ejemplo, la automatización de las operaciones de las tesorerías públicas ha constituido un mecanismo anticorrupción altamente eficiente. Actualmente, el manejo de los fondos públicos se hace de manera discrecional lo que ha creado ineficiencia y corrupción en gran escala. La introducción de mecanismos de precisión tecnológica en las tesorerías públicas abatiría sustancialmente la corrupción.

Apéndice 1.
**Datos básicos de las entidades de
fiscalización superior en el mundo**

Unidad de Evaluación y Control

INDICADORES OPERATIVOS DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR

País	Auditorías practicadas	Presupuesto	Número de empleados
República Federal de Alemania			
Año 2003	600	n.d.	600
República Argentina			
Año 2003	202	9.3 millones de dólares	n.d.
Australia			
Año 2004	n.d.	41.3 millones de dólares	280
República del Pueblo de Bangladesh			
Año 2003	n.d.	n.d.	3,600
República Federativa de Brasil			
Año 2003	1,102	198.7 millones de dólares	2,035
Canadá			
Año 2003	n.d.	58.1 millones de dólares	589
República de Chile			
Año 2003	2,731	34.1 millones de dólares	641
República de Colombia			
Año 2002	1,260	61.5 millones de dólares	4,057
Costa Rica			
Año 2003	265	16.9 millones de dólares	n.d.
Reino de Dinamarca			
Año 2003	215	24.5 millones de dólares	260
España			
Año 2003	n.d.	48.4 millones de dólares	n.d.
Estados Unidos de Norteamérica			
Año 2004	n.d.	487.5 millones de dólares	3,331
República de Islandia			
Año 2003	644	3.8 millones de dólares	51
Japón			
Año 2003	n.d.	n.d.	1,253
Nueva Zelanda			
Año 2004	4,070	26.9 millones de dólares	250
República de Perú			
Año 2002	931	17.4 millones de dólares	694
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte			
Año 2004	556	104 millones de dólares	800
República Oriental del Uruguay			
Año 2002	107	n.d.	n.d.
República Bolivariana de Venezuela			
Año 2002	2,547	53.6 millones de dólares	1,047

n.d.: No disponible.

Fuente: Unidad de Evaluación y Control con base en datos de países revisados.

Fiscalización Superior Comparada

DATOS BÁSICOS DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL MUNDO

País	Cargo/Título	Autoridad facultada para el nombramiento
República Federal de Alemania	Presidente del Tribunal	Por el parlamento y el Consejo General.
República Argentina	Cuerpo colegiado de siete Auditores Generales, presidido por uno de ellos	Tres los elige la Cámara de Diputados y tres la de Senadores, el séptimo Auditor preside el ente y es nombrado por resolución conjunta de ambas Cámaras.
Australia	Auditor General	El Gobernador General
República del Pueblo de Bangladesh	Contralor o Auditor General	El Presidente de la República
República Federativa de Brasil	Órgano colegiado integrado por 9 Ministros	Nombrados por el Presidente de la República, seis con previa aprobación del Congreso Nacional, dos son oriundos del propio Tribunal y uno del cuadro de auditores.
Canadá	Auditor General	Nombrado por un Consejo de Ordenanza (Gobierno)
República de Chile	Contralor General	Por el Presidente de la República con acuerdo del Senado.
República de Colombia	Contralor General	Nombrado por el Congreso de una terna presentada por la Corte Suprema y el Consejo de Estado.
Costa Rica	Contralor General	Asamblea Legislativa
Reino de Dinamarca	Interventor General	Speaker del Parlamento con aprobación del Comité Permanente del mismo.
Estados Unidos de Norteamérica	Contralor General	Designado por el Presidente de los Estados Unidos
República de Islandia	Interventor General	Comité Presidencial del Althingi
Nueva Zelanda	Contralor o Auditor General	Propuesto por la Casa de los Representantes (Cámara de Diputados) y nombrado por el Gobernador General.
República de Perú	Contralor General	El Congreso a propuesta del Poder Ejecutivo
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	Titular de la Oficina de Auditoría	Nombrado por la Reina y ratificado por el Primer Ministro
República Oriental del Uruguay	Órgano Colegiado integrado por siete miembros	Asamblea General (Cámara de Senadores y Diputados).
República Bolivariana de Venezuela	Contralor General	La Asamblea Nacional

Fuente: Unidad de Evaluación y Control con base en datos de países revisados.

Unidad de Evaluación y Control

DATOS BÁSICOS DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL MUNDO

País	Permanencia en el cargo	Órgano al que informa
República Federal de Alemania	12 años	Al Parlamento y al Consejo Federal.
República Argentina	Tres permanecen 4 años y los restantes 8 años, todos con posibilidad de reelección.	Congreso Nacional
Australia	10 años	Parlamento
República del Pueblo de Bangladesh	Por tiempo indefinido, hasta cumplir la edad de retiro de 60 años	Poder Legislativo
República Federativa de Brasil	Inamovibles	Al Congreso Nacional
Canadá	Periodo máximos de 10 años	Parlamento
República de Chile	Inamovible	Al Congreso y al Presidente
República de Colombia	Igual al del Presidente de la República (4 años)	Cámara de Representantes
Costa Rica	Período de ocho años, con posibilidad de reelección indefinida.	Asamblea Legislativa
Reino de Dinamarca	n.d.	Parlamento
Estados Unidos de Norteamérica	15 años	Congreso General
República de Islandia	6 años	Parlamento (Althingi)
Nueva Zelanda	7 años	Casa de los Representantes
República de Perú	7 años	Congreso de la República
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	Irrevocable	Parlamento
República Oriental del Uruguay	Hasta la renovación de la Asamblea General, con posibilidad de reelección.	Asamblea General
República Bolivariana de Venezuela	7 años	Asamblea General

Fuente: Unidad de Evaluación y Control con base en datos de países revisados.

Fiscalización Superior Comparada

DATOS BÁSICOS DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL MUNDO

País	Estructura Orgánica	Facultades del órgano
República Federal de Alemania	Se compone de 9 departamentos y 50 divisiones de fiscalización.	Autonomía técnica y de gestión
República Argentina	Se integra de 8 gerencias de control, 4 oficinas de apoyo y una unidad de auditoría interna.	Autonomía técnica y de gestión
Australia	La encabeza un Auditor General y una organización interna con 4 direcciones principales	Autonomía técnica, de gestión y presupuestaria
República del Pueblo de Bangladesh	Se integra por 9 direcciones de auditoría.	Autonomía técnica y de gestión
República Federativa de Brasil	Dispone de una Secretaría de apoyo técnico y administrativo, además de varias unidades, como la Secretaría General de Sesiones, la Secretaría General de Administración y la Secretaría General de Control Externo, y subordinadas a esta última, están las unidades técnicas de análisis.	Autonomía técnica y de gestión
Canadá	Auditor General, 1 Comité de Auditoría, 3 Paneles de Consejo, 1 Comité Independiente, 1 Consejero de medio ambiente y desarrollo sustentable.	Autonomía técnica, de gestión y presupuestaria
República de Chile	Oficina del Contralor, Subcontralor y Puestos Directivos.	Autonomía técnica y de gestión
República de Colombia	Formado por 10 Contralorías de fiscalización y 3 gerencias departamentales de administración interna.	Autonomía técnica y de gestión
Costa Rica	Se encuentra formada por un Controlador General por un Subcontralor, 1 Consejo consultivo, 1 Unidad de Contraloría Interna, 3 Direcciones y 5 Unidades de apoyo.	Autonomía técnica y de gestión
Reino de Dinamarca	n.d.	Autonomía técnica y de gestión
Estados Unidos de Norteamérica	Integrado por un Consejo General, 1 Jefe Operativo, 1 Oficial Administrativo y Unidades de Trabajo.	Autonomía técnica, de gestión y presupuestaria
República de Islandia	Integrado por una Secretaría, 3 Oficinas de Auditoría Financiera y 1 División de auditoría Interna.	Autonomía técnica y de gestión
Nueva Zelanda	Compuesto por la Oficina del Contralor General, la Auditoría de Nueva Zelanda y las Auditorías del Sector Privado.	Autonomía técnica, de gestión y presupuestaria
República de Perú	Conformado por un Vicecontralor General y 5 órganos centrales.	Autonomía técnica y de gestión
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	n.d.	Autonomía técnica, de gestión y presupuestaria
República Oriental del Uruguay	n.d.	Autonomía técnica y de gestión
República Bolivariana de Venezuela	Cuenta con un Sub Contralor y por 6 Direcciones.	Autonomía técnica y de gestión

Fuente: Unidad de Evaluación y Control con base en datos de países revisados.

Unidad de Evaluación y Control

PARIDADES CAMBIARIAS PROMEDIO POR PAIS, RESPECTO AL DÓLAR DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Concepto	2001	2002	2003
Argentina			
Peso argentino	1.00	3.20	2.95
Australia			
Dólar Australiano	1.93	1.84	1.54
Canadá			
Dólar Canadiense	1.48	1.51	1.35
Colombia			
Peso Colombiano	2,299.77	2,496.24	2,877.25
Costa Rica			
Colón Costarricense	328.57	359.47	398.20
Dinamarca			
Corona Danesa	7.98	7.58	6.33
Islandia			
Corona Islándica	97.76	91.46	76.76
México			
Peso Mexicano	9.34	9.66	10.79
Perú			
Nuevo Sol	3.51	3.52	3.48
Nueva Zelanda			
Dólar de Nueva Zelanda	2.38	2.16	1.72
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte			
Libra Esterlina	0.69	0.67	0.61
Uruguay			
Peso Uruguayo	13.31	21.22	28.16
Venezuela			
Bolivar	693.59	1116.70	1551.61
Alemania			
Euro	1.12	1.06	0.89
Brasil			
Real	2.35	2.91	3.08
Chile			
Peso Chileno	634.94	688.94	691.40
China			
Yuan	7.93	7.96	7.96
Japón			
Yen	116.44	120.42	111.50

Fuente: UEC con base en: Federal Reserve Bank of New York, Banco Central de Chile, Central bank of Iceland, Banco Central de Argentina y Banco de México.

Apéndice 2.
Glosario de términos de los principales tipos de auditoría que se practican en el mundo

Con base en las particularidades de cada entidad de fiscalización superior a nivel internacional, a continuación se presenta una caracterización de los tipos de revisiones citados a lo largo del documento.

Auditorías de Atestiguamiento: Se revisan los contratos o situaciones concernientes a la regularidad y apego a derecho de los procedimientos de un organismo público.

Auditoría Ambiental: Evalúa el impacto ambiental que provoca el desarrollo de las funciones de las entidades de gobierno fiscalizadas. Tiene por objeto resguardar la seguridad de los recursos naturales mediante la verificación del cumplimiento de las normatividades y leyes en materia de protección del medio ambiente y administración de recursos naturales. Examina las actividades de evaluación de impacto ambiental y logro de sus metas, atendiendo criterios de sustentabilidad. También revisa que los sistemas de información proporcionen la suficiente información ambiental e identifica si el ente auditado considera la participación de la comunidad afectada.

Auditoría a Objetos Compartidos: Su finalidad es analizar el funcionamiento de las Agencias Federales que tienen objetivos comunes.

Auditoría Corporativa: Revisa a empresas paraestatales, propiedad del Estado, y se determina si sus cuentas tienen la información requerida por la Ley y la situación financiera que guardan.

Auditoría de Desempeño (de Gestión o de Funcionamiento): Es el examen objetivo, sistemático, multidisciplinario, propositivo, organizado y comparativo, tanto de las actividades gubernamentales enfocadas a la ejecución de una política pública, general, sectorial o regional, así como de aquellas inherentes al funcionamiento de las entidades fiscalizadas al nivel institucional, de programa, de proyecto o de unidad administrativa. El propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos y metas, así como el ejercicio de los recursos asignados para el efecto, con criterios de eficacia, eficiencia y economía (productividad), y conforme a los indicadores aprobados para tal efecto. Esto tiene la finalidad de identificar oportunidades de mejora para consolidar fortalezas y superar debilidades en las entidades fiscalizadas. También tiene como finalidad evaluar el

impacto social de la gestión pública. En otro sentido, su misión es revisar los montos de recuperación de la inversión pública en las responsabilidades, previo análisis de riesgos.

Auditoría Especial: Revisa las particularidades de las operaciones, programas o procesos específicos de la Administración Pública Federal (APF), estatal o municipal. Este tipo de auditoría, dada la complejidad de sus especificidades, se agrupa a su vez en: complejas, particulares, singulares, difíciles y politizadas. Desde otra perspectiva, examina y analiza los procedimientos y acciones públicas para llevar a cabo la creación y desincorporación de entidades públicas; la evaluación del proceso para el otorgamiento de permisos o concesiones para el desarrollo de programas y proyectos prioritarios; la evaluación sobre la aplicación del apoyo financiero para el saneamiento de organismos y empresas del sector público; la revisión operativa de los fideicomisos; la evaluación de la deuda pública y los pasivos contingentes a cargo del Gobierno Federal; y otras actividades singulares o problemas estructurales.

Auditoría Financiera (y de Cumplimiento): Verifica la forma y términos en que fueron captados los ingresos y los financiamientos, así como su aplicación, su situación contable, todo de conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados y las disposiciones normativas aplicables. Su finalidad es comprobar la regularidad, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos y generar una mayor claridad sobre el estado financiero que guarda la entidad fiscalizada, analizando principalmente el flujo de la información contable, las áreas involucradas, la segregación de funciones, el control de integridad, la autorización y exactitud de cada área, la evaluación de la rentabilidad en la inversión el endeudamiento y los costos.

Auditoría Forense: Es una propuesta metodológica relacionada con técnicas contables y jurídicas que presentan una alternativa para combatir la corrupción, ya que permite la participación de un experto que formula conceptos y opiniones de valor técnico con los que se actúa con mayor certeza en el ejercicio de la fiscalización, especialmente en lo relativo a la vigilancia de la gestión fiscal.

Auditoría de Legalidad: Evalúa el avance de los procesos jurídicos generados por la operación institucional de la entidad fiscalizada, así

como de la vigencia y aplicación de los instrumentos jurídicos (lineamientos, normas, procedimientos, leyes, reglamentos y demás disposiciones) que regulan la organización, las operaciones y funciones de la entidad fiscalizada. Se dirige a determinar el grado de cumplimiento de la reglamentación normativa a la que se encuentran sujetos los entes fiscalizados y en qué medida permite ésta que los programas del ente se cumplan de manera económica y eficiente, por lo que la revisión se centra en el estudio pormenorizado del marco jurídico que regula la actividad sujeta a control, evaluando el funcionamiento del control interno de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes.

Auditoría de Obra Pública e Inversiones Físicas: Constata que las obras públicas ejecutadas para o por las entidades fiscalizadas, se realizaron y ajustaron a los proyectos, programas, presupuestos, especificaciones y costos estipulados en los contratos correspondientes y de acuerdo con la normatividad contable y legal aplicable.

Auditoría de Regularidad (de Conformidad): Verifica que las entidades auditadas capten, administren, ejerzan y apliquen los recursos públicos, de conformidad con los programas y los montos aprobados para su ejercicio, en cumplimiento con la normatividad y marco legal respectivo. Comprende revisiones financieras (y de cumplimiento, en el caso mexicano), de obra pública e inversiones físicas, de legalidad y de sistemas (de tecnología de información).

Auditoría de Riesgo: Este tipo de revisión se lleva a cabo con el propósito de prever una situación que potencialmente pudiera ser desfavorable a la administración pública y a las finanzas de cualquier ente fiscalizado.

Auditoría de Sistemas (de Tecnologías de la Información): Evalúa que los sistemas y procedimientos utilizados sean adecuados y confiables en su diseño y operación; identificando sus atributos básicos de control interno y, en su caso, promoviendo la incorporación de medidas correctivas. También examina el desarrollo y uso de los sistemas computarizados, cotejando que cuenten con el suficiente control administrativo y organizacional que garantice la exactitud y confiabilidad en el procesamiento de la información. Además de su revisión, su propósito es apoyar el mejoramiento de los procesos informáticos de las entidades públicas.

Auditoría de Seguimiento: Verifica y constata físicamente las acciones y gestiones realizadas por las entidades fiscalizadas, para atender en tiempo y forma las observaciones-acciones determinadas y promovidas por el ente de fiscalización superior, ya sea en la revisión al ejercicio correspondiente o a las revisiones efectuadas a ejercicios anteriores.

Bibliografía

1. Auditoría Superior de la Federación; *1824-2004, 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*, México 2004.
2. Auditoría Superior de la Federación; *Compilación jurídica relacionada con la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública* 2003.
3. Auditoría Superior de la Federación; *Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública*, 1993 a 2002.
4. Auditoría Superior de la Federación; *Marco rector y normas para la fiscalización superior de la gestión gubernamental*; México, 2003.
5. Auditoría Superior de la Federación; *Políticas y guías generales de los macroprocesos para la fiscalización de la gestión gubernamental*; México, 2003.
6. Auditoría Superior de la Federación; *Visión Estratégica de la Auditoría Superior de la Federación*. 2002.
7. Banco Mundial; *Features and functions of supreme audit. institutions, en Premnote, Public Sector*; número 59, octubre de 2001.
8. Carbonell, M. y Vázquez, R. (coords.): *Poder, Derecho y Corrupción*. Ed. Siglo XXI, 2003.
9. Cortés Campos, J. C. y Raigosa Sotelo, L; *Las facultades de control del Senado de la República*; Senado de la República, ITAM, Porrúa; 2003.
10. Gamero, J.; *Causas y Consecuencias de la Corrupción: una Perspectiva Económica*. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo del Perú, 2001.
11. Instituto de Investigaciones Jurídicas; *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; Porrúa, UNAM; Tomos V; México, 2003.
12. INTOSAI; *Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de Fiscalización*.
13. Kaufman, D.; *Corrupción y Reforma Institucional: el Poder de la Evidencia Empírica*. Perspectiva Económica. Washington, 1999.
14. Klitgaard, R.; *Controlando la Corrupción*. Ed. Sudamericana, 1994.
15. Lanz Cárdenas, J.T; *La contraloría y el control interno en México*; Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
16. Morris, S.; *Corrupción y Política en el México Moderno*. Ed. Siglo XXI, 1992.
17. OLACEFS; XIII Asamblea General. Cuba, 2003.
18. Pedroza de la Llave, S. T.; *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*; INAP; México.
19. Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control, 2001.
20. Rincón Gallardo, G. (coord.); *El Control de las Finanzas Públicas*. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1996.
21. Smith, A.; *La Riqueza de las Naciones (tomos I y II)*. Ed. Aguilar, 1980.
22. Stiglitz, J. E; *Ética, Asesoría Económica y Política Económica*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.
23. Ugalde, L.C.; *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*; Cuadernos de divulgación de la cultura democrática; Instituto Federal Electoral, México, 2002.
24. Ugalde, L. C.: *Vigilando al Ejecutivo*. Porrúa-Cámara de Diputados, 2000.

Sitios de Internet consultados

1. Alemania: www.bundesrechnungshof.de
2. Argentina: www.agn.gov.ar
3. Australia: www.anao.gov.au
4. Bangladesh: www.cagbd.org
5. Brasil: <http://www.tcu.gov.br>
6. Canadá: www.oag-bvg.gc.ca // www.anao.gov.au
7. Chile: www.contraloria.cl
8. China: www.audit.gov.cn
9. Colombia: www.contraloriagen.gov.co/
10. Corea del Sur: www.bai.go.kr
11. Costa Rica: www.cgr.go.cr
12. Dinamarca: www.rigsrevisionen.dk
13. España: www.eurosai.org
14. Estados Unidos: www.gao.gov
15. Francia: www.ccomptes.fr
16. Holanda: www.rekenkamer.nl
17. Inglaterra: www.nao.gov.uk
18. Islandia: www.rikisend.is
19. Japón: www.jbaudit.go.jp/engl/
20. México: www.asf.gob.mx
21. Nva. Zelanda: www.oag.govt.nz
22. Perú: www.contraloria.gob.pe
23. Tailandia: www.oag.go.th
24. Uruguay: www.tcr.gub.uy
25. Venezuela: www.cgr.gov.ve

Unidad de Evaluación y Control

HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS
LIX LEGISLATURA

MESA DIRECTIVA

Presidente:

Dip. Heliodoro Díaz Escárraga

Vicepresidentes:

Dip. María Marcela González Salas y
Pretricioli

Dip. Alvaro Elías Loredo

Dip. Francisco Arroyo Vieyra

Secretarios:

Dip. María Sara Rocha Medina

Dip. Patricia Garduño Morales

Dip. Marcos Morales Torres

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Presidente:

Dip. Pablo Gómez Álvarez

Dip. Emilio Chuayffet Chemor

Dip. José González Morfín

Dip. Jorge Antonio Kahwagi Macari

Dip. Alejandro González Yáñez

Dip. Jesús Martínez Álvarez

COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LA
AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

PRESIDENTE

Dip. Salvador Sánchez Vázquez

SECRETARIOS

Dip. Guillermo Zorrilla Fernández

Dip. Alfonso Juventino Nava Díaz

Dip. Rafael Sánchez Pérez

Dip. Salvador Vega Casillas

Dip. Ma. de los Dolores Padierna Luna

Dip. Guillermo Velasco Rodríguez

Dip. Joel Padilla Peña

Dip. Jesús Emilio Martínez Álvarez

INTEGRANTES

Dip. Ángel Heladio Aguirre Rivero

Dip. César Antonio Chávez Castillo

Dip. José Luis Flores Hernández

Dip. Blanca Amelia Gámez Gutiérrez

Dip. Víctor Ernesto González Huerta

Dip. Marcela Guerra Castillo

Dip. Edelmira Gutiérrez Ríos

Dip. Guillermo Huízar Carranza

Dip. Eduardo Olmos Castro

Dip. Ángel Pasta Muñuzuri

Dip. Manuel Pérez Cárdenas

Dip. Jorge Luis Preciado Rodríguez

Dip. Miguel Ángel Rangel Ávila

Dip. José Rangel Espinosa

Dip. Laura Reyes Retana Ramos

Dip. Jorge Romero Romero

Dip. Gabriela Ruiz del Rincón

Dip. Javier Salinas Narváez

Dip. Carlos Hernán Silva Valdés

Unidad de Evaluación y Control

UNIDAD DE EVALUACIÓN Y CONTROL

Lic. Roberto Michel Padilla
Titular

Lic. Edmundo Bernal Mejía
Director de Evaluación y Control de la
Gestión Técnica

C.P. René Ojeda Delgado
Director de Evaluación y Control de la
Gestión Administrativa

Lic. Gilberto Vargas Muñoz
Director de Asuntos Jurídicos

Lic. Francisco Vega Rodríguez
Secretario Técnico