Comisión de Vigilancia de la Auditoria Superior de la Federación

Memoria
del Foro Internacional sobre la Fiscalización Superior en México y el Mundo 2005

Cámara de Diputados
LIX Legislatura

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación

Memoria

del Foro Internacional sobre la Fiscalización Superior en México y el Mundo 2005

CÁMARA DE DIPUTADOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
LIX LEGISLATURA

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación
LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del la H. Congreso de la Unión
Av. Congreso de la Unión, Número 66
Col. El Parque
C.P. 15969, México, D.F.

Memoria del Foro Internacional sobre Fiscalización Superior en México y el Mundo

México, Noviembre 2005.

CONTENIDO

	Presentación	11
I.	La Fiscalización superior. Introducción	13
1.1	Fiscalización y corrupción, un repaso	15
1.2	La fiscalización superior en el contexto internacional	17
1.3	La fiscalización superior en México	19
1.4	Las razones del Foro, una agenda pendiente	21
II.	Reseña del Foro	25
2.1	Objetivos y estructura	27
2.1.1.	Objetivos	27
2.1.2	Estructura del Foro	27
2.2	Reseña analítica	28
2.2.1	La fiscalización bajo el modelo no colegiado de Oficina de Auditoría Superior: Los casos de Hungría, Suiza y Nueva Zelanda.	28
2.2.2	La fiscalización bajo el modelo colegiado de Oficina de Auditoría Superior: El caso de Argentina.	43
2.2.3	La fiscalización bajo el modelo de Contraloría General: Los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Venezuela y Costa Rica.	49
2.2.4	La fiscalización superior bajo el concepto de Tribunal de Cuentas: Los casos del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea y de la Corte de Cuentas de Italia.	68
III.	Reflexiones acerca de la fiscalización superior: Las enseñanzas del Foro	77

3.1	Hacia donde va la fiscalización	79
3.1.1	Fiscalización y globalidad: El nuevo papel del Estado	79
3.1.2	Una reflexión sobre los modelos de fiscalización	82
3.1.3	Fortalezas y debilidades de los modelos de fiscalización	85
3.2	Problemas fundamentales de la fiscalización	91
3.2.1	Los determinantes de la eficacia de la fiscalización	91
3.2.2	Limites y alcances de la fiscalización contemporánea	95
3.3	Problemas fundamentales de la fiscalización en México	95
3.3.1	El proceso de construcción del marco institucional apropiado para la fiscalización superior en México.	95
3.3.2	Los déficit del modelo actual de fiscalización	100
3.4.	En la búsqueda de una propuesta de reforma de la fiscalización superior de México	104
Anexos		117
Anexo A	Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización	119
Anexo B	Conferencias del Foro Internacional sobre la Fiscalización Superior en México y el Mundo	129
	Primer ciclo de conferencias. *"Panorama general de la fiscalización superior en México y el Mundo".*	131
B.1	*Los retos de la fiscalización en México.* Intervención del Dip. Salvador Sánchez Vázquez. Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoria Superior de la Federación.	133

B.2 *El Papel Transformador de las instituciones de Auditoria Superior en el proceso de modernización social.*
Conferencia Magistral impartida por el Dr. Árpád Kóvacs.
Presidente de la Organización Internacional de Instituciones de Auditoría Superior (INTOSAI) y Presidente de la Oficina Estatal de Auditoría de Hungría. 139

B.3 *Cuenta Pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*
Intervención del Dr. José Trinidad Padilla López.
Rector de la Universidad de Guadalajara 145

Segundo ciclo de conferencias.
"Modelos internacionales de fiscalización superior". 163

B.4 *Situación actual de la fiscalización superior.*
Intervención del Dip. Salvador Sánchez Vázquez.
Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. 165

B.5 *La fiscalización de las finanzas públicas: el caso de Suiza.*
Intervención del Dr. Kurt Grüter.
Director de la Oficina Federal de Auditoría de Suiza. 169

B.6 *Modelos de fiscalización superior: el caso de Colombia analizado a partir de la Auditoría General de la República de Colombia*
Intervención de la Dra. Piedad Amparo Zúñiga Quintero.
Auditora General de la República de Colombia. 181

B.7 *El sistema de control gubernamental de Bolivia*
Intervención del M.C. Osvaldo Elías Gutiérrez Ortiz
Contralor General de la República de Bolivia 195

B.8 *El modelo de fiscalización de Perú.*
Intervención del Dr. Genaro Matute.
Contralor General de la República del Perú. 207

Tercer ciclo de conferencias. Primera jornada
"Modelos internacionales de fiscalización superior". 217

B.9 *La fiscalización superior en México a la luz de los modelos internacionales de fiscalización".*
Intervención del Dip. Rafael Sánchez Pérez.
Secretario de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. 219

B.10 *El modelo neozelandés de fiscalización superior*
Intervención de Mr. Kevin Brady,
Contralor y Auditor General de Nueva Zelanda. 223

B.11 *Modelos de fiscalización superior: El caso de la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela.*
Intervención del Dr. Clodosbaldo Russián Uzcátegui
Contralor General de la República Bolivariana de Venezuela. 235

B.12 *El Tribunal de Cuentas Europeo y sus relaciones con las demás instancias institucionales y con la opinión pública.*
Intervención del Sr. Giorgio Clemente. Miembro de la Corte Europea de Auditores y Presidente de su Comité de Administración. 243

Tercer ciclo de conferencias. Segunda jornada
"Modelos internacionales de fiscalización superior". 253

B.13 *Situación actual de la fiscalización superior. Balance a la luz del Foro*
Intervención del Dip. Salvador Sánchez Vázquez.
Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. 255

B.14 *El modelo de fiscalización de Italia*
Intervención del Sr. Francesco Staderini,
Presidente de la Corte de Cuentas de Italia. 259

B.15 *El modelo de fiscalización de Costa Rica*
Intervención de la Lic. Rocío Aguilar Montoya.
Contralora General de Costa Rica. 267

B.16 *La Auditoría General de la Nación: 10 años de Control en la Argentina*
Intervención del Dr. Gerardo Palacios. Auditor General de la República de Argentina. 281

B.17 Conclusiones del Foro
Intervención del Dip. Salvador Sánchez.
Presidente de la Comisión de Vigilancia. 288

Anexo C *Conferencia Magistral.* 291

C.1 *Evaluación del Modelo de Fiscalización Superior de Polonia*
Intervención del Mtro. Miroslaw Sekula.
Presidente de la Cámara Suprema de Control de Polonia 295

Anexo D *Pasivos contingentes del gobierno: Un riesgo oculto para la estabilidad fiscal*
Hana Polackova 303

Anexo E *La incorporación del análisis de riesgo fiscal a la transparencia y rendición de cuentas: los pasivos contingentes del gobierno mexicano* 331

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación

Mesa Directiva

Dip. Salvador Sánchez Vázquez (PRI)
Presidente
Dip. Guillermo Zorrilla Fernández (PRI)
Secretario
Dip. Rafael Sánchez Pérez (PAN)
Secretario
Dip. Alfonso Juventino Nava Díaz (PRI)
Secretario
Dip. Salvador Vega Casillas (PAN)
Secretario
Dip. Ma. de los Dolores Padierna Luna (PRD)
Secretaria
Dip. Guillermo Velasco Rodríguez (PVEM)
Secretario
Dip. Joel Padilla Peña (PT)
Secretario
Dip. Jesús Emilio Martínez Álvarez (CONVERGENCIA)
Secretario

Integrantes

Dip. Ángel Heladio Aguirre Rivero (PRI)
Dip. César Antonio Chávez Castillo (PRD)
Dip. José Luis Flores Hernández (PRI)
Dip. Blanca Amelia Gámez Gutiérrez (PAN)
Dip. Víctor Ernesto González Huerta (PRI)
Dip. Marcela Guerra Castillo (PRI)
Dip. Francisco Javier Guízar Macías (PRI)
Dip. Edelmira Gutiérrez Rios (PAN)
Dip. Guillermo Huízar Carranza (PRD)
Dip. Mario Moreno Arcos (PRI)
Dip. Eduardo Olmos Castro (PRI)
Dip. Arturo Osornio Sánchez (PRI)
Dip. Ángel Pasta Muñuzuri (PAN)
Dip. Manuel Pérez Cardenas (PAN)
Dip. Jorge Luis Preciado Rodríguez (PAN)
Dip. Miguel Ángel Rangel Ávila (PAN)
Dip. Laura Reyes Retana Ramos (PRI)
Dip. Jorge Romero Romero (PRI)
Dip. Gabriela Ruiz del Rincón (PAN)
Dip. Javier Salinas Narváez (PRD)
Dip. Carlos Hernán Silva Valdéz (PRD)

Lic. Roberto Michel Padilla
Titular de la Unidad de Evaluación y Control.

Directorio de la H. Cámara de Diputados

Mesa Directiva

Dip. Heliodoro Díaz Escárraga
Presidente
Dip. Francisco Agustín Arroyo Vieyra
Vicepresidente
Dip. Álvaro Elías Loredo
Vicepresidente
Dip. María Marcela González Salas y Petricioli
Vicepresidente
Dip. Ma. Sara Rocha Medina
Secretaria
Dip. Patricia Garduño Morales
Secretaria
Dip. Marcos Morales Torres
Secretario

Junta de Coordinación Política

Dip. Pablo Gómez Álvarez
Presidente
Coordinador del grupo parlamentario del PRD

Dip. Emilio Chuayffet Chemor
Coordinador del grupo parlamentario del PRI

Dip. José González Morfín
Coordinador del grupo parlamentario del PAN

Dip. Jorge Antonio Kahwagi Macari
Coordinador del grupo parlamentario del PVEM

Dip. Alejandro González Yañez
Coordinador del grupo parlamentario del PT

Dip. Jesús Emilio Martínez Álvarez
Coordinador del grupo parlamentario de Convergencia

CONTENIDO

	Presentación	11
I.	La Fiscalización superior. Introducción	13
1.1	Fiscalización y corrupción, un repaso	15
1.2	La fiscalización superior en el contexto internacional	17
1.3	La fiscalización superior en México	19
1.4	Las razones del Foro, una agenda pendiente	21
II.	Reseña del Foro	25
2.1	Objetivos y estructura	27
2.1.1.	Objetivos	27
2.1.2	Estructura del Foro	27
2.2	Reseña analítica	28
2.2.1	La fiscalización bajo el modelo no colegiado de Oficina de Auditoría Superior: Los casos de Hungría, Suiza y Nueva Zelanda.	28
2.2.2	La fiscalización bajo el modelo colegiado de oficina de Auditoría Superior: El caso de Argentina.	43
2.2.3	La fiscalización bajo el modelo de Contraloría General: Los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Venezuela y Costa Rica.	49
2.2.4	La fiscalización superior bajo el concepto de Tribunal de Cuentas: Los casos del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea y de la Corte de Cuentas de Italia.	68
III.	Reflexiones acerca de la fiscalización superior: Las enseñanzas del Foro	77

3.1	Hacia donde va la fiscalización	79
3.1.1	Fiscalización y globalidad: El nuevo papel del Estado	79
3.1.2	Una reflexión sobre los modelos de fiscalización	82
3.1.3	Fortalezas y debilidades de los modelos de fiscalización	85
3.2	Problemas fundamentales de la fiscalización	91
3.2.1	Los determinantes de la eficacia de la fiscalización	91
3.2.2	Limites y alcances de la fiscalización contemporánea	95
3.3	Problemas fundamentales de la fiscalización en México	95
3.3.1	El proceso de construcción del marco institucional apropiado para la fiscalización superior en México.	95
3.3.2	Los déficit del modelo actual de fiscalización	100
3.4.	En la búsqueda de una propuesta de reforma de la fiscalización superior de México	104
Anexos		117
Anexo A	Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización	119
Anexo B	Conferencias del Foro Internacional sobre la Fiscalización Superior en México y el Mundo	129
	Primer ciclo de conferencias. *"Panorama general de la fiscalización superior en México y el Mundo".*	131
B.1	*Los retos de la fiscalización en México.* Intervención del Dip. Salvador Sánchez Vázquez. Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoria Superior de la Federación.	133

B.2 *El Papel Transformador de las instituciones de Auditoria Superior en el proceso de modernización social.*
Conferencia Magistral impartida por el Dr. Árpád Kóvacs.
Presidente de la Organización Internacional de Instituciones de Auditoría Superior (INTOSAI) y Presidente de la Oficina Estatal de Auditoría de Hungría. 139

B.3 *Cuenta Pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*
Intervención del Dr. José Trinidad Padilla López.
Rector de la Universidad de Guadalajara 145

Segundo ciclo de conferencias.
"Modelos internacionales de fiscalización superior". 163

B.4 *Situación actual de la fiscalización superior.*
Intervención del Dip. Salvador Sánchez Vázquez.
Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. 165

B.5 *La fiscalización en el caso de las finanzas públicas: el caso de Suiza.*
Intervención del Dr. Kurt Grüter.
Director de la Oficina Federal de Auditoría de Suiza. 169

B.6 *Modelos de fiscalización superior: el caso de Colombia analizado a partir de la Auditoría General de la República de Colombia*
Intervención de la Dra. Piedad Amparo Zúñiga Quintero.
Auditora General de la República de Colombia. 181

B.7 *El sistema de control gubernamental de Bolivia*
Intervención del M.C. Osvaldo Elías Gutiérrez Ortiz
Contralor General de la República de Bolivia 195

B.8 *El modelo de fiscalización de Perú.*
Intervención del Dr. Genaro Matute.
Contralor General de la República del Perú. 207

Tercer ciclo de conferencias. Primera jornada
"Modelos internacionales de fiscalización superior". 217

B.9 *La fiscalización superior en México a la luz de los modelos internacionales de fiscalización".*
Intervención del Dip. Rafael Sánchez Pérez.
Secretario de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. 219

B.10 *El modelo neozelandés de fiscalización superior*
Intervención de Mr. Kevin Brady,
Contralor y Auditor General de Nueva Zelanda. 223

B.11 *Modelos de fiscalización superior: El caso de la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela.*
Intervención del Dr. Clodosbaldo Russián Uzcátegui
Contralor General de la República Bolivariana de Venezuela. 235

B.12 *El Tribunal de Cuentas Europeo y sus relaciones con las demás instancias institucionales y con la opinión pública.*
Intervención del Sr. Giorgio Clemente. Miembro de la Corte Europea de Auditores y Presidente de su Comité de Administración. 243

Tercer ciclo de conferencias. Segunda jornada
"Modelos internacionales de fiscalización superior". 253

B.13 *Situación actual de la fiscalización superior. Balance a la luz del Foro*
Intervención del Dip. Salvador Sánchez Vázquez.
Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. 255

B.14 *El modelo de fiscalización de Italia*
Intervención del Sr. Francesco Staderini,
Presidente de la Corte de Cuentas de Italia. 259

B.15 *El modelo de fiscalización de Costa Rica*
Intervención de la Lic. Rocío Aguilar Montoya.
Contralora General de Costa Rica. 267

B.16 *La Auditoría General de la Nación: 10 años de Control en la Argentina*
Intervención del Dr. Gerardo Palacios. Auditor General de la República de Argentina. 281

B.17 Conclusiones del Foro
Intervención del Dip. Salvador Sánchez.
Presidente de la Comisión de Vigilancia. 288

Anexo C *Conferencia Magistral.* 291

C.1 *Evaluación del Modelo de Fiscalización Superior de Polonia*
Intervención del Mtro. Miroslaw Sekula.
Presidente de la Cámara Suprema de Control de Polonia 295

Anexo D *Pasivos contingentes del gobierno: Un riesgo oculto para la estabilidad fiscal*
Hana Polackova 303

Anexo E *La incorporación del análisis de riesgo fiscal a la transparencia y rendición de cuentas: los pasivos contingentes del gobierno mexicano* 331

PRESENTACIÓN

La Declaración de Lima, la Carta Magna de la fiscalización mundial, es el documento que plasma los principios internacionales, que guían la actividad de las Entidades de Fiscalización Superior en cada país. En su artículo 15, la Declaración de Lima considera expresamente que el intercambio internacional de experiencias coadyuva al mejor cumplimiento de los objetivos que fundamentan la existencia de dichas entidades y que son los de promover la calidad de la gestión pública; combatir la corrupción, las ineficiencias gubernamentales y promover la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos. Con el cumplimiento de estos propósitos, las Entidades de Fiscalización Superior, contribuyen al imperio de la Ley, al avance democrático y, especialmente, a la creación y desarrollo de instituciones de calidad.

La consolidación de un marco adecuado de fiscalización y rendición de cuentas, es uno de los actos más trascendentes en la construcción institucional para mejorar el desempeño económico y social de México.

En esta época de globalización y de elevados estándares competitivos, el intercambio internacional de experiencias es fundamental para cualquier actividad que quiera ser eficiente, y se torna en una necesidad imperiosa para el avance institucional. Lúcidamente, la Declaración de Lima, se adelantó a su tiempo cuando vio en el intercambio de experiencias internacionales un impulso decisivo para alcanzar en el ámbito de la fiscalización estándares de elevada calidad, y vio también en las Instituciones de Fiscalización, los instrumentos idóneos para promover el desarrollo social haciendo eficiente al Estado.

La construcción de un moderno, y eficiente marco de fiscalización en México, por su envergadura es una tarea singularmente compleja, pero socialmente redituable. En los últimos años, México ha dado pasos firmes para la consecución de esta importante tarea. Sin embargo, para seguir caminando en esa promisoria senda, se requiere de la experiencia internacional.

Así, bajo la convicción de abrevar en la experiencia mundial de fiscalización, para seguir avanzando en la construcción de un marco fiscalizador de clase mundial, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, con el apoyo de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y de la Junta de Coordinación Política organizó *El Foro Internacional sobre la Fiscalización Superior, en México y el Mundo 2005,* el cual congregó a 13 expositores de 12 países y 3 continentes.

La experiencia ha sido valiosa, como lo atestiguan las ponencias que fueron presentadas en el Foro. Por su riqueza conceptual y su solidez práctica, estas ponencias serán de gran utilidad en el trabajo parlamentario sobre fiscalización superior, que seguramente aportarán elementos para la creación de iniciativas legislativas de mayor solidez.

A través de la presente publicación, La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, deja no sólo constancia de los trabajos materia del Foro, sino también, por su relevancia, ha incluido temas estratégicos de la fiscalización superior de particular interés para México.

La Memoria se estructuró de la manera siguiente: Un capítulo de introducción, que analiza la evolución de la fiscalización superior de México y da cuenta de los motivos para la realización del Foro.

En el segundo capítulo, se expone una reseña analítica del Foro, organizada con base en los modelos de fiscalización que rigen en los países de origen de los ponentes, la mayoría titulares de una Entidad de Fiscalización Superior. Así, la reseña inicia con el análisis de las ponencias relacionadas con el Modelo de Fiscalización anglo-sajón basado en una Oficina de Auditoría Superior conducida por una dirección

unipersonal y que comprende los casos de Hungría, Suiza y Nueva Zelanda; continúa con el análisis de la ponencia relacionada con el Modelo de Oficina de Auditoría General basada en Cuerpos Colegiados o Consejos y representada por el caso argentino; y prosigue con el análisis de las ponencias vinculadas al modelo latinoamericano de fiscalización superior basado en una Contraloría General, concentrándose en los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Venezuela y Costa Rica. El capítulo finaliza con las reseñas del modelo de Corte de Cuentas, representado por las ponencias que analizaron el Tribunal de Cuentas de la Comunidad Europea y el Tribunal de Cuentas de Italia.

El tercer capítulo de la Memoria comprende una reflexión sobre las experiencias que deja el Foro para el caso mexicano, considerando que cualquier cambio institucional al marco de la fiscalización debe ser gradual, pero operado con gran firmeza y con un serio compromiso del poder legislativo para dotar de las mejores herramientas jurídicas y legales a los encargados de la fiscalización.

La Memoria finaliza con varios anexos, que incluyen los trabajos presentados en el Foro y documentos fundamentales de la fiscalización superior, como la Declaración de Lima, y dos análisis sobre uno de los temas técnicos que a nivel mundial está llamando la atención en el campo de la fiscalización superior y de las nuevas políticas públicas, el análisis de los riesgos fiscales contingentes que van asociados con la actividad más refinada del gobierno.

Con esta Memoria, la Comisión de Vigilancia deja constancia de la relevancia que tiene la fiscalización superior para promover un gobierno de calidad verdaderamente comprometido con el desarrollo económico del país.

Dip. Salvador Sánchez Vázquez

Presidente de la Comisión de Vigilancia de la
Auditoría Superior de la Federación

I.
LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR. INTRODUCCIÓN

La fiscalización superior y la rendición de cuentas, constituyen elementos fundamentales de las democracias modernas, pues 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.

Es por ello, entre otras razones, que las entidades de fiscalización están llamadas a jugar un rol determinante en la lucha contra la corrupción y sus múltiples mecanismos de reproducción y depuración, pero además a funcionar como un mecanismo de prevención e incentivos para lograr un gobierno que utilice de manera eficiente los recursos públicos.

Bajo esa perspectiva, la fiscalización superior sobre la gestión del ejercicio del gasto público, se inscribe en la racionalización de la responsabilidad gubernamental, y fortalece el control parlamentario sobre el origen y destino de los recursos públicos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece dos facultades exclusivas de carácter primordial a la Cámara de Diputados: la revisión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, y la fiscalización superior de la Cuenta de la Hacienda Pública, la cual tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se han ajustado a los criterios señalados en el Presupuesto, y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para cumplir con este mandato constitucional, la Cámara se apoya en la Auditoría Superior de la Federación, órgano que goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en la Ley.

1.1 Fiscalización y corrupción, un repaso

La fiscalización superior es un tema álgido a nivel mundial, no sólo por la necesidad político-social de detectar y combatir los manejos irregulares de los recursos públicos en el ámbito de lo público, sino también por la aspiración de contar y, por ende, coadyuvar a la constitución de entidades gubernamentales eficientes en el cumplimiento de sus objetivos.

Esta aspiración ha propiciado que los órganos de fiscalización superior existentes en el orbe, estén obligados a actuar cada vez de manera más coordinada, para aprovechar las economías de escala que ofrece la experiencia internacional y aplicar hacia su interior estrategias probadas en otras latitudes, aunque considerando la situación particular y contexto de cada país.

Independientemente del nivel de desarrollo y del régimen de gobierno imperante, buena parte de los países de Europa, América y Asia, 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.

Debe señalarse, sin embargo, que la necesidad de contar con instrumentos que permitan llevar a cabo la fiscalización de los recursos públicos, no es privativo de nuestro país y tampoco es una práctica reciente.

Ya desde los tiempos en los que surge la doctrina económica del *Laissez Faire*, existía una fuerte preocupación social por buscar y poner en operación mecanismos que inhibieran los actos de corrupción pública.

Todo el bagaje liberal de Adam Smith que se centró en un fuerte rechazo a la actividad del Estado en la economía que floreció en el siglo XVII, no fue, sin embargo, una actitud acrítica, sino una respuesta a la corrupción que caracterizó la actividad estatal bajo el periodo del mercantilismo. Se puede decir, de manera fehaciente, que la doctrina liberal resultaba una alternativa pragmática para neutralizar la transmisión de la corrupción del Estado a la actividad económica.

A causa de la corrupción, entre otras razones, durante el siglo XIX y parte del XX, el Estado se alejó de participar en los procesos económicos; sólo la gran depresión mundial del 29-33, motivó el resurgimiento de la intervención del Estado en la economía bajo la doctrina keynesiana. Desde entonces, quedó claro que sin la participación del Estado, difícilmente se podían alcanzar economías estables, en crecimiento y con desarrollo social.

Posterior a la crisis del 29, la evolución del siglo XX en el mundo mostró cierta recurrencia de los actos de corrupción en la esfera pública, motivados en parte por el crecimiento excesivo de la burocracia y de las reglamentaciones, así como por la falta de transparencia de la gestión estatal en los procesos económicos.

Más allá del efecto en el desprestigio del Estado, la corrupción en esta esfera distorsionaba los objetivos de las políticas públicas, desperdiciaba y redistribuía recursos hacia actividades socialmente poco productivas, y creaba un escenario de inestabilidad y desconfianza en el gobierno, factores fundamentales para la promoción de la inversión y el comercio.

Pero la corrupción, justo es señalarlo, no fue ni es privativa del sector público. 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 a inicios de los años setenta, dejó entrever problemas endógenos relevantes como crisis económicas y financieras, pero también secuelas derivadas de actos de corrupción de diversa envergadura en la esfera de lo privado.

En todo caso, debe tenerse presente que la corrupción va en detrimento del sistema financiero, la inversión, el comercio y el empleo y, en un sentido más amplio, socava el imperio de la ley, estrangula el crecimiento económico y perjudica los esfuerzos de desarrollo social.

La práctica de la corrupción es, evidentemente, un mal generalizado a nivel mundial, que se encuentra anidada en la esfera de lo público y lo privado, que inhibe la optimización de los recursos, que encarece y afecta la calidad de los bienes y servicios, que afecta proyectos sociales y económicos, y que desestimula la actividad productiva. Por ello, su posible erradicación demanda de una participación activa de ambos agentes, públicos y privados, además de la propia ciudadanía.

Desde la esfera de lo público, la conformación de instituciones públicas sólidas y la corrupción, guardan una relación inversamente proporcional. En la medida que las instituciones del Estado sean sólidas, los espacios para la corrupción se irán achicando; y por el contrario, mientras que las instituciones sean débiles, habrá un mayor campo para actos ilícitos, que impedirá, a su vez, el avance en la transparencia y eficiencia de los procesos económicos y propiciará enclaves y formas de corrupción gradualmente más sofisticadas.

Referirse a instituciones fuertes es referirse a la participación de un Estado moderno y eficiente en la economía, que cuente además con voluntad política para propiciar transparencia en la información, y para sujetar a todos los actores económicos a un sistema de rendición de cuentas que tenga credibilidad ante la sociedad.

Debemos reconocer que, en gran medida, la eficiencia del sector público está íntimamente ligada a la incorporación institucional de sistemas de planeación estratégica, la realización de reingenierías de organización, el incentivo permanente a la innovación tecnológica y la calidad en el servicio, el énfasis en

la capacitación especializada, y el diseño y la operación de sistemas de información transparentes y confiables.

Las entidades de fiscalización –y en particular las de fiscalización superior– y su andamiaje jurídico, conforman la otra parte institucional sustantiva del Estado moderno, ya que están constituidas *ex profeso* para combatir la corrupción y la impunidad.

Las entidades de fiscalización u órganos de control, cumplen un papel 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 parte, también tienen la función de asegurar que el ejercicio del gasto no contribuya al enriquecimiento ilícito, pero sí al logro de los objetivos definidos por el gobierno.

De hecho, 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 entre la ciudadanía.

1.2 La fiscalización superior en el contexto internacional

A fin de catalizar la coordinación de esfuerzos en el desarrollo de estrategias sobre auditoría superior e intercambiar información y experiencias sobre la materia, en 1953 se constituyó la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI) con 34 países. De ese entonces a la fecha, el crecimiento de la INTOSAI ha sido significativo, ya que en la actualidad cuenta con al menos 185 países, divididos en cuatro secciones regionales: EUROSAI (Europa), ASOSAI (Asia), ARABOSAI (países del medio oriente) y OLACEFS (Latinoamérica y el Caribe). [1]

Con relación a este esfuerzo de agregación y coordinación, destaca la llamada Declaración de Lima que fue expuesta en Perú en 1977, en el marco del IX Congreso de la INTOSAI. En esta Declaración se definieron los lineamientos básicos para la fiscalización gubernamental, haciéndose énfasis en la necesidad de que cada Estado contara en forma constitucional con una entidad fiscalizadora superior independiente y autónoma.

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

Estas instituciones de fiscalización observan una tendencia generalizada a la ampliación de sus funciones, que tradicionalmente se limitaban a la verificación de la legalidad y de los principios contables, para abarcar ahora, además, evaluaciones de desempeño y de calidad del gasto.

En términos generales, los órganos de fiscalización superior a nivel mundial, se desempeñan al menos bajo cuatro formas de organización y funcionamiento: Oficinas de Auditorías o Contralorías Superiores; Contralorías con Autonomía Constitucional; Tribunales o Cortes de Cuentas; y Consejos.

La figura de Auditoría Superior es la más extendida a nivel mundial. Actúa como órgano técnico del Poder Legislativo, quien la coordina; posee autonomía técnica y de gestión, y es independiente de los entes auditados; opera de manera coordinada con el conjunto de órganos de fiscalización externos e internos en los ámbitos federal y local; rinde cuentas ante el Poder que la coordina y sus informes y

[1] Estas secciones se convirtieron en 7 bloques si se agregan los siguientes: AFROSAI (África) SPASAI (Pacífico Sur) y CAROSAI (Caribe)

principales resultados de su desempeño se hacen públicos; cuenta con facultades para solicitar información ante cualquier instancia, incluso si se trata de entidades privadas o financieras; sus observaciones y recomendaciones a los entes auditados no son de carácter imperativo, por lo que su incidencia en la corrección de ineficiencias o mejoras de organización de los entes auditados depende de su autoridad moral y del apoyo ciudadano y político.

Por lo que toca a las Contralorías con Autonomía Constitucional, éstas son independientes de los tres Poderes de la Nación; sin embargo, sus reportes son dirigidos fundamentalmente al Poder Legislativo; la autonomía constitucional que poseen les permite actuar con plena independencia de todos los poderes del Estado, lo que los asemeja a los órganos de fiscalización que rigen en Francia y Alemania. Salvo esta característica de independencia de los poderes, este tipo de órgano de control superior presenta amplias similitudes con el caso de las Auditorías Superiores.

Por su parte, los Tribunales o Cortes de Cuentas pueden fincar directamente responsabilidades, ya que operan mediante tribunales y las decisiones son tomadas colegialmente 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. Por último, su trabajo de vigilancia tiene un énfasis preventivo.

Con relación a los Consejos, la labor de fiscalización que realizan está supeditada a las estrategias y prioridades del Ejecutivo, lo que en parte motiva que se enfatice en acciones puntuales contra la corrupción. A consecuencia de que fungen a través de Consejos, las decisiones son tomadas colegiadamente. Como una de sus prioridades es resarcir recursos al erario, se privilegian las sanciones de tipo pecuniario; no obstante, los Consejos también llevan a cabo fiscalización de tipo preventivo y de desempeño. Los Consejos cuentan con facultades interpretativas sobre la normatividad secundaria relativa a la Fiscalización.

Indudablemente, la experiencia internacional en materia de fiscalización superior, particularmente la relacionada con los países avanzados, ofrece la oportunidad de realizar un análisis bajo una óptica y perspectiva más amplia y derivar propuestas susceptibles de mejorar la organización y desempeño de una entidad.

Un primer elemento a destacar de la experiencia internacional es la alta cobertura de actuación que en algunos casos tienen los órganos de fiscalización superior que se manejan con autonomía e independencia, sobre los poderes del Estado y toda instancia -pública o privada- que intermedie recursos públicos, sin márgenes de excepción, como los existentes aún en el caso mexicano.

Otro elemento destacable es el respeto irrestricto que se observa de las entidades sujetas a la labor de fiscalización superior, su tendencia al acatamiento pleno a las recomendaciones emitidas por el ente de fiscalización. En algunos casos, estos órganos de fiscalización cuentan con fuerza suficiente como para impulsar modificaciones de normas y leyes que resuelvan alguna rigidez proveniente de las entidades públicas auditadas o que faciliten el trabajo de fiscalización.

También en algunos casos destaca el apoyo facilitador que prestan las instancias externas a la labor del ente de fiscalización superior, en particular, en el caso de áreas o instancias 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, de riesgos, ambientales, sectoriales y estratégicas.

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.

De manera incipiente, se observa una ingerencia de los órganos en aspectos de programación y presupuestación federal de los recursos públicos, lo que constituye una clara muestra de complementariedad en los trabajos de planeación estratégica de las finanzas públicas.

La labor tradicional de fiscalización superior, esto es, la realización de una fiscalización de carácter correctivo ante irregularidades y actos de corrupción que se logran detectar, parece estar siendo sustituida 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 de prácticas corruptas.

Con relación a su organización y desempeño, varios órganos de fiscalización superior tienen incorporados programas agresivos de mejora y calidad de sus procesos, de innovación tecnológica e infraestructura, de capacitación especializada y de servicio civil de carrera.

En las estructuras de organización de los entes de fiscalización, también se llega a considerar la existencia de áreas orientadas a la realización de diagnósticos y bases de datos de las entidades públicas de mayor relevancia; áreas de investigación y análisis, juicios fiscales, jurisdicción coactiva y gestión jurídica; áreas de asesoría externa a entes públicos; áreas de participación ciudadana donde se da trámite a las quejas y denuncias ciudadanas y se impulsan mecanismos de fiscalización ciudadana; áreas de planeación e información estratégica, así como de fortalecimiento institucional.

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, lo que motiva la especialización sectorial del personal, fomenta la relación interdisciplinaria interna y facilita la realización de las auditorías de desempeño.

Igualmente importantes son las actividades de comunicación social, a través de las cuales mantienen informada a la ciudadanía, presentando resultados de auditorías, estudios, investigaciones, entre otros.

1.3 La fiscalización superior en México

Como se ha señalado, la responsabilidad de revisar la Cuenta Pública, recae constitucionalmente en la Cámara de Diputados y, para tal efecto, se apoya en la ASF, la que por ser su órgano de carácter técnico creado *ex profeso*, tiene como atribución genérica la ejecución de la fiscalización superior de la Cuenta Pública.

México tiene una experiencia centenaria en materia de fiscalización y rendición de cuentas, que se remonta a la época de la Colonia con la creación del Tribunal de Cuentas, el cual se encargaba de fiscalizar la Hacienda Real en la Nueva España y de revisar los gastos de las expediciones de España a la Colonia.

Más tarde, en 1824, a través del Acta Constitutiva de la Federación y posteriormente en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se consolidó la facultad del Congreso para conocer anualmente las cuentas del Gobierno y se sustituyó el Tribunal Mayor de Cuentas por una nueva figura de fiscalización superior denominada Contaduría Mayor de Hacienda, la cual a través de las reformas constitucionales aprobadas en 1999, se transformó en lo que hoy se conoce como la Auditoría Superior de la Federación (ASF).
Puede afirmarse que las reformas constitucionales de 1999 a los artículos 74 y 79, 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.

La creación de la Auditoría Superior de la Federación y la promulgación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que entró en vigor el 30 de diciembre de 2000, constituyen, así, las fortalezas de una estrategia en la que se reafirman 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.

La ASF tiene algunas diferencias significativas respecto de la anterior institución de fiscalización (Contaduría Mayor de Hacienda), las cuales estriban básicamente en las siguientes consideraciones:

- 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.
- 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 (IFE y la CNDH, entre otros), recursos transferidos a estados y municipios, así como a particulares.
- Los Informes entregados a la Cámara de Diputados, adquieren el carácter de públicos, una vez que son formalmente entregados.
- Se faculta a la ASF para imponer directamente sanciones resarcitorias y aplicar multas a los responsables que incurrieron en mal uso de recursos públicos.
- La ASF, celebra directamente convenios de colaboración institucional para mejorar su desempeño.

A partir de la constitución de la ASF, la titularidad del órgano 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 la ASF 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.

La principal fiscalización se realiza sobre la Cuenta Pública de la Hacienda 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. En consecuencia, la revisión es *a posteriori* de la gestión financiera gubernamental (principio de posterioridad) que haya tenido lugar exclusivamente durante el año fiscal reportado (principio de anualidad), la cual tiene un carácter externo (control superior externo) y luego entonces, independiente y autónomo respecto a otros entes de control.

En ejercicio de la atribuciones marcadas en la Ley, y con plena independencia, la ASF define anualmente su programa de auditorías a realizar, en el que especifica el cómo, cuándo, cuántas y qué tipo de auditorías llevará a cabo. Más aún, este órgano de fiscalización cuenta con plena independencia para definir los criterios, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. Todo esto con base en un Código de Ética, que obliga a los servidores de la ASF a

manejarse con imparcialidad, objetividad, independencia, confidencialidad y con una actitud constructiva que contribuya a mejorar la gestión gubernamental.

La ASF practica revisiones de diversa índole, clasificadas por lo general en cuatro grupos: de regularidad, de seguimiento, de desempeño y especiales y, cuando así se requiere, cuenta con autoridad para fincar responsabilidades e iniciar querellas contra los infractores.

En consistencia con el principio de transparencia, la ASF rinde ante la Cámara de Diputados su Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual consolida y reporta los resultados relevantes del ejercicio de sus atribuciones, destacando las observaciones y acciones promovidas por tipo de ente fiscalizado y sector, de las cuales se derivan recomendaciones (acciones) preventivas y correctivas y se cuantifican los efectos económicos de estas observaciones. Dicho Informe debe ser presentado a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de la presentación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Dentro del procedimiento de revisión, una vez presentado el Informe del Resultado, las entidades auditadas tienen un periodo de 45 días hábiles para que aporten las pruebas, documentos e información que explique y solvente las observaciones emitidas por la ASF, después de este periodo tiene lugar el análisis de procedencia por parte de la ASF para definir responsabilidades, sanciones y posibles denuncias de conductas ilícitas.

Por parte de los entes fiscalizados, procede responder en tiempo y forma a las observaciones hechas por la ASF, 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, es preciso comentar que dentro del conjunto de reformas impulsadas en 1999, bajo el espíritu del legislador y en el marco del fortalecimiento de la democracia y de la cultura de la rendición de cuentas, 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 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 especializado denominado Unidad de Evaluación y Control.

Esta unidad 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.

Bajo esta perspectiva, 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.

1.4 Las razones del Foro, una agenda pendiente

La idea de realizar el "Foro Internacional sobre la Fiscalización Superior en México y el Mundo", no fue un hecho imprevisto. Surgió desde el año 2004 cuando la Comisión de Vigilancia en atención a sus atribuciones de verificar que la Auditoría Superior de la Federación cumpla con las funciones que tiene

encomendadas, inauguró un formato para analizar con profundidad, el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002, que la ASF rindió a la Cámara de Diputados.

En virtud de los beneficios que arrojó ese ejercicio parlamentario, la Comisión de Vigilancia consideró adecuado repetirlo en 2005, iniciando los trabajos el mismo 31 de marzo de 2005 en que se rindió el Informe de la Revisión de la Cuenta Pública 2003 y terminando el 15 de junio de ese mismo año, con la entrega de un documento de Conclusiones y Recomendaciones al Auditor Superior de la Federación, las cuales se formularon con el ánimo de aportar elementos para ese órgano técnico que permitan mejorar su desempeño, perfeccionar el marco jurídico de actuación, consolidar los canales de comunicación y coordinación con la Cámara de Diputados, y generar un ejercicio permanente, que impulse una mejora continua de la fiscalización superior, fomente la cultura de la rendición de cuentas, e induzca gestiones públicas de calidad.

Derivado de estos trabajos, 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, con lo cual no sólo se da transparencia a las conclusiones de la revisión, sino que ayuda a tener una visión más certera de la forma en que se desempeña el sector público en el ejercicio de los recursos.

También se modificó la nomenclatura de algunas secciones del informe para su mejor comprensión; e incluyó datos de las observaciones y acciones promovidas por sector y entidad fiscalizada. Se realiza una mayor precisión de los impactos de la fiscalización superior en el ámbito de control de los entes públicos auditados, el registro de las operaciones, las repercusiones sociales de la ejecución de los programas, las implicaciones económicas de las observaciones y los efectos estratégicos de las recomendaciones y acciones promovidas.

A pesar de estas mejoras, 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.

Junto a ello, es evidente la necesidad de continuar con el proceso de revisión del marco jurídico de la fiscalización superior, en temas tan relevantes como las facultades y el campo de actuación de la Auditoría Superior de la Federación, áreas y figuras que se han mantenido al margen de la rendición de cuentas, y mecanismos de coordinación con entes fiscalizadores, entre otros.

Ante esa situación, la Comisión de Vigilancia definió una estrategia para revisar de manera integral el modelo de fiscalización superior en México y el marco jurídico que lo regula, con el propósito de perfeccionar las disposiciones legales aplicables y mejorar el desempeño de la entidad fiscalizadora, bajo un esquema modernizador y con elevados niveles de calidad, profesionalismo, objetividad e imparcialidad.

De ahí que se haya decidido aperturar espacios y foros para que a partir de la experiencia internacional y de los debates con especialistas, se pudieran ampliar los elementos para diseñar fórmulas y oportunidades que permitan enriquecer el quehacer legislativo en materia de fiscalización y que allanen el camino a la transparencia y la rendición de cuentas, con los beneficios que ello representa para combatir la ineficiencia, la corrupción y la impunidad.

No cabe duda que el Foro Internacional sobre La Fiscalización Superior en México y el Mundo, representa un importante catalizador de este esfuerzo, pues a través de los tres ciclos de conferencias que se llevaron a cabo entre los meses de junio a septiembre de 2005, y en los que participaron 12

expositores de 11 países y 3 continentes, se pudo ampliar el horizonte para el análisis de este importante tema.[2]

En la Cámara de Diputados y en específico en la Comisión de Vigilancia, se mantendrá este proyecto de estudio y reflexión para consolidar a la fiscalización superior no sólo como un instrumento de evaluación de las acciones del Estado, sino como una auténtica herramienta para mejorar la gestión de las agencias de la administración pública, elevar la calidad del ejercicio del gasto y garantizar la rendición de cuentas del gobierno a la sociedad.

[2] Asimismo, al cierre de la edición de esta Memoria, el Presidente de la Cámara de Control Supremo de Polonia, presentó una conferencia magistral, sobre el modelo de fiscalización de Polonia, la cual se incluye en el Apéndice "C" de esta Memoria.

II.
RESEÑA DEL FORO

Este segundo apartado, se concentra en plantear los alcances y objetivos generales del Foro así como en describir la composición del mismo en base a la estructura temática, un esbozo de las principales tesis de cada ponente, tanto en su presentación como en la sesión de preguntas y respuestas.

2.1 Objetivos y estructura

2.1.1 Objetivos

- Contar con elementos de análisis y reflexión acerca de la experiencia internacional en materia de fiscalización superior a efecto de impulsar propuestas viables que enriquezcan el marco de la fiscalización superior del país y generen nuevas áreas de oportunidad sobre este tópico.

- Coadyuvar a la generación de mayores espacios de comunicación e intercambio de información entre especialistas, funcionarios y titulares de los sistemas de fiscalización superior en el mundo y de México, a fin de hacer del conocimiento de los diversos asistentes parlamentarios, de grupos de diferentes niveles de gobierno, de áreas de investigación sobre fiscalización superior e interesados en general, las experiencias y conocimientos sobre temas especializados en la materia para derivar propuestas y alternativas que mejoren su estructura, operación, alcance y la coordinación institucional entre México y el resto del mundo.

- Contrastar el modelo de fiscalización superior del país con modelos de control superior de países alternos de 3 continentes como son las Oficinas Nacionales de Auditoría, los Tribunales de Cuentas, los esquemas de Consejos de Auditoria y las Contralorías Generales, a efecto de evaluar posibles áreas de oportunidad y actualización, que sean aplicables y viables para el caso mexicano.

- A partir de la experiencia internacional, generar propuestas encaminadas a reflexionar y, en su caso, a reorientar la estrategia global de fiscalización superior, así como los criterios de selectividad de las áreas y sujetos fiscalizables en México.

2.1.2 Estructura del Foro

El Foro Internacional de Fiscalización Superior, México y el Mundo, 2005, se llevó a cabo en tres ciclos de conferencias en los meses de junio, agosto y septiembre, en el que participaron 12 expositores de 11 países y 3 continentes, contando además con la participación de los integrantes de la Comisión de Vigilancia de la ASF, presididos por el Diputado Salvador Sánchez Vázquez, y los Secretarios de la mesa directiva de la Comisión de Vigilancia; los expositores participantes del Foro son fundamentalmente titulares de entidades de fiscalización superior de países representativos, destacando la presencia del actual titular de la INTOSAI. La estructura del Foro fue la siguiente:

Primer Ciclo de Conferencias.

El Primer Ciclo de Conferencias del Foro, realizado el día 22 de Junio de 2005, tuvo como tema genérico El Panorama General de la Fiscalización Superior en México y el Mundo. El Ciclo fue abierto por el Diputado Salvador Sánchez Vázquez, Presidente de la Comisión de Vigilancia de la ASF con la ponencia *Los Retos de la Fiscalización*. La conferencia magistral fue dictada por el Dr. Árpád Kovács, Presidente de la INTOSAI y de la Oficina Estatal de Auditoría de Hungría, con el tema *El Papel transformador de las Instituciones de Auditoria Superior en el Proceso de Modernización Social*, donde hizo énfasis en las Instituciones de Auditoría Superior y su relación con los procesos democráticos, la globalización y la eficacia de los gobiernos, así como en los nuevos retos en la materia. El Rector de la Universidad de

Guadalajara, Lic. José Trinidad Padilla López, cerró este Primer Ciclo de Conferencias, con la ponencia *Cuenta Pública en México. Evaluando el laberinto legal de la Fiscalización Superior*, donde en base a un análisis cuantitativo y cualitativo se emitieron calificaciones acerca de la legislación, normatividad legal y sistemas de fiscalización del gasto público por entidad federativa, del país. La ponencia incluyó una evaluación de la fiscalización superior federal.

Segundo Ciclo de Conferencias.

El Segundo Ciclo de Conferencias del Foro, llevado a cabo el día 28 de septiembre de 2005, fue dedicado al tema de los Modelos Internacionales de Fiscalización Superior; en particular, fueron revisados los casos de Suiza, Colombia, Bolivia y Perú. La apertura al Segundo Ciclo estuvo a cargo del Diputado Salvador Sánchez Vázquez, presidente de la Comisión de Vigilancia de la ASF, quien se refirió a la situación actual de la fiscalización superior. El caso de la Oficina Federal de la Auditoría de Suiza fue expuesto por su titular, el Dr. Kurt Grüter, con la ponencia *La Fiscalización de las Finanzas Públicas: El Caso de Suiza*. El turno siguiente fue para la Dra. Piedad Amparo Zúñiga Quintero, Auditora General de la República de Colombia, quien expuso la ponencia *Modelos de Fiscalización Superior: el caso de Colombia analizado a partir de la Auditoría General de la República*. Por su parte, el M.C. Osvaldo Elías Gutiérrez Ortiz, Contralor General de la República de Bolivia, impartió la conferencia titulada *El Sistema de Control Gubernamental de Bolivia*. Cerrando este Segundo Ciclo del Foro, el Dr. Genaro Matute, en su calidad de Contralor General de la República del Perú, se refirió en su presentación al *Modelo de Fiscalización en el Perú*.

Tercer Ciclo de Conferencias.

El Tercer Ciclo de Conferencias dio continuidad al tema de los Modelos Internacionales de Fiscalización Superior. Este tercer ciclo abarcó dos días de sesiones. En primer término el Diputado Salvador Sánchez Vázquez, Presidente de la Comisión de Vigilancia de la ASF, presentó su ponencia titulada *La Fiscalización Superior en México a la luz de los Modelos Internacionales de Fiscalización*. Seguidamente, Mr. Kevin Brady, Contralor y Auditor General de Nueva Zelanda dictó la conferencia *El Modelo Neozelandés de Fiscalización Superior*. El caso venezolano fue expuesto por el Dr. Clodosbaldo Russian, Contralor General de la República Bolivariana de Venezuela mediante la ponencia *El Modelo de Fiscalización Superior: El caso de la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela*. El Sr. Giorgio Clemente, miembro de la Corte Europea de Auditores y Presidente de su Comité de Administración, dictó la conferencia *El Tribunal de Cuentas Europeo y sus relaciones con las demás instancias institucionales y con la opinión pública*. También de Europa, el Sr. Francesco Staderini, Presidente de la Corte de Cuentas de Italia examinó el *Modelo de Fiscalización de Italia*. Por su parte, la Lic. Rocío Aguilar Montoya, Contralora General de Costa Rica, aludió en su presentación *al Modelo de Fiscalización de Costa Rica*. Finalmente, el Auditor General de la Nación de la República de Argentina, Dr. Gerardo Palacios, intervino con la ponencia *La Auditoría General de la Nación: 10 años de Control en la Argentina*. Con la intervención del Presidente de la Comisión de Vigilancia, Diputado Salvador Sánchez Vázquez, se dio por clausurado el Foro Internacional de Fiscalización Superior, México y el Mundo, 2005.

2.2 Reseña Analítica

2.2.1 La fiscalización bajo el modelo no colegiado de Oficina de Auditoría Superior: Los casos de Hungría, Suiza y Nueva Zelanda.

Este apartado, se enfoca en la reseña de las exposiciones de tres casos representantes del modelo de fiscalización anglo-sajón parlamentarios, correspondientes a Hungría, Suiza y Nueva Zelanda. En este

modelo, la fiscalización es conducida por una Oficina Federal de Auditoría, en el que hay un titular que reporta al Parlamento, el cual concentra todos los poderes y las responsabilidades. Se trata de un modelo monocrático.

Los casos que se reseñan, son altamente representativos del modelo de fiscalización anglo-sajón, y gozan de prestigio mundial por su desempeño. Los avances logrados por la Oficina Estatal de Auditoria de Hungría en el campo de la fiscalización, para una institución relativamente reciente, condujeron a que su titular el Dr. Kovács fuese nombrado Presidente de la INTOSAI, cargo que ostenta en la actualidad. Para el estudioso de la fiscalización, y para todos aquellos interesados en el tema, resulta particularmente, relevante estudiar el modelo de fiscalización de Hungría y el papel que ha venido jugando la Oficina Estatal dirigida por el Dr. Kovács en la transformación democrática de ese país y de su proceso de transición hacia una economía de mercado.

De particular relevancia, resulta examinar el modelo suizo de fiscalización a cargo de la Oficina Federal de Auditoria de Suiza, dirigida por su director el Dr. Grüter. Esta Oficina, realiza su trabajo fiscalizador en un entorno altamente federalizado, en el que el gasto federal, representa solo el 11% del PIB. Es de gran interés conocer el modo en que una oficina de auditoría pequeña constituida por un staff de 100 miembros, es altamente eficiente e innovadora, especialmente en su relación con la fiscalización regional a nivel cantonal, y en el trabajo de apoyo técnico consultivo con el Parlamento suizo y como ello le permite estar muy activa en proyectos de gasto público de largo alcance.

La Oficina de Contraloría y Auditoría de Nueva Zelanda, muestra la versatilidad y eficiencia que puede alcanzar, una entidad de fiscalización federal. Es interesante apreciar cómo su prestigio proviene en parte de la estricta e impecable aplicación de los Principios de Contabilidad durante sus procesos de auditoria y revisión, y cómo el sistema de armonización de dichos principios aplica indistintamente en las auditorias privadas y en las públicas. En este campo, el modelo de fiscalización de Nueva Zelanda está a la vanguardia mundial. Asimismo, igual que su homólogo suizo, el Sr. K. Brady titular de la Oficina de Contraloría y Auditoria de Nueva Zelanda, ha prestigiado a su oficina mediante un trabajo sistemático de apoyo técnico, decisivo para el Parlamento, y para el trabajo de evaluación del desempeño y financiero, de los proyectos comunitarios de Nueva Zelanda. En este último caso, el modelo de fiscalización de Nueva Zelanda es innovador y eficiente. Cabe señalar, que tanto la Oficina Federal de Auditoría de Suiza, como la Oficina de Contraloría y Auditoría de Nueva Zelanda han sido sometidas a evaluación por entidades de fiscalización de prestigio mundial, el Tribunal de Cuentas de Alemania para el primero y la Oficina Federal de Auditoria de Australia para el segundo.

El papel transformador de las Instituciones de Auditoría Superior en el proceso de modernización social (el caso de Hungría)

El Dr. Arpád Kovács, en su calidad de Presidente de la INTOSAI y Presidente de la Oficina Estatal de Auditoría de Hungría, centró su presentación en el papel de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) en el proceso de modernización social a partir de la experiencia húngara.

Se refirió al papel que las Instituciones de Auditoría Superior están teniendo en el acelerado proceso de transformación en diversos ámbitos de la administración pública, la economía, la política y la sociedad. Donde estos cambios reaccionan a los procesos de auditoría, modificando asimismo su objetivo y ámbito de actividad.

Una de las contribuciones más importantes de los entes de fiscalización, dentro de un mundo globalizado, es su capacidad de influencia en la extensión del imperio de la ley y el fortalecimiento de las nuevas democracias, lo que ha significado un contrapeso contra el exceso de poder central. Por lo que además de los tres poderes de la unión, está surgiendo uno más que engloba a las ESF, Bancos Centrales, Cortes Constitucionales y Defensa de los Derechos Humanos, entre otros, cuya función

independiente debe ser reconocida por los gobiernos así como su conexión con los Parlamentos Nacionales.

En Europa Oriental, las EFS han tenido un papel histórico en la transformación de estos países en economías de mercado, al participar activamente –como la conciencia crítica de la sociedad- en el proceso de creación de democracias donde antes no existía ninguna oposición política. Solo a partir de estos cambios, fue posible desarrollar, en esta región, el marco legal, constitucional e institucional que permitió realizar privatizaciones y desregulaciones, en una nueva economía basada en la competencia de mercado.

El ponente, haciendo referencia a su país, Hungría, destacó que el acelerado despegue en el camino a la democracia fue sin duda apoyado por el hecho de que la Oficina Estatal de Auditoría igual que la Corte Constitucional, se convirtieron en instituciones que garantizaron la trasformación del sistema político que contribuyó a eliminar las barreras en el proceso de cambio democrático. Aunque en el primer periodo de la transformación financiera y económica, los responsables principales de la administración del presupuesto no pudieron ser llamados a rendir cuentas con estricto rigor, los hallazgos, recomendaciones y propuestas de la Oficina Estatal de Auditoría de Hungría mejoraron las condiciones del proceso de toma de decisiones de la Asamblea Nacional de ese país.

A través de la transparencia y la rendición de cuentas, refirió el ponente, las EFS como entidades de auditoría, asesoría e investigación podrían convertirse en impulsoras y servir como modelo en la creación de una administración gubernamental efectiva. Es importante que estas instituciones preserven su independencia al no involucrarse directamente en la política, ya que ello es responsabilidad de los órganos legislativos y gubernamentales. Un papel crucial, asignó el presidente de la INTOSAI, a la Oficina Estatal de Auditoría, como consejero (del parlamento y del gobierno). El papel de consejero de las EF Scubre actividades como la preparación de estudios analíticos y suministro de información a los tomadores de decisiones, significa también ser consultado por el Parlamento y en lo específico por los órganos de gobierno en temas como aspectos centrales de reformas administrativas, la mejora de su desempeño y las debilidades de la administración. En su papel de consultor, las EFS deben cuidar celosamente su independencia.

Un nuevo campo de acción de la actividad auditora se encuentra en la auditoría del desarrollo sostenible, incluidos los objetivos sociales, medioambientales y económicos. Donde principalmente a través de requerimientos o estándares se realizan comparaciones entre la situación real y el objetivo deseado, lo cual es convenido entre los auditores y los auditados. Estos estándares podrían derivarse de acuerdos o regulaciones internacionales y nacionales, objetivos de programas y de procedimientos generalmente aceptados. Este tipo de auditoría, debe considerar también la instrumentación de los objetivos estratégicos, la medición de procesos, reportes y la rendición de cuentas.

El Dr. Kovács reconoce que la contratación de consultores externos (outsourcing) y la asociación entre agentes del sector público y privado se está extendiendo de manera importante a nivel mundial, en proyectos asociados de cooperación conjunta, donde tienen que especificarse las tareas de ambos agentes y destacarse que aun después de estas acciones de asociación las responsabilidades del Estado se mantienen en la esfera de su competencia.

Entre los campos de auditoría prioritarios, se mantienen los dirigidos hacia las organizaciones no lucrativas como partidos políticos y órganos no gubernamentales, que manejan recursos públicos.

Una visión más amplia de las EFS está teniendo lugar al trasladar sus esfuerzos; de la práctica de auditorías financieras de corto plazo hacia la evaluación del desempeño de largo plazo de la administración pública. Lo anterior está implicando la modernización estructural de las EFS, al modificarse la misión y sus objetivos y al incluirse otro tipo de revisiones donde el énfasis en el desempeño prácticamente no existía. Es por ello, también, que la cooperación regional e internacional se está volviendo cada vez más importante y como ejemplo se encuentra el desarrollo de la relación

entre los países miembros de la Unión Europea y los socios del TLC de Norteamérica. El vínculo incluso entre los Órganos Nacionales de Auditoría europeos, entre ellos mismos, y con la Corte Europea de Auditores hace posible realizar auditorías conjuntas o paralelas. Los vínculos entre las EFS de cada país con la INTOSAI podrían jugar un papel determinante en la construcción de un sólido sistema de auditoría internacional, con principios y estándares mundiales.

En las preguntas y respuestas el Dr. Kovács destacó entre otros los siguientes puntos:

Cobertura de la Oficina de Auditoría. La institución tiene control sobre diferentes regímenes: en el ámbito estatal, local y federal, el control se da sobre unas 15 mil instituciones de diferentes tamaños. La Oficina Estatal de Auditoría de Hungría (OEAH) efectúa anualmente 3 mil auditorías, y sus hallazgos se concentran en unos 70 informes.

El trabajo contiene dos elementos: una que tiene que ver con la relación de la OEAH con el poder central, en el que destaca su participación en la definición del presupuesto; y otra que tiene que ver con los gobiernos locales. El sistema húngaro cuenta con 3 mil 200 gobiernos locales de diferentes tamaños. Legalmente, cada gobierno local tiene la misma relevancia, pero la importancia financiera se concentra en 200; el control –en opinión del Dr. Kóvacs- parece funcionar adecuadamente desde el punto de vista de las finanzas, no obstante, desde el punto de vista democrático es necesario controlar a un amplio número de gobiernos.

Un punto esencial a considerar, es que la OEAH, efectúa un análisis de riesgo, año tras año, para saber exactamente cuál es la institución más importante. El Dr. Kovács sostiene que dicho análisis de riesgo se realiza tomando en cuenta indicadores internacionales, normas internacionales, por supuesto, asumiendo los riesgos de la democracia. El Dr. Kovács no trató el tema de las implicaciones en transparencia, y eficiencia de su participación como titular de la OEAH en la definición presupuestal, concretamente en lo que corresponde a las emisiones de deuda pública, en el que su oficina juega un papel determinante.

El presupuesto de egresos. Cada año, la Entidad de Fiscalización de Hungría controla el 60 por ciento, de la cuenta federal; así como la preparación del presupuesto anual del año siguiente, a través de la oficina presupuestaria del Parlamento húngaro, puesto que en paralelo al Gobierno, la oficina presenta un informe sobre cuál es el riesgo para las finanzas públicas de la propuesta gubernamental.

Un hecho interesante, es que el informe final presupuestario se hace conjuntamente con el gobierno y el intercambio de datos es muy importante. La Oficina de Auditoría Estatal de Hungría analiza cada uno de los rubros y luego el Parlamento húngaro puede modificarlos.

La rotación parlamentaria. Un problema complejo para la fiscalización en Hungría, es la rotación parlamentaria y los cambios que se generan en el sistema gubernamental. La fiscalización moderna, es un proceso sistemático, que revisa los datos con una perspectiva de largo plazo, y bajo la óptica de la congruencia entre los programas y los recursos aplicados. Si esto no se cumple puede ser altamente riesgoso para el sistema

La Oficina de Auditoria Estatal de Hungría, de vez en cuando, manifiesta sus opiniones respecto a las relaciones del país con la Unión Europea, los niveles de vida y los sistemas en general que operan en la Unión Europea. Todo esto es necesario, para evaluar el desempeño del gobierno desde la óptica de la comparación institucional internacional, situación que puede reforzar la toma de decisiones de largo plazo.

El presidente de la Oficina. El cargo como Presidente de la Oficina de Auditoria Estatal de Hungría tiene una duración de 12 años y cubre 3 mandatos gubernamentales. El presidente se involucra en temas administrativos y de desarrollo sustentable, vigila los intereses a largo plazo del país, le da seguimiento especial a las reformas, el servicio de seguridad social y el servicio de atención a la salud, entre otros.

La OEAH, pone a consideración del público los informes que emite. Cuenta en internet con su propio sitio con 80 mil visitas al año. En el primer semestre de 2005 ya hubo 50 mil visitantes. El Parlamento húngaro también tiene sus sitios en la red.

Interacción con el Parlamento. La relación con el Parlamento Húngaro está regulada por la ley, el Parlamento húngaro tiene una Comisión de Auditoría. Esta Comisión tiene sus propias funciones; y cuenta con un presupuesto, quizás el siguiente paso sea convertirse en un comité de consultoría, dado que es independiente de la Oficina de Auditoria.

La OEAH reporta al Pleno del Parlamento. Asimismo, las Comisiones del Parlamento, interactúan constantemente con la Oficina de Auditoría, sobre los reportes que emite ésta última. Hay una retroalimentación constante entre ambas instituciones, y aunque se reconoce la dependencia de la Oficina respecto al Parlamento, hay límites a esa dependencia a tal grado que se puede afirmar, que la Oficina goza de gran independencia. El titular de la Oficina, puede debatir libremente con el Parlamento, a través de debates públicos y transparentes.
Hay una relación estrecha entre la OEAH y el Parlamento húngaro[3], que interactúa y se retroalimenta cada año. Así, cuando la OEAH presenta sus informes al Parlamento, se puede saber qué ha sucedido en relación con las recomendaciones vertidas por la Oficina desde el nivel gubernamental o ministerial y también desde los niveles locales. La clave de la eficacia de este modelo de fiscalización descansa en parte en la calidad de la retroalimentación de los hallazgos entre la Oficina y el Parlamento; el primero aporta información sistemática y el segundo aporta información documental de gran valía, que tiene que cotejarse, con un énfasis en la normatividad y regulación, y la evaluación de los casos de sobornos, errores y malversaciones.

Ambas instancias, tienen como propósito proteger el interés común. La OEAH tiene que expresar su opinión a pesar de afectar intereses a corto plazo, pensando que hay un sentimiento generalizado de que las soluciones deben ser a largo plazo.

Independencia de la OEAH. Según la Declaración de Lima, lo más importante es la independencia. Sin independencia es imposible manifestarse de manera abierta y seria. La OEAH de Hungría tiene una buena relación con el gobierno, con los partidos de oposición y puede pronunciarse libremente sobre los problemas del país.

Los dos factores, que limitan la independencia de la Oficina de Auditoría, son por un lado el factor político y por otro lado la escasez de recursos presupuestarios. Respecto al primer caso, dice Kovács, en Hungría se resolvió (en contraste con algunos otros países de Europa), que el presidente del organismo auditor no puede pertenecer a ningún partido político. Respecto al segundo caso, no hay un pronunciamiento explícito del Dr. Kovács acerca de cómo se resuelve la limitante financiera. Normalmente, bajo el modelo adoptado por Hungría, la Oficina de Auditoría propone un presupuesto, que es autorizado por el Congreso. Un presupuesto insuficiente hace que la institución no pueda reclutar en sus filas a verdaderos profesionales, debilitando la calidad del capital humano y por ende la estructura del organismo se torna endeble.

Relación con el Parlamento. La democracia ha introducido cambios fundamentales, entre la Oficina y el Parlamento. Durante mucho tiempo la fiscalización tuvo grandes dificultades ya que antes de los cambios políticos en Hungría, el gobierno tenía un control total. El control de las agencias era absoluto.

[3] El Dr. Kovács afirmó que el Parlamento tiene un papel decisivo en la fiscalización superior, situación que lo distancia de los partidarios de la autonomía plena de la institución de fiscalización en el que el rol del Parlamento es marginal.

Bajo un entorno democrático son las agencias las que tienen que estar subordinadas al Parlamento. En este contexto, el Primer Ministro desde el punto de vista de la fiscalización, está subordinado a la Oficina Estatal de Auditoría, en virtud de que el gobierno es el que más presupuesto ejerce y sin esta relación sería imposible tener un control real de los recursos.

En síntesis, la Oficina de Auditoria Estatal de Hungría tiene como propósito fundamental ayudar al Parlamento, posición que asume su titular debido a que acepta la posición del movimiento mayoritario de la INTOSAI de que el Parlamento debe ser realmente el fiscalizador superior, y el coordinador de los recursos presupuestarios. En esta óptica, obviamente, la Oficina de Auditoría es la institución que mejor defendería la buena gobernabilidad.

Impactos de la Globalización y de los cambios de la administración pública. Estos dos fenómenos han tenido gran impacto sobre las Instituciones de Fiscalización. Particularmente, Hungría está viviendo muchos ajustes. En Europa, las instituciones públicas tienen que adaptarse a las instituciones europeas. La administración pública húngara del futuro tiene que recorrer este camino, aunque sea a un nivel mínimo, y debe estar acorde con el sentimiento emblemático de la Unión Europea. En determinados ámbitos, el sistema institucional en Hungría, se acerca cada vez más al sistema europeo, particularmente en lo referente a la vida comunitaria, dentro de la Unión Europea por supuesto. Todo esto tiene un significado especial para la convivencia, para poder trabajar conjuntamente con las instituciones europeas.

Las instituciones de fiscalización como la de Hungría, actualmente están preparadas para realizar auditorías paralelas con el Tribunal de Cuentas Europeo. Por ejemplo: la oficina de auditoría estatal de Hungría, colabora activamente con la cuestión de la protección del medio ambiente continental. Esta cooperación, no abarca únicamente los temas comerciales y monetarios, sino que los países de la Unión Europea están unidos también por estructuras, incluso estatales y administrativas.

Corrupción y Transparencia. En cuanto más fuerte es la corrupción, más se requiere de una mejor rendición de cuentas. La transparencia es importantísima. Si los niveles de corrupción son elevados, las Oficinas de Auditoría tienen que hacer de su combate un punto clave de su agenda principal.

Hay dos tipos de corrupción en el mundo moderno: la corrupción que se presenta en los programas de desarrollo, en los que el Estado dispone de recursos para la construcción de vivienda, sistemas de carreteras, sistemas ferroviarios, y otros. El segundo tipo de corrupción es el de la vida cotidiana, el ejemplo de los policías de algún poblado que son corruptos.

Los países nórdicos ocupan la lista de los países menos corruptos debido a su nivel ético; en un nivel cercano se encuentra otro grupo de países con elevados niveles de riqueza y por último están los países con dictaduras y con alto índice de pobreza.

Otro asunto es la corrupción política, un factor de suma importancia, que conceptualmente por la información asimétrica existente es difícil de separar del cabildeo. En Hungría hay mucho cabildeo en este momento, ¿dónde está la frontera de todo esto? ¿dónde se pone límites?

Los gobiernos subnacionales. El sistema político húngaro es diferente al que prevalece en muchos países de Europa, está integrado por 26 estados federados sin que exista nominalmente una federación, lo que existen son 2000 gobiernos locales. No hay un nivel subnacional en Hungría. Todo esta centralizado. El presupuesto estatal húngaro (ingresos y gastos) está centralizado, y opera de la siguiente manera, se divide en diferentes ramos, y se asigna a los gobiernos locales, por eso la situación financiera está estrechamente ligada al presupuesto central. La fiscalización opera también de forma centralizada. Así, la Oficina de Auditoría de Hungría controla como 1000 distintos gobiernos locales.

Fiscalización de la Oficina de Auditoría (¿Quién audita al auditor?). Esta cuestión es de particular interés para México. En el caso de Hungría, el Parlamento hace una convocatoria pública y selecciona a través

de este mecanismo a un auditor privado, el cual se encarga de auditar toda la contabilidad del órgano de fiscalización. Con una sola revisión se audita a la Oficina y al auditor. En la práctica salvo esta única auditoría anual, no existe un control profesional de la OEAH.

Tipos de instituciones de auditoría. Existen dos tipos de oficinas de auditoría: (a) los Tribunales Especiales y (b) la Oficina de Auditores de Hungría. Los primeros se encargan de los aspectos regulatorios de la ley y de su cumplimiento por parte de las oficinas auditadas son las que dominan esta actividad. Cabe señalar, que estos tribunales, son en realidad Oficinas de Auditoría, que realizan auditorías de regularidad. La Oficina de Auditores de Hungría, opera estrictamente bajo el modelo anglo-sajón y se encargan de las auditorías de eficiencia y tienen como labor fundamental servir como instituciones consultoras tanto para el Parlamento, como para el Gobierno.

Relación entre la Oficina de Auditoría y El Órgano Interno de Control del Gobierno en Hungría. El Gobierno cuenta con un órgano central controlador y este órgano es auditado anualmente por la Oficina de Auditoría, asimismo, el Gobierno tiene un órgano administrativo de control interno. Esta estructura de fiscalización prevaleciente en Hungría no se replica en Europa. En Rusia, por ejemplo, no hay un órgano central de control interno, en Alemania, el Presidente sÍ cuenta con un Órgano Interno de Control.

El papel del factor social en la fiscalización internacional. Con relación al factor social, la INTOSAI ha formulado un plan estratégico, aprobado en Budapest, para el desarrollo de esta institución. El desarrollo de la fiscalización internacional exige que haya transparencia y rendición de cuentas, pero quién puede mejorar y desarrollar una transparencia o una contabilidad transparente, es INTOSAI. La INTOSAI y las instituciones de auditoría privada tienen una muy buena relación y hay diferentes comités que están trabajando para el desarrollo del manejo de la auditoría de la deuda pública, de la protección ambiental y otros diversos temas. Hay varios comités profesionales dentro de la INTOSAI. Éstos son los factores más importantes a nivel social en los que se está trabajando.

Auditorías conjuntas conducidas por Entidades de Fiscalización. Este es un terreno en el que la fiscalización superior puede adquirir experiencia y conocimientos sobre los mejores sistemas de auditoría. No es casualidad, que las mejores prácticas de auditorías conjuntas o paralelas se encuentren dentro de la Unión Europea, la zona más globalizada del mundo, constituyen la base de un mundo común. Hungría, está avanzando en este campo con Eslovaquia. Bajo el sistema europeo ha efectuado auditorías paralelas con la Oficina de Auditoría de Ucrania.

El modelo de fiscalización de Suiza

El Dr. Kurt Grüter, Director de la Oficina Federal de Auditoría de Suiza (OFA), en su conferencia se refirió al tema de la Fiscalización o vigilancia financiera en Suiza, donde en primer término realizó algunos comentarios preliminares, acerca del sistema político suizo y las estructuras estatales y del gobierno federal.

Señaló que la comunidad de Estados no tiene un sistema de vigilancia único, más el sistema de vigilancia es un reflejo de las condiciones de las estructuras políticas. Un órgano de control en un Estado federalista es diferente al de un Estado centralista. También es muy importante la diferencia, cuando se cuenta con elementos de democracia directa en lugar de una democracia formal, compuesta por mayorías electas democráticamente. Es decir, para el Dr. Grüter, las condiciones históricas tienen un papel determinante en la elección del modelo de fiscalización y en su efectividad.

El Dr. Grüter, destacó que su país cuenta con 7 millones de habitantes. En Suiza de hablan cuatro idiomas. El país está dividido en 26 cantones en lugar de estados y el más grande tiene 1.3 millones de habitantes y el más pequeño 15 mil. La unidad administrativa más pequeña es la comunidad. En Suiza existen 2 mil 800 comunidades. La tercera parte de ellas no llega ni a los 500 habitantes y Suiza tiene solamente 5 ciudades con más de 100 mil habitantes.

La ciudad más grande no es la capital, es Zürich, que se conoce como centro financiero de importancia y tiene 340 mil habitantes. Indicó que se puede considerar que tener esta estructura política es para Suiza casi un lujo.

Existe un Parlamento bicameral, la Asamblea Nacional, conformada por el Consejo Nacional (diputados) y el Consejo de los Estados (representa a los cantones). Los 4 partidos más fuertes están representados por el gobierno nacional, No hay un sistema de dos partidos con un partido en el gobierno y el otro como oposición. Todas las diferentes fuerzas populares están involucradas en el proceso de gobierno y requieren de un gran consenso que se denomina "concordancia".

El gasto público suizo, representa el 38.8 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB, 2004) e incluye los presupuestos de los gastos públicos y los gastos de Seguridad Social que son obligatorios. El déficit actual de la Federación, de los cantones y los municipios, asciende al 2% del PIB. Dentro de criterios de Maastricht este porcentaje es normal para la Unión Europea, de la cual Suiza no es un miembro. Para los 3 niveles del gobierno, los gastos por el crecimiento de la deuda nacional, llegaron al 56 por ciento del PIB. El Estado Central, es decir, la Confederación representó únicamente el 11% del PIB. Los Egresos del Gobierno Federal suman 40 mil millones de dólares estadounidenses.

La autonomía de los cantones y comunidades es muy grande y en la punta de la pirámide se encuentra la Federación de Cantones y ahí está la Oficina Federal de Auditoría de Suiza(OFA), quien es la encargada de vigilar las finanzas a nivel federal; es decir, el 11 por ciento del PIB.

En Suiza hay 26 diferentes sistemas de impuestos o reglamentación de los impuestos por ello también, hay controles o auditorías para cada cantón. Y las 2 mil 800 comunidades también tienen sus propias constituciones, sus propios ordenamientos fiscales y muchas veces su propia auditoría.

La Oficina de Auditoría Federal de Suiza tiene tres fuertes aliados, estos son: la *democracia directa* en cuestiones de finanzas e impuestos, los ciudadanos tienen participación en la decisión acerca de la cantidad de impuestos a pagar. *El federalismo*, con la gran autonomía de los cantones y comunidades. *El sistema de concordancia* con los diferentes controles integrados. Las decisiones de gobierno se llevan a cabo, después de un debate intenso entre los diferentes partidos y los ministerios antes de llevarlos al parlamento.

Hay una gran disciplina en los tres niveles de gobierno, y cuando hay nuevos impuestos que requieren de la aprobación del pueblo, se pondera cuidadosamente si este aumento es necesario; todo ello sirve para prevenir la corrupción y alentar el ahorro. De esta manera, se puede decir que el trabajo de la Auditoría Federal es más sencillo.

Hoy Suiza está cumpliendo con los criterios de la INTOSAI tal como se establecieron en el Congreso de Lima. El programa anual de auditorías se elabora de manera totalmente independiente y la OFA no recibe órdenes de gobierno, tiene autonomía e independencia en cuanto al personal y los recursos financieros.

La Oficina Federal es una organización monocrática, el Auditor Superior es el jefe responsable de todos sus actos. Decide sobre el personal, el nombramiento de los funcionarios, sobre los recursos financieros que requiere, los solicita directamente al Parlamento y el Gobierno no tiene incidencia en eso. El auditor es nombrado por el Ejecutivo, pero las dos Cámaras del Parlamento tienen que ratificarlo, se elige por un período de seis años y lo pueden ratificar por otros seis.

La Oficina Federal, publica sus informes de manera independiente. Recientemente, su desempeño, fue evaluado por un órgano de fiscalización externo, el Tribunal Federal de Cuentas de Alemania, el cual concluyó que la Oficina cumplió con la tarea legal encomendada de manera eficiente y efectiva.

La fiscalización de Suiza se rige por métodos modernos de organización, introdujo una Matriz Bidimensional con dos elementos principales a nivel horizontal, las áreas técnicas, los centros de competencia y en el área vertical el campo de vigilancia.

En el campo vertical se encuentran todos los vicios donde los responsables dictaminan qué revisiones hay que efectuar, la capacidad requerida para cumplir con estas revisiones y su implementación técnica. Al año se realizan más o menos 200 revisiones y para cada revisión hay una determinada tarea, hay en cada caso un equipo y diferentes campos o áreas de competencia: la vigilancia tradicional; la revisión; y un centro de competencia informática. Este instrumento de informática trabaja también en otros tribunales federales en Europa. Otro centro de competencia es el de obras, para adquisiciones gubernamentales y porque también se revisa la economía; hay un centro de atención para las auditorías de desempeño o de viabilidad económica.

La Oficina de Auditoría cuenta con un equipo de 100 personas, como regla los empleados y los miembros del equipo son generalistas con habilidades especiales en áreas individuales de auditoría. La Oficina de Auditoría Suiza no está organizada por sectores económicos. En el caso de que requiera especialistas, se procede a su contratación en determinados trabajos. El presupuesto de la entidad asciende a quince millones de dólares, y el noventa por ciento de las revisiones se realizan con personal propio y un diez por ciento con auditores externos. La Oficina Federal, contrata expertos cuando no dispone de especialistas en determinadas materias.

El radio de fiscalización de la Oficina definido por el Parlamento, comprende a la administración federal, los tribunales constitucionales, las unidades administrativas del Parlamento, los beneficiarios de las transferencias y subsidios, incluyendo las unidades autónomas. Todas las revisiones sirven de apoyo del Parlamento en general. Respecto a la participación de la OFA en el presupuesto federal, el gasto es insignificante, representa apenas el 0.003 por ciento. Aunque es difícil cuantificar el beneficio que brinda a la sociedad una entidad de fiscalización, su valor agregado, se refleja en un mejor ejercicio del presupuesto, en la información especializada que ofrece al Parlamento sobre el funcionamiento y operación de los programas gubernamentales, y la previsión que hace la Oficina cuando hay que regresar transferencias federales y deducción de precios de adquisiciones de gobierno, es decir los resarcimientos.

La Oficina tiene dos áreas de responsabilidad claves: la Auditoría de cuentas, que practica las auditorías de regularidad y la Fiscalización y Supervisión financiera, que se orienta hacia la evaluación económica y el desempeño institucional. Ahí se revisa la economía, la relación costo-beneficio, la efectividad. Para mencionar un ejemplo: en los últimos años la OFA revisó la promoción de las exportaciones por parte del Estado y si los recursos que se dieron para la promoción de las exportaciones realmente cumplieron con su objetivo.

La Oficina Federal tiene un análisis de riesgo y con base en este análisis planea sus revisiones. Dicho análisis, establece qué se busca, y qué se quiere revisar. Hay que ver que tan fuerte es el elemento del control interno, de la vigilancia interna, cómo se analiza la contabilidad anual. Se desarrolla una estrategia. Se notifica antes al ente que se va a revisar. Se concluye con un informe y los entes fiscalizados pueden conocer estos informes. Este informe también con las respuestas va a dar al Parlamento, concretamente a la Comisión de Vigilancia Financiera, que es la que revisa los informes.

Las recomendaciones se manejan en tres niveles: La primera es obligatoria, vinculante; la segunda donde la instancia revisada tiene ciertas libertades para contestar estas recomendaciones y la tercera recomendación más bien se trata de una especie de sugerencias donde las instancias mismas pueden decidir libremente si quieren aplicar estas recomendaciones o no. La Oficina Federal de Auditoria de Suiza pone especial énfasis en el uso de las tecnologías de información para dar seguimiento a las recomendaciones y la solventación de las mismas.

El proceso de la fiscalización regional (nivel cantonal):

- En un estado federal la cooperación con los cantones es muy importante y hay una estrecha cooperación en Suiza en ámbitos como el sistema de transporte, la agricultura, la investigación y ciencias, donde hay muchas veces un financiamiento común, conjunto entre el gobierno federal y los cantones.

- Cuando se trata de subsidios federales, en forma de transferencias a los cantones, la Oficina Federal solo tiene el derecho a revisar, cuando expresamente está establecido en la ley. Si no es así, necesita de la aprobación de los gobiernos cantonales. La Oficina, mantiene una estrecha cooperación con los cantones con el objetivo de apoyar la fiscalización regional aún en rubros y conceptos no establecidos por la ley. En este sentido, la Oficina ha servido como un apoyo de los fiscalizadores cantonales realizando a menudo auditorías paralelas o conjuntas.

Relación con el Parlamento

- Con relación a la cooperación directa con el Parlamento significa sobre todo el trabajo con la Comisión de Vigilancia Financiera. En ella hay miembros de las dos Cámaras del Parlamento Suizo. Esta Comisión revisa el programa anual que la OFA elabora de manera independiente.

- El informe anual de rendición de cuentas, que elabora la Oficina Federal, si bien lo conoce la Comisión de Vigilancia Financiera, no lo tiene que ratificar, es decir el Parlamento no puede modificar, ni corregir dicho informe.

El ejemplo de la valía de la cooperación entre la Oficina Federal y el Parlamento, la brinda los proyectos, mediante los cuales se están construyendo túneles inmensos en Suiza, como proyectos de infraestructura. Ahí se trata de costos de 3 mil millones de dólares, a precios de 1998, y el Parlamento quiere saber cómo se da la situación de los gastos, si cumplen los plazos, cómo se aplican estos recursos y ahí la OFA trabaja con diferentes organismos. La OFA elabora su evaluación sobre el proyecto y esa evaluación es la que el Parlamento toma de base para decidir la asignación presupuestal sobre esos proyectos.

Los resultados de la revisión sobre el desempeño institucional de la OFA que practicó, el Tribunal Federal de Alemania, tuvieron como hecho positivo que el Parlamento solicitara una mayor participación de la Oficina Federal en la infraestructura del túnel. Sin embargo, esta mayor cooperación entre la Oficina y el Parlamento debe efectuarse sin amenazar la independencia del ente fiscalizador.

Un aspecto relevante de la exposición del Dr. Grüter versó sobre los beneficios en un mundo globalizado, que trae consigo una mayor cooperación internacional entre los órganos de fiscalización superior. El intercambio de experiencias es fundamental para acrecentar los conocimientos acumulados y la calidad de la fiscalización, en este aspecto, la INTOSAI está jugando un rol fundamental, integrando diferentes comisiones de trabajo las cuales aportan para que la fiscalización sea cada vez más eficaz. Asimismo, cabe señalar, que como parte de su visión internacional, la Oficina Federal de Auditoría de Suiza, funge actualmente como oficina de auditoría externa de diversos organismos de la ONU, donde se reúnen tribunales federales de cuentas, auditorías superiores de diferentes países que revisan las finanzas en Naciones Unidas.

El Dr. Grüter concluyó su presentación señalando que en la globalización la evaluación no solamente es un riesgo sino representa una oportunidad para que la cooperación entre las diferentes auditorías superiores, se fortalezca cada vez más a nivel nacional.

En las preguntas y respuestas el Dr. Grüter destacó entre otros los siguientes puntos:

Sobre el desempeño de la Oficina Federal de Auditoria de Suiza. El Dr. Grüter identificó los siguientes beneficios:

1. Aunque es difícil de demostrar, la Institución de Fiscalización produce un beneficio en la forma de recuperación de recursos. El Dr. Grüter señaló que La Oficina Nacional de Auditoría de Inglaterra, había estimado que por cada unidad monetaria invertida, se recuperan 7 gracias a la fiscalización.
2. Ayuda a mejorar la practica del buen gobierno corporativo, dentro de un estado democrático en virtud de los efectos preventivos positivos que una fiscalización eficiente genera. El ente fiscalizado, tiende a respetar las normas y las leyes cuando reconoce la eficacia de la fiscalización.
3. Los reembolsos que obtiene la Federación derivados de los recursos que le son reintegrados por las agencias y entes fiscalizados, por sobreprecios no justificados en compras gubernamentales, errores de cálculo etcétera.

Cómo evalúa la sociedad el trabajo de la Oficina Federal de Auditoría. La opinión es positiva.

Acerca de la participación de la población de los cantones en la fiscalización regional. De manera directa, la población no tiene incidencia sobre la instancia de fiscalización; pero sí, de manera indirecta. Por ejemplo, en todos los cantones tiene que decidir sobre el monto del presupuesto y el nivel de impuestos. Cabe señalar, que en el sistema federal suizo, rige una gran autonomía de los cantones y de las comunidades a nivel administrativo, político y financiero, de tal manera, que en promedio, cada cantón financia sus tareas en un rango de 80 a 90 por ciento, a través del pago de impuestos de la población y no de transferencias del Estado Federal a los cantones.

Sobre la cobertura de la fiscalización presupuestaria. La Oficina Federal revisa prácticamente todo el proceso presupuestario federal, que asciende a 11% del PIB aproximadamente, que incluye las transferencias a los cantones, el Parlamento le otorga amplia competencia en este caso.

Sobre las irregularidades. Si la OFA constata alguna desviación o irregularidad, se informa a la justicia, ya que la Oficina no tiene funciones de Ministerio Público, el proceso se transfiere a los tribunales, a la Procuraduría General del país.

Fiscalización externa de la Oficina Federal de Auditoría. La fiscalización de los recursos aplicados por la Oficina en sus revisiones, se efectúa de dos formas con distinta periodicidad: (a) En forma anual, se practica una revisión externa de regularidad y legalidad, con la ayuda de una autoridad cantonal. (b) En forma excepcional la OFA puede ser evaluada en su desempeño institucional. Recientemente, a instancias del Director de la Oficina Federal de Auditoría y con la anuencia del Parlamento, el Tribunal Federal de Cuentas de Alemania, le practicó una auditoría de desempeño. La revisión practicada, no tuvo costo, y se llevó a cabo dentro del contexto de la cooperación internacional que existe entre las entidades de fiscalización europeas. Esta revisión no es periódica y puede efectuarse cada 5 o 7 años según el Dr. Grüter.

Sobre el financiamiento de la Oficina. A través de impuestos. Cabe señalar, que el presupuesto de la entidad y la definición de cuanto personal requiere lo define la propia Oficina. Anualmente, la OFA presenta una propuesta que entrega al Parlamento, sin la intervención del Presidente de Suiza, y aquel la autoriza.

El caso de la Oficina Mundial de Patentes. Hubo el proyecto de construcción de una nueva sede; la Oficina Federal de Auditoría lo revisó, hizo recomendaciones, y propuestas alternativas para organizar el proyecto; después de dos, tres años el proyecto va por buen camino, la gestión y los ejecutivos están aplicando ahora las propuestas de la OFA.

En cuanto al presupuesto y su aprobación por las dos Cámaras. En Suiza nadie se ha hecho esta pregunta, porque es un sistema de dos Cámaras que de manera consecuente es igual para cada iniciativa, sea una ley, una reforma constitucional, o un decreto; cada propuesta del Gobierno se envía, al mismo tiempo, a las dos Cámaras. En la aprobación del presupuesto, cuando no existe un acuerdo entre las dos cámaras, entonces se ratifica la suma menor.

En cuanto a los informes. Todos los informes se entregan a la Comisión de Vigilancia Financiera del Parlamento Suizo. Los resultados también se someten al Gobierno para que éste sepa que constató la OFA en sus revisiones. Cuando no hay puntos de acuerdo con alguna institución, el Parlamento tiene facultades de intervenir y resolver.

Control de las cuentas bancarias externas. Esta es una pregunta recurrente. Suiza, como centro financiero administra, a través de sus bancos, gran parte de los bienes financieros del mundo. Pero, aclara el Dr. Grüter, bancos son instituciones privadas no públicas. En Suiza, son sociedades anónimas y actualmente existe una de las legislaciones más rígidas y claras a nivel mundial en cuanto a finanzas, la OCDE y el Banco Mundial así opinan. No hay temor a que comparen a Suiza, en cuanto a transparencia, con otros importantes centros financieros, como Nueva York o Londres.

El modelo de fiscalización superior de Nueva Zelanda

El Contralor y Auditor General de Nueva Zelanda, el Sr. Kevin Brady, inició su conferencia con una breve introducción del país y de su sistema de Gobierno. Posteriormente, comentó sobre el marco de rendición integral de cuentas para el sector público y dio un repaso general del papel y funciones de la Oficina del Contralor y Auditor General y sobre cómo se garantiza la independencia de esa oficina. Finalmente relató cómo se fundó la Oficina de Auditoría de Nueva Zelanda, cómo opera y qué instituciones puede auditar.

Nueva Zelanda es una nación independiente y miembro de la Comunidad Británica de Naciones. Es un país pequeño, es del tamaño de California, con 4 millones de personas, la mayoría de ascendencia británica. Los indígenas Maori, representan un segmento relativamente importante del país (14% de la población). El sistema político de Nueva Zelanda, formalmente está integrado por una monarquía constitucional, en la que la Reina Elizabeth II de Inglaterra es la Jefe de Estado y el Gobernador General la representa en Nueva Zelanda, sin embargo, se trata de un posicionamiento nominal, ya que su peso en la vida política del país es marginal.

En el Parlamento hay 120 miembros de los cuales, 60 son de elección directa y los otros sesenta, son de elección proporcional, en función de la votación obtenida por sus respectivos partidos. Los mandatos son por tres años y últimamente ha habido gobiernos de coalición o de minoría.

El trabajo real del Parlamento se lleva a cabo en 13 Comisiones ordinarias, como Salud, Autotransporte, Defensa, Gobierno Local y Medio Ambiente, entre otras. El contralor otorga su apoyo directo a una Comisión especial.

El Sr. Brady enfatizó que en el marco de la rendición de cuentas, por cuanto toca al papel del Controlador y Auditor General, habría que señalar que todas las entidades públicas están obligadas a presentar un informe anual que cubre tanto su desempeño financiero y en la mayoría de los casos, un dictamen de desempeño de servicio. La oficina audita esta información.

Nueva Zelanda es uno de los países más avanzados en la armonización de las normas y principios contables, y mucho debe a ello el prestigio de su órgano de fiscalización; la Contraloría y Auditoría General. En Nueva Zelanda, sólo existe un órgano de cuentas, que rige la normatividad contable, para todos los contadores, tanto del sector público como del privado. El Consejo de Revisión de Normas de Contabilidad, aprueba las normas contables de la Contraloría. Es un órgano con poderes legales por lo

que sus normas de contabilidad tienen fuerza de ley y en general son neutrales, de manera que son aplicables tanto al sector público como al privado.

Con relación al papel del Contralor y Auditor General, el Sr. Brady indicó que la Ley de Auditoría Pública, que data del año 2001, garantiza la independencia del Contralor y Auditor General, según la cual, el Gobierno no puede dirigir la oficina de ninguna manera. La oficina, reporta directamente al Parlamento; sin embargo, para propósitos de administración y financiamiento, reporta al Comité de Funcionarios del Parlamento de la Cámara de Representantes. Este Comité conduce el proceso de designación del Contralor y Auditor General y el de su Adjunto y después de una amplia convocatoria y exámenes, la candidatura del elegido es llevada al Pleno para su votación formal en el Parlamento para que luego, el Gobernador General ratifique el nombramiento. El actual Contralor y Auditor fue electo por unanimidad y es designado por 7 años.

La autoridad parlamentaria de remuneraciones establece el salario del Contralor y su Adjunto. El sueldo no puede ser reducido durante el periodo del nombramiento y es una partida permanente que es aprobada automáticamente con el presupuesto.

El financiamiento de la Oficina es también determinado por el Comité de Funcionarios Parlamentarios. Se piden las opiniones de la Oficina del Tesoro sobre la solicitud de recursos, pero el Comité toma la decisión final y recomienda su aprobación al Parlamento.

La Oficina del Contralor y Auditor General (OCAG) es responsable de auditar a todas las entidades del sector público. Ello incluye los estados financieros del gobierno que muestran su situación financiera y de todas sus entidades; a los departamentos del gobierno, a las entidades de la Corona, incluyendo los consejos de salud distritales y más de 2,600 Consejos Escolares de fiduciarios; y, las empresas del Estado como la Televisión de Nueva Zelanda, la empresa más grande de generación y transmisión de energía y la aerolínea Air New Zealanda.

Una parte importante del universo incluye a los gobiernos locales y sus subsidiarias. En total, la OCAG es responsable de auditar alrededor de 400 entidades diferentes. También le practica revisiones al Parlamento y éste no siempre está de acuerdo con las conclusiones.

En lo relativo al funcionamiento y estructura de la OCAG, el Sr. Brady comentó que hay dos oficinas principales que operan la institución, la primera es el Auditor General que integra 65 personas bajo su mando y se encarga también de la calidad de las auditorías que se llevan a cabo. La segunda oficina es la de Auditoría de Nueva Zelanda, que es el brazo técnico de la OCAG y tiene más de 200 empleados. Es responsable de realizar, en nombre del Contralor y Auditor, la auditoría anual de los informes financieros. También suministra otros servicios de auditoría y aseguramiento a los entes públicos. Se maneja como una oficina independiente a cargo de un director ejecutivo que le reporta al Contralor. Cubre sus costos cobrando cuotas a las entidades que audita, pero la mayor parte del financiamiento de la OCAG proviene del Parlamento.

Asimismo, señaló el Contralor, que una parte significativa, alrededor de 30–40% de las auditorías financieras del año se lleva a cabo por firmas contables del sector privado. La OCAG, como auditor de todas las entidades del sector público, cuenta con cinco áreas principales de preocupación central, mismas que definen el "mandato legislativo de auditoría". Estas cinco áreas son: Desempeño, Autoridad, Desperdicio de Recursos, Probidad y rendición de Cuentas. Los auditores deben tomar en cuenta estos lineamientos en la planeación de su trabajo anual de auditoría.

El Contralor y Auditor general enfatizó que en su país la auditoría anual es obligatoria, pero adicionalmente, aplica recursos para realizar auditorías de desempeño en un amplio espectro de entidades.

También la OCAG realiza la función de investigación. Cualquier ciudadano o miembro electo del Parlamento puede presentarle sus preocupaciones; tiene la atribución de investigar todos los asuntos que estén dentro de su competencia. Esta es una facultad discrecional en la que puede escoger cuáles investigaciones realizar y hasta dónde llegar, así como informar, al finalizar la investigación, a quién considere conveniente. Su obligación es reportar. Si de repente encuentra algún fraude, lo transfiere a los organismos correspondientes.

Para el Contralor y Auditor Sr, Brady, es muy importante que el Auditor General se responsabilice y rinda cuentas ante el Parlamento e indicó que sin perder su autonomía, ha tenido una excelente relación con los miembros del Parlamento.

La OCAG, aplica una considerable discreción cuando realiza auditorías de desempeño o investigaciones. Sin embargo, tiene que consultar al Parlamento respecto a su programa de planeación de auditorias del año siguiente. Esto se hace enviando una copia de la propuesta de la OCAG del programa referido a cada Comisión Parlamentaria de las denominadas selectas así como a cada uno de los miembros del Parlamento que no pertenezca a dichas Comisiones. Cabe señalar, que pese a estas consultas, la OCAG tiene la última palabra.

La OCAG presenta un informe anual que incluye los estados financieros de la oficina así como un informe sobre sus actividades del año. Una firma de contadores certificados, designada por el Comité de Funcionarios del Parlamento, audita este informe. Ocasionalmente, el Contralor y Auditor es llamado ante la Comisión Selecta de Finanzas y Gasto Público, para dar cuenta sobre el uso de los recursos públicos, que el ejerce.

Recientemente, la OCAG ha establecido un Comité de Auditoría para fortalecer la responsabilidad de rendir cuentas y fortalecer el buen gobierno corporativo de la Oficina. Aunque, el Comité le reporta al Contralor y Auditor, tres de sus cuatro miembros son externos con juicio independiente. Un ejecutivo privado con experiencia preside el Comité.

Recientemente la OCAG fue sometida a una revisión que comprendió un período de cinco años por entidades colegas de toda la organización, la más reciente de ellas fue llevada a cabo por un representante de la Oficina de Auditoría Nacional de Australia.

En opinión del Sr. Brady, la independencia de la OCAG está garantizada por ley y funciona en la práctica. Tiene suficientes recursos para realizar su trabajo, y el poder y mandato para auditar lo que requiere ser auditado.

La OCAG es ligeramente distinta a otras instituciones similares en otros países. Como ejemplo, el Contralor y Auditor hizo referencia al área del Parlamento y a los gobiernos locales.

La OCAG, ofrece importantes apoyos a las Comisiones Ordinarias del Parlamento: revisión de estimaciones de los departamentos gubernamentales; revisiones financieras; investigaciones específicas; y, en opiniones de una nueva legislación.

Muchos miembros del Parlamento no son expertos en contabilidad, lo que es comprensible a medida que la disciplina se vuelve cada vez más compleja, los legisladores tienen la expectativa de que la OCAG interpreta adecuadamente los documentos de la revisión de cuentas y les explica en un lenguaje sencillo lo que está ocurriendo en las agencias gubernamentales.

Cada año, antes de que se apruebe el presupuesto general, las Comisiones ordinarias del Parlamento citan a muchas dependencias con el fin de comentar sus programas para ese ejercicio y se analiza en términos financieros y no financieros. La OCAG las apoya ampliamente. Sucede lo mismo cuando la Comisión analiza el desempeño de las dependencias después de determinado ejercicio fiscal. La

retroalimentación del apoyo de la OCAG es vital para el trabajo de las Comisiones a fin de mantener en buen nivel la redición de cuentas del Ejecutivo.

La oficina genera una doble rendición de cuentas. En primer lugar, reporta al Parlamento sobre una base anual, generalmente a un alto nivel de sector integrado sobre los resultados de las auditorías anuales y los asuntos importantes de cada sector. En segundo lugar, es muy importante que la rendición de cuentas vaya hacia las comunidades individuales. La oficina reporta a cada comunidad a través de su Consejo Local y sus auditores se reúnen con los miembros de cada Consejo para informar sobre los resultados de las auditorías anuales.

En 2002 se requirió a la oficina auditar el Plan Comunitario de Largo Plazo, a 10 años, de cada Consejo. El primer informe de estos planes estará listo a principios de 2006. Los gobiernos locales han estado preparando estrategias financieras desde los años noventa, pero esta es la primera vez que sus planes completos serán auditados. El Contralor Sr. Brady propuso que estos planes fueran auditados debido a que hubo preocupaciones parlamentarias y del público en general sobre la sustentabilidad de los Consejos a Largo Plazo y el legítimo deseo de fortalecer las expectativas de las comunidades para participar abiertamente en la toma de decisiones.

Los Planes de Largo Plazo de los Consejos a diez años para la comunidad, establecieron tanto un contexto estratégico como de política, así como supuestos y evaluaciones financieras y no financieras. Hay un enfoque significativo en la metodología de la administración financiera y la visibilidad de los Consejos.

El Sr. Brady destaca que hay muchos temas que requieren de la opinión de la Oficina respecto a los Planes de Largo Plazo de los Consejos Comunitarios. Primero, debe opinar sobre el grado de cumplimiento, dentro de los nuevos requerimientos, del marco jurídico en el que se sustentan basados más en juicios que en prescripciones y que cubren principios de gobernabilidad, consultoría y requisitos para la toma de decisiones.

Se le pide también a la Oficina opinar sobre la solidez de la información de apoyo y los supuestos del Plan. Parte del principio que la información debe salir de las mejores estimaciones, usando la mejor información y conocimientos posibles. Como los gobiernos locales ahora deben ofrecer servicios relativos de agua potable, aguas negras y caminos locales, deben asegurarse que el nivel de los servicios que quieren alcanzar, se ha derivado de consultas a la comunidad, los costos de estos servicios, ahora y en el futuro, deben figurar en los Planes.

Finalmente, la Oficina reporta el grado en que existe un marco metodológico de desempeño que permita comparar el desempeño real respecto de los niveles planeados. Esta es un área de gran complejidad técnica y en el mundo todos los organismos de fiscalización dedicados a la evaluación institucional están batallando analíticamente con el problema de cómo determinar los indicadores más adecuados.

El beneficio ya se está viendo, la calidad de la gestión está mejorando increíblemente, pero también hay evidencia de que los Consejos están preguntando a las comunidades qué es lo que quieren y están preparándose para cumplir sus necesidades.

El Contralor y Auditor General, indica que estarán atentos al control del medio ambiente y harán pruebas sustantivas en áreas de riesgo. Han preparado diversos módulos normativos que guíen el trabajo de los auditores, pero ellos tendrán que ser complementados de acuerdo con los juicios de evaluación de riego de dichos auditores. La metodología se basa en las normas existentes de auditorías. Sin embargo, las normas actuales de auditoría, que sirven de base para revisar proyecciones, tienden a ser diseñadas para periodos de un año, no para diez.

El enfoque de las normas internacionales se centra también en la información financiera más que en el rango total de información que se espera de las dependencias públicas. Como resultado de ello, en

algunos casos la Oficina ha tenido de hecho que empezar casi de la nada. La OCAG ha visto mejoras importantes en la rendición de cuentas y en la gestión de los Consejos. Mucho esfuerzo se ha invertido en preguntar a las comunidades qué nivel de servicios desean y si están dispuestas a pagar por ello. En el futuro, la norma de los planes de administración de activos deberá ser mucho más estricta. También debe reconocerse que un buen número de Consejos se está percatando de que enfrentan grandes problemas financieros a futuro y se están preparando para salir adelante.

El Sr. Brady a manera de conclusión ratifica la posición de la OCAG en temas álgidos de la fiscalización superior en los siguientes términos:

- Apoya la tendencia hacia normas internacionales de auditoría
- La relevancia de las auditorias de desempeño. Actualmente, "demasiado esfuerzo se aplica a informar lo que es muy fácil de medir en lugar de evaluar lo que ha sido logrado realmente".

El Contralor y Auditor de nueva Zelanda, concluyó que uno de los propósitos de su periodo como Auditor General es el presenciar una mejoría en la información no financiera. En tanto que ya se ven algunas mejoras, son aún incipientes. Indicó que le gustaría contemplar mucho más esfuerzo internacional dirigido a esta importante área en el futuro[4].

2.2.2 La fiscalización bajo el Modelo Colegiado de Oficina de Auditoría Superior: El caso de Argentina.

El modelo de fiscalización que rige en Argentina es un modelo parlamentario, basado en cuerpos colegiados. Es un caso peculiar en América Latina. Sin embargo, ciertas virtudes del modelo colegiado, parecen ser del agrado de los legisladores de varios países, entre ellos los de México. Lo que atrae de este modelo, es la integración colegiada de los auditores, que evita la concentración de poderes y de decisión en un solo individuo. A la vez el modelo colegiado preserva el control superior en manos del Poder Legislativo. Estas son razones poderosas, para analizar el modelo de fiscalización argentino, que fue expuesto en el tercer ciclo de conferencias del Foro por el Dr. Gerardo Palacios, uno de los siete miembros de la Auditoría General de la República (AGR).

El Dr. Gerardo Palacios, inició su presentación señalando que en Argentina, el principal actor del control es el Poder Legislativo, que lo ejerce por intermedio de una Comisión que se llama Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, que paradójicamente es la Comisión más pequeña de todo el Congreso. Esta Comisión está conformada por seis Diputados Nacionales y seis Senadores de la nación.

Todos los informes de la Auditoría General de la Nación van a esta Comisión, ingresan a la Comisión Parlamentaria donde los dictaminan (no siempre), y luego se llevan al Pleno.

Asimismo, el Dr. Palacios, aseguró que el segundo actor del control, es la Auditoría General de la Nación que es un órgano de Asistencia Técnica del Parlamento, es un cuerpo colegiado de siete miembros, 3 son designados por la Cámara de Diputados, otros tres por la Cámara de Senadores y el séptimo es designado por los Presidentes de ambas Cámaras, a propuesta del partido político de la oposición con mayor numero de integrantes en el Congreso. Todos los informes salen del Cuerpo Colegiado y en los últimos cuatro años, entre estos siete que pertenecen a tres partidos políticos distintos, se habrán emitido unos 2 mil informes.

Asimismo, el Dr. Palacios, refirió que otro de los actores del control en la Argentina es la Sindicatura General de la Nación que depende del Poder Ejecutivo, es el órgano de control interno del Gobierno

[4] Esta sección no incluye la parte correspondiente a la sesión de preguntas y respuestas en virtud de fallas en la versión estenográfica.

Federal, el Síndico General de la Nación, lo designa directamente el Presidente de la República cada vez que hay un cambio de Presidente.

A nivel local, estatal o provincial, dado nuestro carácter federal, cada provincia organiza en su Constitución su particular sistema de control, en casi la gran mayoría de las provincias existe un Tribunal de Cuentas de la Provincia que en algunos casos hace control interno y en otros casos control posterior.

En 1992, y fruto del desquicio que había dejado en la República Argentina la dictadura militar, (porque no sólo se desaparecieron gentes sino que se desaparecieron documentos) fue necesario hacer una reconstrucción muy grande de lo que eran las finanzas del Estado, incluso hasta de la deuda externa.

En Argentina existe una Ley de Contabilidad muy antigua y, en 1992, comenzó a operar la Ley de Administración Financiera de los Órganos de Control de Sector Público Nacional. Por esta Ley, entre otras, se establece como entidad de control interno a la Sindicatura General de la Nación y como órgano de control externo, a la Auditoría General de la Nación, y desaparece el Tribunal de Cuentas de la Nación cuyo titular era designado por el Presidente de la República. El Artículo 116 de la Ley crea la Auditoría General de la Nación como ente de control externo del sector público nacional dependiente del Congreso de la Nación, con atribuciones propias del Poder legislativo. Dos años más tarde, se llama a una reforma constituyente y, entre las innovaciones que se incorporan a la Constitución, es el de otorgarle rango Constitucional a la Auditoría General de la Nación.

Por lo que, señala el Auditor General, el examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la Administración Pública, estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Este organismo de Asistencia Técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara.

El Presidente del organismo, será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de Legisladores en el Congreso y establece que tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las Cuentas de Percepción e Inversión de los Fondos Públicos.

En el Sistema Republicano de Gobierno, la división de Poder persigue un recíproco control de quienes tienen la responsabilidad de ejercerlo, de esa forma el Poder Legislativo cumple esa función de contrapesar al Ejecutivo no sólo ejerciendo la función legislativa sino también a través del control directo de la actividad administrativa del Ejecutivo.

En ese contexto, el control externo del sector público fue asignado constitucionalmente (como atribución propia) al Poder Legislativo que lo ejerce a través de un organismo de Asistencia Técnica con autonomía funcional, la Auditoría General de la Nación, de tal suerte se le otorgó el más alto nivel normativo como órgano rector del Sistema de Control Externo del Sector Público Nacional.

La Auditoría tiene funciones de control de legalidad, gestión y auditoría en materia patrimonial, económica y financiera. El alcance de sus funciones va más allá del simple control contable para instalarse en los marcos de legalidad, de respeto al orden jurídico y de gestión en lo concerniente a economía, eficacia y eficiencia de desempeño de todo ente que perciba, gaste o administre fondos públicos en virtud de una norma legal o con una finalidad pública.

Tan amplio es el control que abarca la Auditoría, que por imperativo constitucional el examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y la situación general de la Administración Pública se sustentará en los dictámenes que realice la propia Auditoría, es decir, el Legislador ha querido que el

dictamen sobre las Cuentas Generales del Ejercicio, no sea solamente un dictamen de tipo político, sino que se asienten en la opinión técnica que haya realizado la Auditoría General de la Nación (AGN).

En relación con el campo de acción de la Auditoría General, el Dr. Palacios, destacó las siguientes tareas: realizar exámenes especiales de datos y contratos de significación económica; examinar y emitir dictámenes contables y financieros de los organismos de la Administración Nacional al cierre de cada ejercicio; controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar exámenes para formar su opinión sobre el endeudamiento; e intervenir en el trámite de aprobación o rechazo de las Cuentas de Percepción e Inversión de los Fondos Públicos.

La finalidad de la AGN es fiscalizar lo realizado con el patrimonio, con la economía, con las finanzas y con la administración, es decir, fiscalizar la legalidad y las normas que se han aplicado. Implica hacer un cotejo global e integral de la gestión no solamente de algún aspecto legal o de oportunidad sino también, sobre la buena marcha de la Administración en los aspectos técnicos, financieros o contables.

La actividad de control de la AGN cubre toda la Administración Pública Centralizada y Descentralizada, donde el Estado tenga participación significativa e incluso donde existan fondos públicos derivados, aún bajo la forma de subsidios. También están comprendidos, directa o indirectamente, los concesionarios de servicios públicos que tengan relación o vinculación en su gestión con el patrimonio del Estado porque si bien son concesionarios el patrimonio y el servicio continúan siendo estatales.

El Auditor General, el Dr. Palacios, enfatizó que en los últimos 4 años, la Auditoría ha empezado a tomar un prestigio, más que importante. La Suprema Corte de Justicia de la Nación aceptó abrir sus puertas y ser auditada por la AGN, es así que, incluso firmó un Convenio donde la Corte muestra todo su accionar económico y de gastos. Así también, recientemente el Consejo de la Magistratura, que es la encargada de la selección y remoción de los Jueces Inferiores de la Nación y que también tiene a su cargo la Administración del Presupuesto del Poder Judicial, firmó Convenio donde acepta ser auditado y mostrar todas sus cuentas y contrataciones a la Auditoría General de la Nación.

Los tres pilares del control público que deben operar en forma complementaria, son: la Ley de Administración Financiera, la Ley de Presupuesto que se sanciona cada año y la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto que es una ley muy antigua.

En su ponencia El Auditor General, señaló la existencia de muchos desajustes producidos entre el gasto público y los recursos disponibles, situación debida a la expresión de distintas coyunturas políticas, más que a deficiencias imputables a la ley. Es importante analizar la efectividad de la ley sobre todo en las épocas de crisis, en ese sentido es que la AGN evalúa a la ley en tanto instrumento eficaz, a juzgar por su desempeño en los períodos 1995-1996 y 2000-2001.

Pero también reconoce que más allá de estas observaciones positivas, en las que en general se coincide, también se subrayan notorias deficiencias en la norma o el sistema. Por ejemplo, la misma no toma en cuenta las necesidades para la asignación de recursos, de esta forma el presupuesto se elabora sobre la base de criterios netamente financieros y prescinde de indicadores básicos. Por lo cual, se propone que se identifiquen previamente las necesidades para lo cual resulta imperativo conocer la realidad del país, su población y su territorio.

El Auditor considera como un verdadero acierto que la ley hubiera creado un doble sistema, un sistema dual e integrado por la Sindicatura General de la Nación dedicada al control interno y la Auditoría General de la Nación dedicada al control externo.

El proyecto original aprobado por la Cámara de Diputados en 1994, de creación de la AGN, realmente le daba a este organismo muchísimas armas, muchísimas herramientas para ejercer el control, acceso a la información, control previo selectivo para operaciones de gran magnitud, separación temporal de funcionarios que incurrieran en faltas graves, posibilidad de iniciar, como querellante, acciones judiciales

para sancionar actos lesivos, entre otros. Sin embargo, cuando fue al Senado como Cámara revisora, allí se produjo una amputación muy grande de la ley, al quitársele muchas facultades.

Para dar una idea, cuando la Auditoría solicita informes a un organismo gubernamental, para realizar una auditoría, si bien la ley lo obliga a prestar toda la colaboración, no hay sanción prevista por la ley, si el organismo no entrega la información solicitada. En todo caso, la Auditoría no tiene otro recurso que informar a la Comisión Parlamentaria Mixta de que no se puede continuar con la revisión.

La exposición del Dr. Palacios es crítica respecto a la actuación de la cámara revisora (el Senado), quien en vez de perfeccionar la ley, la debilitó enormemente al despojarla de algunas de sus facultades esenciales. Para el Auditor General argentino, un buen control público requiere un adecuado equilibrio entre la labor técnica y la labor política. Muchas veces se ha insistido en que la norma es adecuada para el control, pero el problema reside en la falta de aplicación de gran parte de su articulado. Este desequilibrio, ocurre cuando no hay una precisión legislativa apropiada.

En un mundo cada día más globalizado, en un mundo en permanente mutación, los cambios económicos son sumamente fluidos y entrañan crecientes niveles de sofisticación, tanto en las transacciones comerciales como en la veloz circulación de los flujos financieros. Para que el Estado pueda supervisar eficientemente, esta realidad cada vez más compleja, los órganos de control deben capacitar a su personal, perfeccionar y actualizar sus conocimientos. La modernización debe incluir, por supuesto, el instrumental técnico adecuado en el cual la informática constituye una pieza indispensable.

Por otra parte, el Auditor General argentino, enfatizó al tratar el tema del acercamiento con la sociedad civil, la importancia de que ésta perciba que al auditar se están defendiendo sus intereses, por ello, hay una dimensión social en la tarea de control público, en virtud de que lo que está en juego es el interés general. Esto último, se hace más evidente cuando, por ejemplo, lo que se audita es la gestión y ejecución de los fondos con destino a programas de contenido social. El ejemplo argentino de la auditoría que se practicó al Instituto para Jubilados y Pensionados, es uno de algunos de los casos en el que descubrió una gran corrupción y donde el Ejecutivo tuvo que intervenir en el organismo; finalizando presos varios de sus administradores.

Este ejemplo, muestra, que no basta auditar ni utilizar este instrumento para controlar a los funcionarios, lo importante es que el control se ejerza con oportunidad para recomendar, corregir y cambiar la gestión misma de gobierno, y de esta forma mejorar la calidad de la administración de los recursos públicos.

Un tema central de la exposición del Auditor General, fue el tema de la transparencia, la cual es consubstancial a la tarea de auditoría en todas sus etapas. Es tan relevante la transparencia en la fiscalización, al extremo de poder afirmar que la transformación genuina del Estado está relacionada con el incremento de la transparencia. Sin embargo, con el avance de la transparencia, se debe trascender el control clásico de la fiscalización orientado a los medios para alcanzar un control enfocado en los resultados. Los informes de la auditoría deben difundirse ampliamente; dar a conocer los resultados de una auditoría es parte de la actividad de fiscalización. Uno de los hechos de transparencia de la Auditoría General de la Nación, fue la decisión de publicar en la página Web los informes de auditoría, inmediatamente después de que fueron comunicados al Congreso.

El Auditor General, señaló que los informes deben ser públicos todo el tiempo, ya que puede suceder que la coyuntura política como la renovación de los auditores, o de la renovación de los poderes políticos, queden sin dictaminar ni difundidos por la Comisión Parlamentaria Mixta. Al respecto, es importante señalar, que una virtud del proceso de renovación del cuerpo de auditores generales argentino, es que un proceso de renovación escalonado. La duración de los auditores es de 8 años, y cada cuatro años se renuevan por mitades. Sin embargo, el proceso de renovación de auditores del año 2001 trajo como consecuencia efectos adversos en la fiscalización superior de Argentina.

En efecto, en ese año, cambiaron tres de los auditores, y el presidente del Consejo de Auditores que fue cambiado en el contexto de una nueva mayoría política, como consecuencia de esta turbulencia, en el Parlamento, se acumularon aproximadamente 700 informes de la AGN que no habían sido dictaminados, ni difundidos por la Comisión Parlamentaria Mixta. En este difícil contexto, la AGN tomó una resolución, que generó tensión política al dar a conocer públicamente su informe anual un día después de haberlo entregado al Parlamento. Tal acción, según el ponente, hizo que la Auditoría General de la Nación fuera lo que es hoy. Se necesitaba de un aliado para dar a conocer los informes y ese era necesariamente la prensa, quien por lo menos tuvo acceso a la página web. Con motivo del conflicto entre la AGN y la Comisión Parlamentaria Mixta, se llegó a un acuerdo de que los informes podrían ser publicados en la página Web, entre 8, 10, y 12 días después que llegarán al Parlamento.

Otro de los temas centrales, que enfatizó el Auditor, es el de la falta del seguimiento de las recomendaciones de los órganos de control, pues se trata de uno de los inconvenientes más serios que presenta la ley de fiscalización Argentina. Al respecto, en diversas ocasiones se ha sugerido que los legisladores intervengan con más determinación en el tema y se comprometan aún más en la tarea de verificar si los agentes auditados acataron las recomendaciones de la auditoría y si los organismos gubernamentales han aplicado las sanciones correspondientes a los incumplimientos verificados. Una interacción débil del Congreso con el órgano de fiscalización con respecto a los resultados de las auditorías, tiende a producir un defectuoso sistema de fiscalización, bajo el modelo parlamentario (sea monocrático o colegiado).

Los esfuerzos actuales de la AGN, de publicar con prontitud los informes de auditoría, están asociados a la iniciativa de promover una mayor participación e involucramiento no solo del Parlamento sino del conjunto de la sociedad, para mejorar la calidad de la fiscalización mejorando la calidad en el seguimiento de las observaciones y recomendaciones vertidas por la AGN. Sin embargo, este cambio no basta por sí mismo para resolver la cuestión medular de la eficacia del seguimiento; para ello, la Auditoría General debería disponer de mayores facultades legales de coacción.

Según el Dr. Palacios, el momento presente de la fiscalización se orienta a conferir mayor relevancia a la auditoría de gestión, *la auditoría de resultados*, con el propósito de pasar de un control tradicional, centrado en los medios-procedimiento a uno orientado a los resultados. El ponente, no ofreció un mayor detalle del trabajo de la AGN en la evaluación del desempeño.

Por otra parte, el Dr. Palacios, consideró como tema prioritario la articulación entre los distintos responsables del control, es decir entre la Auditoría General, la Sindicatura, y los Tribunales de Cuentas Provinciales. Es un tema que en el caso de México, se viene discutiendo.

El Auditor General, hizo mención de preservar la independencia del auditor y de quien participa en el proceso de auditoría, como un requisito indispensable para el ejercicio del control. La objetividad y la imparcialidad son la condición *sine qua non* de la credibilidad, ligada a su vez al problema de la gobernabilidad. Es decir, los informes de auditoría deben ser objetivos, y los integrantes de los organismos de control deben ser independientes.

Los informes que produce la Auditoría General, llevan la firma de profesionales matriculados en el Consejo Profesional, quienes son jurídicamente responsables, lo cual garantiza su objetividad. Asimismo, es importante alejar al auditor de los intereses que audita; por ello es que el control público y el control privado tienen diferentes normas y objetivos; el primero, de orden social y estratégico, y el segundo, eminentemente económico, lo que puede afectar su independencia. Más aún, en materia de control público, tiene cierto fundamento la opinión de que es sumamente riesgosa la tercerización en el proceso de auditoría de los recursos públicos.

La formación, el conocimiento y la adecuada capacitación de los profesionales y del personal es un tema central, por lo cual resulta imperativo definir las capacidades requeridas para ser auditor, también es

preciso tener en cuenta las habilidades, que deben ser examinadas tanto antes del ingreso a la función, como durante su ejercicio y con posterioridad.

El Auditor General, insistió en el tema de la autonomía presupuestaria, este es uno de los aspectos en los que más insistió, como premisa indispensable para garantizar el buen funcionamiento y la independencia de los órganos de control, es uno de los puntos contemplados en la Declaración de Lima.

A manera de conclusión, el Dr. Palacios, señaló que es importante reconocer que, si bien es mucho lo avanzado por la AGN, en esta década del control, aún quedan reformas pendientes por emprender en el futuro. La confianza en los órganos de control habrá de conferir, sin duda, una mayor credibilidad a las instituciones. Por ello, la Auditoría Superior, tiene un papel decisivo en ese proceso, y al mismo tiempo, una gran responsabilidad.

En las preguntas y respuestas el Dr. Gerardo Palacios destacó entre otros los siguientes puntos:

Dictaminación de los informes de auditoría. La Comisión Parlamentaria Mixta, debe hacer un dictamen sobre ese informe y presentarlo al plenario para que se haga público a los otros legisladores, no obstante, no siempre la Comisión los dictamina y el motivo no puede ser otro que esconderlo, no hay razón técnica para que no se dictamine. La razón es netamente política, no hay otra explicación.

El papel que jugó la Auditoría en la evaluación del quebranto financiero argentino. Fue muy difícil para la Auditoría y para todos los argentinos acomodarse a un sistema, a una política y a cosas totalmente nuevas. Las modificaciones en la cotización monetaria y las disponibilidades de efectivo produjeron efectos nocivos entre la población, y provocaron que fuera muy difícil auditar al banco central, con un esquema nuevo. La crisis de 2001, no sólo sorprendió a la Auditoría, sino a todas las empresas de contaduría, que tuvieron que adaptarse a una nueva realidad. Hasta los nuevos contadores que tenían menos de 10 años de haber salido de la Facultad, se encontraron con que tenían que aprender una contabilidad nueva.

Respecto a la formación del Colegio de Auditores. La ley que exige que quienes sean designados auditores, deben ser versados en la ciencia del Derecho y en las ciencias económicas, fundamentalmente en estas dos ramas de las ciencias. Los auditores son abogados, contadores, economistas, y licenciados en administración. Se debe fomentar un equipo interdisciplinario, aunque finalmente lo que cuenta es que se pongan o no de acuerdo ambas Cámaras. En estos momentos hay cinco abogados y dos contadores. El presidente es un auditor más. Pero su función es representar al cuerpo y por supuesto firmar; los dictámenes, las resoluciones las firma él sólo, si no se encuentran los siete se le complica bastante. Él es el representante del organismo.

Selección de los auditores generales. En el proceso de nominación de los auditores, el factor político es determinante. En efecto, como en el caso del nombramiento del Auditor General, se trata de un proceso de decisión política de los legisladores de ambas Cámaras. Generalmente, los nominados para estos cargos, son gentes que surgen del consenso de los bloques con mayor representación parlamentaria.

Formación de los miembros de la Auditoría. La AGN es de la opinión que debe haber una conjunción más equilibrada entre los antecedentes técnicos y los políticos. Es frecuente ver en los informes, que elaboran los auditores de línea, los que van a hacer la tarea de campo, los que empiezan a redactar los borradores de informe, que se trata de trabajos técnicos brillantes, que demuestran que sus diseñadores son muy buenos. Cuando un informe detecta incumplimientos, como el caso de la concesión de aeropuertos argentinos, la recomendación de la AGN puede orientarse a dar por concluida la concesión. Sin embargo, el Poder Ejecutivo es quien toma la decisión final.

Para el Dr. Palacios, el problema de la independencia de los miembros de la AGN descansa de manera importante en el hecho, de que sus miembros tengan un carácter técnico. El perfil político de sus integrantes no es un problema en sí, puesto que al ser la AGN un cuerpo colegiado, y provenir sus miembros de distintos partidos políticos, hace que cada uno de ellos intente controlar a los otros seis, en un juego interesante de contrapesos.

2.2.3 La fiscalización bajo el Modelo de Contraloría General: Los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Venezuela y Costa Rica.

Este apartado, se enfoca en la reseña de las exposiciones de 5 modelos de fiscalización que adoptan la figura de Contraloría General, y que corresponden fundamentalmente a países de América Latina (Colombia, Bolivia, Perú, Venezuela y Costa Rica). El modelo de Contraloría General concentra todos las responsabilidades y poderes de fiscalización en un individuo, asume por lo tanto la estructura monocrática del modelo anglo-sajón, es decir, el órgano de fiscalización superior no es un cuerpo colegiado, pero puede diferenciarse de aquel, en que dispone de autonomía constitucional (no siempre), y si es el caso tiene independencia plena respecto al Congreso.

Las contralorías de Colombia, Perú, y Venezuela tienen estatus de autonomía constitucional, mientras que las de Costa Rica y Bolivia, son órganos técnicos con autonomía de gestión y administración, que reportan al Congreso. En este último caso, la figura de Contraloría se asemeja al modelo anglo-sajón de Oficina Nacional de Auditoría, la única diferencia es el nombre (Contraloría versus Oficina de Auditoría). En contraste el estatuto de autonomía constitucional de las contralorías de Colombia, Perú y Venezuela, significa que son órganos de estado con equivalencia respecto a los otros poderes del Estado (Judicial, Ejecutivo y Legislativo).

Los casos que se reseñan, son altamente representativos de la fiscalización que rige a América Latina, en el que el debate crítico gira en torno a la conveniencia o no de independizar la función fiscalizadora del control del poder legislativo.

El modelo de fiscalización de Colombia tiene la particularidad, como el de México, de la coexistencia del órgano supremo de fiscalización con un órgano técnico encargado de evaluar su trabajo. En el caso de Colombia, está la Contraloría General (CGRC) y la Auditoría General de la República (AGR), en México coexisten la Auditoría Superior de la Federación y la Unidad de Evaluación y Control.

El modelo de fiscalización colombiano responde a la pregunta ¿quién controla al controlador? Asume en tal caso, que dicha labor tiene que ser realizada de manera sistemática y no fortuita. En Europa, la evaluación del órgano de auditoría superior es realizada de manera aleatoria y no sistemática, ya que se trata de una evaluación no recurrente entre pares, la Oficina Federal de Auditoria Suiza evaluada por el Tribunal de Cuentas de Alemania, o la Oficina de la Contraloría y Auditoría General de Nueva Zelanda evaluada por el ente de fiscalización australiano. Si bien, consideramos que este último ejercicio es de gran valor, tiene el inconveniente de no ser un procedimiento formal sistemático. La presión constante sobre el controlador supremo es una necesidad para el mejoramiento de su desempeño, y de la calidad de la fiscalización. En síntesis, los órganos autónomos no pueden escapar a la rendición de cuentas.

Bajo esta perspectiva, la exposición de la Dra. Piedad Zúñiga, Auditora General de la República de Colombia, es ilustrativa. Su enfoque para describir la evolución de la fiscalización colombiana hasta su composición actual es revelador, ya que parte del enfoque genealógico y estructural, el primero le permite describir la influencia determinante de las tensiones coyunturales de naturaleza política en la gestación de la Contraloría General, mientras que el segundo le permite en la perspectiva de largo plazo y de las transformaciones estructurales mundiales (la globalización) explicar, la configuración del modelo de fiscalización actual, así como revelar las insuficiencias de que aún adolece.

De particular relevancia, resulta examinar el modelo de fiscalización de Bolivia expuesto por el Contralor General Maestro Osvaldo Gutiérrez, el cual ha registrado turbulencias por la peculiar dinámica del entorno político boliviano, altamente conflictivo, que ha significado tener contralores interinos, que impiden el trabajo estructural técnico de largo plazo del ente fiscalizador. Para cubrir esa deficiencia, se estableció una duración larga de 10 años para el Contralor, con un proceso complejo de designación vía convocatoria pública conducida por un Comité del Senado, pero en el que la etapa final (cuando queda una terna) intervienen en la elección es del Presidente de la República. El trabajo más fuerte que se ha impuesto la Contraloría de Bolivia es avanzar en el servicio civil de carrera de sus funcionarios, a fin de eliminar al máximo posible la intromisión política en el proceso fiscalizador. Sin embargo, las dificultades financieras del país, se han traducido en una severa limitación financiera presupuestal de la Contraloría General de Bolivia, lo que contraria uno de los pilares de la fiscalización de acuerdo a los principios de la Declaración de Lima.

La exposición del modelo fiscalizador de Perú, resultó sumamente aleccionadora, no solo por la competencia técnica del Contralor General, Dr. Genaro Matute, sino por el enfoque que le dio concentrado de manera importante en el combate a la corrupción. Para cumplir tal enmienda, en opinión del Dr. Matute la Contraloría debe tener carácter de autonomía constitucional, en el que no se admita la ingerencia externa negativa que sesgue los resultados del proceso fiscalizador.

En el combate a la corrupción los medios tecnológicos son cruciales, la Contraloría Peruana diseñó un proceso tecnológico para que todos los pagos de compromisos financieros del gobierno (compras, pagos de subsidios y transferencias etcétera), se efectuasen por medios 100% de tecnología bancaria (transferencias electrónicas o vía de cheques), y la Contraloría teniendo acceso irrestricto a esos movimientos. Esta parte, aunque no fue resaltada en la exposición, conviene apuntarla.

En el combate a la corrupción, la Contraloría peruana se basa también en las denuncias de los ciudadanos y organizaciones sociales, a las cuales se les da un seguimiento especial a través de una unidad técnica especializada, con la condición de que dichas denuncias estén acompañadas de sólidas evidencias o indicios. A pesar de la Autonomía, el Contralor peruano está consciente de la necesidad de mantener una relación colaborativa con el Congreso, en varios puntos, como la asignación presupuestal para la Contraloría, y como cuerpo técnico asesor.

El modelo de fiscalización de Venezuela, expuesto por el Dr. Clodosbaldo Russian se concentró en la necesidad de generar una contraloría social, con importante participación ciudadana, enfatizando el deber de universalizar la rendición de cuentas. Este enfoque es el que condujo a considerar a la Contraloría General de Venezuela, como uno de los poderes del estado con plena autonomía.

La fiscalización costarricense presenta rasgos únicos, dado que aunque la entidad de auditoría superior, es un órgano auxiliar técnico del Congreso, en la práctica tiene poderes fácticos superiores que los de la mayoría de los órganos de fiscalización autónomos de América Latina. Tiene amplia independencia presupuestaria y financiera, y participa en la designación presupuestal de instancias gubernamentales (municipios). Asimismo, está facultada para realizar fiscalización preventiva y de posterioridad y tiene acceso a toda la información relevante de los ejecutores del gasto tanto del gobierno como de las entidades autónomas.

Por lo anterior, es claro que los modelos que a continuación se reseñan, ofrecen una experiencia que será muy útil para México en sus esfuerzos por fortalecer su propio órgano de vigilancia y control.

El modelo de fiscalización superior de la República General de Colombia a la luz de la Auditoría General de la República (AGR)

La Dra. Piedad Amparo Zúñiga Quintero, Auditora General de la República de Colombia examinó el modelo de fiscalización de su país, desde una perspectiva teórica dual en el marco de las tensiones políticas que se han presentado en la vida republicana de Colombia. Por un lado, consideró el aspecto genealógico, que enfatiza las tensiones como determinantes fundamentales en la creación de un órgano fiscal de segundo nivel. Por otro lado, consideró una perspectiva estructural y sistémica, para evaluar la fiscalización actual de Colombia, en el contexto de la sociedad global. La exposición de la Auditora General en su parte constructiva, concluye con una descripción de los instrumentos creados al interior de la Auditoría, para el mejoramiento de la fiscalización, proponiendo también cambios institucionales para optimizar la interacción de los órganos de control (la relación entre la Contraloría General de la República y su órgano de control la Auditoría General de la República), así como el desempeño de los encargados de la fiscalización.

El modelo de fiscalización de Colombia tiene cuatro pilares, por un lado, dos corresponden al control externo conducido por la Contraloría General de la República (CGR), órgano constitucionalmente autónomo y por la Auditoría General de la República (AGR), institución encargada de evaluar el desempeño de la Contraloría. Esta última fue creada y aprobada por la Asamblea Constituyente celebrada en 1991. El tercer pilar, es el control interno, radicado en las entidades de la administración federal, fiscalizadas a su vez por la Contraloría General. En Colombia el control externo, es de posterioridad, en tanto que el control interno tiene carácter preventivo. En opinión de la Dra Zúñiga, ambos tipos de controles son complementarios. Finalmente, el cuarto pilar, lo constituyen los controles indirectos de los recursos públicos, representados por las superintendencias que ejercen controles de inspección, vigilancia e intervención sobre dineros públicos o particulares, en diferentes grados de injerencia.

Es la Contraloría General de la República, quien ejerce la vigilancia fiscal de la administración pública de los particulares, así como de las entidades que manejen fondos o bienes del patrimonio nacional. Existen también contralorías departamentales, distritales o municipales para el control fiscal.

Uno de los antecedentes modernos de la fiscalización de los recursos de la Hacienda Pública en Colombia (y de varios países de América Latina) data de 1922, cuando se contrata la Misión Kemmerer en 1922, cuyo objetivo fue la modernización de la administración pública. Un año después, se organiza la CGR. La relevancia de la Misión Kemmerer, es tal que se dice que el enfoque del control fiscal propuesto por dicha misión persiste en la actualidad en ese país.

En Colombia ha existido, siempre una discusión permanente acerca del modelo de fiscalización más adecuado, la discusión se ha concentrado entre el modelo de tribunal de cuentas, con un cuerpo colegiado de funciones administrativas y jurisdiccionales; y el modelo anglo-sajón que propone una entidad de estructura jerárquica, de control unipersonal elegido por el órgano político (cámara, parlamento o asamblea). El resultado, de estas deliberaciones, fue la elección de una Contraloría General como órgano constitucionalmente autónomo, el cual tomó la noción de autonomía del modelo de tribunal, pero adoptó del modelo monocrático, la idea de control unipersonal. Esta elección dice la Dra. Zúñiga aparece coyunturalmente, como consecuencia de la expansión norteamericana.

Como se dijo anteriormente, en 1991, se instituyó la Auditoría General de la República, sin embargo, fue hasta la emisión del decreto 272 del año 2000, que al amparo de los fallos de la Corte, se enriqueció el modelo de fiscalización colombiano, creando a la AGR como un organismo dotado de autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal, que ejerce la vigilancia fiscal de la Contraloría General de la República y de las Contralorías territoriales, es un control fiscal de segundo nivel o control de los organismos de control fiscal. Este modelo, tiene cierta similitud formal (solo formal) con el modelo de fiscalización de México, en el que existe una entidad de fiscalización, la Auditoría

Superior de la Federación (ASF) y la Unidad de Evaluación y Control, siendo este último quien evalúa y controla a la ASF.

El Auditor General, es elegido por el Consejo de Estado de una terna presentada por la Corte Suprema de Justicia por un periodo de dos años. Sin embargo, la contradicción de competencias entre la Contraloría y la Auditoría fue resuelta por la Corte Suprema de Justicia a favor de aquella, por lo cual la AGR es sujeto de vigilancia de la CGR. Este fallo que limita la autonomía de la Auditoríia, es un obstáculo de nivel constitucional para un ejercicio adecuado de su función, según afirma la Auditora General.

Como se mencionó anteriormente, la fiscalización de carácter externo que se ejerce en Colombia es posterior y selectiva, incluyendo el ejercicio del control financiero, de gestión y de resultados, basado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. El control externo que se realiza es complementado, por el control interno que ejerce cada uno de los entes y que vino a remplazar al que estuvo vigente hasta 1991 el cual era un control fiscal previo y concomitante o preceptivo y posterior, en donde el control preceptivo se había convertido en una forma de coadministrar. Las contralorías, órganos en los cuales el Contralor era elegido por el órgano político, utilizaban esa capacidad de intervenir en las fases previas de la administración, para incidir, entorpecer e incluso inhibir la gestión de los entes públicos, obedeciendo en este punto a injerencias o intereses de carácter político.

Las reformas de 1991-2000, que crean a la AGR, surgen en el marco de una dinámica moderna de gobernabilidad, pretendiendo legitimar el control fiscal entonces en estado de franco deterioro. La AGR, se configura originalmente, como un órgano con las características en perfecto acuerdo con las líneas de la Declaración de Lima. Se trata de un órgano con perfil de autonomía, y con neutralidad política, toda vez que su conformación en ternas y en la elección intervienen exclusivamente las cortes. Asimismo, la AGR estaba en proceso de convertirse en órgano de control de primer nivel.

El proceso de autonomía de la AGR según la Dra. Zúñiga recibe un golpe contundente con la determinación de la Corte, puesto que coloca a esta instancia como ente a ser fiscalizado por la CGR, limitando su capacidad de control. Otra limitante a ese control es el tiempo de duración del titular de la AGR de solo dos años.

El sistema de fiscalización de Colombia, es influido (y aquí se plasma la perspectiva estructural y sistémica), por la actual coyuntura globalizadora, mediante la cual se pasa de un modelo de control fiscal a un modelo de auditoría de tipo anglo-sajón. Por ello, se promueve la denominada "cultura del autocontrol". La premisa fundamental es que el control debe ser primero realizado por el propio administrador y de manera posterior por el control externo. También se pone énfasis en la participación ciudadana de manera que sean los propios integrantes de la sociedad, los que puedan vigilar la gestión pública, en una especie de contraloría social como la conocemos en México.

Este nuevo modelo de auditoría se inserta –y esto es lo interesante de la perspectiva expositiva de la Dra. Zúñiga- a partir de conceptos económicos en los cuales lo que subyace en última instancia es la relación entre Estado y mercado, entre derechos políticos y derechos económicos, de ahí la relevancia del concepto de auditoría y no de control en el que crecientemente van adquiriendo relevancia las auditorías de desempeño orientadas a resultados. A la vez y esto no lo dice la expositora, pero se infiere de su argumentación, hay una noción intrínseca de inevitabilidad de la participación del Estado en los procesos económicos, una noción no ideológica sino pragmática.

Actualmente, en Colombia se presta mayor atención a la cultura de la auditoría, en la cual los conceptos de control interno, sistemas de calidad, presupuestos por proyectos que se miden por resultados, tienen más importancia y significado, en vez de centrarse en el modelo de control que se ha utilizado el cual pone énfasis en las transacciones y procesos, una tendencia a centrarse en el pasado y un enfoque dirigido a encontrar culpables antes que a investigar sus causas.

En la última década ha impuesto su preeminencia el concepto "accountability", traducido como rendición de cuentas o responsabilidad social de la información contable, concibiendo a la economía de una Nación no solo como una estructura sino como un sistema de valores que se instituye mediante procesos, haciendo visible a la ciudadanía la gestión del Estado en términos de resultados, lo que da como consecuencia la responsabilidad social de la acción administrativa.

La rendición de cuentas, desde esta perspectiva, no es una simple respuesta de carácter numérico, legal, sino que implica la participación ciudadana, para el control político de los gobernantes o representantes, implica el desarrollo de la gobernabilidad con carácter democrático, cuya legitimidad se renueva con la rendición de cuentas a la sociedad, y en la creación de la confianza basada en una buena gestión gubernamental, previendo e impidiendo los ilícitos o errores que puedan redundar en perjuicio de la sociedad. Este modelo, contiene imperfecciones que hay que evitar como la permisibilidad hacia el comportamiento depredador que recientemente ha caracterizado la práctica corporativa de los grupos privados y de las elites políticas en los países avanzados (el caso Enron es ilustrativo).

En síntesis, la Auditoría General de la República es un órgano de aseguramiento del control fiscal, de construcción de la confianza, de auditoria integral y, en última instancia, de construcción de legitimidad.

El objetivo principal de la institución es afianzar la gobernabilidad del Estado colombiano mediante el fortalecimiento del sistema nacional de control fiscal para hacerlo mas eficiente, con la modernización de sus procesos, herramientas y técnicas utilizadas.

Desde 2004, la AGR, con la asesoría de la Auditoría General de Canadá, diseñó una herramienta que permite la evaluación de los procesos administrativos de las contralorías, adecuado a estándares internacionales, capaz de evaluar y certificar la calidad del control fiscal externo y la gestión fiscal interna de los entes vigilados.

Esta metodología está compuesta de los siguientes elementos: control de regularidad, de gestión y resultados de los procesos administrativos, fiscales, control interno y participación ciudadana para conocer como se ha desarrollado la gestión fiscal de las contralorías, su control de gestión, sus resultados, mediante la evaluación de la calidad del proceso auditor que aplican las contralorías a sus vigilados, entendiendo por calidad el grado de pertinencia, suficiencia, oportunidad, eficiencia y eficacia del proceso auditor.

Las metodologías permiten identificar los riesgos de auditoria por deficiencias u omisiones en su planificación, ejecución y supervisión, así como verificar que los recursos invertidos en su ejecución cumplan de manera eficiente con los objetivos buscados.

Con estas metodologías se podrá evaluar la calidad del control fiscal de los componentes macroeconómicos, esto es, valorar los resultados globales de la gestión fiscal gubernamental en sus estados consolidados y presentarlos a los órganos de representación popular para que estos ejerzan el respectivo control político, los informes y documentos correspondientes.

Las metodologías de evaluación de la calidad del control fiscal en el ámbito macroeconómico, se orientan a la verificación de los procedimientos técnicos, en especial a los procedimientos de consolidación de la información por regiones y por sectores, así como sus transacciones recíprocas, de cuyo manejo depende en gran medida la calidad de la información necesaria para la realización de los siguientes informes:

- Balance consolidado de la Hacienda Pública.
- Informe Consolidado del Tesoro.
- Informe consolidado del Presupuesto.
- Informe Consolidado de la Deuda Pública.
- Informe Consolidado de Control Interno.

- Informe sobre las Finanzas Públicas.
- Informe Consolidado del Medio Ambiente.

Entre los planes a desarrollar por la Auditoría General está la rendición de cuentas en línea, la creación de un Sistema Nacional Integral de Control de los Recursos Públicos que permita ordenar estrategias entre los diferentes órganos de control, tales como la Fiscalía General, las Superintendencias, las Contralorías, la Auditoría, etc, especialmente, estos planes se dirigen a dar respuesta a la preocupación de la AGR por la enorme brecha que separa las expectativas del público frente a la función contralora y la capacidad del modelo de control fiscal de colmarlas.

En las preguntas y respuestas la Dra. Piedad Zúñiga destacó entre otros los siguientes puntos:

Procedimiento de responsabilidad fiscal por desvío de recursos. Los órganos de control de Colombia, cuentan con procedimientos específicos de responsabilidad en caso de irregularidades detectadas. Sin embargo, los procedimientos son lentos, lo que inhibe los resarcimientos. Para enfrentar este problema, se creó una figura denominada *Acción de Repetición* que permite perseguir a los responsables donde están y la acción recae sobre los bienes que ellos tengan.

Sobre el tiempo de evaluación de la Cuenta Pública. En Colombia se acaba de instrumentar el sistema de rendición de cuentas vía web, y los órganos de control trabajan a tiempo real, por lo que la evaluación de la Cuenta Pública no supera los seis meses.

Cobertura de la fiscalización de la Auditoría General de la República. En virtud de que la AGR es una institución de evaluación y control de la Contraloría General de la República su cobertura es significativa del orden del 75%.

Sobre el tipo de sanciones existentes en la fiscalización colombiana. Existen tres tipos de sanciones: penal, disciplinaria y fiscal.

De la estructura organizacional de la fiscalización de Colombia. En Colombia existen varias entidades fiscalizadoras. Está la Contraloría General de la República, el órgano superior de la fiscalización, se encuentra la Fiscalía General de la República, se encuentra también la Procuraduría para Asuntos Disciplinarios. Están las superintendencias de Vigilancia, que son varias como la Superintendencia Bancaria, la Superintendencia Social, la de Salud y la de Subsidios.

De las herramientas técnicas y metodológicas. Siempre se había trabajado con un mecanismo de medición de la evaluación, que fue creado por la Contraloría General de la República. En el año 2004 se implementó el sistema SEICA que era otro sistema de control para mejorar las auditorías, pero su operatividad generó grandes problemas, desbordó la legislación de la Constitución, creó muchos conflictos y choques entre la AGR y las entidades vigiladas, a tal grado que actualmente está replanteándose y en proceso de readecuación.

El modelo de fiscalización superior de la República General de Bolivia

La exposición del Contralor General de Bolivia, Maestro Osvaldo Elías Gutiérrez Ortiz se concentró en presentar de manera sistemático-descriptiva la estructura y funcionamiento de la Contraloría General de la República de Bolivia (CGRB).

La CGRB fue creada por la Ley de Administración y Control Gubernamentales del 20 de julio de 1990 (Ley 1178). Esta Ley regula los sistemas de administración y control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de planificación e inversión pública con el fin de programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento de las políticas, programas, prestación de servicios y proyectos del sector público. A su

vez busca generar información útil, oportuna y confiable, proponiéndose lograr que todo servidor público asuma con plena responsabilidad el uso de los recursos públicos y sus resultados, desarrollando la capacidad administrativa para impedir el manejo incorrecto de los recursos del Estado.

Como órgano rector, el Ministerio de Hacienda programa y organiza las actividades operativas, administrativas y presupuéstales, a través de la administración de los recursos humanos, de los bienes y servicios, tesorería y crédito público y de un sistema de contabilidad integrado.

La (CGRB) es el órgano rector para controlar la gestión del sector público y autoridad superior de fiscalización del Estado.

Los objetivos de la CGR son los de fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar eficazmente la decisiones y políticas del gobierno, mejorar la transparencia de la gestión pública y promover la responsabilidad de los servidores públicos, por el uso de los recursos y por sus resultados.

La CGRB es la responsable de la normatividad del control gubernamental, de la evaluación de la eficacia y funcionamiento de los sistemas de administración y control y de la información que estas generen; de la evaluación de las inversiones y operaciones; de la emisión de dictámenes y de la capacitación de los servidores públicos en los sistemas de administración.

Como función inherente a todo sistema de organización, el control busca mejorar la eficiencia en la captación y uso de los recursos; generar información confiable para la toma de decisiones; promover la responsabilidad de los servidores públicos y que las autoridades y ejecutivos rindan cuentas de los resultados de su gestión; así como desarrollar la capacidad administrativa para identificar el manejo inadecuado de los recursos del Estado.

La exposición del Contralor General de Bolivia analizó el sistema de control interno realizado por la máxima autoridad ejecutiva y el sistema externo de control a cargo de la CGRB quien puede utilizar a entidades privadas de auditoría.

El sistema de control interno, busca detectar la ineficacia y deficiencias del sistema para reportarlas a la autoridad ejecutiva. La auditoría interna tiene un carácter preventivo.

En contraste, el sistema de control externo posterior es un proceso retroalimentador, cuyos objetivos son aumentar la eficacia de los sistemas de administración y control interno, mejorar la credibilidad y la rendición de cuentas; informar a las autoridades competentes para cumplir las acciones administrativas y judiciales.

La Ley 1178 faculta a la CGRB para examinar los programas y papeles de trabajo de los análisis, auditorías y evaluaciones que realicen las entidades públicas y las firmas de auditoría privadas, sin sustituir la responsabilidad de los mismos.

Lo distintivo del enfoque de fiscalización de Bolivia es que la CGRB toma los elementos valiosos de los enfoques de auditoría asociados con el control interno, especialmente del enfoque COSO (Commite of Sponsoring Organizations) destacándose los siguientes: Consideración del ambiente de control, análisis de riesgos, actividades de control, información y comunicación, supervisión o seguimiento y el control interno preventivo y de posterioridad.

La CGRB realiza auditorias financieras, operacionales, ambientales, de proyectos de inversión pública y auditorías especiales. La CGR practica también la auditoría forense, que es una auditoría especializada en descubrir, evaluar, divulgar y atestiguar sobre la evidencia de fraudes ocurridos en el desarrollo de las funciones públicas, conforme a las normas y reglas determinadas por los tribunales de los respectivos países. Los resultados de las auditorías gubernamentales son los siguientes:

- De la auditoría financiera se obtienen dictámenes y recomendaciones.
- De las auditorías ambientales y de inversión pública se obtienen recomendaciones.
- De las auditorías especiales se obtienen indicios de responsabilidad y recomendaciones.

Las responsabilidades que la CGR puede fincar a los servidores públicos son más completas que las que rigen en la mayor parte de las entidades de fiscalización de América Latina, ya que incluyen las administrativas, ejecutivas, civiles y penales.

Los informes preliminar y complementario con indicios de responsabilidad emitidos por los Órganos Internos de Control, se remiten a la CGR. Dichos informes serán evaluados por la Subcontraloría de Control Interno y por la de Servicios Legales para que los apruebe el Contralor General de la República y puedan tener fuerza coactiva.

La CGR puede hacer auditorías para evaluar la eficiencia del personal gubernamental en prefecturas, en municipios, etc. para retroalimentar la gestión y para que ayuden en la toma de decisiones.

El control gubernamental incide en las políticas públicas del ejecutivo en virtud de que se propone mejorar la formulación del Plan General de Desarrollo Económico y Social, el Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social, el Plan de Desarrollo Municipal, y el Plan Estratégico Institucional de las administraciones federales y locales.

La CGR tiene la atribución de dirigir y controlar el sistema de la Declaración de Bienes y Rentas (DJBR) que todo servidor público tienen obligación de rendir por ley, antes de tomar posesión de un cargo público. El Sistema de DJBR comprende tres subsistemas, que son los siguientes:

- El subsistema de Recepción.
- El subsistema de Control.
- El Subsistema de verificación.

La CGR de Bolivia ejerce el control gubernamental con autonomía operativa, técnica y administrativa. Cabe señalar, que se encuentra institucionalizada en un 85% y cuenta con la certificación internacional de calidad ISO 9001, versión 2000.

En las preguntas y respuestas el Contralor General, Maestro Osvaldo Gutiérrez, destacó entre otros los siguientes puntos:

Acerca de la Autonomía de la Contraloría General de Bolivia (CGRB). La CGRB no tiene autonomía financiera, dado que depende de los recursos del Tesorero General. En la práctica no se cumple la norma respecto a los presupuestos autorizados para la CGRB a menudo se le otorgan recursos menores que los requeridos. Sin embargo, la entidad tiene autonomía para decidir sobre su personal sin que haya ingerencia política, el 85% de su personal se contrata mediante concursos públicos, con una evaluación permanente. El Contralor solo puede nombrar al 15% del personal de forma libre y autónoma. La duración del cargo del Contralor por 10 años evita la ingerencia política. La forma de elección del Contralor limita la ingerencia del factor político, por el juego de los contrapesos. El proceso de selección es conducido por una comisión del Senado, que aprueba una terna y de esa terna el Presidente de la República elige al Contralor por un período de 10 años.

De las sanciones a los auditores externos. Hay un proceso de sanciones, que aplica la Contraloría. Similarmente, los colegios profesionales de auditoría aplican sanciones. En el primer caso, la base es el Estatuto del Funcionario Público, instancia que establece las sanciones.

Respecto de la fiscalización a los entes públicos. La CGRB fiscaliza toda la gama del Poder Ejecutivo Central, de empresas publicas, departamentos, municipios, fuerzas armadas, policía, unidades

administrativas del Poder Judicial, y del Congreso Nacional, del Ministerio Público, la fiscalización llega también donde haya inversiones y recursos estatales. Se incluye a órganos autónomos como el Banco Central. La excepción son los procesos de privatización, en virtud de que para tal efecto se crearon las superintendencias.

De la participación de auditores privados en el control público. La CGRB por falta de presupuesto no puede atender la cobertura fiscalizadora que exigen los estándares internacionales. Y por esa razón no puede acudir de manera importante a la contratación de despachos privados de auditores. Lo deseable sería, contar con recursos financieros suficientes, y poder contratar despachos privados como apoyo de las auditorías financieras, para poder dedicarse a las auditorías de desempeño y operacionales.

Sobre la rendición de cuentas de la Contraloría. La CGRB no tiene una entidad que evalúe su trabajo, pero tiene que rendir informes por igual al Congreso y al Presidente de la República. Al interior del Congreso no hay una Comisión de Cuentas o de Vigilancia, que interactúe con la CGRB. La destitución del Contralor tiene que seguir un proceso similar al de un ministro. El Contralor externó su preocupación sobre la necesidad de que haya un evaluador externo de la CGRB, para ello está trabajando con la OLACEF a fin de impulsar las evaluaciones entre pares, como ocurre en Europa y no está lejano el día en que la Contraloría del Perú evalúe el trabajo de la CGRB y viceversa.

De las auditorías medioambientales y de obra pública. La CGRB está ingresando con más fuerza a este tipo de auditorías, pero está limitada por las restricciones presupuestarias que enfrenta.

El modelo de fiscalización superior de la República General del Perú

Igual que su homólogo de Bolivia el Contralor General de Perú, hizo una exposición sistemático-descriptiva de la estructura y funcionamiento de la Contraloría General de la República de Perú (CGRP), enfatizando sin embargo, el tema de la corrupción y las acciones emprendidas por la CGRP en la materia. El Contralor Dr. Genaro Matute dio especial énfasis al programa "Acciones rápidas" y al programa preventivo anticorrupción "Juega Limpio". La exposición del Dr. Matute, refleja las circunstancias históricas que recientemente vivió Perú, en el que la intensidad de la corrupción durante el período de Fujimori alcanzó niveles sin precedentes y tuvo que ser combatida frontalmente, ocupando entonces la fiscalización un papel relevante en la agenda del Estado.

El artículo 82 de la Constitución Política del Perú es el fundamento para la existencia de la (CGRP), la cual es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control.

La CGRP es el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control, con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, por lo tanto goza de independencia en los términos señalados por la Declaración de Lima. La CGRP tiene como objetivos fortalecer y transparentar la gestión de los entes públicos, la promoción de valores, así como la responsabilidad de los servidores públicos. Como ocurre con otras entidades de fiscalización, la de Perú tienen también como propósito contribuir con los poderes del Estado en la toma de decisiones y apoyar a la ciudadanía en su participación en el control social.

Los sujetos de control de la CGRP son:

- El gobierno central, sus entidades y órganos. Se da un énfasis especial al control de las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional.
- Los gobiernos regionales y locales e instituciones y empresas pertenecientes a los mismos.
- Las unidades administrativas del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público.
- Los organismos autónomos creados por la Constitución Política y por ley, e instituciones y personas de Derecho Público.

- Los organismos reguladores de los servicios públicos y las entidades a cargo de supervisar los contratos de privatización.
- Las empresas del Estado, así como aquellas empresas en las que este participe como accionista.
- Las entidades privadas, las entidades no gubernamentales y las entidades internacionales, exclusivamente respecto a los recursos y bienes del Estado que perciban o administren.

El control a cargo de la CGRP es externo, selectivo y posterior y solo en casos muy específicos puede efectuar control previo, tal es el caso de operaciones de endeudamiento público, presupuestos adicionales de obra pública no contemplados originalmente, adquisiciones y contrataciones con carácter de secreto militar. Esto último fue decisivo, para la actuación de la Contraloría en su lucha contra la corrupción, que había anidado en el sector militar.

El Dr. Matute, considera que la CGRP ejerce un control preventivo durante el proceso de formulación de recomendaciones oportunas cuya finalidad sea el mejoramiento de la capacidad y eficiencia de los entes en la toma de decisiones y en el manejo de sus recursos.

La CGRP de acuerdo a la ley 27785, adquiere potestad sancionadora en la determinación de infracciones e imposición de multas. Asimismo, se encarga de fiscalizar las Declaraciones Juradas de Bienes y Rentas.

La CGRP igual que su homóloga la Oficina de Fiscalización Gubernamental de Estados Unidos (GAO) tiene oficinas desconcentradas, es decir dispone de oficinas regionales de fiscalización y control. Los Jefes de los órganos de control institucional de cada entidad del Estado, tienen independencia funcional y administrativa.

Una tarea fundamental de la CGRP es generar confianza en la población e incrementar la legitimidad del Estado, fuertemente herida por los actos de corrupción de la última década del siglo XX. Procura el uso eficiente, eficaz y económico de los recursos del Estado, vigila la deuda pública, da seguimiento a la legalidad de la ejecución del presupuesto público y de los actos de las instituciones sujetas a control.

Un propósito central de la CGRPC es coadyuvar al logro de los objetivos del Estado en el desarrollo nacional y el bienestar de la sociedad peruana, cumpliendo con los siguientes objetivos estratégicos: (a) Consolidar el desarrollo institucional. (b) Modernizar el control gubernamental. (c) Participar en la erradicación de la corrupción y (d) Fortalecer el sistema nacional de control.

Para cumplir lo anterior, el Dr. Matute refirió que la CGRP diseñó una estrategia integral de control, la cual comprende las siguientes acciones: (i) Control de políticas macro. El propósito es dar seguimiento a la estabilidad de las finanzas públicas. Sin embargo, el Dr. Matute no abordó el importantísimo problema del control de los pasivos contingentes del gobierno, los cuales a menudo no forman parte explícita de la deuda pública, subvalorándose ésta e implicando riesgos fiscales, que pueden generar desequilibrios macroeconómicos[5]. (ii) Control de gestión. A través fundamentalmente de las auditorías de desempeño, (iii) Auditorías financieras. Cuyo objetivo es la corroboración de la correcta aplicación presupuestaria (iv) Acciones anticorrupción. Se trata de acciones correctivas, como el Programa de "Acciones rápidas" o de acciones preventivas como el "Programa Juega Limpio". De lo anterior, se concluye, que las estrategias de la CGRP comprenden la Prevención, el Desempeño y el Fortalecimiento.

En esta estrategia, la CGRP parte de fortalecer la gerencia de conocimiento de sus miembros, promoviendo una cultura organizacional de alto nivel, una infraestructura operativa y técnica adecuada, y el uso de la tecnología de información, que requiere personal de alta calificación.

[5] En los anexo de la memoria, se presenta un estudio de la Dra. Hana Polackova, del Banco Mundial, sobre los pasivos contingentes del gobierno y sus riesgos para la estabilidad fiscal.

Una parte central de la exposición del Dr. Matute se enfocó a analizar las acciones anticorrupción que ha emprendido la CGRP como:

- Acciones Rápidas.
- Acciones de Control.
- Fiscalización DDJJ.
- Actuación de las Oficinas Regionales.
- Control de lo Órganos Internos de Control (OIC).
- Operativos especiales anticorrupción.

El Programa de Acciones Rápidas, se define como la participación puntual y rápida que tiene por objeto la verificación en un plazo sumario de hechos sujetos a control presuntamente irregulares cuyo carácter significativo, manifiesto y/o de interés público, sustente debidamente la necesidad de la presencia y/o actuación inmediata del control gubernamental en cautela de los intereses del Estado.

El proceso de acción rápida, inicia con una denuncia y la CGRP procede a investigar y actuar en coordinación con la policía nacional, con la fiscalía, con el propio procurador de la CGRP, y con los jueces si procede la denuncia, que puede provenir del público o de otras instancias que aportan indicios sólidos. De 2003 al 2005, el Programa de acciones rápidas emprendió 60 acciones, que involucran un monto de 91.7 millones de dólares.

La CGRP práctica la evaluación de la gestión Pública, a través del Sistema de Desempeño de las Entidades, realizando los convenios de gestión, y enfocándose prioritariamente en el manejo Medio Ambiental y del Patrimonio Cultural, así como en la evaluación de Políticas Sectoriales y Generales.

La Estrategia Preventiva de la CGRP se ejerce a dos niveles:

- A Nivel de Entidad (promoción del control interno, entrenamiento y consultas).
- A Nivel General (Estrategia preventiva anticorrupción).
- Acciones Preventivas Adicionales (capacitación, relación con medios e iniciativas legislativas).

El Programa "Juega Limpio" busca establecer un compromiso de interacción entre el sector privado y el Estado, en el cual se beneficie la sociedad. Al respecto, vale la pena recordar que un número grande de estudios empíricos, demuestran que la corrupción genera mayor desigualdad social, al encarecer la provisión de bienes y servicios públicos. La corrupción también afecta a los empresarios, ya que sus costos de transacción se incrementan. De ahí la necesidad de combatirla férreamente. La CGRP a través del Programa Juega Limpio intenta establecer reglas claras, transparentando las operaciones en las adquisiciones y contrataciones públicas, que mejoren la capacidad de compra de la administración pública en beneficio de los contribuyentes.

Los compromisos del Programa "Juega Limpio" son:

- Realizar investigaciones conjuntas.
- Sancionar a las empresas que participen en la corrupción.
- Procesar a los participantes.
- Desarrollar un Mapa de Probidad del Sector.
- Ofrecer entrenamiento y realizar Mesas de Diálogo.

La CGR debe ejercer el Control, en donde la auditoría es una herramienta más, teniendo en cuenta los siguientes elementos:

- El cliente es el ciudadano.
- La autonomía de la CGRP es necesaria para ejercer un Control independiente y profesional.
- El Control debe ser posterior para no confundir y entorpecer la gestión.

- El Control previo debe realizarse solo en casos de alto riesgo.
- El Control preventivo se realiza para evitar errores y para adelantarse a la corrupción.
- La actuación institucional exige fortalecer las sanciones.

En las preguntas y respuestas el Dr. Genaro Matute destacó entre otros los siguientes puntos:

Sobre la Autonomía de la Contraloría General del Perú (CGRP). Por disposición constitucional, la CGRP es un organismo autónomo, que no admite las ingerencias externas negativas de otro poder del Estado. Esto no quiere decir, que no trabaje con otros poderes del Estado, concretamente con el Congreso. La CGRP ve con buenos ojos la colaboración, con la Comisión de Fiscalización y Contraloría, y la solicitud frecuente de apoyo técnico que le solicita en representación del Congreso. La forma de neutralizar el sesgo político, es ganando credibilidad como ente técnico, como arbitro imparcial, que juega de manera transparente y con independencia.

El papel de las denuncias públicas en la fiscalización. Es tan relevante que la CGRP ha creado una unidad de investigación de buen tamaño, para dar seguimiento a las denuncias, pero estas tienen que ser serias con evidencia sólida ya que en caso contrario se desechan. Esta unidad, recibe anualmente entre 1,400 y 1,600 denuncias de las cuales un 30% se desecha. La CGRP dispone de un sistema de medición para el seguimiento de las denuncias. Durante el proceso de la investigación los nombres de los investigados permanecen en reserva hasta que se pronuncia la sentencia, sólo hasta ese momento la información se libera.

Sobre las declaraciones juradas y las declaraciones falsas. La CGRP si encuentra inconsistencias, en las declaraciones juradas, procede a investigar, bajo la presunción de inocencia. Si después de la investigación (cotejo de otras declaraciones juradas), persiste la inconsistencia y no hay explicación de la misma esto se convierte en un caso de enriquecimiento ilícito, y se pasa en automático a la Fiscalía.

De los órganos autónomos en Perú. Además de los tradicionales existen como órganos autónomos las superintendencias, las cuales son sujetas de control en cuanto utilicen recursos públicos. El Banco Central quiso llevar muy lejos su autonomía hasta evadir el control, pero finalmente se dio cuenta, que no era posible y el mismo nos pidió auditarlo, lo hicimos y encontramos responsables de irregularidades.

Sobre la autonomía financiera de la CGRP. En la última asignación presupuestal, el Congreso recortó presupuesto a la Contraloría, lo que indica las dificultades que enfrentan en América Latina las entidades de fiscalización para alcanzar autonomía financiera. La respuesta de la CGRP fue la de estrechar sus relaciones con la Comisión de Presupuesto, para explicarles que hace la entidad y cuales son las necesidades, paralelamente en conjunción con otras contralorías de América Latina negoció un préstamo del BID a través del Banco Central para la modernización y fortalecimiento de la Contraloría.

Acerca del destino de excontralores. El Contralor que estuvo durante el Gobierno de Fujimori, tiene varios expedientes abiertos y en este momento tiene un proceso judicial, él se encuentra en México.

El modelo de fiscalización superior de la República Bolivariana de Venezuela

La exposición del modelo de fiscalización venezolano desarrollado por el Dr. Clodosbaldo Russian, partió de analizar la evolución histórica del órgano superior, hasta su conformación actual, y cuyos procesos los denominó "Hitos de la fiscalización superior en Venezuela", los cuales reseñamos brevemente.

En 1938 se promulga la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional que creó la Contraloría General de la Nación, basados en las recomendaciones formuladas por la ya citada Comisión Kemmerer. Cabe señalar, que la Comisión Kemmerer -dice el Dr. Russián - estaba compuesta por monetaristas y fiscalistas norteamericanos que visitaron varios países latinoamericanos en los años 20 del siglo

pasado. Fue en 1947 cuando, mediante una reforma a la Constitución, la Contraloría adquirió rango constitucional. Con la Constitución de 1961, la Contraloría adquiere la figura de Órgano Auxiliar del Congreso, ratificando su rango constitucional y dotándola de autonomía funcional, pasando a denominarse Contraloría General de la República de Venezuela (CGRV). Por lo tanto, la Contraloría General de Venezuela, bajo esta constitución adoptó el modelo anglo-sajón de fiscalización.

En 1975 se dotó a la CGRV de una Ley Orgánica que incorporó el ejercicio del control previo, la investigación de cuentas de ingresos, gastos y bienes; el control inspectivo y las auditorías de legalidad y regularidad; asimismo, el control de gestión con su correspondiente verificación del cumplimiento de metas, objetivos y planes, y la evaluación de los programas, así como de la eficacia, eficiencia y economía con que operan los entes públicos.

En esta fase de su historia, la CGRV incorporó un procedimiento novedoso para la época denominado: averiguaciones administrativas, en el que se facultaba al Contralor para conducir averiguaciones y sanciones a funcionarios públicos o privados que manejaran bienes públicos.

En 1984 se promovió una reforma a la Ley Orgánica de la CGRV que fortaleció el proceso de averiguaciones administrativas, significando un paso adelante en el proceso fiscalizador, y un reforzamiento para que los entes públicos cuidaran sus controles internos. No es casualidad entonces, que la posterior reforma a la Ley Orgánica de la CGRV de 1995 haya propuesto el traspaso al Ejecutivo del control previo, de la contabilidad fiscal, la centralización contable y el registro de los empleados públicos, lo que le permitió fortalecer el carácter auditor-preventivo, normativo y sistematizador de su gestión fiscalizadora. Cabe señalar, sin embargo, que dicha reforma reconoció a la CGRV como el órgano rector de los sistemas de control interno y externo de la administración pública nacional central y descentralizada.

En 1998 la Asamblea Nacional Constituyente aprobó la nueva Constitución Bolivariana de la República, aprobada por el Referéndum Consultivo de 1999, el cual establece que Venezuela es un Estado democrático, social de derecho y de justicia. Es un Estado Federal descentralizado, que se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

De acuerdo con el artículo 136 constitucional, el Poder Público se distribuye entre el Poder municipal, estatal y nacional, y este último en cinco poderes, que son: el Poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral, rompiendo así el esquema clásico de los tres poderes.

La Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la CGRV son los órganos que integran el Poder Ciudadano. El Poder Ciudadano se ejerce a través del Consejo Moral Republicano integrado por el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la República y el Contralor General de la República, según lo marca el artículo 278 constitucional. El Presidente del Consejo tiene la obligación de presentar un informe anual ante la Asamblea Nacional y convocar al Comité de Evaluación respecto de las postulaciones al Poder Ciudadano, organismo éste último, que se encarga de evaluar la gestión realizada y postular para su elección a los miembros candidatos para este mismo poder.

El puesto de Contralor General de la República es designado por el Parlamento (Asamblea Nacional) escogiendo de una terna que le presenta un Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, convocado por el Consejo Moral Republicano. Este mecanismo, formalmente le otorga una fuerte independencia al Contralor.

Los tres órganos que ejercen el Poder Ciudadano tienen a su cargo, de conformidad con la Constitución y con la ley prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa, velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de legalidad en toda la actividad administrativa del Estado e igualmente promover la educación como proceso creador de la ciudadanía así como la solidaridad, la libertad , la democracia, la responsabilidad social y el trabajo,

En esta singular estructura de organización política, que rige actualmente a Venezuela, la CGRV es el órgano encargado del control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, bienes públicos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos.

En el reordenamiento y reinstitucionalización de la República, efectuado por la Constitución Bolivariana, la CGRV se convirtió de un órgano auxiliar del antiguo Congreso de la República, en un organismo dotado de la más amplia autonomía funcional, administrativa y organizativa, y con la potestad reglamentaria para definir su estructura y funcionamiento. En el ejercicio de sus funciones la CGRV no está subordinada a ningún órgano del poder público. La universalidad del control queda instituida plenamente y se garantiza la participación de los ciudadanos. Asimismo, el Sistema Nacional de Control Fiscal queda fortalecido y adquiere rango constitucional. Bajo este reordenamiento, la CGRV al adquirir rango de autonomía constitucional, abandona en parte el modelo anglo-sajón, sin embargo, retiene su característica de entidad monocrática de dicho modelo.

La Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica de la CGRV y del Sistema Nacional de Control Fiscal, que fue publicado en la Gaceta Oficial número 37347, del 17 de diciembre de 2001. La Ley, en sus disposiciones fundamentales, establece los siguientes requisitos para ser designado Contralor General de la República: (a) ser venezolano por nacimiento, sin otra nacionalidad, (b) ser mayor de 30 años y estar en estado seglar, (c) tener un mínimo de 15 años de haberse graduado en alguna profesión como las siguientes: Derecho, Economía, Contaduría Pública, Administración Comercial y Ciencias Fiscales. (d) Deberá poseer experiencia no menor a 10 años en el ejercicio de cargos directivos, en los órganos de control fiscal del sector público.

Análogamente, la ley consagra las normas en materia de elaboración y ejecución del presupuesto lo que garantiza la autonomía de la CGRV así como su organización y régimen de personal.

En cuanto al Sistema Nacional de Control Fiscal, la Ley establece la definición, instrumentos y órganos del Sistema y consagra a la CGRV como rector del Sistema. Asimismo, los órganos de control fiscal (la CGR, la Contraloría de los Estados, de los Distritos Metropolitanos y de los municipios, la Contraloría de la Fuerza Armada Nacional y las unidades de auditoría interna de los entes públicos), la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, las máximas autoridades y los niveles directivos y gerenciales de los órganos y entidades publicas, y los ciudadanos en el ejercicio de su derecho a la participación en la función de control de la gestión pública; integran el Sistema Nacional de Control Fiscal.

La ley también otorga la potestad al Contralor General para dictar normas destinadas a fomentar la participación ciudadana, con especial énfasis en la atención de las iniciativas de la comunidad para participar en el control fiscal; ordenar, dirigir, sistematizar y evaluar las denuncias; establecer las estrategias que promocionen la participación ciudadana en la vigilancia del control fiscal, así como promover los mecanismos de control ciudadano en proyectos de alto impacto económico, financiero y social.

La Ley establece la designación de los titulares de los órganos de control fiscal mediante concurso público, quienes no podrán ser removidos o destituidos del cargo sin la previa autorización del Contralor General, faculta a éste para reglamentar y revisar tales concursos e imponer sanciones, en caso de que se detecten irregularidades.

Un punto a destacar, es el carácter vinculante de las recomendaciones contenidas en los informe de auditoría o de cualquier actividad de control que hayan sido autorizadas por los titulares de los órganos de control fiscal externo, asimismo, en la nueva ley de fiscalización se limitan los conceptos de gastos que podrán ser calificados como de seguridad y defensa del Estado.

La Ley orgánica de la CGRV y del Sistema Nacional de Control Fiscal consagra la potestad de todos los órganos de control fiscal para realizar investigaciones con el fin de verificar la ocurrencia de actos, hechos u omisiones contrarios a disposiciones legales o sublegales que pudieran dar lugar a acciones

fiscales, tipifica 30 supuestos generadores de responsabilidad administrativa. Reserva solo al Contralor General la posibilidad de imponer las sanciones de suspensión del ejercicio del cargo sin goce de sueldo por un período no mayor de 24 meses o por destitución, la cual deberá ser ejecutada por la máxima autoridad; o por inhabilitación para el ejercicio de la función pública por un máximo de 15 años. Prevé que la Contraloría llevará un registro de inhabilitados, a ser consultados por las máximas autoridades antes de proceder a designar un funcionario público. Establece un procedimiento administrativo único para la determinación de responsabilidades, el cual es realizado de forma oral, pública y breve. Prevé la posibilidad que el Contralor General presente periódicamente su declaración jurada de patrimonio.

Hoy la Contraloría venezolana no es una entidad al servicio del gobierno o de parcialidad política alguna y está dotada de un moderno basamento jurídico, se yergue como un organismo constitucionalmente autónomo al servicio del Estado Democrático y de la sociedad venezolana, cuyo fin primordial es velar por la correcta y transparente administración del patrimonio público y luchar contra la corrupción, apegada a los indeclinables principios y valores de objetividad, imparcialidad, apoliticismo y ética.

En las preguntas y respuestas el Dr. Clodosbaldo Russián destacó entre otros los siguientes puntos:

Sobre la Planeación del Control de la Contraloría General de Venezuela (CGRV). Existe un plan elaborado el año anterior, es un plan de corto plazo, no indica el Dr. Russian, si hay una planeación estructural de largo plazo de la CGRV. Lo que hay es la universalidad del control y fiscalización, se acabó la inmunidad, que tenían los senadores y diputados que se habían auto excluido del control. La CGRV revisa inclusive a los entes privados que contraten con la administración pública.

Acerca de la corrupción. En Venezuela hay diversas instancias para denunciar la corrupción. Sin embargo, este fenómeno bajo el sistema de mercado se hizo universal. Para el Dr. Russian, la corrupción no existía en una sociedad no dividida en clases. La división en clases es consustancial a la corrupción. Otro factor de corrupción, es la pobreza y la desigualdad social. Combatir la corrupción es entonces una prioridad de la agenda social ya que contribuye a la desigualdad y la pobreza. Tener una conciencia histórica, es clave para rendir buenos frutos en el combate de la corrupción. En este sentido, llevar registros históricos de las declaraciones juradas es relevante para combatir la corrupción.

Sobre la participación de los auditores privados en la fiscalización. Suelen emplearse despachos de auditoría privados para revisar entidades públicas, sin embargo sus recomendaciones no tienen carácter vinculatorio para la CGRV. Sin tener un prejuicio sobre el trabajo de las firmas de auditoría privada, el Dr. Russián recordó, que no son infalibles, como lo demuestran los casos de Enron y Worldcom, en el que los resultados de la revisión no fueron finalmente confiables.

Sobre la conveniencia de que las autoridades sancionatorias dependan jerárquicamente del Poder Ejecutivo. No es conveniente.

De la evaluación externa del Contralor. En Venezuela el mejor control externo es el que dimana de la ciudadanía. La idea es que esta contraloría ciudadana debe extenderse lo más posible, de tal manera que los ciudadanos puedan ejercer control. Para ello necesitan información y por ende transparencia. El Dr. Russián dice que una forma de control externo es la reputación del Contralor, como evaluador objetivo y técnicamente capaz sin sesgos partidistas.

El modelo de fiscalización superior de la República de Costa Rica

Uno de los modelos de fiscalización más completos desde el punto de vista de su arquitectura, es el modelo costarricense, tal como fue expuesto en el Foro por la Contralora General de la República de Costa Rica, Lic. Rocío Aguilar Montoya. Contiene varios elementos atractivos, por ejemplo, sus recomendaciones tienen que ser acatadas plenamente por las entidades fiscalizadas, los titulares de las

entidades tienen la obligación de informar de manera exhaustiva sobre su agencia y pueden ser llamados a cuenta por la Contraloría costarricense. Esta Contraloría, tiene la facultad de aprobación presupuestaria de los órganos autónomos y de las municipalidades, ejerce un sistema de cuentas horizontal y vertical (entes federales, instituciones autónomas y beneficiarios de las transferencias gubernamentales), es un modelo de fiscalización descentralizado, que ejerce el control previo, presente y posterior. Asimismo, realiza una amplia fiscalización comprensiva (operativa y evaluativa).

Todo este poder dimana de un contexto, en el que la Contraloría es un órgano auxiliar del Congreso. Situación que demuestra, que la entidad de fiscalización puede asumir in facto amplias facultades de control, aun cuando reporte al Parlamento, siempre y cuando se garantice su independencia técnica, financiera, operativa y funcional. La transformación de la Contraloría costarricense ocurrió en un contexto en que el Estado reforzó su papel de regulador ante la mayor inestabilidad generada por los circuitos financieros y económicos de la globalidad.

La Contraloría General de la República de Costa Rica (CGRC) fue creada por la Constitución Política del 7 de noviembre de 1949. Su Ley Orgánica, aprobada en diciembre de 1950, le asignó las tareas de Control Previo y Control Posterior, las cuales están vigentes al día de hoy. Se creó como un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa para la fiscalización superior de la Hacienda Pública, dentro de la concepción democrática de la división de poderes, donde un poder controla lo que hace otro poder. En Costa Rica la Contraloría General coadyuva con la Asamblea Legislativa en la operatividad de este principio al ejercer un control externo fuerte sobre el Poder Ejecutivo y le suministra información y asesoría a la Asamblea Legislativa para que esta haga su control político sobre las actuaciones del Gobierno.

A la CGRC se le asignó la aprobación del presupuesto de las instituciones autónomas y las municipalidades para separar el régimen financiero del sector autónomo de las discusiones políticas que se dan en la Asamblea Legislativa. Se crea así un sistema de rendición de cuentas horizontal pues obliga al sector público a presentar a la CGR la liquidación de su presupuesto.

En los años noventa el Estado creó instancias de supervisión y regulación como lo son: la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, la Superintendencia de Entidades Financieras, la Superintendencia de Valores, la Superintendencia de Pensiones, la Superintendencia de Salud, entre otras, situación que obligó a la CGR a modernizarse en cuanto a su modelo de fiscalización y a la organización y funcionamiento institucional. De esta manera la CGR en Costa Rica pasó de un modelo de Control y Fiscalización centralizado a uno descentralizado, acorde con la nueva función reguladora del Estado.

El modelo de Fiscalización Superior de la CGRC tiene cuatro líneas de acción: (1) Fiscalización. (2) Comprensión. (3) Previsión; y (4) Rectoría.

El ámbito de la fiscalización

La fiscalización como la define la CGRC es integral, abarca la fiscalización operativa y evaluativa; la fiscalización previa y preventiva, y la fiscalización ejercida a través de la gestión jurídica. La fiscalización operativa se denomina así por cuanto se centra en operaciones (financieras, administrativas) o procesos de trabajo, teniendo como parámetro de referencia los productos que generan, en ese sentido es una fiscalización más puntual y específica, y abarca también en parte el análisis de los impactos de la acción pública, distinguiéndose así de la simple auditoría operativa[6].

[6] La fiscalización operativa es diferente de la auditoría operativa. La primera tiene un alcance más global, ya que incluye la evaluación de los programas (auditorías de desempeño) y las revisiones financieras y contables, y el empleo de metodologías rigurosas de validez internacional. En tanto que la auditoría operativa aplica a los procesos, actividades y funciones internas a cada institución pública.

La fiscalización evaluativa como la concibe la CGRC es muy amplia y recae en dos ámbitos de acción, (a) la evaluación del cumplimiento de los programas de gobierno en términos de eficiencia, eficacia y economía, y (b) La evaluación del impacto de las acciones de la administración pública destinadas a solucionar un problema o demandas sociales, lo cual genéricamente se asemeja a la evaluación de las políticas públicas.

El presupuesto se constituye en un punto de partida importante para la fiscalización, en tanto indica en el ámbito institucional lo que se va a hacer y con lo que se cuenta para hacerlo. El presupuesto es una herramienta administrativa de carácter político, económico, social, legal y administrativo-financiero que unifica la actividad de las instituciones u órganos, es decir, que relaciona medios (recursos y gastos) con fines (satisfacción de necesidades públicas y regulación económica y social), se convierte en un insumo muy valioso y confirma la fuerza legal y constitucional de la fiscalización ejercida por la CGR a lo largo del proceso de planificación-presupuesto de las instituciones y órganos que administran fondos públicos.

La fiscalización evaluativa, se basa en los siguientes insumos: Fuentes internas, basadas en un sistema propio de información relacionado con la institución o ente susceptible de fiscalizar, por ejemplo, el presupuesto y su aplicación. Las fuentes internas descansan también en los resultados de fiscalizaciones previas y del marco de planeación y el análisis del entorno inmediato en el que se desempeña el citado ente fiscalizado. Las fuentes externas de información son insumos útiles, especialmente si provienen de mecanismos formales, por ejemplo, el Congreso, es en sí mismo una fuente valiosísima de información sólida; también es relevante, la información aportada por la ciudadanía especialmente la organizada. Otro insumo útil al concepto de fiscalización integral lo constituye el ejercicio de competencias en materia de controles previos relacionados con la ejecución de los procesos de compras del Estado y sus instituciones.

La CGRC de Costa Rica ha enfocado su tarea de fiscalización mas allá del proceso de gestión institucional, no limitándose solo a los productos sino alcanzando la valoración de resultados y de los impactos sobre la ciudadanía de la acción del Estado y sus instituciones, vinculando este trabajo con la necesidad de contar con un buen gobierno que asigne y utilice efectiva, transparente y legalmente los recursos públicos.

El ámbito de la comprensión

La comprensión se desliza en dos vertientes, el análisis de corte transversal, que tiende a profundizar los aspectos específicos de los entes fiscalizados; y el análisis orgánico, que busca alcanzar una visión integral del Estado, generando un valor agregado especial al trascender la evaluación aislada. Al igual que la fiscalización operativa y evaluativa, la comprensión contribuye a generar información para los tomadores de decisiones y formuladores de políticas públicas, tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo respecto al rumbo de una institución, de una política o de programas públicos.

La comprensión definida en este sentido, genera productos directamente a su usuario especial el Congreso. En virtud de que se trata de productos técnicos, emanados de metodologías rigurosas, no pueden ser desarrollados por la instancia de control supremo, la asamblea dominada por el juego de los intereses políticos, sin que esto ignore que el hecho de dicho juego puede tener y tiene a menudo un rol práctico altamente efectivo para la calidad de la fiscalización, por la presión externa que es capaz de ejercer en un espacio democrático y con mayor información pública.

En efecto, la presión política externa, que la asamblea tiene sobre el cuerpo técnico fiscalizador, genera los siguientes efectos positivos desde el ámbito exclusivo de la fiscalización (a) Pone a prueba la credibilidad del órgano fiscalizador. Para que la entidad de fiscalización goce de credibilidad o la incremente, tiene que dar respuesta convincente y altamente profesional a la información que reúne la asamblea, aunque los actos de sus miembros al informar tengan como finalidad un efecto mediático. (b) Acceso a información especializada relevante difícil de obtener por medios convencionales. Los insumos

que le proporcionan los legisladores representan a menudo información relevante, que no puede ignorarse. Precisamente, la pericia y la calidad técnica de la institución de fiscalización debe ser capaz de separar el grano de la paja de esta información, y este proceso repetido tiende a enriquecer profesionalmente a los miembros del ente fiscalizador, si es capaz de aprovecharlos sin desviarse de su punto de vista técnico estructural de largo plazo. (c) Procesar la información de calidad derivada del juego de intereses políticos de la Asamblea, es uno de los puntos que están detrás de la creación de un ente fiscalizador técnicamente neutral, y con la independencia suficiente dentro de un marco de juegos de intereses políticos inextinguible.

El ámbito de la Previsión

La fiscalización preventiva que realiza la CGRC tiene que ver con la investigación y desarrollo para discernir las tendencias e identificar temas emergentes como el desarrollo sostenible, la salud pública, los tratados de libre comercio, problemas fiscales de largo plazo, estructura organizativa del sector público, entre otros, llamando la atención sobre acciones nacionales, para enfrentar los efectos que tales temas de trascendencia generan y que inciden en la fiscalización y comprensión que debe realizar la CGR.

La previsión se desarrolla a través de un monitoreo permanente del entorno que lleva a cabo la CGRC y en un macro entorno. La CGRC, tiene clara conciencia de que la fiscalización debe estar al servicio de la Asamblea Legislativa, de las instituciones que fiscaliza y de la ciudadanía en general, y es en función de estos usuarios que se deberá evaluar el control. Si el control preventivo es útil, la institución genera insumos provechosos para la fiscalización.

A la CGRC se le asignó desde los años 80, la rectoría de las diferentes instancias de control que integran el sistema nacional de fiscalización, como el "Ordenamiento de Control y Fiscalización Superiores de la Hacienda Pública" que comprende el conjunto de normas que regulan la competencia, la estructura, la actividad, las relaciones, los procedimientos, las responsabilidades y las sanciones derivadas de la fiscalización o necesarias para ella, así como las normas que regulan la fiscalización sobre instituciones y órganos extranjeros y sobre fondos y actividades de privados financiadas con fondos públicos.

Debido a su integralidad, el modelo de fiscalización que desarrolla la CGRC es aquel en el que interactúan los órganos de control interno y los de control externo, cuyo propósito es conformar un sistema de control que se constituya en un medio que de transparencia a las acciones del sector público y del sector privado, en tanto que están sujetas a una institución u órgano regulador.

La misión central de la CGRC no es la de detectar el mayor número posible de irregularidades en el empleo de los recursos del Estado, sino asegurar que las entidades del mismo hagan uso efectivo de estos recursos. Así, el papel primordial de la CGRC se concentra en asegurar la calidad de los sistemas de control interno de cada entidad pública, es decir, ejercer un control del control de estas entidades. En pocas palabras, ejercer un control de segundo orden. Este control de segundo piso debe entenderse como un control de controles. Aquí surge la pregunta ¿Quién controla al controlador externo?. Pese a lo abarcador, que es el modelo de fiscalización costarricense, no contempla la figura de evaluador externo de la CGRC. A pesar de esta limitación, la titular de la Contraloría de Costa Rica afirma, que el control de controles aplica tanto al control interno como al externo, y se define como aquella actividad de fiscalización desplegada por la CGRC sobre los órganos de control interno o externo, en lo que se refiere a su función sustantiva, o sea, el control que le permite a la CGRC tener un nivel razonable de certeza de que los órganos sujetos a control externo, están cumpliendo con sus objetivos, de manera que se esté dando un buen uso de los recursos públicos.

Ámbito de la Rectoría.

Este aspecto de la fiscalización costarricense es particularmente relevante, dado que es a través de la rectoría donde la ley le asigna toda la fuerza fiscalizadora a la CGRC facultándola, para:

- Dictar normas disposiciones, políticas y directrices en el campo de la fiscalización, las cuales son de acatamiento obligatorio y prevalecen sobre cualesquiera otras disposiciones.
- Dictar instrucciones y órdenes dirigidas a los sujetos pasivos (entes fiscalizados), que resulten necesarias al cabal ejercicios de sus funciones, por lo que dichos sujetos tienen la obligación de colaborar con el órgano fiscalizador.

Este carácter coactivo, no debe ser extremado afirmó en su exposición la Contralora costarricense, sino que más que tratarse de una posibilidad de imposición, lo que debe hacerse es activar los mecanismos de concertación entre los entes fiscalizadores y entes fiscalizados bajo la rectoría de la CGRC, con el propósito común de erradicar la ineficacia de la gestión de los recursos públicos.

Este modelo de fiscalización integrado por las cuatro vertientes citadas si bien es completo a nivel estructural y conceptual, la tarea que tiene ante si la CGRC es operativizarlo adecuadamente a fin de sacarle el máximo provecho posible.

Por las particularidades del modelo costarricense de fiscalización, es claro que la CGRC ha realizado una labor muy importante en materia de rendición de cuentas a nivel internacional. Sin embargo, los retos que impone llevar adelante un proyecto que busque involucrar a todo el aparato público en un sistema de rendición de cuentas que supere la visión financiero presupuestaria del tema – visión tradicional – no resultará fácil, pero hacerlo redundará sin duda en beneficio de la gestión pública.

Por todo lo anterior, resulta fundamental desarrollar más la fiscalización evaluativa, ya que la rendición de cuentas parece vincularse con la evaluación de la gestión pública, en un proceso integrado que arranca desde la planificación y la presupuestación, la ejecución de los planes de trabajo y el logro de resultados. Es en la fiscalización evaluativa donde se centra el interés mayor de la fiscalización, ya que las herramientas de la fiscalización operativa, están demostrando por si solas ser incompletas para lograr un "buen gobierno" e incidir como instrumento de lucha contra la corrupción.

En las preguntas y respuestas la Contralora Rocío Aguilar Montoya destacó entre otros los siguientes puntos:

Sobre la participación ciudadana en la contraloría de obras públicas. Es nula, lo que existe es una entidad denominada ELANAME, que depende de la Universidad de Costa Rica, y que hace todas las auditorías de carácter técnico relacionadas con obra pública.

De la Autonomía financiera de la Contraloría costarricense. La CGRC elabora su presupuesto, que es aprobado por el Congreso sin participación del Ejecutivo. En los últimos años, la CGRC ha dispuesto de un presupuesto adecuado cercano a los 20 millones de dólares.

Sobre aspectos de la Ley de Control Interno. Esta ley emanó del Congreso y es el ordena miento fundamental de la fiscalización de Costa Rica, sólo está pendiente el instrumento del reglamento que el Poder Ejecutivo no ha elaborado. La ley de Control Interno a pesar de su generalidad, establece la necesidad de armonización y ordenamiento entre todas las instituciones. Dicha Ley hace más activo al gobierno para participar en el control interno. La CGRC está actualmente efectuando una auditoría de desempeño para evaluar la aplicación de la Ley. Esta revisión será la piedra de toque de la fiscalización del futuro inmediato en Costa Rica.

Del Combate a la Corrupción. Costa Rica fue sacudida por escándalos de corrupción, que condujeron a la cárcel a dos expresidentes de la Republica. A pesar de la resistencia de los partidos políticos, la rendición de cuentas se aplicó. La conmoción fue tan grande, que en un espacio de 7 días el Congreso aprobó una ley muy severa contra el enriquecimiento ilícito. La participación ciudadana como presión social fue determinante en la aprobación de esta ley.

De la relación entre el Ministerio de Hacienda y la Contraloría. El vínculo es tenue, dado que el presupuesto de la CGRC es autorizado de manera directa por el Congreso. Asimismo, por Ley la CGRC define el presupuesto municipal y el de entidades autónomas, en ese proceso el Ministerio de Hacienda solo formula observaciones sobre límites en el crecimiento presupuestal municipal.

De las limitaciones de la Contraloría. La más fuerte es el Control previo ya que tiende a paralizar al gobierno. La Contralora aduce que el control previo debe ser tarea exclusiva de la administración federal. Por otra parte, el sistema de seguimiento de las observaciones y de las sanciones no ha sido bueno en Costa Rica, lo que pudiera significar en un debilitamiento de la CGRC. Existe el riesgo de que la CGRC al extralimitarse como ente sancionador, inhiba el uso de los recursos públicos, pagando con ello el público usuario, al tener menos bienes y servicios de calidad.

Sobre los indicadores de desempeño. A partir del 2002 la CGRC inició la medición del desempeño, situación que está en proceso de implementación. Por ahora, la Ley de Planificación del 2002, ha hecho posible que se opere un verdadero ciclo presupuestario.

2.2.4 La fiscalización superior bajo el concepto de Tribunal de Cuentas: Los casos del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea y de la Corte de Cuentas de Italia.

En los incisos 2.2.1 y 2.2.2 se reseñaron los casos de la fiscalización bajo el modelo anglo-sajón de Oficina de Auditoría Superior, y del modelo de Consejos. Asimismo, se examinó la variante latinoamericana del modelo de fiscalización bajo la forma de Contraloría General, como órgano de auditoría superior, que puede tener o no autonomía constitucional.

En esta sección, se reseñan las ponencias relacionadas con el Modelo de Tribunal de Cuentas, los casos examinados son: el Tribunal de Cuentas Europeo y el Tribunal de Cuentas de Italia. El primero surge como una entidad de fiscalización supranacional que se encarga de la vigilancia de las finanzas de la Comunidad Europea. Cabe señalar, que se trata de un modelo sui-generis, en tanto que no tiene funciones jurisdiccionales, pero es un órgano colegiado con miembros variables, integrado actualmente por 15 miembros. Se trata de un modelo supranacional, que parece irrepetible, por lo menos en el futuro inmediato. Esta especificidad única es la que lo hace particularmente relevante.

El Tribunal de Cuentas europeo, plantea varios asuntos de importancia singular para los interesados en el tema de la fiscalización. Por un lado, al carecer de atribuciones jurisdiccionales no parece formar parte del modelo judicial, por otro lado al ser un cuerpo colegiado se asemeja al modelo de fiscalización basado en Consejos de Auditoria. Sin embargo, sus integrantes tienen el estatuto de magistrados, lo que lo diferencia de dicho modelo. Asimismo, sus resoluciones no tienen carácter sancionador, pero tienen un peso relevante por la calidad y reputación de sus miembros. En tal circunstancia no es fácil para el ente fiscalizado en un medio democrático tan avanzado como el que prevalece en Europa eludir sus resoluciones aunque no tengan carácter vinculatorio. En varias decisiones el Parlamento Europeo ha tenido que decidir sobre sus recomendaciones. En un mundo globalizado y Europa es la zona económica más globalizada del planeta, tiene enorme interés seguir de cerca la forma en que fiscaliza el primer Tribunal de fiscalización de la era global. Además, la exposición del Dr. Giorgio Clemente, constituye una aproximación interesante al modelo de fiscalización del Tribunal de Cuentas Europeo.

Concluye este apartado, con la reseña de la ponencia del Presidente del Tribunal de Cuentas de Italia, una de las instituciones de fiscalización más prestigiadas del mundo, al nivel de la Corte de Cuentas de

Francia. El modelo de fiscalización italiano, no solo es eficiente sino que es muy sofisticado y sobre todo versátil. Por ejemplo, es interesante la división que el modelo hace respecto de las recomendaciones vertidas por el Tribunal de Cuentas italiano: en vinculatorias u obligatorias, semi-obligatorias y no obligatorias. Las recomendaciones del primer tipo se aplican a cierta clase de auditorías, las segundas y terceras aplican más a revisiones cuyo objetivo es sugerir cambios en el funcionamiento del ente. Otra particularidad de primera importancia que enseña este modelo, es que no hay incompatibilidad entre la autonomía de que goza la Institución de Fiscalización, y el Parlamento si se legisla adecuadamente. En efecto, el Tribunal de Cuentas de Italia, al ejercer control preventivo o sucesivo, es corresponsable de la autorización de partidas presupuestales, logrando acopiar una gran experiencia en el conocimiento específico del manejo presupuestal, el cual pone a consideración del Parlamento. Por esta razón, el Tribunal de Cuentas de Italia, es muy activo en las comisiones parlamentarias.

El Tribunal de Cuentas Europeo

La presentación del Tribunal de Cuentas Europeo, estuvo a cargo del Sr. Giorgio Clemente, integrante del Tribunal como Presidente de su Comité de Administración. Esta entidad de fiscalización supranacional, en realidad no constituye una Corte, puesto que no tiene facultades jurisdiccionales.

El Tribunal de Cuentas Europeo, es el órgano externo de las finanzas europeas, que abarca por un lado al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros de los países miembros como autoridad presupuestaria, y por el otro a la Comisión Europea como instancia responsable de la ejecución del presupuesto. Estamos ante el caso de una institución supranacional de fiscalización que enfrenta interesantes particularidades por la condición política excepcional de la Unión Europea, la que además ha estado sujeta a una evolución permanente en cuanto al grado e intensidad de integración de sus miembros.

Como se mencionó el Tribunal Europeo no dispone de funciones jurisdiccionales y sus informes y dictámenes carecen de poder sancionador directo, si bien las instituciones tienen la obligación de adoptar las observaciones del Tribunal. La filosofía del control en este caso es desencadenar una reflexión de la autoridad auditada sobre su funcionamiento y en base a ello, desencadenar mecanismos virtuosos de autocorrección.

El mandato original de fiscalización del Tribunal se estableció en el Tratado Constitutivo de 1975 y preveía tanto el examen de la legalidad y regularidad de los ingresos y los gastos, así como la gestión financiera. En la práctica, la fiscalización ejercida por el Tribunal de Cuentas ha evolucionado hacia una revisión orientada a resultados, es decir a la auditoría de buena gestión, por lo que los procedimientos han tenido que enfocarse crecientemente a los aspectos cualitativos y de desempeño. Hasta la década de los noventa las auditorías de buena gestión o desempeño fueron la actividad de mayor relevancia en la experiencia del Tribunal.

En el año 1993 se amplió la misión del Tribunal con la llamada Declaración de Fiabilidad de las Cuentas (DAS por las siglas en francés) y de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. Esta declaración, al igual que lo que sucede en el sector privado, garantiza que los registros contables correspondan a la totalidad de las operaciones y que reflejen fielmente los problemas financieros del auditado.

Las verificaciones realizadas bajo el modelo de la DAS deben respetar los principios de rendición de cuentas de las empresas: integridad, realidad de las operaciones del patrimonio y la presentación transparente de la información, entre otras. La primera DAS se presentó en 1995 en relación con las cuentas de 1994. Desde entonces la DAS ha mantenido la vertiente de fiabilidad de las cuentas, pero la vertiente de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes, está sujeta a cambios derivados de intensos debates.

En cuanto a la reforma administrativa de la Comisión Europea, a partir del Libro Blanco sobre esta materia (abril de 2000), se inició la modernización de sus estructuras y procedimientos incluida la reorganización del sistema contable y del sistema de control interno. Esto ha modificado el entorno de fiscalización del Tribunal. Actualmente las pruebas de confirmación que corroboran los hallazgos del examen del funcionamiento de los sistemas, se abocan fundamentalmente a una evaluación cualitativa de conjunto para identificar causas de errores y factores para impedir su aparición en el futuro.

El Parlamento y el Consejo de Ministros como autoridad presupuestaria han manifestado su interés por la DAS "evolucionada", con un fuerte énfasis en lo cualitativo y no en lo cuantitativo que permita monitorear los progresos conseguidos y compararlos de un año a otro en los diferentes ámbitos presupuestarios. Con ello el tribunal pretende comparar sus análisis de riesgo con los aplicados por el staff de la Comisión Europea, para determinar los ámbitos de intervención hacia los que orientará su propio examen.

Aparte de la función de control, el Tribunal desarrolla la de asistencia al Parlamento y al Consejo en sus funciones de control de la ejecución presupuestaria. Ello se dá sobre todo en el procedimiento de aprobación como cierre del proceso presupuestario, ya que éste acto "libera" al Ejecutivo con respecto a la gestión que llevó a cabo. Sin embargo, el Dr. Clemente acota que, la decisión final sobre este asunto es del Parlamento previa recomendación del Consejo de Ministros. Es decir, la aprobación, no es un acto contable ni técnico sino político, si bien la misma se toma con base en las observaciones del Tribunal sobre las cuentas y gestión del ejercicio transcurrido. Independientemente, de la resolución política tomada por el Parlamento respecto a la aprobación del cierre presupuestario, es claro que el Informe de Auditoría elaborado por el Tribunal, juega un papel relevante en dicha aprobación, situación que contrasta con otros modelos de fiscalización[7].

En el marco del Informe Anual que El Presidente del Tribunal presenta al Parlamento, las autoridades encargadas de la gestión en la Comisión Europea rinden cuentas sobre como han acatado las observaciones y recomendaciones del Tribunal. Derivado del proceso anterior el Parlamento instruye a la Comisión sobre diversos temas que en ocasiones han conducido a importantes cambios como la reforma administrativa del año 2000.

También el Parlamento pide al Tribunal evaluar ciertos proyectos estratégicos como el modelo de auditoría única, basado en sinergias entre los distintos niveles de la organización auditada, pero que el Tribunal utilizó para rediseñar todo el circuito de controles internos de la Comisión, que permite mejorar en mucho el proyecto original.

En cuanto a los gastos sujetos a gestión compartida entre Europa y los estados miembros el Tribunal se ha abocado en los últimos años a demostrar que más que auditorías sobre el terreno, que se pueden realizar por excepción, el Tribunal podría ejercer principalmente una función de supervisión y control en base a sistemas que mantienen el riesgo de irregularidades en los Estados miembros dentro de límites razonables. Se parte de que la aplicación de principios y normas comunes permitirían que los estados miembros ofrecieran garantías razonables de legalidad y regularidad de las operaciones y de que se respetasen los principios de economía, eficiencia y eficacia. El Tribunal sostiene que el concepto de "irregularidad aceptable" en los distintos ámbitos es una valoración de carácter político que requiere la participación del Parlamento y del Consejo.

También existe un proceso de discusión bilateral o "contradictorio", entre el órgano de control y la administración auditada, parecido a los procesos de pre-confronta y confronta aplicados en México por

[7] Por eso, cuando el Presidente del Tribunal Europeo presenta el informe anual al Parlamento reunido en sesión plenaria, a continuación comparecen ante la Comisión de Control Presupuestario los miembros encargados de los respectivos capítulos. Una modalidad parecida ocurre en México (desde la revisión de la Cuenta Pública 2002) a partir de la entrega del Informe de Resultado por la Auditoría Superior de la Federación a la Comisión de Vigilancia de la H. Cámara de Diputados.

el órgano superior de fiscalización y que permite que las observaciones concretas y documentadas presentadas por el tribunal sean aceptadas u objetadas por la administración auditada.

El Tribunal reconoce que en la práctica las cosas no siempre funcionan como disponen las normas. Por ejemplo, las respuestas de la comisión a objeciones de los auditados a menudo se envían con retraso y a veces no son oficiales por no llevar la firma del Comisario de Presupuestos. También debe señalarse que no existe "procedimiento contradictorio" con los 25 estados miembros de la Unión ya que su participación es posterior a la adopción del informe por el Tribunal. La Comisión Europea comunica a los estados miembros los elementos de los informes relativos a la gestión de los fondos de los que son responsables y ellos disponen de 60 días para responder a la comisión, la que después transmite una síntesis de las respuestas al Tribunal, al Consejo de Ministros y al Parlamento.

Finalmente el Tribunal ha adoptado una política cuidadosa en materia de comunicación externa tanto a la opinión pública como a los medios de comunicación. La finalidad principal es que los resultados de los trabajos sean conocidos y entendidos no sólo por los expertos, sino por los beneficiarios de las ayudas y por los ciudadanos.

El Tribunal tiene la obligación de respetar los principios de apertura, transparencia y reserva de las informaciones obtenidas. Sin embargo existe la decisión de que todos los documentos realizados por el Tribunal sean accesibles en principio, salvo algunas excepciones concretas. No obstante, a pesar de estas el Tribunal puede conceder el acceso a un documento cuando su divulgación revista un interés público.

El caso de la Unión Europea demuestra que a pesar de tratarse de un órgano supranacional, la fiscalización puede hacer grandes aportaciones en cualquier organización regional de países, como sería el caso del TLC entre México, Estados Unidos y Canadá. También demuestra las limitaciones de que un órgano de fiscalización sea considerado solamente la "conciencia financiera" de una unión de países ya que la conciencia solo sugiere y aconseja, mientras que existen muchos problemas que quedan sin resolver si dicho órgano no tiene funciones jurisdiccionales o si sus recomendaciones no tienen que ser acatadas. Pero también demuestra que el prestigio puede influir en el acatamiento de las recomendaciones. Por último, también demuestra que deben establecerse barreras para que los factores políticos no interfieran con, o modifiquen, los hallazgos y observaciones que un órgano de fiscalización internacional realice.

En las preguntas y respuestas el Dr. Giorgio Clemente destacó entre otros los siguientes puntos:

Sobre la verificación del grado en que las políticas públicas ofrecen los resultados pretendidos. Es una de las más importantes tareas del tribunal y a su vez una de las más complejas. En Europa se cuenta con la gran ventaja de que la verificación de los resultados previstos de cualquier política comunitaria se basa en mediciones de muy diverso tipo que ya están previstas en todos los reglamentos y las directrices comunitarias. Así queda muy claro cuales van a ser los resultados que hay que alcanzar y ello se ilustra claramente con las inversiones que se realizan para mantener y aumentar la fuerza de trabajo en una región determinada en la que verificamos si hubo una disminución o aumento del contingente laboral en esa región apartir de la intervención de la Comunidad Europea, lo cual da suficientes elementos de juicio.

También el Tribunal de Cuentas tiene suficiente capacidad técnica para efectuar recomendaciones a todos los programas; pero dado que sus evaluaciones deben ser sobre todo cualitativas tratándose de programas y políticas comunitarias se cuenta con suficiente presupuesto para contratar expertos externos.

Acerca de la coordinación del Tribunal de Cuentas Europeo con los órganos de fiscalización nacionales. Este tema, ha sido objeto de grandes discusiones para evitar el doble control. Para ello existe un Comité

de Contacto que se reúne una vez al año y que cuenta con grupos de trabajo y de estudio que tienen una red oficial de conexión para tratar de resolver estos problemas. Es importante precisar, que este tema se refiere exclusivamente al caso de programas con intervención conjunta del presupuesto comunitario y del presupuesto de un estado miembro, lo cual sólo se refiere al 30% del presupuesto de la Unión Europea.

Sobre la organización administrativa del Tribunal de Cuentas Europeo. El Tribunal está integrado por veinticinco miembros en su cúspide, cada uno de los cuales es nombrado por uno de los países miembro siendo su candidatura aprobada en la mayoría de los casos por el Parlamento Europeo. El Tribunal de Cuentas dispone de una plantilla de 700 personas de las que 400 son auditores que provienen de los veinticinco países miembros y que al interior se agrupan en Cámaras a las que en la práctica llamamos grupos o secciones. Los miembros del Tribunal eligen a su presidente por tres años y siempre ha habido una rotación entre los veinticinco países para garantizar la presencia de todos en la conducción del organismo.

Acerca del control del Tribunal de Cuentas Europeo. El Tema de quien controla al Tribunal de Cuentas es de gran importancia y ello se logra a través de una auditoría interna que cuenta con autonomía e independencia dentro del Tribunal y de un Contralor Externo el cual se paga con su presupuesto y que se cambia cada tres años. El Contralor Externo presenta un informe anual sobre el uso del presupuesto del tribunal que se publica junto con el informe anual del organismo. El control del público se da a través de la lectura de estos informes que se publican en la gaceta oficial de la Unión Europea y en la página Web del tribunal.

El papel del análisis de riesgos en el proceso de fiscalización del Tribunal de Cuentas Europeo. El análisis de riesgos se utiliza para identificar los sectores prioritarios en los que vamos a intervenir y los identificamos con dos grandes criterios, el primer factor de riesgo es la cantidad de dinero prevista para un sector o política y el otro es el comportamiento histórico de algunas organizaciones o funciones que por controles efectuados en el pasado indiquen que hay una organización imperfecta o problemas en un área determinada.

Sobre el mecanismo sancionatorio del Tribunal de Cuentas Europeo. En la Unión Europea no existen mecanismos de sanción de los errores. Después de publicado nuestro informe le corresponde al órgano que fue controlado solventar las observaciones o recomendaciones. El Parlamento Europeo al aprobar los informes, aprueba su propia rendición de cuentas.

El modelo de fiscalización de Italia

Tocó al Sr. Francesco Staderini, Presidente del Tribunal de Cuentas de Italia, analizar uno de los modelos más complejos de fiscalización del mundo, el modelo de corte italiano. Su exposición describió la organización general de la entidad, así como las funciones de control y jurisdiccionales del Tribunal[8].

La Corte de Cuentas de Italia se estableció en 1862 pero fue la constitución de 1948 la que le dio un estatuto independiente que aplica, tanto en el ejercicio de las funciones de control como en el de las facultades jurisdiccionales. Su independencia queda garantizada por el proceso de nombramiento de los responsables del tribunal; las modalidades del reclutamiento y designación de los magistrados; su inamovilidad, un órgano electivo de autogobierno para el personal de la magistratura (el Consejo de la Presidencia) y su autonomía financiera de organización.

[8] Cabe señalar, que no todo Tribunal de Cuentas tiene funciones jurisdiccionales, como es el caso del Tribunal de Cuentas de Alemania y como es el caso del Tribunal de Cuentas Europeo. Algunos especialistas consideran dejar el término de Tribunal al modelo de Consejos de Auditoria, y dejar el término de Corte de Cuentas cuando se refiere al modelo judicial de fiscalización. Tal hecho, implicaría por ejemplo que el Tribunal de Cuentas Italiano, pasara a denominarse Corte de Cuentas de Italia.

El Tribunal está dividido en tres Cámaras, una responsable de la función de auditoría y dos con funciones jurisdiccionales. Su presidente es nombrado por el ejecutivo federal mediante decreto del Presidente de la República y una vez nombrado ya no puede ser revocado de su cargo y sólo lo puede dejar por renuncia propia y por jubilación. Esta facultad del ejecutivo, está acotada por el hecho de que tiene que nombrar a un magistrado, el nombramiento no puede tener carácter político.

Los Magistrados del tribunal son elegidos mediante concurso público que incluye su curricula y exámenes. Actualmente el personal de los Magistrados en servicio es de 506 personas y el personal administrativo total asciende a 2648 empleados. La Corte trabaja en forma colegiada y en cada región tiene una sección de control y una sección jurisdiccional.

Las funciones de control del Tribunal se agrupan en tres tipos diferentes: el control preventivo, el control de la gestión y el control financiero-contable y de derecho, siendo este último auxiliar del Parlamento.

El **control preventivo** es muy fuerte en Italia y desde 1994 se concentra sólo en las actividades de mayor relevancia que absorben un gran monto financiero y en los actos normativos y de programación que representan el presupuesto de una serie de acciones y gestiones del estado. Este control se realiza en un plazo de 60 días y el resultado final puede ser positivo con la aprobación del gasto, o puede también negarse la aprobación. Críticos del modelo judicial sostienen, que mantener el carácter preventivo con las labores de control de gestión y financiero y contable, aunado a la labor jurisdiccional, implica un aparato burocrático enorme, lo cual propicia que la fluidez de la toma de decisiones de los ejecutores de gasto se pierda, haciendo menos efectiva la gestión de los recursos públicos.

En cuanto al **control sobre la gestión** que data de una reforma legal de 1994 el objeto de control son gestiones enteras del gobierno y las herramientas básicas para realizarlo son los criterios generales de buena administración y los indicadores de rendimiento con métodos comparativos. Las áreas de gestión que se van a someter a análisis se identifican previamente en un programa de trabajo que se aprueba para el año siguiente. Este control no tiene un efecto sancionatorio sino que se dirige a crear mecanismos de corrección espontánea por parte de docentes administrativos sujetos de control que adoptan total o parcialmente las medidas correctivas ordenadas por el Tribunal. Si ello no ocurre, se puede hacer valer la responsabilidad política a través del Parlamento y de la opinión pública que es informada mediante comunicados de prensa y publicaciones en la página web del tribunal. En este tipo de control se puede apreciar una vez más la complejidad del modelo, dado que las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Italiano (TCI) derivadas de las revisiones de gestión no tienen carácter vinculatorio.

El tercer tipo de control (financiero y contable) confirma el complejísimo sistema de fiscalización, que ejerce el tribunal de Cuentas de Italia. Las revisiones correspondientes a este control, están destinadas a servir de puente entre el Tribunal y el Parlamento. Primero, el Tribunal le proporciona datos esenciales y evaluaciones técnicas que sirven para regular el contenido y la confiabilidad de las cuentas públicas (Equiparación de las Cuentas Generales rendidas por el Estado). Asimismo, el TCI le entrega al Parlamento un informe sobre la forma en que la administración ejecutó el presupuesto del año anterior. Se formulan observaciones, destacándose los aspectos importantes y haciendo propuestas para posibles reformas de la legislación contable y de gasto.

También hay una fuerte actividad consultiva del tribunal a través de audiencias realizadas ante las Comisiones de Presupuesto. En ellas no expresan opiniones sobre las políticas públicas elegidas sino sólo juicios técnicos sobre su coherencia y sobre su congruencia programática con los objetivos que se han asumido.

Otra colaboración con el Parlamento se expresa en el informe sobre el avance financiero de las partidas presupuestarias aprobadas en el cuatrimestre anterior. Finalmente también se ofrecen al Parlamento diversos informes sobre determinados sectores de interés particular sobre el cumplimiento de disposiciones legales específicas y se desarrollan todas las investigaciones que el Parlamento o las comisiones le encargan.

En Italia donde la Constitución ha establecido un modelo de estado descentralizado y autónomo, el control externo frente a todas las entidades autónomas, así como frente al estado es ejercido por el TCI, es decir, se ha adoptado un régimen unitario a diferencia del pluralista seguido en todos los estados federales incluso europeos. Esta es una característica única del modelo de fiscalización de Italia. Se ha considerado que este sistema garantiza mayor autoridad y confiabilidad del control superior frente a intereses financieros contrastantes y conflictivos, así como que también un órgano unitario de control permite realizar más ágilmente el análisis de la gestión pública.

En cuanto al *control de la gestión de la administración pública* tanto central como en las regiones, los análisis directos determinan si se han alcanzado los objetivos de los programas y evalúan los procedimientos adoptados, con el fin de establecer indicadores de desempeño y *benchmarking* mediante análisis comparativos. Para el control en el ámbito local, existen las Secciones Regionales Colegiadas del tribunal conectadas con la estructura y funcionamiento de los entes fiscalizados.

Junto a las funciones de control el Tribunal de cuentas también ejerce por disposición constitucional una *función jurisdiccional.* En primer lugar los *juicios de responsabilidad administrativa* se refieren a la responsabilidad en materia de contenido patrimonial por los daños causados a la Administración Pública en el ejercicio de sus atribuciones. En este ámbito, se enjuicia la responsabilidad de todos los administradores, dependientes públicos y otros que estén ligados al gobierno por una relación de trabajo o de otro tipo. Por ello también los titulares de cargos electivos o los funcionarios de facto (los que desempeñan funciones públicas sin legitimación electoral) son también sujetos a este tipo de juicios.

También dentro de la jurisdicción del tribunal se incluye el *juicio sobre responsabilidad de los agentes contables* que se definen como los que han recibido en encargo de dinero, bienes u otros valores públicos o que tienen disponibilidad material de estos recursos cuando no cumplan con la obligación de restitución que les incumbe.

También existe el *juicio de cuenta* que persigue la verificación de la regularidad de la cuenta judicial de los agentes contables. Todos ellos deben presentar cuentas sobre modelos predeterminados y deben evidenciar la consistencia inicial, el movimiento de los ingresos y egresos y de sus contrapartidas de bienes, en el curso de su ejercicio presupuestario y el remanente final.

Por último existe la *jurisdicción "pensionista*", rica en implicaciones sociales y que se extiende a todas las controversias en materia de subsistencia y al derecho a una pensión, presentadas por parte de las dependencias públicas, con inclusión del derecho referente a pensiones de guerra. En la implantación de este sistema el Tribunal jugó un papel relevante.

En las preguntas y respuestas el Presidente del Tribunal de Cuentas de Italia Sr. Staderini destacó entre otros los siguientes puntos:

Sobre el control externo regional del Tribunal de Cuentas de Italia (TCI). Se precisó que en Italia en control externo de las regiones y entidades locales se ejerce siempre por el Tribunal de Cuentas nacional a través de secciones de control con sede en cada una de las regiones. Está previsto que cada una de las regiones pueda legislar sobre el modo de ejercicio de este control, por lo que el mismo puede variar en sus modalidades de acuerdo a cada caso. Dado que dentro de cada entidad local ya sea región municipio o provincia se ejerce un control interno, lo que hace el Tribunal de Cuentas es verificar el funcionamiento de los controles internos, es decir, si los mismos han sido ejercidos y si ello ha ocurrido en forma regular y eficiente.

Del latente conflicto ente las funciones de control y las funciones jurisdiccionales del TCI. Con respecto al tema del posible conflicto entre la función de control y la función de jurisdicción del Tribunal de Cuentas, el presidente de ese organismo precisó que para evitar tal conflicto existen dentro del propio Tribunal órganos distintos para ambas funciones, por lo que son personas diferentes las que analizan desde un

punto de vista jurisdiccional comportamientos o actividades que ya se habían estudiado en la sección de control.

Sobre la objetividad del TCI. Se tocó también el importante tema de la imparcialidad del Tribunal de Cuentas misma que se garantiza por el hecho de que la institución es una magistratura cuyos integrantes por norma constitucional son independientes del Poder Ejecutivo. De ello se desprende que los magistrados no pueden ser trasladados de una oficina a otra ni pueden ser alejados de su servicio. Además, la neutralidad respecto de influencias políticas queda garantizada por el hecho de que solo cuatro de los diecisiete integrantes del Consejo de la Presidencia del Tribunal, su órgano de autogobierno, son elegidos por el Parlamento y por lo tanto hipotéticamente influenciables por la política.

La influencia de las actividades del TCI en la calidad del gasto público. El papel del Tribunal de Cuentas Italiano parece haber tenido una influencia determinante en el incremento de la eficiencia y eficacia en el sector público. Se percibe un acento marcadamente jurídico y procedimental en los sistemas de trabajo del Tribunal como en general ocurre en los países que aplican este modelo de fiscalización. Sin embargo, tal situación no ha impedido que el Tribunal se modernice descentralizando sus funciones e impulsando crecientemente la participación de las autoridades regionales a todos los niveles en el diseño de métodos y sistemas de control interno y externo, lo que ha permitido que ambos niveles de fiscalización trabajen armónicamente.

III.
REFLEXIONES ACERCA DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR: LAS ENSEÑANZAS DEL FORO

3.1 Hacia donde va la fiscalización

3.1.1 Fiscalización y globalidad: El nuevo papel del Estado

Durante las últimas dos décadas el mundo ha experimentado una de las transformaciones más relevantes de su historia, caracterizada por un intenso proceso de globalización económica, que se ha desplegado a través de diversos procesos de apertura económica, y la extensión y mundialización de los mercados de bienes, servicios y factores. Todo este proceso ha sido acompañado de una inusitada revolución de la información y las comunicaciones; tasas elevadas de desarrollo tecnológico y dinámicos flujos financieros, los cuales han integrado un mercado único a nivel internacional. En el plano político, las estructuras de poder de la mayoría de los países han profundizado el modelo democrático para la resolución de los problemas institucionales y de la gestión del Estado.

La globalización si bien conlleva dinamismo económico y social, genera también mayor incertidumbre de las variables económicas, y entornos de mayor inestabilidad, aún cuando las políticas económicas alrededor del mundo han sido enfocadas preponderantemente a la estabilidad macroeconómica. El resultado ha sido la existencia de recurrentes y profundas crisis económicas (originadas en parte por la dinámica financiera) con impactos fiscales cuantiosos debido a los rescates financieros emprendidos por el Estado. Asimismo, los problemas de la desigualdad y de la pobreza, se han extendido adquiriendo inquietantes características. El ritmo de los cambios institucionales va rezagado respecto al vertiginoso ritmo del cambio económico, particularmente en las naciones en vías de desarrollo.

Sin duda, la globalización está incidiendo profundamente en la forma de actuación del Estado no sólo en lo que respecta a su participación en la actividad económica, sino también en lo que concierne a su participación en la vida social y política. Ante una sociedad más informada, el Estado tiene una exigencia mayor de parte de los ciudadanos para proveer bienes y servicios públicos de más calidad. La dinámica social le impone tareas más complejas y sofisticadas, le demanda un papel más activo para crear mercados e instituciones adecuadas que reduzcan los costes de transacción de la economía, cuyos procesos conforme avanza la globalización se tornan más impersonales. En síntesis, la globalización exige, en un mundo más competido, más eficacia, efectividad y calidad en la actuación del Estado.

Este impacto de la globalización y el avance de los procesos democráticos no ha sido un proceso homogéneo, por lo que los ritmos de cambio en la gestión pública han sido diferenciados.

En los países de elevado desarrollo, las reformas del Estado han sido procesos fluidos, mientras que en los países con menor desarrollo el avance ha sido desigual; en algunos casos se observan cambios lentos, en otros las modificaciones son rápidas y en otros casos (por fortuna los menores) francamente han ocurrido retrocesos.

Sin embargo, a pesar de esta heterogeneidad en la mejora del diseño institucional que enfrentan muchos países, el avance de la globalidad y en la calidad de los procesos democráticos, se ha traducido en exigencias mayores para que la gestión pública sea crecientemente de mayor calidad y con más capacidad para combatir fenómenos indeseables como la corrupción, el desperdicio de los recursos, y la opacidad; se trata de una prioridad, que cada día gana más consenso a nivel mundial. En la agenda económica de un mundo globalizado, es una prioridad insoslayable.

Contrariamente, a lo que predicaban las tesis liberales extremas “mínimo Estado y máximo Mercado”, las tendencias en este nuevo siglo muestran de manera objetiva, la concurrencia del Estado como uno de los agentes rectores no menores del proceso de la globalización (ver Figura 3.1).

Figura 3.1
Dimensión económica del Estado en varios países seleccionados
(Gasto presupuestario del gobierno central como porcentaje del PIB, 2002)

País	% del PIB
Suecia	58.30
Dinamarca	55.80
Francia	53.50
Hungría	52.70
Austria	51.30
Bélgica	50.50
Alemania	48.50
Italia	48.00
Holanda	47.50
Luxemburgo	44.00
Canadá	41.70
Reino Unido	40.70
España	39.90
Japón	38.20
Estados Unidos	35.70
Suiza	34.80
México	19.00

Fuente: OCDE 2004

Los datos de la figura 3.1 son reveladores, muestran que en los países de elevado desarrollo (aún en la Suiza con fuerte tradición no intervensionista estatal), hay un papel destacado para la intervención económica del Estado. Como lo señaló el Presidente de la INTOSAI, el Dr. Kovács en su conferencia magistral:

> "La transformación del Estado (durante el proceso de globalización) no tendría que significar una menor importancia del Estado ya que la demanda por bienes y servicios suministrados por el Estado está en aumento; también en lo que respecta al aseguramiento del estándar mínimo de servicios de seguridad social ofrecidos".

La globalización en su sentido más profundo, no sólo es un proceso económico, sino que tiene también un carácter político y social, implica cambios institucionales y el fortalecimiento de la democracia. En estos dos ámbitos, las instituciones de fiscalización y auditoría de los recursos públicos, asumen una relevancia fundamental.

El Dr. Kovács expresó que uno de los elementos esenciales del mundo globalizado es la extensión del imperio de la ley y el fortalecimiento de la democracia. Esto inevitablemente ha llevado a la existencia de los llamados contrapesos contra el exceso del Poder Central, estos contrapesos, que han cobrado existencia tangible en instituciones que amplían las ramas tradicionales del poder tal como fueron delineadas por los clásicos de la ciencia política.

En efecto, al lado de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, han surgido con fuerza particular otros contrapesos en la forma de instituciones constitucionalmente autónomas, como: Los bancos centrales y otros órganos de supervisión y vigilancia financiera; Cortes Constitucionales, ombdusmen, y en algunos casos las instituciones de auditoría superior. Aun siendo éstas últimas, entidades no constitucionalmente autónomas, el grado de independencia adquirido, y fortalecido por organismos

internacionales como la INTOSAI, les permite erigirse en factores reales de poder (y de contrapeso) en mayor o menor grado.

Es evidente que el proceso democrático en la globalidad no avanza de manera lineal, incluso puede retroceder aparentando avanzar, por ello en la ciencia política –señala el Dr. Kovács- se está hablando más frecuentemente de un déficit democrático actual, en el que periódicamente los mecanismos de control democrático entran en conflicto entre sí. En tales situaciones, las instituciones de Auditoría Superior podrían desempeñar como organizaciones independientes, un papel importante en la disminución de este déficit democrático, aplicando consistentemente los requerimientos de transparencia y efectividad durante su actividad de auditoría[9].

En el mundo globalizado y competitivo, una tarea asignada a las instituciones de Auditoria Superior, es la de contribuir a un gobierno eficaz y de calidad, a través del impulso a la transparencia, una rendición efectiva de cuentas y el combate a la corrupción y a la ineficiencia de la gestión pública. Este propósito será alcanzado, si las instituciones de Auditoría Superior, logran las siguientes metas:

1. Articular un modelo que las convierta en consejeros eficientes del Congreso y del gobierno, por sus conocimientos específicos de alta calidad sobre las operaciones gubernamentales.

2. Imponer una visión más amplia de la auditoría, que observe no sólo una correcta administración financiera de los recursos públicos de corto plazo, sino una visión de largo plazo orientada al desempeño de calidad de la acción gubernamental, que resulte en la provisión de bienes y servicios públicos de alta calidad.

3. Constituirse en instituciones confiables y técnicamente capaces a través de las cuales, los representantes populares y el público en general, puedan exigir una efectiva rendición de cuentas.

Por esta razón, la fiscalización superior ha pasado a un primer plano de relevancia en cada país, y es tema a incluir en las políticas públicas de un Estado verdaderamente moderno, en virtud de que sólo con un Estado democrático avanzado, se dan las condiciones apropiadas para una genuina rendición de cuentas.

Las entidades de auditoría superior, son agencias nacionales responsables de la fiscalización de los ingresos y gastos gubernamentales. Es importante señalar que la extensión de su mandato legal, la independencia, la efectividad y eficacia con que se conducen en el cumplimiento de sus fines varía ampliamente, reflejando los distintos sistemas de gobierno y las diferentes prioridades de política pública aplicadas. No debe olvidarse que el propósito primario de los órganos de fiscalización superior es la supervisión y vigilancia de la gestión de los recursos públicos y la calidad y credibilidad de la información financiera que sustenta dicha gestión.

Las entidades de fiscalización superior, deben proveer una opinión independiente, objetiva y técnicamente fundamentada de la forma en que administran las unidades que ejercen los recursos públicos, no sólo respecto al nivel de cumplimiento de las normas, sino de la eficacia y eficiencia con que se realizan y el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas gubernamentales.

De acuerdo con la Declaración de Lima (1977), los cuatro objetivos que tienen que cumplir las Instituciones de Fiscalización Superior, al auditar los recursos públicos son los de promover:

[9] En la transformación y desmantelamiento de los sistemas políticos de los países de Europa Oriental, las instituciones de Auditoría Superior han jugado un papel de primera importancia, especialmente en lo que respecta a la compleja transición hacia la democracia y el restablecimiento del sistema de mercado, a través de apoyar el establecimiento del imperio de la ley y convertirse en la conciencia crítica de la sociedad.

a) El uso adecuado y efectivo de los fondos públicos;
b) El desarrollo de una sana administración financiera del sector público;
c) La ejecución apropiada y apegada a la legalidad de las actividades administrativas del sector público; y
d) La difusión de sus hallazgos, a las autoridades públicas pertinentes: Congreso y público en general, a través de la publicación de informes rigurosos y objetivos.

3.1.2 Una reflexión sobre los modelos de fiscalización

Si bien hay un consenso creciente de las virtudes de la supervisión y de la rendición de cuentas, respecto al manejo de los recursos públicos, en la práctica no hay un consenso acerca de cómo efectuar técnicamente hablando esa supervisión. Por esta razón, existen diferentes enfoques o modelos de auditoría externa. En realidad existen tres grandes modelos de fiscalización superior a saber[10]:

1. Modelo anglo-sajón parlamentario o Modelo Westminster
2. Modelo de Corte o Tribunal de Cuentas, o Sistema Napoleónico
3. Modelo de Consejos de Auditoría

La figura 3.2 muestra los países y regiones que siguen cada uno de los modelos de fiscalización superior.

Figura 3.2
Modelos de fiscalización en el mundo

Modelo Parlamentario Anglo-Sajón	Modelo de Tribunal de Cuentas	Modelo de Consejos de Auditoría
Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, la mayoría de los países de la Commonwealth, incluyendo varios países de Europa como Irlanda, Dinamarca, Hungría, y países de América Latina, como México, Bolivia, y Costa Rica, entre otros.	Francia, los países latinos de Europa como Italia, Rumania; otros países de Europa como Grecia. Países francófonos de África y Asia, y algunos países de América Latina como Brasil.	Algunos países de Europa (incluyendo Alemania, Holanda, Polonia), y otros países de Asia incluyendo Indonesia, Japón, Corea. En América Latina destaca Argentina.

Modelo anglo-sajón parlamentario o Modelo Westminister

En este modelo, la Oficina de Auditoría Nacional es un órgano de fiscalización superior, que reporta al Parlamento. Es un sistema monocrático, en el que existe un Auditor o Contralor General nombrado por el Parlamento. El Auditor Superior, aunque reporta al Parlamento, cuenta con independencia suficiente para su labor, es decir tiene autonomía técnica y de gestión. La Oficina de Auditoría está compuesta por un cuerpo profesional nombrado por el propio auditor en uso de sus facultades. La Oficina de Auditoría tiene que someter al Parlamento reportes periódicos sobre el estado financiero y de las operaciones del gobierno, en los que se incluyen sus observaciones y recomendaciones. Por lo general, bajo este sistema, las recomendaciones no tienen carácter vinculatorio, y la Auditoría Superior tampoco tiene función judicial, sin embargo sus hallazgos pueden ser pasados a las autoridades correspondientes para acciones legales que pueden concluir con sanciones diversas.

[10] El modelo latinoamericano de fiscalización bajo la forma de Contraloría General, es un modelo sui-generis, de no fácil ubicación. Por un lado, están las contralorías autónomas, que independizan la fiscalización del Congreso y, por otro lado, están las contralorías no autónomas que dependen del Congreso. En el primer caso tenemos a Perú, Venezuela, Chile y Colombia. En el segundo caso, tenemos las contralorías de Bolivia y Costa Rica. En ambos casos, las Contralorías retienen varios aspectos del modelo anglo-sajón como: una dirección unipersonal, ausencia de funciones jurisdiccionales y recomendaciones con carácter no vinculatorio.

Este modelo, es utilizado por los Estados Unidos, Reino Unido y los países de la Commonwealth como Australia, Canadá, India, diversos países de América Latina y del Caribe, y países de África sub-sahariana.

Modelo de Corte o Tribunal de Cuentas (o Modelo Napoleónico).

En este modelo, la Institución de Auditoría Superior, denominada Corte o Tribunal de Cuentas, tiene autoridad judicial y administrativa y es completamente independiente de los poderes Ejecutivo y Legislativo. La Institución, parte integral del Poder Judicial, puede emitir resoluciones judiciales sobre el cumplimiento de las operaciones y regulaciones del gobierno federal y también para asegurar que los recursos públicos sean ejercidos adecuadamente de acuerdo con la normatividad aplicable[11]. Es un sistema colegiado, en el que existe un Presidente del Tribunal, nombrado fundamentalmente por los magistrados pertenecientes a la institución[12]. Los miembros del Tribunal de Cuentas incluido su Presidente cuentan con una fuerte independencia y autonomía constitucional en virtud de que los cargos de mayor jerarquía una vez nombrados son inamovibles, duran períodos muy extensos de tiempo, prácticamente hasta el retiro o jubilación del funcionario. El Tribunal está compuesto por un cuerpo profesional, basado en un servicio civil de larga tradición. Esto no implica que el Tribunal, no proporcione informes al Parlamento, lo hace pero no está obligado a hacerlo. Las recomendaciones del Tribunal tienen carácter vinculatorio. Se dice que este modelo, tiende a privilegiar las auditorías de legalidad y cumplimiento, pero recientemente los tribunales de cuentas han comenzado a enfocarse hacia las auditorías de desempeño, lo cual cambiará la composición de su staff tradicionalmente monopolizado por los abogados y magistrados.

Este modelo, es utilizado por Francia, países latinos de Europa, como Rumania, Grecia, Italia, Portugal, España, y Turquía; los países africanos francófonos y algunos países de América Latina como Brasil.

Modelo de Consejos de Auditoría

En este modelo, la Institución de Auditoría Superior está constituida por un cuerpo de auditores independientes, que reporta al Parlamento. Es un sistema colegiado, en el que existe un colectivo de auditores con un Presidente, cargo éste último que suele ser rotatorio durante el período de vigencia del Consejo. Normalmente, el colegiado puede ser reelegido por una ocasión. El Consejo de Auditores, es nombrado por el Parlamento o por un mecanismo plural. El Consejo de Auditoría, tiene carácter de coadyuvante del Parlamento en sus tareas de vigilancia del uso de los recursos públicos, cuenta con independencia suficiente para su labor, es decir, tiene autonomía técnica y de gestión.

Las Oficinas de Auditoría adscritas al Consejo, también funcionan con base en cuerpos colegiados formando comités y subcomités de decisión. Los consejos de auditoría al más alto nivel y a los niveles intermedios suelen adoptar diversas metodologías de auditoría sin privilegiar un enfoque particular. Esta Institución, bajo el modelo de Consejos, está compuesta por un cuerpo profesional multidisciplinario y su composición depende del enfoque que prevalezca en el Colegiado.

Como en el caso de la Oficina de Auditoría del modelo anglo-sajón, el Consejo de Auditoría, tiene que someter al Parlamento reportes periódicos sobre el estado financiero y de las operaciones del gobierno, en los que se incluyen sus observaciones y recomendaciones. Por lo general, bajo este sistema, las recomendaciones no tienen carácter vinculatorio, y tampoco tiene el Consejo función judicial alguna, sin

[11] Una excepción importante es el Tribunal de Cuentas Europeo, que no tiene funciones jurisdiccionales.

[12] Aunque puede darse el caso de que haya una intervención del Presidente de la República en el nombramiento final del titular del Tribunal de Cuentas, como en el caso de Italia. Sin embargo, la licencia está limitada ya que el titular del Poder Ejecutivo sólo puede nombrar a funcionarios que son magistrados, no puede nombrar al cargo a un individuo que no haya hecho una carrera de magistrado.

embargo sus hallazgos pueden ser pasados a las autoridades correspondientes para acciones legales, que pueden concluir con sanciones diversas.

Este modelo, es utilizado por los países asiáticos como Japón, Corea, Indonesia y en algunos países europeos como Holanda y Alemania. En América Latina, el ejemplo por excelencia de la auditoría basada en Consejos es Argentina.

La figura 3.3 muestra un comparativo de los modelos de fiscalización externos.

Figura 3.3
Modelos de fiscalización en el mundo

Modelo Anglo-Sajón Parlamentario	Modelo de Corte o Tribunal de Cuentas	Modelo de Consejos
La entidad reporta al Congreso	Es libre o no de informar al Congreso.	La entidad reporta al congreso
Modelo monocrático. Un auditor general concentra enorme poder en la toma de decisiones sobre fiscalización.	Modelo Colegiado. Generalmente, los miembros del tribunal seleccionan a uno de ellos, para que actúe como presidente del tribunal	Modelo colegiado. Colectivo de auditores con una presidencia rotativa
Salvaguardas para asegurar la independencia del Auditor, otorgándole autonomía técnica y de gestión. Hay auditores generales con fuertes salvaguardas como la inmunidad y auditores con pocas salvaguardas, que lo hacen vulnerable a la influencia política.	Independencia absoluta. Fuerte independencia de los miembros del tribunal, en virtud de la casi inamovilidad de sus cargos (tiempo no limitado o muy extenso)	Fuertes salvaguardas para mantener su independencia, excepto en los momentos cercanos a su renovación
Fuerte enfoque en las auditorias financieras y de desempeño, con énfasis menor en las auditorias de legalidad.	El principal enfoque de Auditoría es verificar la legalidad de las operaciones.	El modelo colegiado acepta una amplia variedad de enfoques, debido a que la colegialidad se extiende a subcomités
Participación del Congreso a través de un Comité de Cuenta Pública (o de vigilancia en el caso de México), que trabaja con el auditor. El Comité, es tradicionalmente presidido por un miembro de la oposición. Su trabajo se basa en los reportes del auditor.	No existe un Comité de Cuenta Pública expreso en el Congreso. El Tribunal puede, sin estar obligado, informar de sus hallazgos al Congreso.	Los auditores informan al Congreso y por ello existe un Comité de Cuenta Pública, pero tiende a ser semi-activo.
Existencia de un mecanismo formal en el que el gobierno y las agencias fiscalizadoras, deben responder a las observaciones. Sin embargo, se pone poco énfasis (no siempre) en el carácter vinculatorio de las recomendaciones del Auditor.	El seguimiento de los reportes del tribunal por el Congreso no es intenso. Generalmente, los miembros del tribunal son jueces y pueden imponer castigos jurisdiccionales.	El colectivo es elegido por el Congreso. No existe un mecanismo formal en el que el gobierno y la agencia fiscalizadora deban responder a las observaciones. Se pone poco énfasis en el carácter vinculatorio de las recomendaciones.
El principal staff es de contadores, economistas y financieros.	El principal staff es de abogados.	La composición del Staff estaría reflejando los enfoques principales de auditoría del colectivo.

3.1.3 Fortalezas y debilidades de los modelos de fiscalización

Con la finalidad de intentar llevar a cabo una reflexión sobre el diseño institucional de fiscalización superior más apropiado para México, a continuación se examinan las fuerzas y debilidades de los principales modelos de fiscalización superior que rigen al mundo.

Modelo parlamentario anglo-sajón

(a) Los riesgos de la concentración del poder.

El modelo anglo-sajón de Oficina de Auditoría Nacional, tiene un carácter monocrático, es decir, todos los poderes y responsabilidades están concentrados en el Auditor General más que en la Institución. Esto implica, que el Auditor General concentra de manera individual gran autoridad y enorme poder (y responsabilidad). Para que la Oficina de Auditoría adquiera prestigio ante la sociedad, el Auditor debe tener un alto nivel de credibilidad social, debe poseer cuando menos una impecable integridad personal. A pesar de ello, el riesgo de abuso de poder que se deriva de una estructura monocrática es elevado.

En los países avanzados, en los que prevalece este modelo monocrático de fiscalización, el riesgo de concentración de poder se resuelve por la calidad del marco institucional existente largamente construido. En dichos países, un posible abuso de poder es neutralizado por el juego de los contrapesos democráticos, que funcionan de manera eficiente.

Sin embargo, el riesgo es mayor en los estados con un marco institucional menos avanzado, con instituciones en transición democrática, donde prevalecen elevados niveles de corrupción y donde hay proclividad a un mal uso de la autoridad.

La debilidad del marco institucional puede propiciar que el Auditor intente acrecentar aún más sus poderes, generando tensiones innecesarias con las entidades fiscalizadas o con el Congreso, lo cual tiende a debilitar su papel como asesor especializado del mismo, sin que ello implique una ganancia en independencia. Esta situación se agrava, si la integridad del Auditor General es cuestionada y se convierte en un problema serio.

En estos países una forma recurrente de resolver este riesgo, ha sido imponer en la legislación relacionada con la fiscalización, una cláusula de remoción. Sin embargo, a fin de no debilitar la independencia del Auditor General, el procedimiento formal de remoción debe ser articulado con gran sabiduría técnica, para que socialmente no se perciba que un eventual juicio de remoción sea una sanción política, lo cual debilitaría la independencia que debe tener la Institución de fiscalización. Si existe el peligro de que al aplicar la cláusula de remoción, se genere en el ámbito social, la sospecha de que obraron los motivos políticos, se aconseja implementar en el proceso de cambio del Auditor alguna medida, que implique una reforma política trascendente en el marco legal de la fiscalización, que borre los aspectos negativos del proceso de remoción. Por ejemplo, cuando las oficinas de auditoría de los países de Europa, que pertenecieron al bloque comunista, cambiaron al Auditor General, se procedió a constituir oficinas de Auditoría, basadas en Consejos o en Tribunales, lo cual significaba en la práctica un cambio del modelo fiscalizador, y el abandono del modelo monocrático (Rumania por ejemplo, eligió un Tribunal de Cuentas, mientras que Polonia eligió un modelo de Consejo).

Aún procediendo de una manera cuidadosa en la implementación de una reforma que cambie el modelo de fiscalización, existen riesgos latentes, ya que se puede generar ineficiencia y costos elevados, si el ente de fiscalización sometido al cambio no está preparado para ello. En efecto, los cambios estructurales realizados como golpes de Timón pueden ser contraproducentes; como quedó demostrado con la ola de políticas de liberalización financiera, que terminaron en innumerables quebrantos financieros alrededor del mundo. Estos efectos negativos provocados por cambios abruptos en las reglas e instituciones, es el argumento fuerte, de los partidarios del gradualismo. Para estos

partidarios, un cambio al modelo de fiscalización debe ser precedido por transformaciones al interior de la institución de fiscalización y de otras modificaciones mayores al marco institucional, legal y político, que permitan explotar al máximo posible el cambio estructural asociado con la adopción del nuevo modelo de fiscalización. Los cambios institucionales vertiginosos realizados en los viejos países comunistas de Europa Oriental, en la mayor parte de los casos tuvieron que ser frenados, procediéndose en su lugar a introducir gradualismo en los ritmos de cambio institucional, incluido el de las instituciones de fiscalización superior.

(b) Los riesgos de la complejidad de la relación entre el Parlamento y el órgano de fiscalización

El modelo anglo-sajón funciona mejor cuando el Parlamento, especialmente el Comité de Cuenta Pública (o Comité de Vigilancia) es muy activo y da un seguimiento muy estrecho a los informes, reportes y opiniones generados por el Auditor General. El legislativo controla al gobierno; el Auditor General brinda la información y las herramientas para hacerlo de manera efectiva. Pero si el legislativo, el Comité de Vigilancia o de Cuentas no actúa en base al trabajo del Auditor, este modelo de fiscalización no funciona adecuadamente. El Parlamento a través del Comité de Cuentas, debe asegurarse que el gobierno y los entes fiscalizados respondan a las recomendaciones del Auditor, y que las implementen, pero sobre todo que mejoren sus prácticas de gobierno y con ello la calidad del gobierno.

Si el Parlamento mantiene una débil supervisión del gobierno, el cambio que se necesita para fortalecer la fiscalización es todo un reto, implicaría de parte del Auditor trabajar talentosamente para convencer al Comité de Cuentas, encargado de la vigilancia, y al Parlamento en su conjunto, de que se requiere de su involucramiento para apoyar los esfuerzos de rendición de cuentas, y de que dichos esfuerzos requieren un seguimiento minucioso.

Cabe señalar que la tendencia a una menor vigilancia del gobierno, por parte del Parlamento, se debe a que normalmente la actividad de este último se concentra en la parte de la asignación presupuestaria y en mucho menor medida en la labor de supervisar la ejecución del gasto, dado que dicha supervisión descansa en el Auditor General.

¿Qué puede hacerse para involucrar de manera más activa y efectiva al Parlamento en la labor de vigilancia?

El Auditor General debería estar más vinculado con el Parlamento y debería tener como una de sus estrategias centrales, la de fortalecer su relación con el Parlamento, cuidando al hacerlo de preservar su independencia. Esta relación más estrecha con el Parlamento, puede ser llevada a cabo a través de lo siguiente:

- Impulsando reuniones estratégicas periódicas entre la Auditoría y el Parlamento, especialmente con el Comité de Cuenta Pública. El Auditor General debe mantener una comunicación constructiva con el Parlamento.

- Realizando informes de auditoría de alta calidad profesional, ganando prestigio por su objetividad y juicio independiente de tal manera que su opinión técnica sea requerida cada vez más por el Parlamento en los diversos temas de interés del órgano legislativo.

- Mejorando la sensibilidad de la Auditoría Superior, para detectar los temas estratégicos especializados que sean del mayor interés parlamentario, con la finalidad de proporcionar reportes altamente especializados de elevada rigurosidad técnica, pero sin atentar contra su autonomía.

- En los países avanzados, las instituciones de fiscalización superior, utilizan el instrumento mediático de la información pública, para hacer más difícil que el gobierno federal y los entes fiscalizados evadan responder a las recomendaciones. Esta táctica, da mejores resultados si el Auditor General

actúa conjuntamente con el Parlamento a través del Comité de Cuentas. Los fiscalizadores de países avanzados con gran tradición democrática, como Suiza y Nueva Zelanda, consideran que al hacer públicos sus informes anuales de auditoria, se genera un saludable efecto en el comportamiento de los entes fiscalizados. El resultado es que la revelación pública de información estimula la solventación de las observaciones. Resultados menos satisfactorios con esta estrategia se obtienen en los países con menor tradición democrática, que aplican este modelo de fiscalización, debido a que el conjunto de instituciones del Estado históricamente, ha observado debilidades para forzar el cumplimiento de las leyes, en tal caso, la revelación pública de los informes anuales de auditoría del órgano de fiscalización no es suficiente, para que los entes del gobierno auditados acaten las recomendaciones, situación que se agrava si prevalece en el país una tasa elevada de impunidad.

- En algunos países que siguen este modelo, la sociedad civil puede convertirse en un factor para que converjan los esfuerzos de la Auditoría General y del Comité parlamentario encargado de la vigilancia de los recursos públicos. En Sudáfrica existe una organización no gubernamental (PSAM), que trabaja estrechamente con el Comité de Cuentas del Parlamento para dar un seguimiento puntual a las respuestas de los entes fiscalizados respecto a las observaciones y recomendaciones contenidas en los informes del Auditor General. En Inglaterra, durante el proceso de ejecución de las auditorías, hay la participación ciudadana, la cual a través de organismos no gubernamentales no sólo certifica la calidad de las mismas, sino que da seguimiento a la solventación de las recomendaciones y observaciones vertidas.

- En diversas oficinas nacionales de auditoría bajo el modelo anglo-sajón, sus recomendaciones suelen no tener un carácter vinculatorio, lo cual puede significar que las entidades fiscalizadas no estén motivadas a responder ni a implementar los cambios sugeridos. En las sociedades, en las que rige una gran tradición en rendición de cuentas, los entes fiscalizados se preocupan por responder a los auditores, cosa que no es común en las sociedades con poca tradición democrática. Para estas últimas, lo más recomendable es que las recomendaciones de auditoría tengan carácter vinculatorio.

(c) Los riesgos de una división parlamentaria conflictiva en lo relativo a la rendición de cuentas.

Una de las fortalezas del modelo anglo-sajón es que promueve una buena fiscalización, si el Parlamento trabaja conjuntamente con el Auditor General para dar seguimiento a las respuestas de los entes fiscalizados a las recomendaciones y observaciones. Sin embargo, esta fortaleza puede ser una debilidad, en los casos en que el Parlamento y el comité encargado de la vigilancia de los recursos públicos, se fragmenta; de un lado los congresistas que pertenecen al partido político que ejerce el gobierno interesados en proteger al gobierno, y por otro lado, los congresistas de la oposición. Los primeros, estarán motivados para no ejercer una estricta vigilancia y rendición de cuentas, por el impacto electoral negativo que pudieran tener las acciones de fiscalización. Los congresistas pertenecientes a los partidos políticos opositores, querrán ejercer una vigilancia y rendición de cuentas muy severas, aún a riesgo de extralimitarse. Una resolución a este complejo dilema, bajo este modelo de fiscalización, radica en que la Institución de Fiscalización logre consolidar una elevada reputación profesional, basada en la solidez de sus auditorías, su objetividad y su carencia de sesgo político.

Modelo de Tribunal de Cuentas o Modelo Judicial.

(a) Los riesgos de la complejidad del modelo

El modelo judicial a través de Tribunales de Cuentas o Cortes tiene el inconveniente, de la complejidad, de su sistema altamente formalizado de chequeos y balances. Es un modelo, que trabaja bien si los participantes principales tienen un conocimiento sustantivo de sus roles y un elevado entrenamiento, que les permite cumplir satisfactoriamente con sus deberes. No es casualidad que este modelo se haya

implantado de manera fértil en Francia, país en el cual hay una burocracia estatal sofisticada, con una tradición de servicio civil que se remonta al siglo XIX.

En virtud de que el sistema de fiscalización judicial es complejo y sofisticado, puede ser muy difícil hacerlo operar con eficiencia, si consideramos que hay límites a la capacidad humana y que puede haber falta de recursos para operarlo. En efecto, el sistema judicial de fiscalización demanda una gran cantidad de recursos, no siempre fáciles de obtener. En estas circunstancias, los controles que requiere el modelo judicial, pueden se aplicados de manera mecánica. En tal caso, la fiscalización tiende a debilitarse.

¿Cómo hacer frente a los retos que demanda el modelo de fiscalización judicial?

- La estructura burocrática que demanda el modelo judicial, en ausencia de recursos suficientes, puede resolverse si los recursos disponibles se enfocan de manera estratégica jerarquizando el campo a fiscalizar. Así, la fiscalización se podría enfocar hacia las áreas de más alto riesgo y donde el gasto y los ingresos públicos estén concentrados.

- Racionalizar estratégicamente el uso de los recursos que demanda la complejidad del modelo judicial, requiere de realizar una sólida planeación estratégica, para identificar los bloques y áreas más problemáticos y de mayor absorción de recursos. A pesar de lo estilizado que sea el modelo, puede dejar fuera de su óptica fiscalizadora áreas estratégicas de poco impacto presupuestal pero que tienen que ver con la competitividad global de la economía, nos referimos a las áreas de regulación y supervisión estratégicas como: las comisiones de competencia y desregulación, las comisiones de supervisión financiera, las comisiones dedicadas a la regulación de las telecomunicaciones, etcétera.

- Debido a que en el modelo judicial se prioriza las auditorías de legalidad, el entrenamiento debe basarse en el fortalecimiento de los conceptos jurídicos. La absorción de recursos que demanda el modelo judicial, perjudica la calidad y cantidad del staff de auditores para realizar auditorías de desempeño. En este sentido, hay un gran riesgo de que no perciban con la profundidad debida los funcionarios que dirigen la fiscalización, qué tan eficientemente se han gastado los recursos públicos.

(b) Las paradojas del modelo judicial de fiscalización.

Este modelo tiene la desventaja de que no es flexible como lo requiere un mundo con mayor innovación y globalidad, pero a la vez tiene la ventaja de que contribuye al juego de los contrapesos institucionales necesarios para una mejor rendición de cuentas y el refinamiento del proceso democrático.

(c) El impacto del debilitamiento del papel del parlamento en la fiscalización

En el modelo judicial, el órgano de fiscalización superior es un Tribunal de Cuentas, y goza de plena independencia respecto al Parlamento; esta circunstancia propicia un menor rol del Parlamento en la rendición de cuentas.

Si bien la independencia del órgano de fiscalización respecto al Parlamento promueve una menor contaminación política del proceso de rendición de cuentas, tiene el inconveniente de que al alejar al Parlamento de este proceso, se reduzca la transparencia y apertura del proceso de fiscalización. En los hechos, bajo este modelo hay muy poco debate público de los hallazgos de auditoría por las Cortes o Tribunales de Cuentas. Los defensores de este modelo, aducen que las agencias de acceso a la información pueden cubrir esta deficiencia. Sin embargo, sin un seguimiento técnico sistemático con metodologías modernas y evaluaciones críticas pero rigurosas, difícilmente podrá hacerse una evaluación a fondo del trabajo fiscalizador de los tribunales de cuentas.

¿Qué puede hacerse para evaluar la calidad técnica de los órganos fiscalizadores con autonomía constitucional como lo son los tribunales de cuentas?

Una solución es someter al órgano de fiscalización a una evaluación, por una entidad de fiscalización de prestigio internacional. Esta opción, es interesante sin embargo, tiene la gran desventaja de constituir un proceso no sistemático.

Una solución que parece más adecuada, es la creación de un órgano técnico especializado en la evaluación institucional, el cual tiene que ser independiente[13].

Una acción complementaria, pero no de menor importancia, es que el órgano de fiscalización bajo este modelo -el Tribunal de Cuentas- abra su información al escrutinio público, mediante informes periódicos. Estos informes y reportes deberán también ser enviados al Parlamento.

En virtud de que el órgano de fiscalización superior tiene funciones jurisdiccionales, la apertura de la información al público puede ser selectiva, dado que su fiscalización puede culminar en responsabilidades penales, pero puede causar daño a individuos si informa hechos que todavía no tienen sentencia definitiva y pueda no haber culpabilidad. En este sentido, es muy importante, que los Tribunales de Cuentas publiquen también los casos de absolución jurídica.

(d) Riesgos de conflicto de interés

En muchos casos, con la finalidad de fortalecer financieramente a los tribunales de cuentas, se permite que una parte de los recursos que se generan al imponer multas y castigos, a los individuos y entes fiscalizados, se destinen a dichos tribunales. Esto sin embargo, representa un claro conflicto de interés, dado que los tribunales de cuentas se benefician de sus propias decisiones lo que implica que la imparcialidad de los juicios quede comprometida. Lo más sano es (como ocurre con un sistema judicial normal) que los recursos obtenidos de las sanciones se canalicen al gobierno central o a los departamentos que más los necesiten.

Una fortaleza de la fiscalización basada en el modelo judicial es que sus observaciones y recomendaciones suelen tener carácter vinculatorio, dado que el órgano fiscalizador tiene facultades para imponer sanciones por su carácter jurisdiccional.

Modelo de Consejos de Auditoría

(a) Ventajas y desventajas de las decisiones colegiadas

El modelo de fiscalización basado en Consejos de Auditoría tiene un carácter colegiado, lo cual evita la concentración en un solo individuo de todos los poderes y responsabilidades del proceso de rendición de cuentas y de control. Esto implica que las decisiones sobre fiscalización se basan en consensos. El modelo de fiscalización colegiado es incluyente y tiene que evaluar un rango amplio de puntos de vista. En un entorno institucional de control débil, un cuerpo colegiado tiene la ventaja de que las decisiones de rendición de cuentas están más equilibradas y previenen contra un mal uso de la autoridad excesiva, como puede suceder con el Auditor General en el modelo anglo- sajón.

[13] Más adelante consideraremos con detalle para el caso de México, una propuesta de fiscalización interesante, basada en la posibilidad de que sea una Unidad Técnica de Evaluación especializada la que se encargue de la valoración del trabajo de los órganos federales autónomos que operan en México (Banxico, IFE, Comisión Nacional de Derechos Humanos, etcétera).

Una desventaja del modelo de Consejos, es que el proceso de fiscalización puede ser muy lento, al depender de los consensos, sobre todo en asuntos y temas del mayor interés de la fiscalización. Para algunos especialistas en el tema, este es el precio que hay que pagar, para tener un sistema de fiscalización incluyente, y equilibrado.

A primera vista, la característica incluyente del modelo de fiscalización basado en Consejos, lo hace apropiado para los países con fuerte tradición federalista o de aquellos países que han experimentado fuertes divisiones étnicas o de gran conflicto. Sin embargo, en la práctica, los países han seguido modelos, que contradicen estas ventajas, por ejemplo, Estados Unidos y Suiza dos países con fuerte tradición federalista adoptaron el modelo monocrático parlamentario anglo-sajón; y si bien Alemania experimentó conflictos de división étnica, estos fueron más de naturaleza político-militar (primera y segunda guerra mundial). La adopción del modelo de Consejos en Alemania ocurrió en el contexto de su alejamiento de cualquier elemento autocrático que recordara al nazismo. Análogamente, el modelo de fiscalización basado en Consejos, y adoptado por Polonia y otros países de la Europa Oriental, obedeció claramente al alejamiento del modelo autocrático socialista imperante en esas naciones. El caso de Argentina es revelador, dado que este país adoptó el modelo colegiado probablemente para alejarse de todo lo que parecieran decisiones unipersonales que recordasen a una dictadura militar.

Uno de los puntos de mayor conflictividad de este modelo de fiscalización se vincula con el nombramiento del cuerpo colegiado de auditores. El primer problema que se tiene que resolver es el del método de renovación de los auditores. Los problemas son diferentes si se determina una renovación total, que los de una renovación escalonada. En el primer caso, podría ocurrir una pérdida de conocimiento corporativo o de liderazgo en caso de que hubiera una renovación simultánea y completa[14]. Además bajo la renovación simultánea, puede ocurrir que el partido dominante en el parlamento en el momento de la renovación, tenga excesiva influencia en los nombramientos del Consejo y ello reduzca la objetividad y la independencia del órgano de fiscalización. Para evitar este inconveniente, se ha diseñado el procedimiento de renovación escalonada, proceso común en órganos autónomos como los bancos centrales. Así, cuando el Consejo de Auditores sea nominado bajo el procedimiento de renovación total, es importante prever que el plazo de finalización de las responsabilidades de los auditores no coincida con el de la renovación del Parlamento, ya que entonces la renovación del cuerpo de auditores, quedaría contaminada políticamente.

Al problema de la renovación del Consejo de Auditores se agrega el del plazo de duración del encargo. Se considera que un plazo muy corto y un plazo muy largo no son convenientes; en el primer caso, los auditores no tendrían el tiempo adecuado para rendir su potencial máximo, y en el segundo caso, la longevidad podría estimular un proceso de estancamiento. La renovación escalonada de los miembros del Consejo de Auditores, podría atenuar estos dos inconvenientes.

La diversidad de enfoques de auditoría característica del Consejo de Auditores, por la libertad que brinda a los cuerpos colegiados, puede traducirse en la posible pérdida de consistencia y calidad de las auditorías. Asimismo, la distribución de responsabilidades administrativas entre los integrantes del Consejo de Auditores, puede estimular las tendencias a construir feudos y a exacerbar conflictos entre los distintos auditores y sus equipos. Este último inconveniente ha sido manejado en el caso del modelo argentino, haciendo rotatorios los puestos de responsabilidad.

La forma en que el Consejo resuelve los inconvenientes anteriormente señalados, se refleja en su capacidad para evitar la dispersión metodológica de sus auditorías.

[14] Este problema ocurrió en México para el caso de la renovación de los consejeros del Instituto Federal Electoral, cuando el Parlamento mexicano optó por una renovación completa. El procedimiento de renovación del cuerpo de consejeros electorales fue complicado, y generó en la percepción de la opinión pública una pérdida no sólo de liderazgo, sino de credibilidad del órgano, dado que la elección de los nuevos consejeros fue realizada sin un consenso parlamentario. Sin embargo, la reputación y calidad del funcionamiento del servicio civil de carrera del IFE, han atenuado este inconveniente.

(b) El papel del parlamento en el modelo de fiscalización basado en Consejos de Auditoría o cuerpo colegiado.

La eficacia del modelo de fiscalización bajo la figura de Consejos de Auditoría es mayor, mientras el Parlamento se involucre más activamente en el seguimiento de los informes de auditoria. También habrá una fiscalización de más calidad, si los entes fiscalizados implementan sistemáticamente las observaciones y recomendaciones del Colectivo de Auditores. En virtud de que estas observaciones y recomendaciones, son producto de deliberaciones consensuadas, su legitimidad y validez deben ser mayores, que las producidas bajo el modelo monocrático anglo-sajón, en el que sólo existe un Auditor General. Sin embargo, si las recomendaciones de este cuerpo colegiado no tienen carácter vinculatorio, y la participación del Parlamento es poco activa, la calidad de la fiscalización y del control tenderá inexorablemente a debilitarse.

El quid de esta cuestión, se centra en que el Parlamento a través de un Comité de Cuentas o de Vigilancia, actúe activamente para asegurarse que el gobierno y los entes fiscalizados respondan a las recomendaciones de los auditores, y que además mejoren sus prácticas de gobierno.

Una actitud displicente del Parlamento ante las acciones del Consejo de Auditores, puede minar fuertemente la autoridad del órgano de control, hasta convertir en simple entelequia la fiscalización superior.

¿Qué puede hacerse ante la displicencia del Parlamento en materia de fiscalización?

- El Consejo de Auditores puede desplegar una activa relación con el Parlamento, y puede acudir a una estrategia de información pública efectiva para hacer que los resultados de sus revisiones sean tema de intensos debates públicos. Los riesgos de remoción del Consejo por esta actitud son menores que en el caso del modelo monocrático, ya que los costos para el Parlamento de una actuación beligerante son significativos.

- El Cuerpo Colegiado puede intentar convencer al Congreso para que legisle con el propósito de lograr, que sus recomendaciones tengan carácter vinculatorio.

- Los Auditores o el Parlamento pueden intentar incorporar a la sociedad civil al proceso de rendición de cuentas, para que esta instancia presione a favor de intensificar la rendición de cuentas efectiva.

- El Consejo puede intentar convencer al Parlamento para que en la legislación pueda realizar revisiones preventivas y no únicamente de posterioridad, o en su defecto, para que los órganos de control interno dependan del Consejo.

- Incrementar la reputación del Consejo como un ente fiscalizador confiable, y con sólida reputación técnica, haciendo valer sus opiniones aún en el caso de que haya fragmentación de los congresistas en el tema de la rendición de cuentas.

3.2 Problemas fundamentales de la fiscalización

3.2.1 Los determinantes de la eficacia de la fiscalización

Las condiciones para el éxito de las instituciones de fiscalización superior.

Antes de realizar una reflexión acerca de los límites y alcances de la fiscalización contemporánea, debemos establecer las condiciones que los especialistas en este campo consideran necesarias para el éxito de las instituciones de fiscalización superior. Estas condiciones de acuerdo a un estudio del Banco

Mundial[15] son: (a) Entorno institucional favorable (b) Mandatos claros (c) Independencia (d) Financiamientos, facilidades y capital humano apropiados (e) Capacidad de compartir experiencia y conocimiento (f) Adherencia a los estándares internacionales de auditoría (g) Credibilidad y (e) Capacidad para administrar los riesgos fiscales de las políticas públicas.

(a) Entorno institucional favorable.

Uno de los determinantes del desempeño económico y social, lo constituye la calidad del marco institucional, los incentivos que genere a los cuales responden los agentes económicos y sociales. El marco institucional puede estar diseñado para tolerar el fraude, los abusos, los incumplimientos de contrato, pero también puede promover el estado de derecho, el combate a la corrupción, la solidez de los equilibrios constitucionales propios de una democracia avanzada.

El Premio Nobel de Economía, Douglass North señaló que el problema del diseño adecuado del marco institucional, es uno de los más complejos de la ciencia social y de las políticas públicas. Según esta visión, las instituciones no son para siempre, su eficacia y desempeño varía con el cambio económico y el paso del tiempo, deben por lo tanto estar en adecuación permanente. Construir instituciones flexibles, ágiles y eficientes es un proceso de largo plazo que requiere de gran tenacidad.

Las entidades de fiscalización superior, funcionan dentro de un amplio marco institucional, y en las últimas dos décadas, han sido objeto de rediseños y reingenierías a lo largo del mundo. Estas entidades, solo pueden cumplir con sus objetivos fundamentales, si la conducción de su trabajo (las auditorías y evaluaciones) y sus hallazgos se utilizan efectivamente para promover la rendición de cuentas. En muchos países, los procesos derivados de las cuentas públicas presentan graves deficiencias como: falta de dictamen; seguimiento nulo de las observaciones; débil incidencia en la práctica de la gestión gubernamental de los entes fiscalizados, Parlamento débil; Ministerio de Hacienda omnipotente que puede desconocer resultados fundamentales de los temas y del contenido de las auditorías; impunidad; flagrantes abusos identificados por la institución de fiscalización superior que no son perseguidos, y en algunos casos el propio trabajo del órgano puede ser saboteado.

Mucho del trabajo del órgano de fiscalización superior, puede no conducir a una efectiva rendición de cuentas y tampoco a una mejor calidad del gasto público, si el marco institucional no lo permite debido a un entorno legal deficiente, instituciones débiles, un clima favorable a la no rendición de cuentas, eficacia de los grupos de interés para eludir la rendición de cuentas, etcétera.

(b) Mandatos claros

Los mandatos de auditoría deben estar anclados en un conjunto preciso de reglas y leyes, emitidos por el Parlamento. Sin embargo, antes de suscribir estas reglas y leyes, tiene que quedar muy claro en el marco legislativo la independencia de los auditores y las responsabilidades y alcances de los auditores superiores, así como de los entes a ser fiscalizados. Debe ser claro también, el papel que jugará la rendición de cuentas y el proceso de auditoría en el ciclo presupuestario. Países con una tradición reducida de rendición de cuentas, han logrado avanzar, incorporando el concepto de auditorías dinámicas, con el afán de que el órgano de fiscalización adquiera peso en el proceso presupuestal y los entes se vean más comprometidos a rendir cuentas. En todo caso, sin una delimitación precisa desde el punto de vista legal del papel de la fiscalización en el ciclo presupuestario, tiende a debilitarse la rendición de cuentas y la calidad de la fiscalización superior.

[15] Ver el artículo, *Features and Functions of Supreme Audit Institutions*, número 59 de octubre de 2001, de la publicación Premnote, Public Sector, Banco Mundial.

(c) Independencia

En los países con elevado desarrollo económico, se otorga un peso decisivo a la independencia del (los) Auditor(es) Superior(es) para garantizar una buena fiscalización. Esta independencia, es esencial para el desarrollo de un proceso de fiscalización técnicamente sólido y con capacidad para enfrentar las presiones políticas del Parlamento o de los poderosos grupos de interés. Bajo el modelo de fiscalización judicial, la independencia se garantiza por su estatuto de Corte, por la inamovilidad de los magistrados, al retener el cargo de auditor prácticamente por toda la vida y por su derecho a diseñar su propio programa de actividades. Bajo los modelos de fiscalización parlamentarios, y de Consejos, la independencia es un asunto más complejo, dado que hay una amenaza latente del Parlamento para intervenir en el trabajo de los auditores superiores en función de la correlación de las fuerzas políticas. Sin embargo, esta consideración debe ser matizada, por lo siguiente:

La independencia del órgano de fiscalización tutelado por una Corte de Auditoría puede ser solamente formal, pero no real si la fiscalización no trasciende en sus detalles fundamentales a la opinión pública (transparencia) y si hay una ausencia de la sociedad (el Congreso fundamentalmente) para dar seguimiento sistemático de sus resultados.

En el modelo de fiscalización judicial, la Corte tiene una autonomía total, de manera que el Congreso deja de jugar un papel relevante en la rendición de cuentas; en tal caso se pierde una fuente valiosa de información inherente a un Congreso fuertemente enfocado a la rendición de cuentas. Es decir, si el Congreso deja en manos de un órgano autónomo la rendición de cuentas, y deja de ser un factor principal en la misma, hay menos interés de los grupos sociales que manejan información valiosa para transmitirla a los representantes de la nación, simplemente esta deja de fluir al Congreso y a la Sociedad. En efecto, a través de un Congreso activo en la rendición de cuentas, se puede reunir de manera sistemática información extremadamente útil a la fiscalización.

Asimismo, al dejar todo el proceso de fiscalización en manos de la Corte, o del órgano autónomo, la opacidad gana terreno, y aunque exista acceso a la información pública, falta el seguimiento sistemático y ordenado, que no puede brindar la Corte de Auditoría inmersa en los procesos tanto de fiscalización como jurisdiccionales. Por esta razón se ha promovido, en varios países que la Corte proporcione informes especiales al Congreso, y este sea más pro-activo en la rendición de cuentas y en la evaluación del desempeño del gobierno. Sin embargo, como vimos al analizar el modelo de fiscalización parlamentario, si el Congreso no tiene el mecanismo efectivo para tomar parte activa en la fiscalización; inexorablemente tenderá a descuidarla, sus esfuerzos mayores estarán canalizados a la legislación y a la asignación presupuestaria y el control se torna marginal en la agenda legislativa. Un peligro más grave que se visualiza de la desvinculación del Congreso del proceso de vigilancia y fiscalización del gobierno, tiene que ver con el hecho de que el propio Congreso, perderá un activo valioso, consistente en la pérdida de información relevante y sistemática que el órgano de fiscalización va acumulando acerca de la forma de operar del gobierno y de sus agencias; pérdida que le privará de competencia técnica para asignar con calidad el recurso presupuestal.

Una de las contribuciones esenciales de los órganos de auditoría superior en los países avanzados, bajo el modelo parlamentario, es que estos se convierten en activos y valiosos consejeros de los comités de gobierno en materias de gasto, ingreso y deuda pública.

Hay especialistas que afirman que la separación entre el Congreso y la institución de fiscalización, derivado del proceso de autonomía, también perjudica al propio ente de Auditoría Superior, en virtud de que pierde la sinergia que le proporciona la fuerza del Congreso.

d) Financiamientos, facilidades y personal apropiados

Los órganos de fiscalización, para operar eficientemente, requieren de financiamientos, equipos y facilidades adecuados. En los países avanzados, se considera que los entes de fiscalización están integrados por personal altamente calificado, con salarios competitivos; asimismo, suelen contar con equipos que incorporan tecnología de vanguardia y capacitación de calidad internacional. Un problema de los órganos de fiscalización en los países en desarrollo, es que los gobiernos y los parlamentos no siempre reconocen con suficiencia presupuestal, los costos que se tienen que incurrir para tener órganos de fiscalización calificados y competitivos. Se debe reconocer, que formar personal bien calificado y en continua mejora en sus habilidades de fiscalización, para detectar fraudes, ambientes de opacidad y operaciones complejas susceptibles al abuso, requiere de una combinación de entrenamiento, educación y experiencia sumamente sofisticada.

El número de personal autorizado para un órgano de fiscalización debe ser determinado de manera independiente del gobierno. En el caso del Modelo de Consejos, existe la comisión de auditoría quien determina el número de personal apropiado del órgano fiscalizador.

(e) Capacidad de compartir experiencia y conocimiento

En un mundo globalizado, es de fundamental importancia para el mejoramiento continuo de las instituciones de fiscalización, el intercambio de ideas, de conocimientos y de experiencias, lo cual ayuda a la armonización de los estándares de auditoría, a la incorporación de las mejores prácticas de fiscalización mundial, todo lo cual propicia que las instituciones de fiscalización superior puedan cumplir eficientemente con sus mandatos. Por lo tanto, la realización de Foros y congresos internacionales, seminarios de capacitación, conferencias regionales e interregionales, publicaciones e investigaciones son elementos *sine qua non,* para promover el desarrollo de la fiscalización internacional.

Una experiencia valiosa es el aprendizaje que obtiene el personal de las instituciones de fiscalización de su cercanía con los servidores públicos que vigila y que operan los programas de gobierno y tienen a su cargo las agencias. Esta relación estrecha promueve las habilidades para detectar los abusos, la corrupción y las violaciones a las normas establecidas.

(f) Adherencia a los estándares internacionales de auditoría

Por lo general, las auditorías practicadas por las instituciones de fiscalización superior, son técnicamente más sólidas y confiables, si aplican puntualmente los estándares profesionales de auditoría, como los emitidos por la INTOSAI o por cuerpos de auditoría con prestigio internacional. Un problema agudo de las fiscalizaciones en los países en desarrollo, es que no suelen contar con metodologías financiero-contables y económicas uniformes, problema grave que impide que se cuente en lo particular con criterios de unificación de estándares entre los auditores federales públicos y los auditores locales.

(g) Credibilidad.

Los resultados de las revisiones practicadas por las instituciones de fiscalización son menos cuestionados, si la entidad superior goza de gran prestigio profesional por su competencia técnica y su juicio objetivo e independiente. La base de la credibilidad del órgano de fiscalización se sustenta en lo siguiente:

- Elevada competencia profesional y capacidad para promover una rendición de cuentas efectiva.

- Los informes de auditoría y evaluación no son cuestionados.
- Independencia respecto a otros poderes y grupos de interés (gobierno federal, poder legislativo, grupos económicos poderosos, etcétera).

(h) Capacidad para administrar los riesgos fiscales de las políticas públicas.

Una entidad de auditoría superior, adquiere su pleno estatus de capacidad técnica y modernización tecnológica, si es capaz de llevar a cabo una evaluación de los riesgos fiscales relacionados con las políticas públicas, que a menudo convierten (tarde o temprano) pasivos contingentes, en deuda efectiva del gobierno. Esta evaluación debe ser realizada en un marco de transparencia y con el empleo de las metodologías de riesgos más avanzadas.

3.2.2 Límites y alcances de la fiscalización contemporánea

Las entidades de fiscalización superior, enfrentan diversas limitaciones en el cumplimiento de sus objetivos, debido principalmente a la existencia de una diversidad de constituciones con diferentes sistemas económicos, políticos, legales y sociales, situación que hace imposible la existencia de remedios universales, de ahí la proliferación de distintos modelos de fiscalización. A grandes rasgos, las principales limitaciones para una fiscalización efectiva son:

- Independencia limitada de la entidad de fiscalización.
- Falta de calidad profesional y técnica del personal que fiscaliza y que se agrava por experiencia insuficiente, lo que implica que la institución de fiscalización no pueda seguir los cambios operacionales, legales y técnicos de los entes fiscalizados, así como los alcances cambiantes de la fiscalización internacional y las complejidades crecientes de su trabajo en un mundo globalizado.
- Falta de seguimiento de sus hallazgos de auditoría, y del resultado de sus recomendaciones. El control y la vigilancia de los fondos públicos, se debilita si no hay un proceso de seguimiento sistemático de las recomendaciones para que sean implementadas por el gobierno y los entes fiscalizados.
- Límites a la amplitud de las auditorías. En efecto, auditorías restringidas socavan la efectividad del trabajo de las instituciones de fiscalización, y ponen en duda su existencia y razón de ser.
- Falta de acceso de los auditores superiores a la información relevante.
- Lagunas en el marco jurídico de actuación que dificultan el ejercicio pleno de sus atribuciones.
- Falta de reconocimiento y aceptación de las observaciones y recomendaciones del ente fiscalizador entre los fiscalizados.

3.3 Problemas fundamentales de la fiscalización en México

3.3.1 El proceso de construcción del marco institucional apropiado para la fiscalización superior en México.

La búsqueda de un diseño institucional apropiado para la fiscalización de los recursos públicos en México, ha sido un proceso arduo a través del tiempo.

En la época reciente, el proceso de fiscalización siguió un modelo tradicional, en donde las funciones de revisión y control interno de la administración pública, eran ejercidos por una entidad adscrita al Poder Ejecutivo. Así, para llevar a cabo estas tareas fue creada a finales de 1982, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

De manera paralela, el control externo era operado por la Contaduría Mayor de Hacienda, instancia, de añeja edad, puesto que fue creada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 16 de noviembre de 1824. La Contaduría Mayor de Hacienda, había sido instituida como instrumento de la H. Cámara de Diputados, con la tarea de examinar y desglosar la contabilidad de los ramos de Hacienda y Crédito Público, a través de una memoria anual del Ministerio de Hacienda al Congreso, de cortes mensuales de caja y la expedición, clasificación, calificación y liquidación de la deuda pública interior. Catorce años después, se creó el Tribunal de Revisión de Cuentas adscrito a la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual se extinguió en 1846.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, se estableció que la Contaduría Mayor de Hacienda quedaba adscrita al Congreso, y se le facultaba para requerir toda la información en el ejercicio de sus funciones y de reformar la organización y como consecuencia de ello se restituyó el Tribunal, que sin embargo se extinguió a los dos años.

Un avance importante ocurrió en 1876, cuando el presidente Juárez promulgó la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En la Constitución Política de 1917, se facultó a la Contaduría Mayor de Hacienda para revisar y glosar la Cuenta Pública Federal. En 1937, se le atribuyó la facultad para supervisar el cumplimiento de los programas. Es decir, con esta atribución, resultaba claro que al menos en el papel, había una preocupación del Congreso de la importancia de lo que ahora se denomina auditorías de desempeño. Este marco legal prevaleció hasta diciembre de 1978, cuando fue promulgada la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso de la Unión.

Simultáneamente, en 1977, el proceso de fiscalización mundial experimentó una transformación radical, cuando en octubre de ese año los delegados al IX Congreso de la INTOSAI celebrado en la ciudad de Lima, Perú aprobaron el documento moderno que guía la fiscalización internacional, la llamada Declaración de Lima. El éxito de este evento, superó todas las expectativas, ya que a partir de entonces, las entidades de fiscalización superior alrededor del mundo independientemente del modelo de fiscalización que decidieran adoptar, se comprometieron a aceptar unos principios mínimos necesarios para efectuar una fiscalización de calidad (ver anexo A).

La Declaración de Lima, y esto es lo notable, fue un movimiento internacional, que antecedió a muchos de los eventos económicos y políticos importantes que definen la era de la globalidad. En este sentido, se puede afirmar que la fiscalización pública estuvo a la vanguardia de la globalización, y antecedió también al derrumbe del comunismo de la Europa oriental, y a los procesos democráticos que irrumpieron en las últimas dos décadas y compaginó perfectamente con la Nueva Gestión Pública con su énfasis en la administración orientada a resultados. No es casualidad que dos pilares de la Declaración de Lima son el imperio de la ley y el avance democrático. Desde entonces, la Declaración de Lima es considerada con justicia la Carta Magna de la Auditoría de la Administración Pública mundial.

Los principios de la Declaración de Lima, fueron adoptados por la INTOSAI y por las entidades de fiscalización de cada país y sirvieron de base para las reformas de las entidades de fiscalización de la mayor parte de los países, particularmente de los países en proceso de transición democrática (Europa Oriental, y América Latina).

Sin duda, bajo el influjo de la Declaración de Lima, los reformadores mexicanos en 1999, realizaron una transformación institucional de envergadura al marco legal de la fiscalización superior. Varios de los principios de la Declaración de Lima fueron tomados en cuenta. La reforma constitucional que operó,

transformó a la Contaduría Mayor de Hacienda en una Entidad Superior de la Federación con las siguientes características:

- Se adoptó el Modelo monocrático de fiscalización anglo-sajón parlamentario. El nuevo ente, denominado Auditoría Superior de la Federación (ASF), estaría encabezado por un titular, nombrado por el Poder Legislativo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. El titular duraría en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez.

- La Auditoría Superior de la Federación aunque reporta a la H. Cámara de Diputados, estaría dotada de autonomía técnica y de gestión, una condición básica de independencia de acuerdo con la Declaración de Lima.

- La ASF realizaría sus revisiones bajo el principio de posterioridad. La revisión abarcaría el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos en los que disponga la ley. También fiscalizaría los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

- La ASF es el órgano técnico de la H. Cámara de Diputados, para la fiscalización de la Cuenta Pública.

- En el marco de la promulgación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se creó la Unidad de Evaluación y Control, órgano dependiente de la Comisión de Vigilancia, cuyo objetivo fundamental es evaluar si la ASF cumple con los mandatos constitucionales que le fueron conferidos en materia de fiscalización de los recursos públicos.

Las reformas al marco institucional de 1999, han sido un elemento central en el desarrollo de la fiscalización superior de México, sin embargo, a pesar de los avances alcanzados, diversas voces han manifestado insatisfacción con el estado actual de la fiscalización. Esta insatisfacción, se relaciona a grosso modo con los siguientes aspectos:

1. Expectativas muy elevadas derivadas del nuevo marco de la fiscalización superior, y de la consolidación del proceso democrático vinculado con el resultado del proceso electoral del 2000.

2. Avances sumamente lentos en la rendición de cuentas, a pesar de la mayor independencia de la ASF. En efecto, después de cinco años de independencia del órgano, la fiscalización superior parece estancada por una compleja red de trampas sutiles pero efectivas, de carácter Institucional, legal, técnico, organizacional, y político que tiene como consecuencia no poder evitar con atingencia la proliferación de la corrupción, y la impunidad. Asimismo, la sociedad percibe un peso marginal de la rendición de cuentas en el ciclo presupuestal, y tampoco ve mejoras suficientes en la calidad de la gestión pública.

3. Los escándalos de corrupción recientes en el nuevo México de la alternancia democrática, propician la percepción social de que la fiscalización no ha logrado combatir de manera eficiente el uso inadecuado de recursos públicos.

4. Falta de aplicación de sanciones a servidores que incurren en actos ilícitos.

5. Insuficiente cobertura de la fiscalización.

6. Restricciones institucionales, legales y técnicas para que los resultados de las revisiones de la ASF conduzcan a una más efectiva rendición de cuentas.

7. Insatisfacción respecto a la calidad del gasto público, manifestada por organismos nacionales (Banxico, medios académicos) e internacionales (Banco Mundial).

De permanecer esta justificada insatisfacción de los resultados de la fiscalización superior en México, el avance democrático y el imperio de la Ley corren ciertamente grandes riesgos políticos y económicos, ya que no puede hablarse de una sociedad avanzada sin rendición de cuentas efectiva.

La necesidad de construir un sistema de fiscalización verdaderamente moderno para México, está siendo considerado legítimamente como uno de los temas centrales de la Agenda Nacional; parte esencial de las reformas estructurales que el país necesita. *El Foro Internacional sobre la Fiscalización en México y el Mundo* 2005, organizado por la Comisión de Vigilancia de la H. Cámara de Diputados, recoge esta preocupación.

No es casualidad que la Convención Nacional Hacendaria, celebrada en el año 2004 (y cuya finalidad es la modernización financiera del gobierno), haya puesto en sus prioridades el tema de la fiscalización superior. Así, la mesa número 7 abordó el tema *"Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas"*. Como resultado de las deliberaciones, la citada mesa concluyó con una propuesta de reforma constitucional tendiente a modificar a la entidad de fiscalización superior de México.

La propuesta de la Convención Hacendaria, se concentra en modificaciones constitucionales al artículo 73, fracción XXIV; artículo74, fracciones II y IV y artículo 79. Los principales elementos contenidos en la propuesta de reforma de la mesa 7 giraron en torno a dos propuestas:

Propuesta: Primera opción.

Transformar a la entidad de fiscalización superior (ASF), en un organismo público autónomo y crear el Consejo General de dicho organismo. En esta propuesta, el Congreso sigue teniendo las facultades de fiscalización determinadas por el artículo 73 en lo relativo a la regulación del nuevo órgano de fiscalización. Sin embargo, debido al estatuto de autonomía que propone, se le quita la facultad de revisar la Cuenta Pública del año anterior, sólo recibiría de la ASF el informe definitivo relativo a la Cuenta Pública (modificaciones al artículo 74).

Propuesta: Segunda opción.

La Mesa 7, consideró que la propuesta de autonomía difícilmente sería aceptada por la Cámara de Diputados, ya que ello implicaría ceder las facultades de revisión de la Cuenta Pública a un organismo público autónomo. La Mesa propuso como segunda opción, ciudadanizar a la ASF, con un Consejo General como órgano decisorio, con autonomía técnica y de gestión hacia el interior, pero dependiendo de la misma cámara de diputados, para que esto permita – en opinión de los integrantes de la Mesa- que la calificación respectiva a la Cuenta Pública sea con base en lineamientos y criterios de carácter técnico y profesional[16].

En esta propuesta, se mantiene el concepto de "autonomía" del órgano fiscalizador, pero en el contexto en que la Cámara de Diputados mantiene intacta sus facultades de revisión de la Cuenta Pública. Este concepto de autonomía, se refiere a la autonomía técnica y de gestión. En realidad, la propuesta implica claramente convertir el modelo monocrático de fiscalización en un modelo "sui-generis" de fiscalización basado en Consejos o cuerpos colegiados. Se mantiene la forma de elección del titular del órgano, y se establece un Consejo General que será el órgano superior de gobierno y dirección, responsable de vigilar

[16] Esta aseveración de la Mesa es una posición extrema ya que tiende a descalificar a las entidades de fiscalización organizadas bajo el modelo anglo-sajón parlamentario, descalificación que alcanzaría a entidades tan prestigiosas como la GAO, la Oficina de Auditoría Nacional, de Inglaterra, Nueva Zelanda, Suiza, Australia, Canadá entre otras.

el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de fiscalización, así como de velar porque los principios de legalidad, certeza, independencia, profesionalismo, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades de la Auditoría Superior de la Federación.

Los miembros del Consejo General de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación durarán en su cargo cuatro años y podrán ser nombrados nuevamente por una sola vez. Sólo podrán ser removidos, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Titulo Cuarto de esta Constitución.

El funcionamiento del Consejo General de la ASF previsto en esta propuesta, es particularmente novedoso, está integrado por siete miembros: Un ciudadano designado por el Titular del Poder Ejecutivo Federal; un ciudadano designado por el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial Federal; un ciudadano designado por el H. Congreso de la Unión del Poder Legislativo Federal; Un profesor-investigador Universitario designado por la Asamblea General de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior, un Contador Público designado por la Asamblea General del Instituto Mexicano de Contadores Públicos; Un abogado designado por la Barra Mexicana de Abogados y un Ciudadano de reconocida y probada honorabilidad y prestigio designado por la H. Cámara de Diputados Federal.

Análisis de las propuestas de la Convención

Propuesta: Primera Opción

En la propuesta de autonomía, primera opción de la Mesa 7 de la Convención Hacendaria, no se definen los términos de la autonomía. Tiene el inconveniente, de que no adopta un modelo específico de autonomía, no adopta el modelo de corte con funciones jurisdiccionales. No define tampoco, otros cambios institucionales necesarios para que la autonomía funcione con mayor eficacia. No se pronuncia por ejemplo, por la autonomía de la Procuraduría General de la República, evento necesario para que los resultados de las auditorías del órgano fiscalizador tengan un carácter más disuasivo.

La propuesta deja en el aire el carácter vinculatorio de las recomendaciones del órgano de fiscalización superior. Deja de lado también esta propuesta, la necesaria transformación estructural de la ASF en su funcionamiento organizacional, para que como institución autónoma deje de tener las inercias heredadas por la vieja Contaduría Mayor de Hacienda, con las que tiene que hacer frente actualmente el órgano fiscalizador, y pueda avanzar hacia una entidad de alta especialización técnica en los temas relevantes de la actividad estatal (energía, finanzas, educación, combate a la pobreza etc.). Le falta a esta propuesta, cómo aprovechar la valiosa experiencia acumulada de fiscalización especializada de los Órganos Internos de Control de la Secretaría de la Función Pública, para fortalecer al órgano Autónomo de fiscalización propuesto.

Propuesta: Segunda Opción.

En esta propuesta, la ASF se convierte en un órgano de decisión colegiado, que sigue dependiendo del Congreso, respetándose su autonomía técnica y de gestión. Tiene la ventaja de que la composición del Consejo de la ASF, es incluyente. Un defecto de esta propuesta, es la corta duración del Consejo de sólo 4 años. Asimismo, deja abierto el problema del mecanismo de renovación de sus miembros que puede ser total, en cuyo caso permitiría la intromisión del factor político siempre presente en tales momentos, factor que sin embargo, se atenúa por la forma en que se asignan los nombramientos. Sin embargo, sería preferible, una renovación escalonada del Consejo, ya que si procede la renovación total se pierde una valiosa experiencia, se pierde capital humano.

En esta propuesta, el Congreso puede seguir impulsando la rendición de cuentas, sin embargo, no atiende a la necesidad de transformación estructural del órgano mismo de fiscalización, aplicándose las críticas observadas a la propuesta anterior. Implícitamente, esta segunda opción reconoce una transformación gradualista de la ASF. En las dos propuestas, no se incorporan medidas efectivas para que la ASF, tenga un acceso irrestricto a la información de los entes fiscalizados, dejando intacto el problema de los fideicomisos públicos que asumen una figura privada.

Las propuestas surgidas de la Convención Nacional Hacendaria, recogen la inquietud de los especialistas y conocedores en el tema, acerca de la necesidad de adecuar el modelo de fiscalización de México. Sin embargo, estas propuestas, no tocan aspectos fundamentales del marco de la fiscalización que es necesario readecuar para mejorar el proceso de fiscalización superior en México.

Antes de avanzar hacia una propuesta articulada de fiscalización es necesario, hacer un breve diagnóstico de los elementos mínimos operativos y funcionales que debe tener el sistema de fiscalización de México para operar eficientemente.

3.3.2 Los déficit del modelo actual de fiscalización

Los déficit del modelo de fiscalización actual, pueden ser clasificados como internos y externos. Los primeros, se deben a la estructura institucional del marco que rige la fiscalización, y los segundos a las deficiencias con que operan los órganos encargados de la fiscalización, que se originan en algunas inercias defectuosas del proceso democrático, que impide la efectividad plena de la rendición de cuentas en México.

La corrección radical de estos déficit, es una condición sine qua non, para que pueda ser factible construir un proceso de fiscalización con la eficiencia requerida por la sociedad mexicana. Sin embargo, la actual situación política, la inminencia del proceso electoral del 2006, hacen muy improbable, que puedan darse las reformas de Estado (necesarias para una corrección radical) que conduzcan a una reestructuración integral de la fiscalización superior de México.

Los déficit que tiene nuestro modelo actual de fiscalización de origen externo parecen no ser corregibles en el corto plazo, la coyuntura política actual lo impide. Por esta circunstancia objetiva, es aconsejable como veremos más adelante, proceder a efectuar cambios graduales en el marco de la fiscalización superior de México, como preludio necesario de los cambios institucionales que tendrán que ser abordados inmediatamente, después de los cambios en la composición política del país resultantes de las elecciones de julio de 2006.

Realizar cambios radicales a la fiscalización, sin que sean acompañados de una verdadera reforma institucional de largo alcance, que elimine los déficit de origen externo que obstruyen la eficiencia de la rendición de cuentas efectiva y la calidad de la fiscalización, puede limitar los beneficios de un mejor modelo de fiscalización superior.

Déficit de origen externo que limitan la eficiencia de la fiscalización en México derivados de un entorno institucional inadecuado.

A. Falta de un sistema político, institucional y legal, que a nivel funcional, permita el libre juego de los contrapesos de una democracia avanzada. En la actualidad, dado el diseño institucional vigente, el Poder Ejecutivo, concentra enormes poderes fácticos en el manejo presupuestario, que le permite disponer de espacios discrecionales por lo que se dificulta la rendición de cuentas. Por ejemplo, la ASF no ha tenido pleno acceso a la información relevante de algunos entes fiscalizados, lo que ha impedido fiscalizar recursos clave como los pasivos contingentes generados por el Rescate Bancario (por ejemplo, el limitado acceso que tuvo la ASF para fiscalizar los fideicomisos creados bajo el Programa de

Capitalización y Compra de Cartera del FOBAPROA-IPAB)[17]. A la fecha han quedado sin fiscalizar, recursos públicos sustanciales manejados a través de los llamados fideicomisos "privados", que son en realidad fideicomisos públicos.

B. Existencia de lagunas legislativas a través de las cuales, los entes de fiscalización eluden la rendición efectiva de cuentas. El ejemplo más conspicuo de ello, es el que culminó con la anulación de los 32 oficios girados por la ASF a diversos entes del gobierno federal para que procedieran a reducir el valor de los pagarés FOBAPROA del programa de capitalización y compra de cartera y con ello se impidiera reducir el costo fiscal del rescate bancario. Después de esta resolución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación instó al Poder Legislativo para que realice las reformas constitucionales y legales adecuadas a fin de darle verdadera viabilidad y funcionalidad a la ASF, dotándola de herramientas jurídicas claras e inobjetables para que juegue el papel que le corresponde en el control de la actividad financiera del Estado.

C. Inconsistencias institucionales que impiden la fluidez del proceso sancionatorio cuando el ente fiscalizador detecta irregularidades. Si bien la ASF, a partir del 2001 tiene facultades para iniciar fincamientos de responsabilidades penales, esta facultad está sumamente acotada, en tanto que la persecución de los delitos patrimoniales en contra del erario público, relacionados con las auditorías, queda en manos del Poder Ejecutivo, en virtud de que la instancia persecutoria, la Procuraduría General de la República, carece de autonomía y simplemente está en dependencia jerárquica del poder ejecutivo.

D. Falta de un régimen político moderno eficaz (reelección de congresistas, régimen presidencialista bajo una estructura parlamentaria inadecuada, que imposibilita coaliciones funcionales etcétera). Este régimen, propicia que el diseño institucional inadecuado se perpetre legislativamente hablando e impida la fluidez de la fiscalización superior. En este sentido, y en claro contraste con el papel activo jugado por las instituciones de fiscalización de Europa oriental para el establecimiento del imperio de la ley y su conversión efectiva en la conciencia crítica de la sociedad; la Auditoría Superior de la Federación no ha podido asumir este papel, que eventualmente podría coadyuvar más efectivamente a la transición democrática.

Déficit de origen interno que limitan la eficiencia de la fiscalización en México

1. Complejidad del entorno legal. Diversos estudios como el que presentó en el primer ciclo de conferencias el Dr. José Trinidad Padilla López, Rector de la Universidad de Guadalajara (ver anexo B), muestran algunos de los déficits internos asociados al marco legal de la Fiscalización de México, destacándose los siguientes:

- Dispersión en la aplicación de leyes en el ámbito regional. En el estudio conducido por la Universidad de Guadalajara *"Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior"* se observó una gran dispersión en la aplicación de la fiscalización superior en México en el ámbito regional en los rubros valorados por dicho estudio.

- No existe ningún precepto en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), que indique lo que debe realizarse con el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública y una vez

[17] La disminución de la concentración de poder fáctico presupuestario, prevaleciente en los gobiernos autoritarios de la Europa Oriental, fue resuelta por los nuevos regímenes parlamentarios de esos países, dotando a los entes de fiscalización reorganizados, de poderes relevantes en la decisión presupuestaria. Por ejemplo, sin la firma y aprobación del Presidente de INTOSAI, como titular de la Oficina Estatal de Auditoría de Hungría, el Ministerio de Hacienda de ese país, no puede emitir nueva deuda pública. Este hecho, hace que el Ministerio tenga que justificar sus nuevas emisiones de deuda y en el proceso tenga que dar información relevante al Auditor Superior. En otros casos de política pública relevante que implica desembolsos presupuestarios, o políticas de impacto económico relevante para el país, se requiere de la anuencia del Auditor Superior. En el modelo de fiscalización judicial, el Tribunal de Cuentas participa a través de las auditorías preventivas y operativas, del proceso de definición presupuestal de proyectos públicos estratégicos.

suponiendo que se aprueba o dictamina, cuando se da a conocer públicamente, quién es responsable de ello etc, o bien, si existieren observaciones por parte de la Cámara qué sucedería.

- Las disposiciones legales existentes no clarifican el procedimiento para dictaminar o aprobar el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública.

- Complejo, largo y tortuoso proceso de responsabilidades sancionatorias y resarcitorias. Se requieren reformas a las leyes y normas para lograr la eficacia de las sanciones y un enforcement que apuntale a la rendición de cuentas.

2. Falta de Independencia en algunos entes de fiscalización. El citado estudio de la Universidad de Guadalajara (UG) establece el concepto de Autonomía Plena de la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) y considera tres dimensiones que definen dicha autonomía (i) Gestión interna (ii) Determinación de su universo de trabajo (iii) Capacidad para determinar sanciones e iniciar directamente los procedimientos correspondientes. Los tres atributos son satisfechos por la LFSF, y por algunos legislaturas locales avanzadas, más no son satisfechos en muchas legislaciones locales. Cabe señalar, que a la definición de autonomía plena o Independencia propuesta por el estudio de la UG debería agregarse la dimensión financiera, es decir, el presupuesto suficiente para operar, así como la dimensión sobre el procedimiento para la remoción del Auditor Superior. Es relevante destacar, que en el procedimiento de la aprobación de los recursos presupuestarios, a la ASF, se manifiesta cierta independencia, en tanto que no participa en ello el Gobierno Federal, el principal ente fiscalizado. Se cumple por lo tanto, el principio mínimo de independencia. Esta apreciación se refuerza si se considera, que el órgano fiscalizador de México cuenta con más recursos que sus similares de Noruega, Australia, Suecia, Nueva Zelanda, Chile, Perú, Argentina; y cuenta con recursos casi similares que las instituciones de Canadá y Alemania.

3. Falta de salvaguardas plenas en el proceso de remoción del Auditor Superior. En lo que respecta, al procedimiento de remoción del auditor, se ha planteado la inmunidad constitucional como una solución, en consonancia con la Declaración de Lima. Esta es una cuestión que tiene que ser legalmente establecida en el marco de la fiscalización superior de México, ya sea que siga prevaleciendo el modelo monocrático actual o ya sea que se adopte el modelo de Consejo o Colegiado sin autonomía constitucional, o se decida por el modelo de autonomía constitucional. Este es objetivamente un pendiente de la agenda legislativa, que se debe subsanar para avanzar en la independencia plena del ente fiscalizador de México.

4. La ASF no ha ejercido puntualmente todas sus atribuciones de autonomía técnica. La ASF a partir de la Cuenta Pública 2001 puede fincar responsabilidades directamente. Sin embargo, un reclamo constante de los últimos dos años de parte de los legisladores (particularmente de los integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados) es que la ASF tiende a delegar en los Órganos Internos de Control de la Secretaría de la Función Pública, el fincamiento de las responsabilidades en lugar de proceder directamente a hacerlo dicho órgano.

5. Financiamientos, facilidades y capital humano no apropiados. Anteriormente se tocó el tema de la suficiencia presupuestal para apoyar la construcción de una ESF vanguardista, con recursos de alta tecnología, y capital humano de alto nivel. Sin embargo, se ha considerado necesario que antes de una mayor asignación de recursos, debieran evaluarse cambios estructurales en su organización interna, para que pueda funcionar como un ente altamente especializado y versátil con la competencia técnica apropiada para efectuar una fiscalización de clase mundial. Este proceso, se puede avanzar, con una reestructuración integral administrativa y operativa de la ESF, para que al fin pueda abandonar las inercias heredadas por la vieja Contaduría Mayor de Hacienda[18].

[18] Recientemente la ASF realizó un estudio comparativo con el propósito de conocer las características y estructura que guarda su actual diseño organizacional frente a las que poseen las instituciones fiscalizadoras que actúan bajo los modelos de fiscalización vigentes a nivel mundial y en el que la conclusión dominante es que dicha estructura es adecuada, aunque existen experiencias

6. Falta de acceso a información relevante. La ASF, como se señaló anteriormente ha enfrentado fuertes obstáculos para fiscalizar recursos públicos fundamentales, por ejemplo, los recursos manejados a través de fondos y fideicomisos, o información relacionada con ingresos excedentes por la venta de petróleo.

7. Falta de capacidad para compartir experiencia y conocimiento del órgano fiscalizador. La ESF de México, no ha podido convertirse como sus semejantes de Estados Unidos (GAO), Canadá e Inglaterra, en un consejero estratégico del Congreso mexicano, para los temas de la agenda nacional. Este hecho, impide al Congreso, concretamente a la Cámara de Diputados, disponer del valioso acopio de conocimientos sobre el funcionamiento del gobierno y de los programas que poseen el Auditor y sus colaboradores, para participar con mayor fundamento técnico y profesional en las asignaciones del presupuesto y en el control del mismo. En este sentido, la difusión pública de los informes de resultado de las revisiones de Cuenta Pública, es un proceso incompleto por sí mismo al faltarle la sustancia proteica que brinda una verdadera rendición de cuentas, que es la relación técnica entre la Auditoría Superior de la Federación y el Congreso.

8. Ambigüedad sobre la adherencia a los estándares internacionales de auditoría de parte de los fiscalizadores mexicanos federales y regionales. La declaración de Lima considera que uno de los puntos clave, para que las revisiones y auditorías tengan solidez técnica, es que los órganos de fiscalización apliquen puntualmente los estándares internacionales de auditoría como han sido establecidos por la INTOSAI o por algún cuerpo de auditoría con prestigio internacional. La dispersión de la legislación fiscal de México, y la falta de criterios homogéneos en la fiscalización, han implicado que sea difícil corroborar, la adherencia de los órganos de fiscalización federales y estatales de México a dichos principios en su práctica auditora.

Asimismo, no ha habido una evaluación a fondo de la adherencia de la ASF a los estándares internacionales de auditoría, respecto de sus revisiones y auditorías.

9. Insuficiente peso de las Auditorías de Desempeño en el total de auditorías. Este ha sido un reclamo de los miembros de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

10. Necesidad de consolidar el principio de confianza y credibilidad. Sin duda, la ASF ha mejorado el desempeño de la fiscalización superior en México, sin embargo, dados los déficit internos y externos existentes en la materia, reseñados anteriormente, se requiere consolidar su credibilidad social como un órgano de auditoría superior plenamente confiable, por su rigor técnico, por su integridad, calidad y oportunidad de las auditorías, pero sobre todo como un órgano en el que descanse la rendición de cuentas efectiva. En la percepción social pesa mucho el hecho de que los órganos de fiscalización en México han tenido un peso marginal en el combate a la corrupción y en la mejora sustancial de la calidad del gasto público. Hay cierta decepción social por la aparente impunidad con que actúan los responsables de ilícitos en el manejo de los recursos públicos. Asimismo, el proceso de transparencia en México ha transitado al margen de la fiscalización. Otro hecho que impacta negativamente es que a la fecha; el país no cuenta con un sólido sistema nacional de evaluación del desempeño.

11. Falta de una evaluación sistemática de la administración de los riesgos fiscales de las Políticas Públicas por parte del Auditor Superior y a nivel regional de los órganos estatales. La ASF ha incursionado en el análisis de los riesgos fiscales de las Políticas Públicas, sin embargo, lo ha realizado esporádicamente y de forma parcial con revisiones no sistemáticas respecto a la evolución de los pasivos contingentes del gobierno. No cuenta con un área de alto nivel especializada en el análisis integral de los riesgos fiscales del gobierno, que son estratégicos. En el ámbito regional, la situación es todavía más preocupante.

exitosas en donde se demuestra, que una organización sectorial o funcional es altamente provechosa para llevar a cabo revisiones más sofisticadas y técnicamente más fundamentadas, así como una actitud más eficaz en su combate a la corrupción.

3.4 En la búsqueda de una propuesta de reforma de la fiscalización superior de México

Marco general

La capacidad de crecimiento de un país y su sustentabilidad están estrechamente vinculados con la calidad de su marco institucional. Del análisis de la diversidad de experiencias alrededor del mundo, especialmente las de los últimos 25 años (uno de los periodos de mayores transformaciones de la historia) hemos aprendido lo relevante de que un país diseñe adecuadas reglas de juego, y lo crítico de que las haga funcionar apropiadamente para que su sistema político, económico y social se torne más productivo y creativo para beneficio de la sociedad en su conjunto. También, la ciencia social nos demuestra, que crear instituciones eficientes es una complejísima tarea y que los experimentos radicales han terminado en fracasos monumentales. Asimismo, las más de 200 crisis financieras que han estallado en los últimos 2 años y que han implicado desde el punto de vista fiscal costosos rescates bancarios, evidenciaron los graves daños causados por cambios institucionales vertiginosos con políticas aceleradas de apertura económica, desregulación y liberalización financiera. En todos los casos, fueron devastadores los costos que para la sociedad tuvieron esos experimentos de política pública y cambio institucional, especialmente para sus segmentos más vulnerables.

Los países que han sido cuidadosos con el ritmo de cambio institucional, particularmente los países asiáticos (China, India, y Corea), han cosechado tasas de crecimiento sostenidas a pesar de la mayor volatilidad económica imperante en el mundo. El resultado es un crecimiento explosivo y duradero, con reducciones sustantivas en los niveles de pobreza y en la desigualdad económica. Esto no implica que los cambios institucionales que se operaron fueran lentos; fueron graduales, realizados con el mayor cuidado pero con la mayor firmeza y contó con el acuerdo tácito de sus elites políticas y sociales. Una transformación sustantiva, para que sea positiva, sólo puede instrumentarse con un acuerdo de dichas elites, en caso contrario, lo que impone la prudencia es un mayor gradualismo institucional.

Teniendo esta experiencia mundial en perspectiva, es claro que la transformación institucional que requiere México, no debe retrasarse más, debe instrumentarse, con pasos firmes y vigorosos más no con el vértigo de los cambios institucionales impuesto en el pasado reciente. En ausencia de una reforma de fondo, las instituciones deben seguir perfeccionándose a través de una firme y consistente política gradualista. En este sentido, y de acuerdo a la coyuntura política vigente, la transformación institucional (incluyendo la del marco de la fiscalización superior), debe continuar en un contexto de gradualismo firme.

En la búsqueda de una propuesta de fiscalización es conveniente intentar identificar, las tendencias generales y particulares que observan los órganos de fiscalización en el mundo.

Como se sabe, las entidades de fiscalización superior se encuentran agrupadas mundialmente en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés), que cuenta con aproximadamente 185 países miembros. La INTOSAI, está organizada por 7 bloques regionales:

a) Bloque europeo (EUROSAI)
b) Bloque latinoaméricano (OLACEFS)
c) Bloque africano (AFROSAI)
d) Bloque asiático (ASOSAI)
e) Bloque arábigo (ARABOSAI)
f) Bloque del Caribe (CAROSAI)
g) Bloque del Pacífico Sur (SPASAI)

Las características de la evolución reciente de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) pertenecientes a la INTOSAI pueden describirse en los términos siguientes[19]:

A) Panorama General

- Predominio del Modelo inglés de fiscalización, basado en una Oficina Nacional de Auditoría, organizada monocráticamente, y encabezada por un titular. Dicha Oficina depende del Congreso. El 45% de los miembros de INTOSAI han adoptado este modelo. En segundo término, está el Modelo de Tribunal de Cuentas o Modelo Judicial, que es seguido por el 28% de los miembros de INTOSAI. El modelo de Contraloría General, que tiene una estructura unipersonal o monocrática, rige en el continente americano y representa el 7% de los miembros de INTOSAI. Este modelo es sui géneris, dado que hay Contralorías que dependen del Congreso como Costa Rica y Bolivia y Contralorías con autonomía constitucional. A nivel mundial, el Modelo de Consejos de Auditoría representa sólo el 2% de las instituciones pertenecientes a INTOSAI. Finalmente el 18% de los miembros de INTOSAI sigue un modelo tradicional en el que el órgano de fiscalización superior depende del Ejecutivo (ver figura 3.3)

El modelo de fiscalización adoptado en cada país depende de sus orígenes históricos, de su evolución política y de la evolución de su marco institucional.

Figura 3.3
Comparativo de Modelos de Fiscalización

Continente	No. De Países	Modelo Anglo Sajón		Tribunal de Cuentas	Consejos de Auditoría	Otros
		Basado en Oficina Nacional de Auditoría	Contraloría General*			
América	37	11	12	7	0**	7
Europa	42	18	0	18	0***	6
África	51	19	0	21	0	11
Asia	40	23	0	6	4	7
Oceanía	15	13	0	0	0	2
Total	185	84	12	52	4	33
	Distribución	45%	7%	28%	2%	18%

Fuente: ASF

* Incluimos al modelo de Contraloría como una variante del modelo anglo-sajón en virtud del carácter monocrático del titular del órgano, del carácter no jurisdiccional de las Contralorías, y de que varias de ellas dependen del Congreso. Recientemente, algunas Contralorías fueron convertidas en entidades autónomas, preservando sin embargo, su carácter monocrático y sin asumir funciones jurisdiccionales.
** En el cálculo se omite que Argentina es una Auditoría General que funciona como Consejo de Auditoría, aunque dependiente del Congreso. En estricto sentido, deberíamos computar como Consejo al órgano fiscalizador de Argentina, pero preferimos respetar la división realizada por la ASF.
*** El órgano de fiscalización de Alemania se denomina Tribunal de Cuentas, pero no es una Corte dado que no tiene funciones jurisdiccionales, es un Consejo de Auditoría, que informa al Congreso. En caso similar están los órganos de fiscalización de los países bajos. En estricto sentido, deberíamos computar como Consejo a estos órganos fiscalizadores de Alemania y de los países bajos, pero de nueva cuenta preferimos respetar la división realizada por la ASF.

- Tendencia a preservar y fortalecer la independencia de las EFS respecto al Poder Ejecutivo, salvaguardar su autonomía financiera y programática y la tendencia a diseñar su programa de auditorías y revisiones con plena autonomía. Para ahondar en la independencia, bajo los modelos

[19] Estas características se derivan de los modelos de fiscalización expuestos en el FORO, y de un estudio interno realizado por la Unidad de Evaluación y Control sobre fiscalización comparada.

existentes se han instrumentado importantes salvaguardas tendientes a proteger al titular o miembros de la EFS, de tal manera que sólo en casos extremos pueda proceder su remoción. Este tipo de salvaguardas ha comenzado a operar inclusive en los casos en que el titular del órgano de fiscalización depende del ejecutivo. Por ejemplo, en el modelo sueco, la fiscalización está incrustada en el Ministerio de Hacienda y el nombramiento del encargado de la fiscalización es propuesto por el Ejecutivo. Sin embargo, una vez efectuado el nombramiento es prácticamente imposible su remoción, lo que le da una fuerte independencia. En lo que concierne a la independencia presupuestaria o financiera, se observa en los países avanzados que las EFS tienen gran independencia financiera independientemente del modelo al pertenezcan. En contraste, en países con bajo desarrollo social, las EFS no cuentan con recursos suficientes (caso de Bolivia). La norma que comienza a imponerse es que sea el propio órgano el que determine su presupuesto (y lo justifique) y el legislativo lo apruebe; es el caso de la Auditoría y Contraloría General del Reino Unido. La EFS, adquiere fuerte independencia en los casos en que también tiene influencia en la asignación presupuestaria, como sucede con las Cortes y en casos especiales como el de Costa Rica. Es importante señalar, que en lo que respecta a la situación real de los Consejos de Auditoría, prácticamente es nula su influencia en la determinación de su presupuesto.

- Hay una tendencia en el modelo de Oficina Nacional de Auditoría de las naciones avanzadas a que el órgano de fiscalización tenga una muy activa relación con el Parlamento. En contraste, bajo este mismo modelo, las entidades de Fiscalización en países en vías de desarrollo tienen una relación conflictiva con el Parlamento, que hace que haya muy poca cooperación entre ambas instituciones, situación que mina la efectividad de la rendición de cuentas. Cabe señalar, que el modelo anglo-sajón es el que permite, a las instituciones de fiscalización tener la mayor interacción con el Parlamento. Esta es una de las razones, por las cuales es el modelo dominante dentro de la INTOSAI. Los órganos de fiscalización más prestigiosos, son los que tienen un papel activo como asesores en el Congreso, y sólo pueden alcanzar ese estatus por su prestigio profesional. Este es el caso de las EFS de Suiza, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Canadá, Dinamarca, Australia y Reino Unido entre otros. La GAO basa su reputación mundial por la calidad sobresaliente con que ejerce como asesora del Gobierno y del Congreso. Los países cuyas entidades de fiscalización dentro del modelo anglo-sajón tienen una relación conflictiva y débil no generan una rendición de cuentas de calidad, ni contribuyen a mejorar la calidad del gasto público. Una respuesta a esta situación es la autonomía del órgano de fiscalización (caso Chile, Perú, Venezuela y Colombia).

  En el modelo de Consejos de Auditoría, existe una situación similar, las EFS de países avanzados (Alemania, países bajos) son activos asesores del Parlamento, mientras que en los países con menor avance, caso de Argentina, no hay una relación fructífera con el Parlamento. En el caso de las Cortes, el Parlamento tiene un papel marginal en la fiscalización. Sin embargo, hay una creciente conciencia en los Tribunales de Cuentas de países avanzados sobre la necesidad de brindar asesoría al Parlamento y al Gobierno para mejorar la gestión pública. Al respecto, el sofisticado Tribunal de Cuentas Italiano, está muy activo asesorando a varias comisiones del Congreso.

- Existe un amplio interés en la mayoría de las EFS del mundo (incluidas las que siguen el modelo judicial, tradicionalmente enfocado a la legalidad y a la regularidad) hacia la evaluación del desempeño.

- Respecto a los criterios empleados en el nombramiento de los titulares del órgano de fiscalización, en los modelos judiciales interviene el Ejecutivo, pero su influencia es atenuada por el peso que se otorga a los magistrados en el nombramiento. En el Modelo anglo-sajón, tiende a predominar el nombramiento a través del legislativo, aunque el ejecutivo tiene cierta influencia en contados casos (Bolivia, Perú, y Reino Unido entre otros). En el modelo colegiado, predomina el criterio político, los miembros del colegiado reflejan la composición por igual de los principales partidos políticos. Este criterio rige la nominación del Tribunal de Cuentas Español a pesar de ser Corte.

- Situación mundial respecto a la vinculatoriedad de las recomendaciones de las EFS. En el modelo judicial, las observaciones de las instituciones de fiscalización tienen carácter vinculatorio, es decir el ente fiscalizado tiene que acatar dichas recomendaciones. De nueva cuenta, sorprende el Tribunal de Cuentas de Italia por su flexibilidad, ya que sólo determina como acatamiento obligatorio determinadas clases de recomendaciones. Cierto tipo de recomendaciones quedan al juicio del ente fiscalizado. En el caso de los modelos de fiscalización anglo-sajón y de Consejos, las recomendaciones no tienen carácter vinculatorio excepto en pocos casos (Costa Rica). El efecto de ello en la fiscalización es distinto. Para los países avanzados (Inglaterra, Alemania, Estados Unidos, Suiza, Nueva Zelanda, Canadá) el carácter no vinculatorio de sus recomendaciones no deteriora la rendición de cuentas, por la calidad de su marco institucional, en el que el desarrollo de la cultura de la rendición de cuentas propicia una actitud positiva de los entes fiscalizados ante las recomendaciones; caso diferente en América Latina, en la cual parece que hay un consenso acerca de la necesariedad de la vinculatoriedad de las recomendaciones de los órganos fiscalizadores.

- Sobre el nivel deseado de la cobertura de la fiscalización. En los países avanzados en la fiscalización, independientemente del modelo que suscriban, las EFS tienen una cobertura cercana al 10%, mientras que en los países menos avanzados la cobertura está por debajo del 5%.

- Tipos de Auditoría y Seguimiento. La calidad de la fiscalización no estriba en el tipo de auditoría que se practique sino en la profundidad de la rendición de cuentas. Este hecho está relacionado con la capacidad para dar seguimiento a las observaciones. Cabe señalar, que las EFS más avanzadas emplean las Tecnologías de Información, lo que les permite no sólo dar un seguimiento del estado que guardan las auditorías, sino de la integralidad de las mismas. Por otro lado, el modelo judicial prefiere las auditorias de legalidad, mientras que en el modelo monocrático, prevalecen las auditorías de regularidad y crecientemente están ganando terreno las de desempeño.

- Sobre el debate de las modalidades de auditoría en el tiempo. El enfoque anglo-sajón y el modelo de Consejos tienden a privilegiar la posterioridad, mientras que las Cortes fiscalizadoras incorporan la previsión (anterioridad) y la posterioridad. En el modelo anglo-sajón hay EFS, que practican auditorías a priori o de previsión, como Costa Rica pero cuya titular no está conforme con esa tarea; otras EFS practican en casos excepcionales revisiones a priori, como Perú. Ver Cuadro (3.4).

Figura 3.4
Tipos de Auditorías en países representativos

País	Modelo	A priori	A posteriori		
			Carácter Judicial	Carácter Financiero	Carácter Operativo
Austria	Consejo	-	-	✓	✓
Bélgica	Corte	✓	✓	✓	✓
Dinamarca	Oficina Nacional de Auditoría	-	-	✓	✓
Francia	Corte	-	✓	✓	✓
Alemania	Consejo *	-	-	✓	✓
Grecia	Corte	✓	✓	✓	✓
Irlanda	Oficina Nacional de Auditoría	-	-	✓	✓
Costa Rica	Oficina Nacional de Auditoría (Contraloría General sin autonomía)	✓	-	✓	✓
México	Oficina Nacional de Auditoría	-	-	✓	✓
Italia	Corte	✓	✓	✓	✓
Luxemburgo	Corte	✓	✓	✓	✓
Países Bajos	Consejo	-	-	✓	✓
Portugal	Corte	✓	✓	✓	✓

* Las entidades de Fiscalización Superior, de Alemania y Austria siguen un modelo de Consejo, y aunque sean Tribunales de Cuentas, no gozan de facultades jurisdiccionales.

- *Sobre la relación: órgano interno versus órgano externo*. En la mayoría de los países existen órganos internos de control y órganos externos de control. La fiscalización en los Estados Unidos a través de la GAO, se efectúa partiendo del hecho de que las instituciones de Evaluación y Control Interno dependen de la GAO.

- *Sobre la organización de las EFS*. El modelo anglo-sajón es el único modelo, que plantea la posibilidad de una fiscalización especializada que se organiza por sectores económicos, no así el modelo colegiado o el de cortes, que tienden a manejarse de forma tradicional. Esta es otra de las ventajas del modelo inglés, por el que propugna la INTOSAI. La GAO, y la Oficina de Auditoría Superior del Reino Unido basan su desempeño en una organización especializada. El creciente peso, de las Auditorías de Desempeño, paradójicamente favorecerá la organización basada en alta especialidad (división sectorial), dado que la construcción de indicadores de desempeño, sólo es relevante si dichos indicadores se basan en el conocimiento especializado del sector a evaluar, dado que no hay indicadores generales de desempeño homogéneos. Por lo tanto, a mayor revisión de desempeño, mayor especialización económica se requiere de los encargados en la evaluación del desempeño.

- *Sobre el análisis de riesgos*. Las entidades más prestigiosas, tienden a realizar análisis de riesgos. La GAO de Estados Unidos tiene una serie de documentos estratégicos denominados *Series de riesgos.* La INTOSAI está fomentando a través de sus grupos de trabajo el análisis estratégico de riesgos. Sin embargo, en los países menos avanzados, es incipiente el análisis de riesgos, y cuando se hace éste es esporádico.

B. Panorámica de la fiscalización en el continente americano.

- En el continente rige el modelo de Contraloría General (casos de Bolivia, Perú, Costa Rica, Colombia, Venezuela, Chile), en la que una parte de la fiscalización es autónoma y otra parte depende del Congreso. Por otro lado, combinando los órganos de fiscalización que operan como Oficina Nacional de Auditoría (México, Canadá y Estados Unidos entre otros) y las Contralorías no Autónomas (caso de Bolivia y Costa Rica entre otros), la mayoría de las entidades de fiscalización en el continente americano guardan estrecha relación con el Parlamento y siguen el modelo monocrático de fiscalización (concentración de poderes y responsabilidades en un individuo). Sin embargo, bajo el modelo de Contraloría hay una tendencia a otorgarle autonomía constitucional al ente fiscalizador, como lo muestran los casos de Venezuela, Perú y Colombia.

- Los Contralores Generales tienen una duración en el cargo que oscila entre 4 y 10 años. Los Auditores Generales de México, Estados Unidos y Canadá tienen periodos prolongados que fluctúan entre 8-10 años, similares a los casos de los Tribunales de Cuentas como el de Brasil.

- En la mayoría de los casos (más del 70%) los titulares de las EFS son nombrados por el Congreso y tienen su fundamento jurídico en el 95% de los casos, en la Constitución Política.

- El tipo de auditoría que prevalece en el continente americano es de posterioridad, con la excepción de Costa Rica y los países que fiscalizan bajo el modelo judicial. La mayoría de las entidades de fiscalización que siguen el modelo anglo-sajón (Contralorías y Oficinas de Auditoría) carece de facultades sancionadoras, aun cuando tienen atribuciones para promover las acciones que deriven de las auditorías. Las recomendaciones de las EFS no tienen carácter vinculatorio (excepción de Costa Rica y los países que siguen el Modelo Judicial).

- En dos casos, el ente de fiscalización está sometido a la rendición de cuentas de un órgano técnico de fiscalización. El Contralor General de Colombia, es evaluado por la Auditoría General de la República y la Auditoría Superior de la Federación de México, es evaluada por la Unidad de Evaluación y Control órgano técnico de la Comisión de Vigilancia. En un caso, el órgano interno de control está sometido al órgano externo de control, tal es el caso de la Oficina Gubernamental de Fiscalización de los Estados Unidos (GAO).

- En dos casos, el rol esencial de la Entidad de Fiscalización Superior es la de constituirse en consejero del Parlamento y del Gobierno (Caso de los órganos de fiscalización como GAO y Canadá). Asimismo, el órgano de fiscalización de Costa Rica tiene funciones de asignador de presupuesto.

- El Modelo de Tribunal de Cuentas tiene cierta representatividad en el continente americano, totalizan siete los países que se rigen bajo este modelo.

- La fiscalización bajo la forma de Consejos de Auditoría es marginal en el continente.

C. Panorámica de la fiscalización en el continente europeo.

- En Europa, la distribución de modelos de fiscalización está más equilibrada. El modelo judicial es seguido por la Comunidad Europea, Francia, Bélgica, Luxemburgo, Portugal, España, Italia y Grecia. En cada caso (excepto el Tribunal de Cuentas de Europa) el órgano asume funciones de control y jurisdiccionales y es un órgano con autonomía plena. En dos casos, Grecia y Portugal, la ESF forma parte de la magistratura. En un caso el Tribunal de Cuentas Europeo, no tiene funciones jurisdiccionales. El tamaño del cuerpo colegiado de la EFS bajo este modelo puede variar, Italia tiene 20 miembros y un Presidente, España y Bélgica tienen 12. El Tribunal de Cuentas Europeo tiene 15, el cual varía en función del número de países que integran la Comunidad Europea.

- En los países con sistemas judiciales de fiscalización, los miembros no están generalmente afiliados políticamente, y su estatus como jueces hace necesaria su independencia. Esto sin embargo, no es estrictamente correcto en el proceso de los nombramientos. La nominación puede tener un carácter eminentemente técnico (Bélgica y Grecia) o puede suceder que tenga un carácter político (como en Francia, en que el Presidente nombra al titular del Tribunal). El caso de Italia es sui géneris ya que el nombramiento es del Presidente de la República, pero está acotado por el hecho de que tiene que nombrar a un magistrado como titular de la EFS. Los nombramientos de los integrantes del Tribunal Español siguen un proceso peculiar; los consejeros son designados por los partidos políticos. Sin embargo, el equilibrio de contrapesos se restablece ya que los miembros del tribunal deben tener el apoyo del 60% de los diputados, cuya cámara los elige. Los cargos de los miembros de un Tribunal de Cuentas son prácticamente vitalicios, con la excepción de España y Bélgica, donde los consejeros son designados por un periodo renovable de 9 y 6 años respectivamente. En este modelo, la remoción de los titulares del EFS es prácticamente imposible. Sin embargo, el Jefe de Estado puede remover al Presidente del Tribunal de Cuentas de Portugal.

- El legislativo bajo el modelo judicial juega un papel fundamental en la determinación del presupuesto de las EFS, aunque en Grecia, Portugal e Italia el ejecutivo también tiene un rol. La fuerza de las EFS estriba en que como en el caso de Italia participan en las decisiones presupuestarias.

- El modelo anglo-sajón de una oficina de auditoría encabezada por un Auditor General sin la función judicial existe en el Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Suiza, Hungría entre otros. El nombramiento de los Auditores Generales puede tener un carácter estrictamente no político. Por ejemplo, en Dinamarca, el titular es nombrado de dentro de la oficina. En Inglaterra, el cargo de Auditor y Contralor General es estrictamente no político, pero el nombramiento de su titular es propuesto por el Primer Ministro, en consulta con el Presidente del Comité de Cuentas Públicas que es un miembro de la oposición en la Casa de los Comunes. La remoción de los titulares, es difícil por las salvaguardas existentes. En el caso de Inglaterra e Irlanda, la remoción procede por el Monarca pero solamente por una resolución de ambas cámaras[20]. El legislativo juega un papel determinante en la asignación del presupuesto de la EFS, aunque en Irlanda, el ejecutivo también tiene un rol importante. En el caso del Reino Unido, el propio órgano participa en la definición presupuestal.

- El modelo colegiado o de Consejos de Auditoría sin función judicial rige en Alemania y en los países bajos. Este modelo ha sido adoptado por algunos países excomunistas de Europa Oriental por ejemplo, Polonia[21]. En Alemania la ESF tiene 66 miembros, incluido un Presidente y un Vicepresidente, y las decisiones son tomadas por una serie de cuerpos colegiados. En los países bajos el colegiado es de 3 miembros. En este modelo, la elección del cuerpo de auditores, es estrictamente política. Así, la filiación política del Presidente y del Vicepresidente del Tribunal refleja a los principales partidos de gobierno y de oposición. En los países bajos, los tres miembros del cuadro directivo de la EFS se relacionan con los tres principales partidos políticos. Para evitar desequilibrios, se da una representación igual. En Austria, al Presidente del Tribunal, no se le permite haber sido un miembro del gobierno federal o provincial por lo menos en los cuatro años anteriores al nombramiento. Sólo por error grave se puede remover a los miembros del colegiado. El legislativo en este modelo juega un papel determinante en la asignación del presupuesto de las EFS, aunque en Alemania, y Países bajos el ejecutivo también tiene un rol.

- En toda Europa las ESF tienen un lugar constitucional especial entre los cuerpos de gobierno, la excepción es el Reino Unido, dado que no tiene una constitución escrita, sino que su cuerpo de gobierno se rige por estatuto.

---

[20] En Suecia aunque la remoción del titular de la EFS depende del Ejecutivo, una vez nombrado, no hay medio formal de remover al Auditor General.

[21] Existe un modelo sui-generis de fiscalización en Europa representado por Suecia y Finlandia, en los que existen dos organizaciones de auditoría, una que depende del Gobierno con autonomía técnica y de gestión y otra encabezada por miembros del Parlamento y un pequeño staff, que informa al legislativo.

D. Panorama de la fiscalización en África, Asia y Oceanía.

- En el continente africano, predomina el modelo judicial y muy de cerca le sigue el modelo de Oficina Nacional de Auditoría, siendo inexistente el Modelo de Consejos. En el continente asiático, la sorpresa consiste en que el modelo de Consejos de Auditoría también denominado modelo asiático, es marginal (al igual que la fiscalización basada en Tribunales de Cuenta). Lo que rige en el continente Asiático es el Modelo unipersonal de Oficina Nacional de Auditoría. En Oceanía prácticamente impera un modelo de fiscalización; el modelo ingles, basado en Oficina Nacional de Auditoría.

La filosofía de la fiscalización: las enseñanzas del Foro.

La evolución de la fiscalización superior en el mundo y particularmente en México, parecen configurar una propuesta de transformación de la fiscalización superior, en la cual las enseñanzas del Foro asumen la filosofía siguiente:

1. El Congreso debe tener un papel clave en la rendición de cuentas respecto al control del uso de los recursos públicos.

2. Gradualismo en la política de cambio del marco institucional de la Fiscalización Superior (transformaciones secuenciales o por etapas).

3. Independientemente del cambio institucional, deberán haber avances en el marco legal de la fiscalización, con un énfasis del papel de la fiscalización en el ciclo presupuestario.

4. Avances en la estructura interna del ente superior de fiscalización

5. Redefinición de la relación entre el control externo y el control interno.

6. Nueva definición de Autonomía (Autonomía con rendición de cuentas de los órganos autónomos).

7. Consolidación del reconocimiento de las acciones emprendidas entre los auditados y de la credibilidad entre la población.

Conclusiones sobre puntos clave de la fiscalización mundial a tener en cuenta para el caso mexicano

Al evaluar los modelos de fiscalización mundiales (especialmente los modelos examinados en este Foro), podemos extraer algunas conclusiones sobre puntos clave de la fiscalización mundial, que a continuación presentamos:

1. Las Instituciones de fiscalización tienen un valor social agregado importante, dado que aportan conocimiento especializado sobre la forma de operar del gobierno; contribuyen a generar un marco de contrapesos y equilibrios en una sociedad democrática avanzada o en transición; promueven el imperio de la ley y el estado de derecho; combaten la corrupción y otras ineficiencias de la gestión pública, y promueven la rendición de cuentas de los funcionarios públicos en un mundo de información imperfecta.

2. Existe un conjunto de condiciones o prerrequisitos para crear competentes y eficientes órganos de fiscalización tales como: (a) Entorno institucional favorable. (b) Reglas y mandatos claros de fiscalización (c) Independencia suficiente de la Institución fiscalizadora (d) Financiamientos, facilidades y capital humano apropiados (e) Capacidad de la institución para compartir experiencia y conocimiento (f) Adherencia del ente fiscalizador a los estándares internacionales de auditoria (g) Credibilidad y (e) Capacidad para evaluar los riesgos fiscales de las políticas públicas.

3. El rigor metodológico de las auditorías, la capacidad de los encargados del órgano fiscalizador para actuar de manera independiente y resistir las presiones de grupos de interés, y la independencia financiera de la institución son factores poderosos para neutralizar eficientemente la influencia negativa del factor político.

4. Una relación sólida en el marco de la mutua independencia, entre el Parlamento y el órgano fiscalizador tiene resultados extremadamente positivos para la calidad de la fiscalización y la rendición de cuentas. Inclusive órganos de fiscalización superior autónomos, avanzados y sofisticados como el Tribunal de Cuentas Italiano, está reconsiderando su relación con el Parlamento y está tomando un rol activo como asesor en temas fundamentales de la agenda legislativa. Las Auditorías Superiores de Suiza, Nueva Zelanda, Inglaterra, Canadá y Estados Unidos son ejemplos de los fecundos resultados que trae consigo una relación dinámica entre las EFS y el Parlamento.

5. Las entidades de fiscalización superior son más eficientes, si existen los mecanismos formales para garantizar que las recomendaciones y observaciones promovidas por los órganos de fiscalización se apliquen. En los países avanzados, esto se logra por la calidad del marco institucional y la cultura avanzada en la rendición de cuentas. La vinculatoriedad de las recomendaciones es un mecanismo poderoso de rendición de cuentas en naciones menos avanzadas. En ambos casos, un seguimiento minucioso, estricto y sistemático respecto al curso que siguen las observaciones y recomendaciones es de la mayor importancia.

6. Existencia de una preocupación internacional legitima de la conveniencia de la rendición de cuentas que deben tener las entidades de fiscalización independientemente de si tienen o no autonomía constitucional. Las entidades más avanzadas están promoviendo una evaluación entre pares: La Oficina de Auditoría de Suiza fue evaluada por el Tribunal de Cuentas de Italia, y la Oficina de Auditoría de Nueva Zelanda por la de Australia. Este mecanismo, tiene el defecto de que la evaluación es esporádica, no sistemática.

7. Una mayor participación de la fiscalización en el ciclo presupuestal, tiende a mejorar la calidad de la gestión pública. Esto se logra a través de los mecanismos siguientes: (i) adecuando la fiscalización al ciclo presupuestario (ii) introduciendo las auditorías a priori.

8. Necesidad de incrementar la transparencia efectiva de las operaciones del gobierno. Cuando el marco institucional no permite la transparencia de manera adecuada. Un mecanismo para disminuir la discrecionalidad de los entes públicos, es el de otorgarle al órgano de fiscalización, facultades para autorizar ciertas operaciones de gobierno. Por ejemplo, la contratación de deuda pública.

9. Creación de los mecanismos institucionales y legales para que los entes fiscalizadores gocen de un amplio e irrestricto acceso a la información de las operaciones que involucran recursos públicos.

10. Organización interna flexible del ente fiscalizador, con sólido capital humano y con enfoque en las tecnologías de información. En un mundo cambiante y globalizado, se plantea el dilema de como organizar al ente fiscalizador, si bajo una división por tipo de auditorías o por división sectorial, por funcionarios generalistas o especializados. La GAO es una muestra de organización eficiente altamente especializada por sectores. La Oficina de Auditoría de Suiza, prefiere a generalistas pero no renuncia al conocimiento especializado vía outsourcing.

11. Establecer las condiciones para tener un marco institucional de calidad, bajo el contexto de que el diseño institucional importa mucho para una efectiva rendición de cuentas.

12. Creación de mecanismos formales para la participación de la sociedad civil en la rendición de cuentas.

13. Política gradualista de cambio institucional, como uno de los mejores caminos de introducir reformas trascendentes.

A partir de las experiencias compartidas en el Foro, se pudo concluir que no hay un modelo ideal de entidad fiscalizadora aunque existan ventajas de unos que pueden ser aprovechadas por otros, en la construcción de una mejor entidad fiscalizadora.

Figura 3.5
Estructura Modelo de Vanguardia de una Entidad de Auditoría Superior

Modelo

- Tribunal de Cuentas
- Parlamentario Anglo-Sajón
- Cuerpos Colegiados (Consejos)
- Contralorías

Condiciones que debe satisfacer el modelo

- Entorno Institucional adecuado
- Mandatos claros
- Independencia efectiva
- Financiamientos, facilidades y capital humano apropiados
- Capacidad de compartir experiencia y conocimiento
- Adherencia estricta a estándares internacionales de auditoría
- Credibilidad
- Capacidad de evaluar los riesgos fiscales de la política pública

Tipos de Auditoria por objeto	
A. Auditoría de Regularidad	•Auditoría Financiera •Auditoría de Legalidad
B. Auditoría de Desempeño	•Cumplimiento del programa •Eficacia y economía de los programas •Eficiencia y economía de las agencias e instituciones públicas
C. Auditorías Especiales	•Desarrollo sustentable •De interés especial (presunción de fraude y corrupción) •De obra Pública
D. Auditoría Estratégica	•De seguimiento •De Tecnología de información •De Riesgos fiscales de las políticas públicas

Auditorías Comprensivas = A+B+C
Auditorías Integrales = A+B+C+D

Tipos de Auditoría Funcional	
En función de la dependencia	•Auditorías de control interno •Auditores de control externo
En función con el objetivo	•Auditoría de regularidad •Auditoria comprensiva •Auditorías integrales
En función del alcance	•Auditorías parciales o limitadas •Auditorías completas
En función de la periodicidad	•Auditoría continua •Auditoría periódica •Aditoría esporádica
En función con el momento del ejercicio presupuestal	•Auditoría previa o a priori •Auditoría simultánea •Auditoría de posterioridad

Estructura Funcional vanguardista	
Polifuncional estratégica	Auditoría organizada con alta especialidad sectorial
De rendición de cuentas	Sometida a evaluación externa

La estructura-modelo deseada para construir una Institución de Fiscalización Superior de vanguardia, según lo vemos en la figura 3.5 se despliega a través de los siguientes aspectos: (i) Modelo de fiscalización apropiado, el cual debe satisfacer las condiciones mínimas para el éxito de la Institución (ii) La integralidad y consistencia de los tipos de auditoría y (iii) Adecuada estructura funcional y operativa de la Institución.

Modelo de fiscalización, tipos de auditoría y estructura funcional adecuada, a la luz de la propuesta tentativa de transformación de la fiscalización.

El modelo que predomina en la INTOSAI es el modelo anglo-sajón basado en la Oficina Nacional de Auditoría independiente, en el que el Control Superior está en manos del Congreso. Este modelo de fiscalización, rige actualmente en México, bajo la forma de Auditoría Superior de la Federación. Algunas de las deficiencias de la fiscalización superior de México, que se han vertido más allá de los avances alcanzados, tienden a imputarse a las características del modelo adoptado, sin que se hayan considerado las limitaciones al marco institucional en el que se desenvuelve.

En el debate parlamentario sobre la fiscalización superior en México han comenzado a surgir las propuestas de transformación de la fiscalización superior en dos opciones:

(a) Dotar de Autonomía Constitucional al órgano de fiscalización quitándole al Congreso el Control Superior y la vigilancia del ejercicio del gasto, y convirtiendo a aquél en órgano colegiado -sin que se adopte para tal efecto el modelo judicial de fiscalización-.

(b) Preservar el control de la fiscalización en el Congreso, pero transformando a la ASF en un órgano colegiado.

La primera propuesta se inspira mucho en la funcionalidad y eficacia del IFE como órgano autónomo. Se trata de una propuesta relevante, que sin embargo, tiene el inconveniente de que el modelo que propone, rige en menos del 7% de las entidades de fiscalización que pertenecen a la INTOSAI, y sólo opera exclusivamente bajo el modelo de Contraloría General en América Latina.

Cabe señalar, que no en todos los casos, el modelo de Contraloría que opera tiene autonomía constitucional, hay casos en que la Contraloría depende del Congreso, como lo ejemplifican Costa Rica y Bolivia. La propuesta de Autonomía tiene más sentido y alcance bajo el modelo judicial o de Corte, el cual no se está proponiendo para México.

El modelo de Oficina Nacional con el Congreso participando en el control superior, es el que prevalece entre las instituciones de fiscalización que son miembros de INTOSAI. En este sentido, como hecho concreto y dato empírico irrefutable, este modelo es el más favorecido al interior de INTOSAI.

Una de las conclusiones fundamentales, que se derivan sobre el tema a nivel internacional, es que los mejores frutos en rendición de cuentas se obtienen cuando la máxima instancia de fiscalización trabaja activamente con el Congreso, conservando sin embargo, celosamente su independencia respecto de este. Así lo demuestran los casos exitosos de Suiza, Nueva Zelanda, Hungría, Estados Unidos, Canadá, Costa Rica, Inglaterra, Dinamarca etcétera.

La propuesta alterna de convertir a la ASF en órgano colegiado, reteniendo el Congreso el control de la fiscalización superior, es interesante, siempre y cuando haya un involucramiento fuerte del Congreso en los asuntos de vigilancia y control. Sin embargo, este modelo es muy poco seguido al interior de la INTOSAI.

A pesar de estas ofertas, las enseñanzas del Foro señalan, en todo caso, seguir la premisa de cambios institucionales graduales, como la mejor opción de reforma institucional, en donde el Congreso continúe

siendo parte central del control de la fiscalización. Si se quiere llegar a la Autonomía Constitucional, primero deben implementarse cambios al marco actual de la fiscalización para que puedan ser satisfechas las condiciones institucionales y legales para que el órgano de fiscalización pueda operar con eficiencia.

Realizar ajustes al marco institucional y estructural de la fiscalización superior en México, debe tener en cuenta los siguientes elementos:

1. Evaluar y dar trámite a las iniciativas de leyes en las materias, incluyendo las que surjan del Grupo de Trabajo de la Comisión de Vigilancia encargado de la Revisión del marco jurídico de la Fiscalización[22].

2. Aprobación de una iniciativa legislativa para que las recomendaciones de la ASF tengan carácter vinculatorio.

3. Reorganización interna de la ASF, para lo cual se deberá proceder a realizar una evaluación de los cambios estructurales internos que requiere la ASF, a fin de que pueda convertirse en un órgano funcional de vanguardia de acuerdo a los términos de la figura 3.5. Esto requerirá efectuar una evaluación y análisis sobre la estructura adecuada de la ASF (si se organiza con base en la especialización sectorial o si se organiza por tipo de auditoría).

4. Modelo colegiado o unipersonal. Si se adopta el modelo colegiado, este debe ser funcional y puesto a prueba; en todo caso, debe ser un paso previo a una decisión de Autonomía Constitucional, si el modelo colegiado falla[23].

5. Instrumentación de mecanismos formales para hacer funcional y dinámica la relación ASF-Congreso, para garantizar lo siguiente: (i) rendición de cuentas efectiva, y (ii) papel determinante de la ASF como consejero de alto nivel del Congreso[24].

6. Definición de los alcances de la auditoría. Bajo el modelo anglo-sajón el tipo de revisión que rige es el de posterioridad. Sin embargo, para incorporar las ventajas de la revisión a priori tendría que valorarse el rol de los Órganos Internos de Control adscritos a la Secretaría de la Función Pública (SFP).

7. Evaluación del grado de adherencia a los Principios Internacionales de Auditoría propuestos por la INTOSAI, que tiene la ASF al practicar sus revisiones. Es importante recordar que la Oficina Nacional de Auditoría de Nueva Zelanda, ha adquirido una reputación internacional como órgano confiable por la impecabilidad de la aplicación de los citados principios.

8. Evaluación sobre el grado en que la ASF ejerce su autonomía con el marco actual.

9. Realización de una evaluación externa sobre la capacidad de la ASF para evaluar los riesgos fiscales del gobierno, incluyendo los pasivos contingentes.

10. Implementación de reformas institucionales mayores (Autonomía de la PGR, mayor alcance de la rendición de cuentas, reforma política, etcétera). Esta es una variable no controlable, pero que tiene que tomarse muy en cuenta si se quiere contar con una fiscalización de clase mundial.

---

[22] Estas iniciativas de Ley de aprobarse, modificaràn aspectos decisivos de la fiscalización actual en temas como: cambios de las fechas de entrega de la Cuenta Pública y del informe del Resultado de su Revisión; Aprobación del dictamen de cuenta pública por la Cámara, aumento de atribuciones de la ASF; Seguimiento del estado que guardan las observaciones; Revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, etc.

[23] Esta transformación de proceder debe ser un acto extremadamente cuidadoso, que preserve la independencia del órgano fiscalizador y que su integración sea operada de manera plural y con criterios técnicos en un marco de transparencia y con una mecánica de renovación escalonada de sus integrantes.

[24] El Presidente del Tribunal de Cuentas de Italia Franceso Staderini, fue muy enfático al señalar, que el Tribunal es más efectivo si se convierte en activo consejero del Congreso. Este es un importante redescubrimiento de las ventajas de involucrar al Congreso en la rendición de cuentas por el titular de un órgano autónomo.

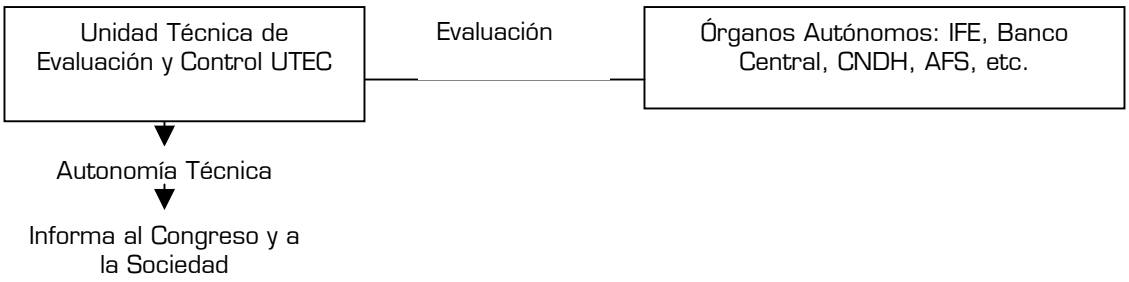
11. Establecimiento de un mecanismo formal en la estructura de la fiscalización para la incorporación de la sociedad civil en la rendición de cuentas.

12¿Autonomía del órgano de fiscalización? En caso de proceder, se propone como la etapa de culminación de la reforma, para que el órgano funcione adecuadamente con el mejor entorno institucional.

13. De conformarse la autonomía se recomienda proceder a la implementación de un proceso de rendición de cuentas del órgano de fiscalización superior y de los órganos autónomos del Estado. En las tendencias modernas con democracias avanzadas ningún órgano público escapa de rendir cuentas. En este sentido, se recomienda, que se forme una **Unidad Técnica Especializada** para evaluar el desempeño exclusivo de todos los órganos autónomos. (ver figura 3.6)

Figura 3.6

Rendición de cuentas de los Órganos Autónomos



Conclusión

Crear y diseñar instituciones eficientes a través de las apropiadas reformas es uno de los temas de mayor complejidad, requiere tener una comprensión suficiente sobre cómo funciona la organización política, sobre cómo funcionan los sistemas políticos, que son determinantes para el desarrollo de las instituciones.

Tal como señala Douglass North Premio Nobel de Economía, "estamos empezando a entender la forma en que funcionan las instituciones económicas y políticas. Una vez que entendamos algo más sobre la forma en que funcionan -sobre todo las políticas- entonces vamos a poder controlar mejor nuestro destino y nos va a ir mejor".

Hemos andado largo camino estos últimos veinticinco años y estamos empezando a entender cuán crítico es visualizar, hacer cumplir y producir los tipos de reglas de juego que nos tornarán productivos y creativos a través del tiempo. Por ello, la experiencia de estos años nos ha enseñado claramente, que los países que han desarrollo políticas de cambio institucional exitosas, lo han hecho con un carácter gradualista y la transformación institucional al marco de la fiscalización no tiene por que ser la excepción.

ANEXOS

ANEXO A
DECLARACIÓN DE LIMA SOBRE LAS LÍNEAS BÁSICAS DE LA FISCALIZACIÓN

PRÓLOGO

Cuando hace más de dos decenios, en octubre de 1977, los delegados al IX INTOSAI de Lima (Perú) aprobaron por aclamación la Declaración de Lima de Criterios sobre las Normas de Auditoría, surgieron grandes esperanzas de que llegarían a aplicarse en todo el mundo, pero no se tenía ninguna certidumbre a ese respecto.

Las experiencias que se han llevado a cabo desde entonces en relación con la Declaración de Lima han superado incluso las expectativas más elevadas, y han puesto de manifiesto que su influjo decisivo sobre el desarrollo de la auditoría pública en todos los países. La Declaración de Lima es importante para todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la INTOSAI, sea cual fuere la región a la que pertenezcan, el desarrollo que hayan tenido, el modo en que se integren dentro del sistema de la Administración pública, o la forma en que estén organizadas.

El éxito de la Declaración se debe sobre todo al hecho de que, por una parte, abarca una amplia lista de todos los objetivos y temas relacionados con la auditoría de la Administración pública, y que, al mismo tiempo, son notablemente significativos y concisos, lo cual facilita su utilización, mientras que la claridad de su lenguaje garantiza que la atención se centre en los elementos principales.

El propósito esencial de la Declaración de Lima consiste en defender la independencia en la auditoría de la Administración pública. Una Entidad Fiscalizadora Superior que no pueda cumplir esta exigencia no se ajusta a las normas. Por consiguiente, llama la atención que el tema de la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores continúe siendo una cuestión que se debate de forma reiterada en el ámbito de la INTOSAI. Sin embargo, es preciso señalar que la Declaración no se aplica por el mero hecho de que se logre la independencia, sino que también se requiere que esta independencia esté sancionada por la legislación. Esto, no obstante, exige que las instituciones funcionen correctamente para que haya una seguridad jurídica, lo cual sólo podrá darse en una democracia que se rija por el imperio de la ley.

En consecuencia, el imperio de la ley y la democracia constituyen las premisas esenciales para una auditoría realmente independiente de la Administración Pública, y al mismo tiempo, son los pilares en los que se basa la Declaración de Lima. Los conceptos que aparecen en la Declaración son valores esenciales e intemporales que continúan siendo del todo pertinentes a lo largo de los años, desde que fueron aprobados por primera vez. El hecho de que se haya decidido publicarlos de nuevo, más de veinte años después, constituye una prueba de la calidad y de la amplitud de espíritu de sus autores.

Hacemos llegar nuestro agradecimiento a la Revista Internacional de Auditoría Gubernamental por la publicación de esta nueva edición de la Declaración de Lima, debido a la importancia de este documento básico, que puede considerarse con toda justicia como la Carta Magna de la auditoría de la Administración Pública. Por lo tanto, queda garantizado que la Declaración de Lima continuará divulgándose en el futuro. Nuestra tarea sigue siendo la puesta en práctica de sus elevados ideales.

Viena, finales de 1998
Dr. Franz Fiedler
Secretario General del INTOSAI

DECLARACIÓN DE LIMA SOBRE LAS LÍNEAS BÁSICAS DE LA FISCALIZACIÓN

Preámbulo

El IX Congreso de INTOSAI reunido en Lima:

- Considerando que la utilización regular y racional de los fondos públicos constituye una de las condiciones esenciales para garantizar el buen manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones adoptadas por la autoridad competente;
- Que, para lograr este objetivo, es indispensable que cada Estado cuente con una Entidad Fiscalizadora Superior eficaz, cuya independencia esté garantizada por la ley;
- Que la existencia de dicha Entidad es aún más necesaria por el hecho de que el Estado ha extendido sus actividades a los sectores socioeconómicos, saliéndose del estricto marco financiero tradicional;
- Que los objetivos específicos de la fiscalización, a saber, la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información, tanto a los poderes públicos como al país, mediante la publicación de informes objetivos, son necesarios para la estabilidad y el desarrollo de los Estados, en el sentido de los postulados de las Naciones Unidas;
- Que durante los anteriores congresos internacionales de la INTOSAI las Asambleas Plenarias adoptaron resoluciones cuya difusión ha sido aprobada por todos los países miembros;

Acuerda:

Publicar y difundir el documento titulado "Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización".

I. Generalidades

Art. 1 Finalidad del control
La institución del control es inmanente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro.

Art. 2 Control previo y control posterior
1. Si el control se lleva a cabo antes de la realización de las operaciones financieras o administrativas, se trata de un control previo; de lo contrario, de un control posterior.

2. Un control previo eficaz resulta imprescindible para una sana economía financiera pública. Puede ser ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, pero también por otras instituciones de control.

3. El control previo ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, implica la ventaja de poder impedir un perjuicio antes de producirse éste, pero la desventaja de comportar un trabajo excesivo y de que la responsabilidad basada en el derecho público no esté claramente definida. El control posterior ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, reclama la responsabilidad del órgano culpable, puede llevar a la indemnización del perjuicio producido y es apropiado para impedir, en el futuro, la repetición de infracciones.

4. La situación legal, las circunstancias y necesidades de cada país determinan si una Entidad Fiscalizadora Superior ejerce un control previo. El control posterior es una función inalienable de cada Entidad Fiscalizadora Superior, independientemente de un control previo ejercido.
Art. 3 Control interno y externo
1. Los órganos de control interno pueden establecerse en el seno de los diferentes departamentos e instituciones; los órganos de control externo no pertenecen a la organización de la institución que debe ser controlada. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores son órganos del control externo.

2. Los órganos de control interno dependen necesariamente del director del departamento en cuya organización se crearon. No obstante, deben gozar de independencia funcional y organizativa en cuanto sea posible a tenor de la estructura constitucional correspondiente.

3. Incumbe a la Entidad Fiscalizadora Superior, como órgano de control externo, controlar la eficacia de los órganos de control interno. Asegurada la eficacia del órgano de control interno, ha de aspirarse a la delimitación de las respectivas funciones, a la delegación de las funciones oportunas y a la cooperación entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el órgano de control interno, independientemente del derecho de la Entidad Fiscalizador Superior a un control total.

Art. 4 Control formal y control de las realizaciones
1. La tarea tradicional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores es el control de la legalidad y regularidad de las operaciones.

2. A este tipo de control, que sigue manteniendo su importancia y transcendencia, se una un control orientado hacia la rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia de las operaciones estatales, que no sólo abarca a cada operación sino a la actividad total de la administración, incluyendo su organización y los sistemas administrativos.

3. Los objetivos de control a que tienen que aspirar las Entidades Fiscalizadoras Superiores, legalidad, regularidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las Operaciones, tienen básicamente la misma importancia; no obstante, la Entidad Fiscalizadora Superior tiene la facultad de determinar, en cada caso concreto, a cual de estos aspectos debe darse prioridad.

II. Independencia

Art. 5 Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores.

2. Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

3. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución; los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de Leyes. Especialmente deben gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un Tribunal Supremo, contra cualquier injerencia en su independencia y sus competencias de control.

Art. 6 Independencia de los miembros y funcionarios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
1. La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores está inseparablemente unida a la independencia de sus miembros. Por miembros hay que entender aquellas personas a quienes corresponde tomar las decisiones propias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y representarais, bajo su responsabilidad, en el exterior, es decir, los miembros de un colegio facultado para tomar decisiones o el Director de una Entidad Fiscalizadora Superior organizada monocráticamente.

2. La Constitución tiene que garantizar también la independencia de los miembros. En especial no debe verse afectada su independencia por los sistemas establecidos para su sustitución y que tienen que determinarse también en la Constitución.
3. Los funcionarios de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ser absolutamente independientes, en su carrera profesional, de los organismos controlados y sus influencias.

Art. 7 Independencia financiera de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

1. Hay que poner a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que les incumben.

2. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que poseer la facultad, llegado el caso, de solicitar directamente del organismo encargado del presupuesto estatal los medios financieros que estimen necesarios.

3. Los medios financieros puestos a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en una sección especial del presupuesto tienen que ser administrados por ellas bajo su propia responsabilidad.

III. Relación con Parlamento, Gobierno y Administración

Art. 8 Relación con el Parlamento
La independencia otorgada a las Entidades Fiscalizadoras Superiores por la Constitución y la Ley, les garantiza un máximo de iniciativa y responsabilidad, aun cuando actúen como órganos del Parlamento y ejerzan el control por encargo de éste. La Constitución debe regular las relaciones entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el Parlamento, de acuerdo con las circunstancias y necesidades de cada país.

Art. 9 Relación con el Gobierno y la Administración
La actividad del Gobierno, de las Autoridades Administrativas subordinadas y las demás instituciones dependientes, es objeto de control por parte de la Entidad Fiscalizadoras Superior. De ello no se deduce ninguna subordinación del Gobierno a la Entidad Fiscalizadora Superior. En particular, el Gobierno asume la plena y exclusiva responsabilidad de las operaciones realizadas por él y de sus omisiones y no puede remitirse a operaciones de control y dictámenes de la Entidad Fiscalizador Superior para su descargo - siempre que no se hayan dictado en forma de resoluciones judiciales ejecutables y firmes.

IV. Facultades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

Art. 10 Facultad de investigación
1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben tener acceso a todos los documentos relacionados con las operaciones y el derecho a pedir de los órganos del departamento controlado todos los informes, de forma oral o escrita, que les parezcan necesarios.

2. La Entidad Fiscalizadora Superior tiene que decidir, en cada caso, si es conveniente realizar el control en la sede de la institución controlada o en la sede de la Entidad Fiscalizadora Superior.

3. Los plazos para la presentación de informes y documentos, incluidos los balances, han de determinarse por Ley o, según los casos, por la propia Entidad Fiscalizadora Superior.

Art. 11 Ejecución de las verificaciones de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
1. Los órganos controlados tienen que responder a las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior, dentro de los plazos determinados generalmente por Ley o, en casos especiales, por la Entidad Fiscalizadora Superior, y dar a conocer las medidas adoptadas en base a dichas verificaciones de control.

2. Siempre que las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior no se dicten en forma de una resolución judicial firme y ejecutable, la Entidad Fiscalizadora Superior tiene que tener la facultad de dirigirse a la autoridad competente para que adopte las medidas necesarias y exija las correspondientes responsabilidades.

Art. 12 Actividad pericial y otras formas de cooperación
1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores pueden, en asuntos importantes, poner a disposición del Parlamento y de la Administración sus conocimientos técnicos en forma de dictámenes, incluso su opinión sobre proyectos de ley y otras disposiciones sobre cuestiones financieras. La Administración asume toda la responsabilidad respecto a la aceptación o rechazo del dictamen.

2. Prescripciones para un procedimiento de compensación conveniente y lo más uniforme posible, empero, sólo deben dictarse de acuerdo con la Entidad Fiscalizadora Superior.

V. Métodos de control, personal de control, intercambio internacional de experiencias

Art. 13 Métodos de control y procedimientos
1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben realizar su actividad de control de acuerdo con un programa previo trazado por ellas mismas. El derecho de ciertos órganos estatales de exigir, en casos especiales, la realización de determinadas verificaciones, no se verá afectado por aquella norma.

2. Dado que el control en muy pocos casos puede ser realizado exhaustivamente, las Entidades Fiscalizadoras Superiores tendrán que limitarse, en general, al procedimiento de muestreo. Este, sin embargo, debe realizarse en base a un programa dado y en tal número que resulte posible formarse un juicio sobre la calidad y la regularidad de las operaciones.

3. Los métodos de control deben adaptarse continuamente a los progresos de las ciencias y técnicas relacionadas con las operaciones.

4. Es conveniente la elaboración de manuales de control como medio de trabajo para los funcionarios de control.

Art. 14 Personal de control
1. Los miembros y los funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior tienen que tener la calificación e integridad moral necesarias para el perfecto cumplimiento de su tarea.

2. En el momento de la selección del personal de una Entidad Fiscalizadora Superior, tienen especial importancia una formación y una capacidad superiores al promedio, así como una experiencia profesional adecuada.

3. Especial atención requiere el perfeccionamiento teórico y práctico de todos los miembros y funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior a nivel interno, universitario e internacional, fomentándolo por todos los medios posibles, tanto económicos como de organización. El perfeccionamiento tiene que exceder de los conocimientos de contabilidad y de los tradicionales jurídico-económicos y abarcar también empresariales, inclusive la elaboración electrónica de datos.

4. Para garantizar una alta cualificación del personal controlador, debe aspirarse a una remuneración concorde con las especiales exigencias profesionales.

5. Si, en determinadas circunstancias, por la necesidad de conocimientos técnicos específicos, no fuese suficiente el propio personal de control, convendría consultar peritos ajenos a la Entidad Fiscalizadora Superior.

Art. 15 Intercambio internacional de experiencias
1. El cumplimiento de las funciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores se favorece eficazmente mediante el intercambio internacional de ideas y experiencias dentro de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

2. A este objetivo han servido hasta ahora los Congresos, los seminarios de formación que se han organizado en colaboración con las Naciones Unidas y otras instituciones, los grupos de trabajos regionales y la edición de publicaciones técnicas.

3. Sería deseable ampliar y profundizar estos esfuerzos y actividades. Tarea primordial es la elaboración de una terminología uniforme del control financiero público sobre la base del derecho comparado.

VI. Rendición de informes

Art. 16 Rendición de informes al Parlamento y al público
1. La Entidad Fiscalizadora Superior debe tener, según la Constitución, el derecho y la obligación de rendir informe anualmente al Parlamento o al órgano estatal correspondiente, sobre los resultados de su actividad, y publicarlo. Así se garantizan una información y discusión amplias, a la vez que se incrementa la posibilidad de ejecutar las verificaciones realizadas por la Entidad Fiscalizadora Superior.

2. La Entidad Fiscalizadora Superior debe tener la posibilidad de rendir informe sobre hechos de especial importancia y transcendencia entre dos informes anuales.

3. El informe anual tiene que abarcar principalmente la actividad total de la Entidad Fiscalizadora Superior; no obstante, en el supuesto de que existan intereses especialmente dignos de ser protegidos o que estén protegidos por Ley, la Entidad Fiscalizadora Superior debe considerarlos cuidadosamente, así como la conveniencia de su publicación.

Art. 17 Redacción de los informes
1. Los hechos enumerados en los informes tienen que representarse de forma objetiva y clara, limitándose a lo esencial. Deberán redactarse de manera precisa y comprensible.

2. La opinión de los departamentos e instituciones controlados respecto a las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior debe reflejarse de forma adecuada.

VII. Competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

Art. 18 Base constitucional de las competencias de control; control de las operaciones estatales
1. Las competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que ser especificadas en la Constitución, al menos en sus rasgos fundamentales, los detalles pueden regularse por Ley.

2. La formulación concreta de las competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores depende de las circunstancias y necesidades de cada país.

3. Toda la actividad estatal estará sometida al control de la Entidad Fiscalizadora Superior, independientemente de que se refleje, o no, en el presupuesto general del Estado. Una exclusión del presupuesto no debe convertirse en una exclusión del control.

4. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben orientar su control hacia una clasificación presupuestaria adecuada y un sistema de cálculo lo más simple y claro posible.

Art. 19 Control de las autoridades e instituciones en el extranjero

Las autoridades estatales y las instituciones establecidas en el extranjero deben ser controladas generalmente por la Entidad Fiscalizadora Superior. Al realizar el control en la sede de dichas instituciones, deben tenerse presentes los límites fijados por el Derecho Internacional; sin embargo, en casos justificados, tales límites deben ser reducidos de acuerdo con la evolución dinámica del Derecho Internacional.

Art. 20 Control de los ingresos fiscales
1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ejercer un control, lo más amplio posible, de la recaudación de los ingresos fiscales, incluyendo las declaraciones individuales de los contribuyentes.
2. El control de los ingresos fiscales es, en primer lugar, un control de legalidad y regularidad; sin embargo, las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que controlar también la rentabilidad de la recaudación de impuestos y el cumplimiento de los presupuestos de ingresos así como, en caso necesario, proponer al organismo legislativo medidas de reforma.

Art. 21 Contratos públicos y obras públicas
1. Los recursos considerables que el Estado emplea para contratos públicos y obras públicas justifican un control especialmente escrupuloso de los recursos empleados.

2. La subasta pública es el procedimiento más recomendable para obtener la oferta más favorable en precio y calidad. De no convocarse una pública subasta, la Entidad Fiscalizadora Superior debe investigar las razones de ello.

3. En el control de las obras públicas, la Entidad Fiscalizadora Superior debe procurar que existan normas apropiadas que regulen la actividad de la administración de dichas obras.

4. El control de las obras públicas no sólo abarca la regularidad de los pagos, sino también la rentabilidad de la obra y la calidad de su ejecución.

Art. 22 Control de las instalaciones de elaboración electrónica de datos
También los recursos considerables empleados para instalaciones de elaboración electrónica de datos justifican un control adecuado. Hay que realizar un control sistemático del uso rentable de las instalaciones del proceso de datos, de la contratación del personal técnico cualificado que debe proceder, a ser posible, de la administración del organismo controlado, de la evitación de abusos y de la utilización de los resultados.

Art. 23 Empresas económicas con participación del Estado
1. La expansión de la actividad económica del Estado se realiza con frecuencia a través de empresas establecidas a tenor del Derecho Privado. Estas empresas deberán estar sometidas al control de la Entidad Fiscalizadora Superior, siempre que el Estado disponga de una participación sustancial - que se da en el supuesto de participación mayoritaria - o ejerza una influencia decisiva.

2. Es conveniente que este control se ejerza a posteriori y que abarque también la rentabilidad, utilidad y racionalidad.

3. En el informe al Parlamento y a la opinión pública sobre estas empresas deben tenerse en cuenta las limitaciones debidas a la necesaria protección del secreto comercial e industrial.

Art. 24 Control de instituciones subvencionadas
1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben disponer de una autorización lo más amplia posible, para controlar el empleo de las subvenciones realizados con fondos públicos.

2. Si la finalidad del control lo exige, éste debe extenderse a la totalidad de las operaciones de la institución subvencionada, especialmente, si la subvención en sí o en proporción a los ingresos o a la situación financiera de la institución beneficiaria, es considerablemente elevada.

3. El empleo abusivo de los fondos de subvención debe comportar la obligación de reintegro.

Art. 25 Control de Organismos Internacionales y Supranacionales
1. Los organismos internacionales y supranacionales cuyos gastos son sufragados con las cuotas de los países miembros, precisan, como cada Estado, de un control externo e independiente.
2. Si bien el control debe adaptarse a la estructura y las funciones del correspondiente organismo, sin embargo, tendrá que establecerse en base a principios semejantes a los que rigen el control superior de los países miembros.

3. Es necesario, para garantizar un control independiente, que los miembros de la institución, de control externo se elijan, primordialmente, entre los de la Entidad Fiscalizadora Superior.

ANEXO B
CONFERENCIAS DEL FORO INTERNACIONAL SOBRE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO Y EL MUNDO

PRIMER CICLO DE CONFERENCIAS. "PANORAMA GENERAL DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MEXICO Y EL MUNDO"

22 de junio de 2005

B.1 LOS RETOS DE LA FISCALIZACIÓN EN MÉXICO

Intervención del Dip. Salvador Sánchez Vázquez Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoria Superior de la Federación.

Respetables diputadas y diputados federales, integrantes de la Comisión de Vigilancia, diputadas y diputados federales de esta LIX Legislatura, saludamos y agradecemos en todo lo que vale la presencia del doctor Árpád Kovács, que aceptó una invitación directa de la Comisión de Vigilancia, de sus integrantes, para estar con nosotros aquí, en México, en la Cámara de Diputados, con los legisladores federales de México para hablarnos de ese tema que hoy es un tema tan actual y tan trascendente en este país, que es el de la fiscalización de los recursos públicos federales. También agradecemos la presencia de quien le acompaña, Atila Boros, que es Auditor de la Oficina de Auditoría Estatal de Hungría, y del Embajador de Hungría en México, que fue nuestro contacto permanente para exitosamente traer a nuestro país al Doctor Árpád Kovács.

Saludo al Auditor Superior de la Federación de México, institución que opera todas y cada una de las decisiones que en esta Cámara los legisladores tomamos respecto de los trabajos de revisión de auditoría; respecto de los informes que se nos presentan de las evaluaciones que hacemos y después respecto a las conclusiones a las que aquí llegamos. Muchas gracias por su presencia, miembros colaboradores, servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, agradecemos la asistencia de diputados locales, que son presidentes de comisiones similares a la de Vigilancia en esta Cámara federal, así como a titulares de órganos internos de control tanto en Estados como en entes que son fiscalizables por la Auditoría Superior de la Federación a nivel federal.

Agradecer a quienes son titulares de órganos de fiscalización superior en entidades federativas en cámaras locales, a todos y cada uno de los que hoy nos acompañan y nos hacen el honor de estar aquí con nosotros, además de que les damos la bienvenida les agradecemos en cuanto valoramos la presencia de ustedes en este evento.

La idea de realizar el foro no es un hecho imprevisto. Surgió desde el año 2004, cuando la Comisión de Vigilancia, en atención a sus atribuciones de verificar que la Auditoría Superior de la Federación cumpla con las funciones que tiene encomendadas, inauguró un formato para analizar con profundidad el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública que nuestro órgano fiscalizador rindió a la Cámara de Diputados y en donde, también cubre un trabajo importante la Unidad de Evaluación y Control de nuestra Cámara de Diputados, cuyos integrantes también, encabezados por su titular, se encuentran en este foro.

En virtud de los beneficios que arrojó aquel ejercicio parlamentario, la Comisión de Vigilancia consideró adecuado repetirlo este año, iniciando los trabajos el mismo día 31 de marzo del 2005, en que se rindió el Informe de la Revisión de la Cuenta Pública del 2003 y terminando el pasado miércoles 15 de junio, con la entrega de un documento de conclusiones y recomendaciones a la Auditoría Superior de la Federación, las cuales se formularon con el ánimo de aportar elementos que permitan mejorar su desempeño, perfeccionar el marco jurídico y de actuación, consolidar los canales de comunicación y coordinación con la Cámara de Diputados.

Algunas de las conclusiones más importantes del trabajo de análisis realizado en 2004 y 2005 demostraron que diversas auditorías no habían podido llevarse a cabo tanto por la negativa de los entes a proporcionar información como por algunas indefiniciones en el marco legal que limitaban la actuación

del propio órgano fiscalizador, más allá de las acciones para determinar daños, perjuicios y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas.

Ante esta situación, los integrantes de la Comisión de Vigilancia definimos una estrategia para revisar de manera integral el modelo de fiscalización superior en México y el marco jurídico que lo regula, con el propósito de perfeccionar las disposiciones legales aplicables y mejorar el desempeño de nuestra entidad fiscalizadora bajo un esquema modernizador y con elevados niveles de calidad, profesionalismo, objetividad e imparcialidad.

Hemos logrado los primeros frutos. Al tiempo que el Informe de la Auditoría Superior de la Federación ha presentado mejoras significativas, algunos diputados integrantes de esta Comisión han presentado al pleno de la Cámara iniciativas de reformas y adiciones a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, una de las cuales ya ha sido aprobada por el Congreso mexicano para dotar expresamente a la Auditoría Superior de la Federación de facultades para revisar el ejercicio de recursos públicos que se canalizan a fondos, fideicomisos y figuras análogas, los que venían manejándose con cierta discrecionalidad y opacidad en el proceso de rendición de cuentas.

Con el inicio de este foro inauguramos un nuevo esfuerzo para que, a partir de la experiencia internacional y de los debates con especialistas en la materia, encontremos fórmulas y oportunidades que permitan enriquecer el quehacer legislativo en la materia.

Nuestra Carta Magna establece dos facultades exclusivas de carácter fundamental a la Cámara de Diputados: la revisión y aprobación del presupuesto de egresos de la federación y la fiscalización superior de la Cuenta de la Hacienda Pública, que tienen por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se han ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para cumplir con este mandato constitucional la Cámara se apoya en la Auditoría Superior de la Federación, órgano que goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en la ley.

México tiene una experiencia centenaria en la materia que se remonta a la época de la Colonia con la creación del Tribunal de Cuentas, el cual se encargaba de fiscalizar la hacienda real en la Nueva España y de revisar los gastos de las expediciones de España a la Colonia.

Fue en 1824 cuando, a través del Acta Constitutiva de la Federación y posteriormente en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, se consolidó la facultad del Congreso para conocer anualmente las cuentas del gobierno y se substituyó el Tribunal Mayor de Cuentas por una nueva figura de fiscalización superior denominada Contaduría Mayor de Hacienda la cual, a través de las reformas constitucionales aprobadas en 1999, se transformó en lo que hoy conocemos como la Auditoría Superior de la Federación. En noviembre pasado cumplimos pues 180 años de fiscalización superior en México.

No es aventurado afirmar que en el centro de la reforma estructural del gobierno se encuentra el combate a la corrupción, en donde la incorporación creciente de mecanismos de transparencia y rendición efectiva de cuentas brindará aportes definitivos

Aunque podemos afirmar que en los años recientes la fiscalización superior es uno de los campos en donde México ha logrado avances fundamentales, existen retos que nos obligan a redoblar esfuerzos para hacer que la fiscalización verdaderamente promueva un uso eficiente de los recursos públicos, inhiba prácticas irregulares e impacte favorablemente en el desempeño de las instituciones públicas.

En esa perspectiva se ha orientado el trabajo de la Cámara de Diputados, por lo cual en los dos últimos años se han formulado recomendaciones a la Auditoría Superior de la Federación.

Estamos convencidos de que si bien las entidades fiscalizadoras tienen como tarea esencial el control de la legalidad y regularidad de las operaciones, es tiempo de tener cada vez más en cuenta los controles orientados hacia la rentabilidad, la utilidad, la economía y eficiencia de las operaciones del Estado, que no sólo abarcan a cada acción institucional sino a la actividad total de la administración.

De ahí que consideráramos adecuado impulsar auditorías que nos permitan conocer tanto la forma en que se ejercen los recursos como el grado en que se cumplen los objetivos y metas de los programas. Junto a ello se ha procurado que la entidad de fiscalización superior de la federación logre un ejercicio pleno de las facultades para determinar daños, perjuicios y fincar directamente las responsabilidades que correspondan, bajo un escenario de estricta legalidad y en plena coordinación y colaboración con los órganos de fiscalización de entidades federativas, así como de los órganos internos de control del Poder Ejecutivo, de tal forma que se complementen acciones y se eficiente el uso de los recursos destinados a estos fines.

A nivel internacional parece existir consenso en que los órganos de fiscalización debieran contar con cierto grado de independencia, pero con una alta credibilidad social y además, se les debe dotar de facultades sancionatorias para prevenir acciones de irregularidad. La generalidad de la revisión para hacer efectivo que el Poder Ejecutivo rinda cuentas al Poder Legislativo y éste a la sociedad, es sin duda alguna un avance fundamental en el actual sistema de fiscalización.

Nuestro órgano de fiscalización debe seguir avanzando para contar con un alto status de credibilidad social, basado en la contundencia de sus actos y resultados y en la voluntad política del resto de los actores para apoyar su labor. El mandato constitucional de revisar la Cuenta Pública es claro, y por ello debemos de caminar hacia un modelo de fiscalización que brinde nuevos equilibrios y en el que se profundice en la evaluación de la calidad del gasto público en el cumplimiento de los objetivos y metas y los efectos económicos y sociales de sus políticas y acciones. Evidentemente estos nuevos enfoques deben de ir acompañados de un proceso de modernización institucional del órgano de fiscalización superior.

Estamos seguros que con la participación de especialistas como el doctor Kóvacs que hoy nos acompaña, encontraremos elementos que nos permitirán enriquecer el debate, y ampliar el horizonte de ideas y reflexiones.

Por lo pronto dejamos en el ambiente algunas interrogantes que aspiramos contestar al final de los trabajos de este foro.

1. ¿Cuáles son las tendencias internacionales en materia de fiscalización superior?

2. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de los modelos de fiscalización existentes?

3. ¿Cuál es el rol que juegan las entidades de fiscalización superior en el desempeño del gobierno?

4. ¿Qué define a una entidad de fiscalización superior eficiente?

5. ¿Qué están haciendo otros países para fomentar el uso óptimo de los recursos públicos?

6. ¿Cuáles son los mecanismos y herramientas que utilizan otros países para medir el impacto de la fiscalización en la Administración Pública?

7. ¿Cuáles son los términos en que se define y solventa las observaciones derivadas de las auditorías?

8. ¿Qué tipo de acciones se toman para prevenir actos de corrupción?

9. ¿Cuáles son las acciones para organizar el proceso de transparencia y rendición de cuentas?

10. ¿Qué acciones se pueden considerar para mejor el proceso de fiscalización superior en México, colocar a la entidad de fiscalización superior de la Federación a la vanguardia internacional y fomentar el buen desempeño de los programas?

11. ¿Cuáles son las áreas en que se requiere legislar para dar mayor certidumbre jurídica y garantizar la revisión de cuentas, entre otras?

La Cámara de Diputados y la Comisión de Vigilancia, estamos totalmente complacidos por el inicio de este foro y porque una vez más se demuestra que el ejercicio parlamentario genera proyectos específicos en beneficio del desarrollo del país.

En los avances aquí comentados debemos de mencionar la labor de las organizaciones sociales, los medios de comunicación y las instituciones académicas que hoy estarán también y están aquí presentes a través de rectores de diferentes universidades de este país y uno de ellos habrá de presentarnos una ponencia.

Son éstas las que detectan fallas, insuficiencias, denuncian irregularidades, analizan experiencias y proponen mecanismos más eficientes y modernos. Estamos abriendo espacios para que este bagaje de ideas pueda materializarse en acciones específicas.

Hacemos votos la Comisión de Vigilancia, todos sus integrantes, porque las reflexiones derivadas de este foro internacional apuntalen derroteros alternos e impulsen propuestas viables que enriquezcan el marco de fiscalización superior del país y generen nuevas áreas de oportunidad en la materia.

Dr. Árpád Kovács

PRESIDENTE DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE INSTITUCIONES DE AUDITORÍA SUPERIOR (INTOSAI) Y PRESIDENTE DE LA OFICINA ESTATAL DE AUDITORÍA DE HUNGRÍA.

Realizó estudios de ingeniería en la Universidad Técnica de Budapest, una de las más antiguas y prestigiadas de Europa, en donde se graduó en 1971, posteriormente se graduó como ingeniero especializado en organización en 1977 y obtuvo su doctorado técnico en 1979. También obtuvo el grado de Doctor en Filosofía en Ciencias Económicas en el 2001 y en el 2003 fue designado maestro en la Facultad de Economía y Ciencias Sociales de la Universidad Tecnológica y Económica de Budapest.

En el ámbito profesional, se desempeñó a partir de 1971 como Ingeniero de Caminos, ingresando más tarde en el Ministerio de Transporte. De 1979 a 1989 trabajó para el Comité de Control Central Popular, instituto que es para el control gubernamental como especialista económico y después como Jefe de Departamento, donde trabajó en el área de Auditoría e Inversiones Estructurales y de Tráfico. Como parte de su preparación en el campo de auditoría, participó en un entrenamiento en el General Camping Office en 1989 en Washington D. C. De 1980 a 1996 trabajó como Jefe de División y después como Director en la Organización Estatal de Auditoría, su trabajo estuvo relacionado con la Dirección de Auditorías en el Área de Privatización en Administración del Patrimonio del Gobierno y en la Seguridad Social.

Recibió un entrenamiento en la Comisión de la Unión Europea en 1993, en 1996 fue nominado para presidir el Consejo de Directores de la Compañía Húngara de Privatización e Inversiones, desempeñando esta función hasta fines de 1997, cuando se eligió como Presidente de la Oficina Estatal de Auditoría. Posteriormente fue nombrado Presidente de la Organización Internacional de Instituciones de Auditoría Superior (INTOSAI), cargo que mantiene actualmente.

Ha publicado cerca de 100 artículos profesionales, es colaborar y miembro de diversas instituciones de Educación Superior y profesor titulado. En la INTOSAI desde 2001 ha presidido un comité y ha sido el primer vicepresidente y presidente del Consejo de Gobierno de este organismo internacional. También ha sido de la Asociación Húngara de Auditores Financieros y Económicos y de la Unión de Asociaciones Económicas y Científicas, así como Vicepresidente de la Asociación Económica Húngara.

Ha recibido también diversos reconocimientos, como la Medalla Maggyary Soltan en el 2000. Diversas condecoraciones como la Cruz de Oficiales de la Orden del Mérito de la República, la Gran Condecoración de Oro por Méritos de la República de Austria y pertenece a varias organizaciones internacionales, como ya lo dijimos, la INCOSAI que preside y el Consorcio Internacional de Gerencia Financiera Gubernamental.

B.2 EL PAPEL TRANSFORMADOR DE LAS INSTITUCIONES DE AUDITORIA SUPERIOR EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN SOCIAL

Conferencia Magistral impartida por el Dr. Árpád Kovács. Presidente de INTOSAI y Presidente de la Oficina Estatal de Auditoria de Hungría

Es un gran honor para mi como Presidente del Consejo de Gobierno de la INTOSAI y Presidente de la Oficina Estatal de Auditoría de Hungría, estar aquí en México, en el país que será sede del próximo INCOSAI (Congreso Internacional de Instituciones de Auditoría Superior) y en el país cuya institución de Auditoría Superior tiene una relación de trabajo muy buena con nosotros.

Las relaciones entre la Oficina Estatal de Auditoría de Hungría y la Institución de Auditoría Superior de México se han desarrollado en los años recientes. La falta de interés anterior entre las dos instituciones fue debida probablemente a la gran distancia geográfica y a circunstancias históricas.

Sin embargo, a este respecto un cambio radical ha tenido lugar en años recientes. El hecho de que la Oficina Estatal de Auditoría de Hungría organizó la XVIII INCOSAI y de que México aceptó ser sede de la XIX INCOSAI, inevitablemente resultó en el establecimiento de relaciones entre las dos instituciones. Los contactos a nivel de presidencias fueron en principio iniciados durante la 50ª reunión del Consejo de Gobierno de la INTOSAI, que se celebró en Viena en octubre de 2002. Este evento brindó la oportunidad para hacer consultas sobre los asuntos importantes relacionados con la preparación de los siguientes INCOSAIS.

A invitación nuestra el Auditor Superior de la Federación de México, Sr. Arturo González de Aragón, participó y tuvo una intervención durante la reunión del 50º Aniversario de INTOSAI organizada en Budapest en octubre de 2003. Después de este evento tuvieron lugar discusiones entre los Titulares de las Instituciones Húngara y Mexicana de Auditoría Superior con ocasión del XVIII Congreso de INTOSAI y la reunión extraordinaria del Consejo de Gobierno celebrados durante ese año. La Oficina Estatal de Auditoría de Hungría organizó ambos eventos en Budapest.

Somos de la opinión de que las discusiones personales antes mencionadas, las relaciones establecidas a nivel de presidencias y más aún, el intercambio de documentos brindan una base sólida para el posterior desarrollo de la cooperación entre nuestras instituciones.

La importancia de nuestra cooperación es aún más importante en el mundo actual donde cambios rápidos están tendiendo lugar y los artífices de estos cambios son diferentes instituciones. Esto aplica también a las Instituciones de Auditoría Superior cuyo papel y las funciones que ellas representan están ganando importancia. Los cambios políticos y económicos en verdad reaccionan a los procesos de auditoría, cambiando su objetivo y ámbito de actividad. En mi presentación me gustaría sintetizar las principales razones y características de este proceso.

Uno de los elementos básicos de los cambios del mundo globalizado es la extensión del imperio de la ley y el fortalecimiento de la democracia. Esto inevitablemente ha llevado a la existencia de los llamados contrapesos contra el exceso de Poder Central (ejecutivo). Además de las tres ramas del poder gubernamental explicadas por Montesquieu, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, surgieron contrapesos tales como Instituciones de Auditoría Superior independientes, Bancos Centrales, Cortes

Constitucionales, Ombudsmen, etc. Después de tomar en consideración estos factores no podemos seguir hablando sobre la separación tradicional del Poder del Estado en solamente tres ramas. Los gobiernos deberían reconocer la existencia de estas actividades de control conectadas con los Parlamentos Nacionales así como su independencia de los gobiernos.

La ciencia de la politología está hablando más frecuentemente acerca del actual déficit democrático. Debemos enfrentarnos al hecho de que periódicamente la eficiencia, la efectividad y la posibilidad de mecanismos de control democrático están entrando en conflicto entre sí. En tales situaciones las instituciones de Auditoría Superior como organizaciones independientes podrían desempeñar un papel importante en la disminución de este déficit democrático, aplicando consistentemente los requerimientos de transparencia y efectividad durante su actividad de auditoría.

Es un hecho histórico que las Instituciones de Auditoría Superior desempeñaron un papel importante en la construcción de las nuevas democracias. La transformación de los países de Europa Oriental en economías de mercado podría ser un buen ejemplo de lo anterior. En estos países primero los sistemas de partido de estado tuvieron que ser desmantelados. Como resultado el número de actores políticos y de aquellos involucrados en los juegos de poder se incrementó y surgió una oposición política basada en el pluralismo ya que antes no había ninguna oposición política. De tal manera, la democracia tuvo que ser creada y por esa razón esta situación fue diferente de los países en los que la democracia era una forma de vida natural. De hecho, en esta región el establecimiento del marco legal, constitucional e institucional de una economía de mercado, de la privatización y de la desregulación fue posible solo después de realizar la tarea antes mencionada. Las Instituciones de Auditoría Superior fueron establecidas como parte de este proceso y su importante misión fue la de apoyar el establecimiento del imperio de la ley y convertirse en la conciencia de la sociedad.

Después de un receso de 50 años, Hungría se convirtió otra vez en una república democrática parlamentaria donde la actividad de la Oficina Estatal de Auditoría está fuera del ámbito de autoridad y del control del poder ejecutivo. El "acelerado despegue" de Hungría en el camino a la democracia fue sin duda apoyado por el hecho de que la Oficina Estatal de Auditoría igual que la Corte Constitucional, se convirtió en una institución garante de la transformación del sistema político que ciertamente contribuyo a eliminar los contratiempos y barreras durante los cambios democráticos. Me gustaría enfatizar que la demanda de dar vida a una organización que apoyara los mecanismos de control del Parlamento ya había surgido durante los debates políticos de la segunda mitad de los años 80's. Esto en gran medida contribuyó al establecimiento de la Oficina Estatal de Auditoría como la Institución de Auditoría Superior de Hungría antes de las primeras elecciones parlamentarias democráticas, en 1989.

Mientras que en el primer periodo de la transformación financiero-económica los responsables principales de la administración del presupuesto estatal –que era la base para la "transparencia" y "rendición de cuentas" (accountability) – no podían ser llamados a rendir cuentas muy estrictamente, a través de sus hallazgos y propuestas la Oficina Estatal de Auditoría impulsó el mejoramiento de las condiciones del proceso de toma de decisiones de la Asamblea Nacional. Probablemente nuestro papel hubiera sido más impresionante, sin embargo la implementación de nuestras propuestas no fue siempre sencilla.

Otro factor básico de los cambios debido al proceso de globalización, es la transformación del papel del estado, la cual no tendría que significar una importancia menor del Estado ya que la demanda por bienes y servicios suministrados por el Estado esta en aumento; también en lo que respecta al aseguramiento del estándar mínimo de servicios de seguridad social ofrecidos. El papel del Estado moderno puede caracterizarse entre otros por temas como la administración conciente del medio ambiente y el desarrollo sustentable. La utilización efectiva, eficiente y económica del dinero público así como la aplicación de una administración consciente del medio ambiente deberían de tener más énfasis entre las actividades de auditoría de las Instituciones de Auditoría Superior. El logro de este propósito no puede asegurarse por los mecanismos de mercado, de modo que se requieren soluciones sociales institucionales.

Teniendo como objetivo un gobierno eficaz (good governance), el éxito para satisfacer los requerimientos que demanda dicho gobierno, como la rendición de cuentas; la transparencia y la apertura son prerrequisitos inevitables de las respuestas institucionales a los nuevos desafíos. La rendición de cuentas y la transparencia están estrechamente conectadas y no se pueden separar la una de la otra. La transparencia hace posible que los involucrados puedan ver claramente las tareas del gobierno, sus intenciones políticas, etc. Ella requiere la responsabilidad y la rendición de cuentas de los tomadores de decisiones responsables. La auditoría como parte de la transparencia está necesariamente ganando importancia en todos lados; en el sector privado lo mismo que en el sector público.

El papel de las Instituciones de Auditoría Superior (IAS's) evolucionará a favor de un gobierno eficaz, a medida que su papel como consejeros –esencialmente para la Asamblea Nacional- tome fuerza, ya que el mejoramiento de la calidad de las operaciones del estado y del gobierno es también un objetivo importante.

Las Instituciones de Auditoría Superior como auditoras, asesoras, investigadoras e impulsoras podrían contribuir o en cierta medida, servir como modelo para crear una administración gubernamental efectiva. Sin embargo es importante para una IAS preservar su independencia; no debería involucrarse directamente en la política, ya que ello es responsabilidad de los órganos legislativos y gubernamentales. Al mismo tiempo las IAS's pueden informar y hacer propuestas a los tomadores de decisiones a través de sus hallazgos de auditoría, conclusiones y recomendaciones, como fue por ejemplo el caso de Hungría, donde la Oficina Estatal de Auditoría (OEA) ha luchado conscientemente en los últimos dos años para llevar esto a efecto.

En este punto sin embargo, encontramos que el requerimiento para basar nuestro papel de consejeros en hallazgos de auditorías de calidad es muy importante. Este papel cubre actividades tales como preparación de estudios analíticos–sintéticos y suministro de información o análisis adicionales a los tomadores de decisiones. El papel de consejero significa también consultas con órganos gubernamentales cuando los asuntos que conciernen a los aspectos esenciales e iniciales de reformas administrativas y gubernamentales están directamente conectados con las experiencias de auditoría de la Oficina Estatal de Auditoría. Este diálogo con Instituciones de Gobierno podría también cubrir temas como, formas de mejorar su respectivo desempeño y como eliminar las debilidades de la administración.Gracias a la transformación social el ámbito de la actividad auditora de las IAS's se esta expandiendo rápidamente.

Un nuevo y retador campo de actividad auditora radica en la auditoría del desarrollo sostenible en lo que respecta a la integración de los objetivos sociales, medioambientales y económicos. Estas auditorías son principalmente comparaciones entre la situación real con la del desarrollo deseado. La base de las mismas se integra por requerimientos (standards) que se convienen entre los auditores y los auditados. Cuando se audita el desarrollo sostenible, estos standards podrían derivarse de acuerdos internacionales, regulaciones internacionales o nacionales, objetivos de programas, propósitos, requerimientos operacionales convenidos por los auditados o de procedimientos generalmente aceptados. Aparte de los objetivos estratégicos, las estrategias relacionadas con la auditoría del desarrollo sostenible deberían también tomar en cuenta la instrumentación de tales objetivos estratégicos, la medición de los procesos, los reportes y la rendición de cuentas.

La contratación de servicios externos (outsourcing) y la asociación Público-Privada se están volviendo métodos cada vez más conocidos y aplicados a nivel mundial. Sin embargo, al usar estos métodos, las tareas de todos los participantes en el proyecto tienen que definirse claramente en el caso de outsourcing en tareas del Estado y en proyectos de asociación basados en la cooperación de la esfera pública y el sector privado. Debe tomarse en consideración que la responsabilidad del Estado continua aún después de que se realicen acciones de outsourcing y de asociación.

La irrupción súbita de organizaciones no lucrativas como partidos políticos y organizaciones no gubernamentales sobre minorías, derechos de la mujer e igualdad de oportunidades es una tendencia internacional y están entre los campos de auditoría prioritarios.

Una visión más amplia de la auditoría es ahora común para las IAS's ya que en lugar de la auditoría de la administración financiera de corto plazo, la evaluación orientada al desempeño, más exigente en tiempo está ganando terreno. El gobierno eficaz también está a favor de la administración de largo plazo, de modo que el cambio desde el punto de vista de la auditoría radica en estimular al gobierno a orientarse más hacia el desempeño.

Este cambio en el ámbito de la autoridad y en aspectos de auditoría inevitablemente está trayendo consigo la modernización estructural de las IAS's. La misión y la estrategia de las IAS's están cambiando, diferentes tipos de auditorías (por ejemplo auditorías al desempeño) se volverán prioridades en el curso de las revisiones. Nuevas y diferentes destrezas de los auditores se están volviendo más importantes. La obtención de conocimiento específico postula de manera natural programas especiales de entrenamiento en el trabajo.

Tomando en consideración estos cambios y requerimientos me gustaría finalmente me gustaría enfatizar que la cooperación de las IAS's en los niveles regional e internacional se está volviendo cada vez más importante. Como un ejemplo promisorio de cooperación regional yo mencionaría la cooperación entre los UE y los socios del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA).

Para los países del este de Europa, entre ellos Hungría, que ingresaron a la Unión Europea (UE) en 2004, los sistemas de auditoría financiera de la UE y sus estados miembros, sirvieron como modelo en nuestro camino a la integración al mundo globalizado. A pesar de que tuvimos que hacer mayores esfuerzos con la utilización plena de las "mejores prácticas" varios años antes a nuestro acceso a la UE con apoyo de la auditoría externa al Sistema General Financiero Húngaro (realizada por la Corte Europea de Auditores ECA), las actividades de la Oficina Estatal de Auditoría fueron clasificadas por la UE como cumpliendo con los requerimientos establecidos. Como en el pasado, podemos contar con el apoyo práctico y teórico de la ECA también para el futuro en el camino de mejorar el estándar profesional de nuestro trabajo de auditoría. El estudio de las actitudes y métodos usados por los Órganos Nacionales de Auditoría y la ECA hace incluso posible realizar auditorías "conjuntas" o "paralelas", entre las dos instancias.

En la cooperación internacional de las IAS's el amplio campo de actividades de nuestras instituciones regionales se coloca en primera línea, lo cual se comprueba no solo por el intercambio organizado de experiencias, conferencias conjuntas y los programas de entrenamiento, sino también por la realización de auditorías conjuntas. Creo que al organizar el siguiente Congreso Internacional de Instituciones de Auditoría Superior (INCOSAI) su país y su institución de Auditoría Superior, llevarán a cabo con éxito el trabajo cuyo propósito se puede sintetizar como: "Nosotros los auditores estamos hablando el mismo lenguaje".

De ese modo cumpliremos el requerimiento de asistir a la creación de una nueva arquitectura financiera mundial que integrará como uno de sus factores más importantes un sistema de auditoría capaz de manejar y resolver los más grandes riesgos, en línea con los nuevos y complicados procesos globales. Las IAS's y la INTOSAI podrían jugar un importante papel en la construcción de la estructura de tal sistema de auditoría requerido.

Lic. José Trinidad Padilla López

RECTOR GENERAL DE LA UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA.

Nació en Guadalajara, Jalisco, el 22 de diciembre de 1957. Es licenciado en sociología por la Universidad de Guadalajara. Su trabajo de tesis fue "Elementos para un Estudio de Desarrollo de las Profesiones en el Occidente de México en los periodos de 1940-1990".

De 1991 a 1993 hizo estudios en el Instituto de Estudios de América Latina, de la Universidad de París.

La actividad de estudiante la combinó con la de docente, ya que en 1979, cuando aún cursaba su licenciatura, empezó a desempeñarse como profesor de bachillerato.

Actualmente imparte la materia de Teoría Social y Política en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.

De la misma manera ha participado como ponente en conferencias en distintos foros nacionales e internacionales, principalmente sobre temas de educación superior.

Fue presidente de la Sociedad de Alumnos de la Facultad de Filosofía y Letras. Dos años más tarde presidió la Federación de Estudiantes de Guadalajara. En 1987 dirigió la Primera Feria Internacional del Libro de Guadalajara.

Se ha desempeñado como titular de la dirección general de extensión universitaria en 1989-1991.

Responsable en el departamento de egresados y ex alumnos en los periodos de 1993-1996 y en la Secretaría General de 1996-2001.

En abril de 2001, inició su gestión como Rector General de la Universidad de Guadalajara, para el periodo 2001-2007.

Sus principales temas para esta gestión son la innovación y la calidad educativa, los derechos laborales y sociales, así como la democratización de la vida universitaria.

En septiembre de 2004 la Universidad de Kungi, de Seúl, Corea del Sur, le otorgó el doctorado Honoris Causa, en Ciencias Sociales.

B.3 CUENTA PÚBLICA EN MEXICO. EVALUANDO EL LABERINTO LEGAL DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR.

Intervención del Dr. José Trinidad Padilla López
Rector de la Universidad de Guadalajara

En nombre de la Universidad de Guadalajara, se presenta el resultado de un estudio que un equipo de trabajo, un cuerpo académico sobre gestión, financiamiento y evaluación del Departamento de Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guadalajara realizó y junto con el Seminario titulado "Transparencia y Fiscalización Superior del Gasto Público en México", de la Maestría en Gestión Pública de ese mismo centro universitario.

Este cuerpo académico de trabajo, estuvo coordinado por la doctora Emma Figueroa y fue organizado en el marco de la Vicerrectoría Ejecutiva de la Universidad de Guadalajara y es un diagnóstico sobre el estado y la calidad de las leyes federales y estatales de México que regulan la revisión y la fiscalización superior del gasto público. Entre los objetivos de la investigación, estaba hacer este diagnóstico y también una valoración comparativa entre las leyes mencionadas, además de tratar de identificar los principales problemas y perfilar las líneas de investigación para la solución de las incompatibilidades o incongruencias que pudiera haber en esos cuerpos normativos que tienen qué ver con un tema tan importante como el de la fiscalización y gasto público.

El universo de trabajo sobre el que se hizo este estudio son las leyes y sus reglamentos que regulan la revisión y la fiscalización superior del gasto público, que estaban disponibles hasta diciembre de 2004 en los sitios Web de los congresos de los Estados y del Distrito Federal, y que se suponen vigentes plenamente hasta ese mes.

Es probable que haya una serie de evoluciones en los meses de enero a junio de 2005, en con reformas o modificaciones a algunos ordenamientos normativos en los estados y que obviamente cambian ligeramente el resultado final de este trabajo. Es necesario aclarar que el universo de investigación y el límite, el corte de caja, es hasta con las leyes y documentos que se tenían disponibles hasta diciembre de 2004.

Se toma, como referencia, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación para conocer lo que se refiere al ámbito federal. Como complemento, se analizaron, de cada una de las entidades federativas, los siguientes elementos: la Constitución Política; Ley Orgánica del Poder Legislativo o del Congreso o de su equivalente como en el caso del Distrito Federal, la Asamblea; Ley Orgánica de la Administración Pública; Ley de Contabilidad, Presupuesto y Gasto Público; Ley de Hacienda; Código Fiscal y Ley de Transparencia, si hay o no hay Ley de Transparencia en esos Estados.

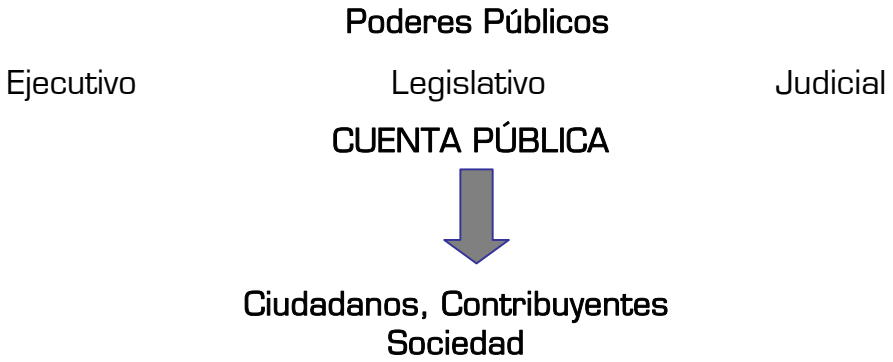
De este material se va a publicar un libro con un CD interactivo que compila los ensayos académicos que abordan teorías y conceptos, sobre temas como La vigilancia y transparencia en las democracias en torno a la transparencia y a la rendición de cuentas con aproximaciones teóricas a un problema práctico y de lo horizontal a lo vertical la fiscalización superior del gasto público y su transparencia.

Este libro y el CD interactivo también toman en cuenta los análisis legislativos o tienen como contenido los análisis legislativos individuales de cada estado, del Distrito Federal y de la Federación en su

conjunto. En dos aspectos: el análisis cualitativo y un análisis cuantitativo. Una valoración general comparada y una reflexión final.

Lo que vamos a presentar es una apretada síntesis de esto que antes de ser publicado en forma de libro, es un legajo muy grueso y obviamente, por razones de tiempo, no podríamos hacer una exposición más exhaustiva. Se encuentran también dentro de ese universo de compilaciones, 247 ordenamientos jurídicos, un concentrado legislativo que agrupa los ordenamientos jurídicos por entidad federativa y la dirección electrónica de la Entidad de Fiscalización Superior. Una antología bibliográfica ordenada alfabéticamente que reúne 36 obras contemporáneas en materia de rendición de cuentas y fiscalización superior del gasto público y una relación de los sitios web en donde se puede encontrar información sobre este tema.

Habrá una segunda parte de esta investigación que está en proceso, relativa a las cuentas públicas municipales, que está por concluirse y también será publicada. Respecto al marco conceptual del que se partió, primero se comentará la metodología que se siguió para este estudio; se analizaron algunos aspectos conceptuales sobre la democracia, sobre los aspectos esenciales procedimentales de un régimen democrático. El tema de los pesos y de los contrapesos que existen en un esquema democrático, la división de poderes y la vigilancia entre ellos. El tema de la rendición de cuentas. El tema de la transparencia, que ha venido cobrando una importancia internacional cada vez mayor en los últimos años y propiamente el tema de la fiscalización superior.



Los poderes públicos, divididos en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a través de la Cuenta Pública, de su ejercicio y de su sana administración, es lo que vincula directamente a los poderes públicos con los ciudadanos, con los contribuyentes en general, con la sociedad. Es por lo tanto de la mayor importancia que, esta Cuenta Pública, se integre conforme a una serie de procedimientos, que se ejercite conforme a una serie de procedimientos claramente establecidos en un estado de derecho y que pueda ser vigilada y revisada.

El análisis se realizó en forma cuantitativa y cualitativa. Para la parte cualitativa se diseñó una ficha técnica de la ley sobre la materia de revisión y fiscalización superior del gasto público. El análisis se dividió en diez apartados que resumen el diseño institucional de la entidad de fiscalización superior configurado por la ley y los principales aspectos que regulan.

La ficha técnica, obviamente contiene el nombre completo de la ley, la fecha de aprobación, su fecha de publicación, su fecha de vigencia, su antecedente inmediato si había algún otro ordenamiento de menor jerarquía o algún antecedente para esta ley. La estructura con sus artículos, capítulos, los transitorios, en fin, si la ley tiene o no reglamentos que regulen aspectos ya más particulares.

Se analizó, y esto es una parte muy importante, el fundamento constitucional de la ley, si la entidad federativa, tiene una ley en materia de transparencia y acceso a la información, que son leyes

complementarias de una ley de fiscalización y la correlación entre ambos tipos de leyes, qué tipo de congruencia hay en éstas. Y sobre 10 elementos esenciales se hizo el análisis cualitativo de la ley:

Primero, lo que se refiere a la entidad: nombre, estructura, organigrama del gobierno, y aspectos administrativos de su estructura. Su presupuesto y cómo están correlacionados los funcionarios y empleados. El nombramiento del titular de la entidad, la duración, si hay ratificación o remoción, cuando se realiza y cuáles son los requisitos para acceder a ese puesto de titularidad.

El objeto de fiscalización que es, desde la definición de la Cuenta Pública, y si se prevé la medición del desempeño institucional, si existe algún mecanismo, puntos de referencia, si existen mecanismos referenciados para el desempeño económico institucional.
Otro que se refiere también a la autonomía de la entidad de fiscalización superior.

Estos serían los aspectos cualitativos más importantes, sobre su gestión interna, sobre su universo de trabajo, sobre la determinación de responsabilidades y fincamiento directo de procedimientos sancionadores, si la entidad de fiscalización puede directamente recomendar o sancionar o simplemente emite opiniones que otras instancias se encargan de dar seguimiento para las medidas correctivas.

Otro tema es el de la relación de la entidad de fiscalización con el Congreso local. Se establecieron diagramas de relación, y obligaciones del Congreso respecto de la entidad de fiscalización superior y el dictamen de la Cuenta Pública. También se establece otro apartado que se refiere a los tipos de sanción aplicables.

Otro apartado es sobre el proceso de fiscalización con la elaboración de diagramas se refleja el proceso con los plazos para revisar, dictaminar y publicar los resultados de la fiscalización superior de la Cuenta Pública.

Un octavo apartado se refiere a los productos de la entidad de fiscalización superior. Esto es, los informes parciales, informe final, observaciones, recomendaciones y otros elementos que puedan tomarse en cuenta como un producto final de la actividad de la entidad de fiscalización superior.

Un noveno elemento es el que se refiere a los plazos, a las prescripciones y caducidades. Esto es, la guarda de la información para revisar y sancionar.

Y finalmente un décimo que es el de la transparencia de la entidad y su información. Si existe una página web consultable, propia de la entidad de fiscalización superior o si no cuentan con ella. Si hay publicación y acceso público a los principales productos.

Una vez terminadas las evaluaciones y las investigaciones, ¿qué tanto esta información puede estar abierta al escrutinio de la sociedad o de otros organismos? Se estableció una valoración general.

Este es el universo y la metodología, en términos generales, que se siguió para evaluar documentalmente a las entidades federativas.

Análisis cuantitativo
Matriz con 10 indicadores

INDICADOR											
	Fundamento constitucional suficiente	Actualización legislativa	Glosario conceptos clave	Reglamento propio y actualizado	Autonomía plena de la EFS	Legitimidad nombramiento titular EFS	Plazo revisión cuenta pública	Revisión ex ante	Medición desempeño institucional	Transparencia gasto público	EVALUACION TOTAL
VALOR	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	100

En esta matriz se establecen diez indicadores, para el análisis cualitativo. ¿Qué cosas se tomaron en cuenta para establecer un sistema de indicadores que pueda ser traducido a una tabla de puntajes para medir, como en un termómetro, la temperatura -por llamarle de alguna manera- de cómo andamos en fiscalización en los Estados?

Se tomó en consideración, que tengan fundamento constitucional suficiente, que haya una adecuada actualización legislativa, que se tenga a mano con estas leyes o con el establecimiento de una entidad de fiscalización superior, un glosario de conceptos clave -me referiré al significado de cada uno de los sindicadores-. Que tenga un reglamento propio y actualizado, es otro de los indicadores.

Un indicador importante, es la autonomía plena de la entidad de fiscalización, si efectivamente tiene una autonomía de gestión para elaborar sus propios planes de trabajo, etcétera, o depende de otra instancia que se las pueda imponer o digamos no tiene mucha libertad para ello.

Otro indicador, es la legitimidad del nombramiento del titular de la entidad de fiscalización superior. ¿Cómo se nombra? ¿Si es por mayoría simple de votación en los congresos o mayoría calificada? ¿Si puede nombrar o no en ciertas cuestiones a su equipo de trabajo o se los nombran externamente? En fin, toda una serie de elementos.

Los plazos para la revisión de la Cuenta Pública, suelen ser un indicador importante. La revisión que se conoce como revisión ex ante, que se refiere básicamente a los informes de gestión financiera que se solicitan en algunos Estados a todas las entidades que ejercen gasto y que es un poco ganarle tiempo al tiempo y tener toda la información previa a una revisión exhaustiva que pudiera hacer una entidad de fiscalización. Esa es la revisión ex ante.

Y la medición del desempeño institucional, la transparencia en el gasto público. Esos serían los diez elementos.

Como se puede apreciar, no todos los indicadores tienen el mismo valor asignado de puntaje. Por ejemplo, el de la autonomía plena de la entidad de fiscalización tiene un valor de 20 puntos, se consideró que ese es un valor muy importante, pesa más cualitativamente este elemento que si hay o no un glosario de conceptos clave, que tiene su importancia pero no es tan importante.

En general, la gran mayoría de los indicadores, tienen un valor asignado de diez puntos y con ello se establecieron estos indicadores sobre las características básicas que debe poseer una buena ley en materia de fiscalización superior del gasto público y las tendencias contemporáneas se establecieron también, teóricas y legislativas, sobre la materia. Todo esto viene en el cuerpo del estudio.

¿A qué se refieren los indicadores? El fundamento constitucional suficiente para la ley es lo que le da fortaleza y legitimidad a la misma y a la entidad de fiscalización superior. Si existen planteamientos en el

marco normativo principal, en la Constitución del Estado, la existencia de este organismo de fiscalización, está suficientemente soportada.

En lo que se refiere a la actualización legislativa, se tomó como referente la Ley de Fiscalización Superior de la Federación vigente a partir del 1o. de enero de 2001 para aumentar las posibilidades de armonización legislativa entre las entidades y la Federación, además de aumentar las posibilidades de ser una ley moderna que contribuya a la rendición de cuentas.

Esto es importante, porque en el caso de la mayoría de los Estados o de todos los Estados, donde los organismos públicos descentralizados, son auditados o deben ser auditados conjuntamente por la entidad local y por la entidad federal, toda vez que ejercen recursos tanto de la Federación como de los Estados, como es el caso, por ejemplo, de las universidades autónomas, de la gran mayoría de las universidades autónomas, pero no solamente, sino muchos otros organismos públicos descentralizados o que tienen esa figura, requieren de que exista un marco normativo, una plena compatibilidad, para hacer estas revisiones conjuntamente.

Muchas veces no es posible separar claramente qué parte del ejercicio corresponde al gasto federal o al subsidio federal o qué parte corresponde a la asignación estatal. Entonces, esta es una de las cuestiones que se tomaron en cuenta.

El glosario de conceptos clave es necesario para evitar la discrecionalidad en la interpretación de los términos importantes, sobre todo, esto es tratar de homologar qué se está diciendo en cada caso y qué se está entendiendo en el marco de las distintas leyes, cuando se habla de un concepto determinado, porque luego suele ocurrir que en una ley un concepto significa algo determinado y en otro ordenamiento, otra. Cierto concepto puede tener un matiz diferente, pero eso, a la hora de las interpretaciones y de las revisiones, suele ser un aspecto problemático.

Otro de los elementos es si cuenta con un reglamento propio y actualizado de la ley, que le permita desarrollar adecuadamente sus disposiciones. El indicador que se refiere a la autonomía plena de la entidad de fiscalización, está considerado tres ámbitos: el que se refiere a la gestión interna; el relativo a la determinación de su universo de trabajo, auditorías, revisiones, visitas, requerimientos, etcétera, y qué tanta libertad tiene para ello, si tiene esa capacidad o no, o en qué grado la tiene, para determinar sanciones e iniciar directamente los procedimientos correspondientes.

Muchas entidades no tienen atribuciones para fincar directamente responsabilidades o sanciones, sino que son otros órganos los que deben hacerlo. Si la dimensión de los ámbitos arriba mencionados falta en la ley o son endebles sus disposiciones, la autonomía de la entidad de fiscalización superior es relativa, ya que depende de otra instancia en algunos casos, generalmente de la Comisión de Inspección o equivalente de los congresos estatales, de los que es auxiliar la entidad de fiscalización superior. Esto es frecuentemente repetitivo en algunas entidades.

El indicador que se refiere a la legitimidad en el nombramiento del titular de la entidad de fiscalización es el establecerse expresamente el proceso y requisitos para la elección del titular, tratando de evitar la discrecionalidad y el exceso de poder por parte de las comisiones encargadas de la entidad de fiscalización superior. Este es un elemento que también se tomó en cuenta en la valoración de los distintos ordenamientos.

Me refiero a los ordenamientos normativos; una cosa es lo que está escrito en la ley y otras son las prácticas, que tienen que ver más con la cultura de apego a la legalidad, pero eso es harina de otro costal. El ámbito de este estudio se refiere sólo a los aspectos normativos.

El que se refiere al plazo para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, que deberá ser igual o menor al que se señala en el ordenamiento federal, tomando en cuenta que éste disminuyó los plazos a partir de 2001 de 24 a 9 meses, aproximadamente, para la revisión por parte de la Entidad de

Fiscalización Federal, a partir de que ésta recibe la Cuenta Pública y de 15 meses aproximadamente para el proceso total de la Cuenta Pública, la integración, revisión, entrega del Informe final y el dictamen. Se estableció también ese tipo de comparación. La revisión ex antes, como ya se dijo, son los avances de gestión financiera, los informes previos o similares, que contribuyen a hacer más eficiente el uso de los recursos públicos en el ejercicio fiscal en curso.

Esto no es propiamente una auditoría; se realiza en el ejercicio mismo, en el período del ejercicio mismo, no a posteriori y a veces es un apoyo, ha resultado ser en algunas entidades un apoyo muy importante a la hora de hacer después las revisiones de auditoría, propiamente.

El indicador del desempeño institucional se refiere a la medición del desempeño institucional incluida en la revisión y fiscalización superior del gasto público, que permite evaluar la gestión pública, además del uso de los recursos públicos bajo criterios estrictamente contables y legales.

El número 10 es el que se refiere a la transparencia del gasto público, mediante disposiciones que obliguen, faciliten o contribuyan a ello, reforzando en su caso a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado, en caso de que exista y en su ausencia, si existe fácil acceso a la información relevante y a los principales productos de la entidad de fiscalización superior, como la Cuenta Pública, sus dictámenes, procedimiento de revisión, sanciones, fincamiento de responsabilidades. Este indicador se considera satisfactorio.

A veces este tipo de cuestiones es lo que genera conflictos en las revisiones, sobre todo en el ámbito municipal, donde los entes fiscalizados obviamente reclaman información sobre cómo fue el procedimiento, cómo fue que se hizo.

Para estar seguros de que la fiscalización es realmente una fiscalización apegada, a los procedimientos y normativas, entraríamos a compartir algunos de los resultados de este informe, es titulado de la A a la Z y del 0 al 100.

Leyes en materia de fiscalización superior del gasto público.
Valoración general (orden alfabético)

ESTADO		EVALUACIÓN TOTAL
1	AGUASCALIENTES	0
2	BAJA CALIFORNIA	55
3	BAJA CALIFORNIA SUR	20
4	CAMPECHE	100
5	COAHUILA	65
6	COLIMA	35
7	CHIAPAS	100
8	CHIHUAHUA	65
9	DISTRITO FEDERAL	50
10	DURANGO	75
11	ESTADO DE MÉXICO	40
12	GUANAJUATO	90
13	GUERRERO	75
14	HIDALGO	0
15	JALISCO	50
16	MICHOACÁN	95
17	MORELOS	65
18	NAYARIT	95
19	NUEVO LEÓN	65
20	OAXACA	35
21	PUEBLA	80
22	QUERÉTARO	30
23	QUINTANA ROO	65
24	SAN LUIS POTOSÍ	15
25	SINALOA	0
26	SONORA	20
27	TABASCO	55
28	TAMAULIPAS	45
29	TLAXCALA	75
30	VERACRUZ	90
31	YUCATÁN	75
32	ZACATECAS	100

Leyes en materia de fiscalización superior del gasto público.
Valoración general (orden decreciente)

ESTADO		EVALUACIÓN TOTAL
1	ZACATECAS	100
2	CAMPECHE	100
3	CHIAPAS	100
4	MICHOACÁN	95
5	NAYARIT	95
6	GUANAJUATO	90
7	VERACRUZ	90
8	PUEBLA	80
9	DURANGO	75
10	GUERRERO	75
11	TLAXCALA	75
12	YUCATÁN	75
13	COAHUILA	65
14	CHIHUAHUA	65
15	MORELOS	65
16	NUEVO LEÓN	65
17	QUINTANA ROO	65
18	BAJA CALIFORNIA	55
19	TABASCO	55
20	DISTRITO FEDERAL	50
21	JALISCO	50
22	TAMAULIPAS	45
23	ESTADO DE MÉXICO	40
24	COLIMA	35
25	OAXACA	35
26	QUERÉTARO	30
27	BAJA CALIFORNIA SUR	20
28	SONORA	20
29	SAN LUIS POTOSÍ	15
30	HIDALGO	0
31	SINALOA	0
32	AGUASCALIENTES	0

Es necesario aclarar que estos puntajes no implican una calificación al estilo de los sistemas escolares, no es una calificación aprobatoria o reprobatoria, simplemente es el símil de un termómetro, que señala grados diversos en los que se ha encontrado que pueden tener más o menos congruencia las distintas leyes y ordenamientos a los que me he referido, que fueron analizados.

Si se ponen en orden alfabético, estas son la tabla con los puntajes que tienen desde Aguascalientes hasta Zacatecas, los puntajes que estuvieron. Si pasamos a la siguiente, vamos a ponerlo por calificación descendiente, o sea, por puntaje descendiente. De los que tuvieron 100 puntos a los que tuvieron cero.

Probablemente en el transcurso de los seis meses, que van del 2005, en algunos Estados, algunos de estos indicadores ya hayan sido modificados por la aprobación o modificación de algunos ordenamientos, pero en 2004 estos serían los puntajes. Hay, como se puede ver, una gama muy distinta de puntajes.

En la siguiente tabla se mostrará el desglose.

Leyes en materia de fiscalización superior del gasto público
Valoración general desglosada por indicadores

		Fundamento constitucional suficiente	Actualización legislativa	Glosario conceptos clave	Reglamento propio y actualizado	Autonomía plena de la EFS	Legitimidad nombramiento titular EFS	Plazo revisión cuenta pública	Revisión *exante*	Medición desempeño institucional	Transparencia gasto público	EVALUACIÓN TOTAL
	ESTADO / VALOR	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	100
1	AGUASCALIENTES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	BAJA CALIFORNIA	10	10	5	0	0	10	0	10	10	0	55
3	BAJA CALIFORNIA SUR	0	10	0	0	0	0	10	0	0	0	20
4	CAMPECHE	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	100
5	COAHUILA	0	0	5	0	20	0	10	10	10	10	65
6	COLIMA	0	0	5	0	0	0	10	10	10	0	35
7	CHIAPAS	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	100
8	CHIHUAHUA	0	10	5	0	20	0	10	10	10	0	65
9	DISTRITO FEDERAL	0	10	5	5	0	0	10	10	10	0	50
10	DURANGO	10	10	5	0	20	10	10	0	10	0	75
11	ESTADO DE MÉXICO	0	10	0	0	0	0	10	10	10	0	40
12	GUANAJUATO	10	10	5	5	20	10	10	10	0	10	90
13	GUERRERO	0	10	5	0	20	0	10	10	10	10	75
14	HIDALGO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
15	JALISCO	0	10	5	5	0	10	0	10	10	0	50
16	MICHOACÁN	10	10	5	0	20	10	10	10	10	10	95
17	MORELOS	0	10	5	0	20	10	0	10	10	0	65
18	NAYARIT	10	10	5	0	20	10	10	10	10	10	95
19	NUEVO LEÓN	0	10	5	0	0	10	10	10	10	10	65
20	OAXACA	0	0	0	5	0	0	10	10	10	0	35
21	PUEBLA	10	10	5	5	0	10	10	10	10	10	80
22	QUERÉTARO	0	0	0	0	20	0	0	0	10	0	30
23	QUINTANA ROO	0	10	5	0	20	10	10	0	10	0	65
24	SAN LUIS POTOSÍ	0	0	5	0	0	0	0	0	10	0	15
25	SINALOA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
26	SONORA	0	0	0	0	0	0	0	0	10	10	20
27	TABASCO	0	10	5	0	0	10	10	10	10	0	55
28	TAMAULIPAS	0	10	5	0	0	0	10	10	10	0	45
29	TLAXCALA	0	10	5	0	20	10	10	10	10	0	75
30	VERACRUZ	10	10	5	5	20	10	10	0	10	10	90
31	YUCATÁN	0	10	5	0	20	10	10	10	10	0	75
32	ZACATECAS	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	100

Leyes en materia de fiscalización superior del gasto público
Valoración general desglosada por indicadores (orden decreciente)

		Fundamento constitucional suficiente	Actualización legislativa	Glosario conceptos clave	Reglamento propio y actualizado	Autonomía plena de la EFS	Legitimidad nombramiento titular EFS	Plazo revisión cuenta pública	Revisión *exante*	Medición desempeño institucional	Transparencia gasto público	EVALUACIÓN TOTAL
	ESTADO / VALOR	**10**	**10**	**5**	**5**	**20**	**10**	**10**	**10**	**10**	**10**	**100**
1	ZACATECAS	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	100
2	CAMPECHE	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	100
3	CHIAPAS	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	100
4	MICHOACÁN	10	10	5	0	20	10	10	10	10	10	95
5	NAYARIT	10	10	5	0	20	10	10	10	10	10	95
6	GUANAJUATO	10	10	5	5	20	10	10	10	0	10	90
7	VERACRUZ	10	10	5	5	20	10	10	0	10	10	90
8	PUEBLA	10	10	5	5	0	10	10	10	10	10	80
9	DURANGO	10	10	5	0	20	10	10	0	10	0	75
10	GUERRERO	0	10	5	0	20	0	10	10	10	10	75
11	TLAXCALA	0	10	5	0	20	10	10	10	10	0	75
12	YUCATÁN	0	10	5	0	20	10	10	10	10	0	75
13	COAHUILA	0	0	5	0	20	0	10	10	10	10	65
14	CHIHUAHUA	0	10	5	0	20	0	10	10	10	0	65
15	MORELOS	0	10	5	0	20	10	0	10	10	0	65
16	NUEVO LEÓN	0	10	5	0	0	10	10	10	10	10	65
17	QUINTANA ROO	0	10	5	0	20	10	10	0	10	0	65
18	BAJA CALIFORNIA	10	10	5	0	0	10	0	10	10	0	55
19	TABASCO	0	10	5	0	0	10	10	10	10	0	55
20	DISTRITO FEDERAL	0	10	5	5	0	0	10	10	10	0	50
21	JALISCO	0	10	5	5	0	10	0	10	10	0	50
22	TAMAULIPAS	0	10	5	0	0	0	10	10	10	0	45
23	ESTADO DE MÉXICO	0	10	0	0	0	0	10	10	10	0	40
24	COLIMA	0	0	5	0	0	0	10	10	10	0	35
25	OAXACA	0	0	0	5	0	0	10	10	10	0	35
26	QUERÉTARO	0	0	0	0	20	0	0	0	10	0	30
27	BAJA CALIFORNIA SUR	0	10	0	0	0	0	10	0	0	0	20
28	SONORA	0	0	0	0	0	0	0	0	10	10	20
29	SAN LUIS POTOSÍ	0	0	5	0	0	0	0	0	10	0	15
30	HIDALGO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
31	SINALOA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
32	AGUASCALIENTES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Se puede ver cuáles fueron los puntajes por indicador. En esta tabla se aprecia cuáles son los puntos de qué indicadores, 10 en fundamento constitucional, 10 en actualización legislativa, sí tiene el glosario de conceptos claves, pero no hay reglamento propio y actualizado, o no se encontró plena autonomía o elementos que determinaron que hay una plena autonomía de la entidad de fiscalización superior, etcétera.

Este es el desglose de los indicadores, y está la tabla, pero por valores en orden decreciente de cuáles son los elementos que este equipo de trabajo encontró, en donde todavía hay insuficiencia en algunos de los Estados.

Leyes en materia de fiscalización superior del gasto público
Concentrado valoración comparada de leyes por indicadores

	Aprobado		No Aprobado	
Indicador	Número de leyes	%	Número de leyes	%
Fundamento constitucional suficiente	10	31.25	22	68.75
Actualización legislativa	23	71.87	9	28.12
Glosario conceptos claves	24	75.00	8	25.00
Reglamento propio y actualizado	9	28.12	23	71.87
Autonomía plena de la EFS	16	50.00	16	50.00
Legitimidad nombramiento titular EFS	17	53.12	15	46.87
Plazo revisión cuenta pública	23	71.87	9	28.12
Revisión exante	22	68.75	10	31.25
Medición desempeño institucional	27	84.37	5	15.62
Transparencia gasto público	12	37.50	20	62.50

Total de leyes evaluadas: 32

Esta tabla, que es el concentrado de la valoración comparada de leyes por indicadores, es decir, de los aprobados o no aprobados, en este caso de los que se valdría más bien, más que aprobado o no aprobado, si fue suficiente o fue considerado no suficiente la legislación que había y la valoración conceptual que había en el caso de cada una de estas leyes.

El promedio general de calificación para las leyes fue de 57 en una escala de cero a 100; sin embargo, 17 leyes, que conforman el 57%, obtuvieron una calificación aprobatoria arriba de 60 y 15 leyes, el 43% obtuvieron no aprobatoria. En términos generales, se puede decir que hay más o menos un avance en el país en materia de fiscalización y de transparencia.

¿Cuáles son los principales problemas formales que se encontraron? Algunos ya fueron enumerados, de los formales, son la gran variedad de leyes y de técnicas legislativas en los distintos Estados; conceptos y definiciones dispares, como ya se comentó, respecto a distintos enfoques de técnica legislativa en la redacción de distintos ordenamientos y una legislación conexa no actualizada ni armonizada.

Suele haber todavía muchas contradicciones, por ejemplo, entre leyes de un rango superior y reglamentos de rango inferior, o incluso entre leyes de igual jerarquía que regulan en algunas partes algún elemento en común, pero en donde hay elementos contradictorios, yuxtapuestos y que crean confusión a la hora de su interpretación y que, obviamente, se evidencian a la hora de litigios y se traducen a veces en problemas de interpretación a la hora que el Poder Judicial tiene que determinar algún asunto.

En el caso de los principales problemas sustanciales, es la ausencia en el 31% de las leyes de un fundamento constitucional claramente determinado. Solamente el 50% de las leyes otorgan autonomía plena o que se puede considerar como plena, a la entidad de fiscalización superior.

La legitimidad en el nombramiento del titular, conforme a una serie de valoraciones y de elementos que tomó este equipo de trabajo, solamente 53% de las leyes lo cumplen, en el resto, en un 47%, hay problemas de legitimidad o que goza de poca credibilidad pública el nombramiento de los titulares.

El que se refiere a la definición de plazos y etapas del proceso total, esto es la integración, revisión, informe y dictamen, el 23% aprueban el plazo máximo, y el que se refiere a la transparencia de la Cuenta Pública, su revisión y los resultados, en especial el dictamen final del Congreso, sólo 38% lo aprobaron.

Un análisis y valoración general de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación nos arroja algunos elementos y algunas reflexiones. Esto se analizó cualitativamente, ya que no fue posible evaluarla con los mismos indicadores construidos para el ámbito estatal ni compararla contra leyes de este ámbito.

Las obligaciones del Congreso respecto a la Entidad de Fiscalización Superior y dictamen de la Cuenta Pública, se encontró que en la Ley Federal Superior de Fiscalización no señala obligaciones específicas, pero existe el título sexto, que se refiere a las relaciones con la Cámara de Diputados con un capítulo único de la Comisión de Vigilancia, donde se establece que tal Comisión tiene por objeto coordinar las relaciones entre la Cámara y la Auditoría Superior de Fiscalización y evaluar el desempeño de esta, en el artículo 66.

Entre las atribuciones de la Comisión relativas a la Cuenta Pública está su recepción, turnarla a la Auditoría Superior de Fiscalización y entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, pero no existe ningún precepto en la Ley Federal Superior de Fiscalización que señale qué se hace con dicho informe, y una vez suponiendo que se aprueba o dictamina, cuando se da a conocer públicamente quién es el responsable de ello, etcétera, o bien, si existieran observaciones por parte de la Cámara qué sucedería.

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es omisa respecto al procedimiento para dictaminar o aprobar el informe de resultado de la revisión de Cuenta Pública. Tampoco en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se encontraron disposiciones al respecto.

Respecto a las sanciones, la Auditoría Superior de la Federación, puede sancionar mediante multas, fincamiento de indemnizaciones pecuniarias, la presentación de denuncias y querellas penales y la promoción de acciones por responsabilidad patrimonial y de los servidores públicos, que están en el artículo 45 y Título IV de la Constitución Política, que incluye el Juicio Político.

En realidad no hay nada novedoso e innovador al respecto, ya que, aunque se trata de responsabilidades resarcitorias, independientes de todas las que correspondan como servidores públicos, y las civiles o penales, el procedimiento por lo regular es lento y sin garantía de éxito, en términos de resarcir realmente a la Hacienda Pública; muchas veces terminan en denuncias penales, que a la hora de la hora se alargan, independientemente de que las personas puedan ir a la cárcel, muchas de las veces no se resarce en el caso de los daños patrimoniales.

Esto es un problema, obviamente no es responsabilidad del Poder Legislativo, tiene que ver ya con una serie de procedimientos de orden judicial extralegislativo. Del Análisis integral en materia de sanciones, se desprende una necesidad de revisarlas y reformar las leyes y normas involucradas, para que haya una eficacia de las sanciones, que apuntale la rendición de cuentas.

En el aspecto de la transparencia, en la página Web de la Auditoría Superior de la Federación, se encontró que ésta carece de mucha información relevante. Las cuentas públicas y los informes del resultado de la revisión de las mismas o los correspondientes a los del avance de gestión financieras, suelen no estar disponibles en el sitio Web y tampoco hay acceso a la información relativa a las sanciones, al fincamiento de responsabilidades u otra información relevante para los ciudadanos contribuyentes que podría estar en los casos de los procesos concluidos.

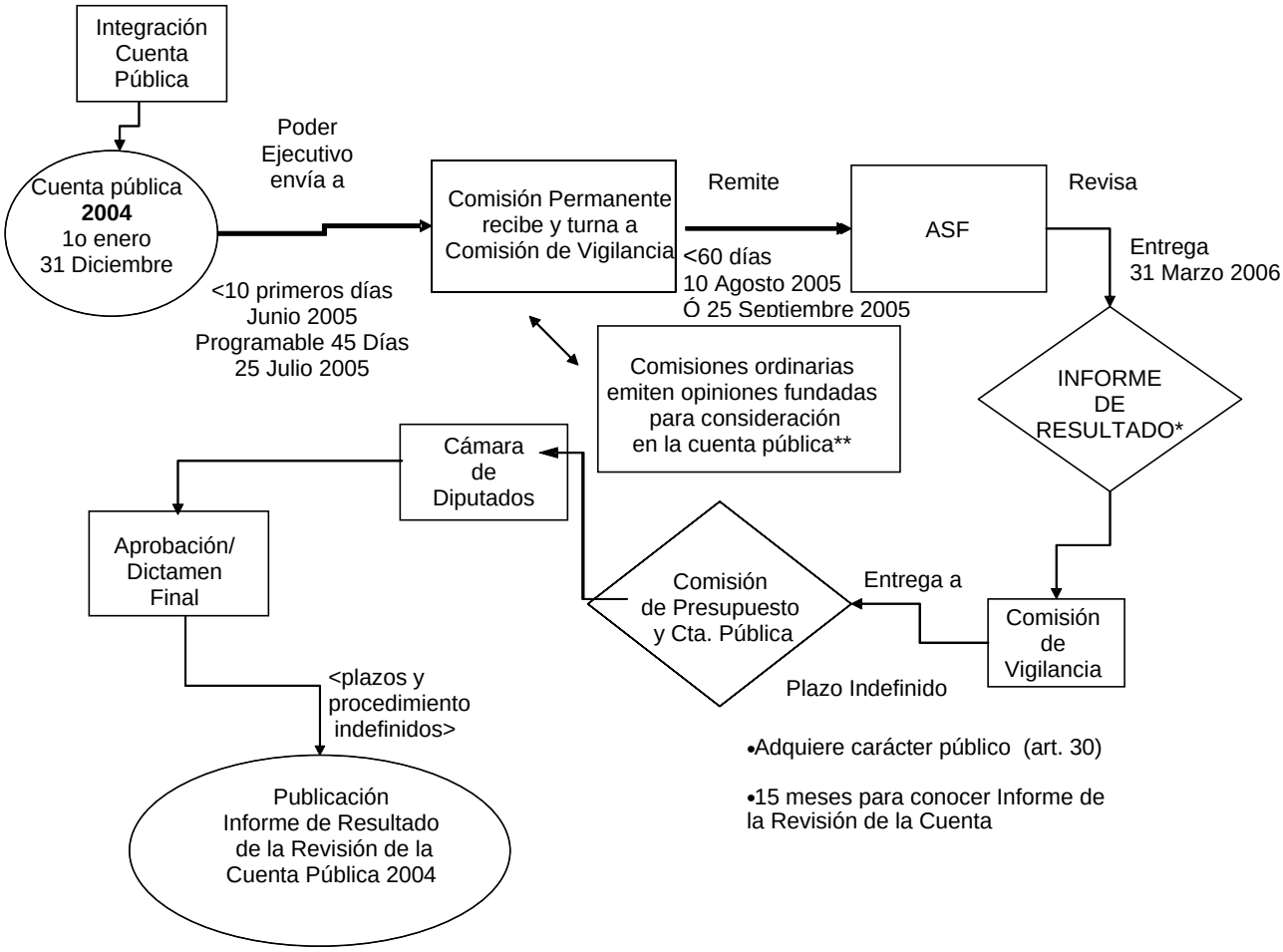
Se sabe por supuesto, que un proceso, cuando está siendo efectuado, obviamente por muchas razones es conveniente la discreción; suele ser hasta contraproducente que sea un proceso muy público, que se presta a los juicios sumarios que muchas veces se hacen a partir de los medios, en donde suele haber linchamientos morales que después se revelan injustificados o injustos.
El ordenamiento jurídico aplicable a la Fiscalización Superior no aparece completo; faltan entre otros, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, que se mencionan como supletorios de la Ley Federal Superior de Fiscalización en su artículo 6°.

Por ello, se sugiere un sitio Web para la Unidad de Evaluación y Control y se sugiere que se mantenga actualizada la página Web de la Comisión de Vigilancia, incluyendo las actas de las sesiones y los asuntos que allí se traten. Persiste el viejo dilema también, de la autorregulación y el autocontrol por parte de los legisladores, ya que la Cámara es parte del Poder Legislativo, una entidad que también, por supuesto, debe ser fiscalizada.

Este problema no se ha resuelto por completo en otros sistemas, pero tienen cauces de solución más claros en otros sistemas que en el caso mexicano. Por ejemplo, los tribunales de cuentas, que hay en algunos países; los auditores superiores de fiscalización nombrados no sólo por el Poder Legislativo; dotar de una mayor autonomía para las entidades fiscalizadoras, etcétera; esto es todavía un asunto que como es del conocimiento público, ha sido todavía un tema a debate y podría además plantearse la posibilidad de que la Unidad de Evaluación y Control no sea parte de la Comisión de Vigilancia, sino de otra Comisión de la propia Cámara o de la Cámara de Senadores o bien, que su titular no sea propuesto solamente por la Comisión de Vigilancia, estos son asuntos a valorar, dada la importancia de este tipo de entidades.

Algunos de los elementos que han surgido por parte de este equipo de trabajo.
A continuación un breve diagrama de lo que es el proceso de Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública Federal, desde el proceso inicial de la Cuenta Pública. En este caso se refiere a la del 2004, que fue tomada como modelo base, para este estudio.

Proceso de revisión y fiscalización superior de la cuenta pública federal



El Poder Ejecutivo la envía a la Comisión Permanente, que recibe y turna a la Comisión de Vigilancia, pero las comisiones ordinarias emiten opiniones para su consideración en la Cuenta Pública; ésta la remite a la Auditoría Superior de la Federación, —más o menos se han calculado los plazos a 60 días- luego revisa, se entrega, la Auditoría Superior de Fiscalización presenta un Informe de Resultado, se turna a la Comisión de Vigilancia, ésta, en un plazo indefinido la entrega a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, que luego la entrega a la Cámara de Diputados, y finalmente se hace la aprobación y dictamen final, pero los plazos y procedimientos suelen ser muy indefinidos y finalmente se publica el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública.

Normalmente, son 15 meses para conocer el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública. Es necesario, se sugiere, armonizar todas las normas conexas a la Ley Federal Superior de Fiscalización, para que no existan vacíos legislativos o incongruencias, como la situación de los plazos ilustrado en el Diagrama del Proceso de Fiscalización.

Esta armonización legislativa puede hacerse mediante una reforma integral o bien, abrogando leyes y estableciendo nuevas. Es necesario que la Auditoría Superior de la Federación cuente con un firme, eficiente y adecuado marco jurídico, para que cumpla su misión y todos los particulares podamos gozar plenamente del derecho a saber que los recursos públicos son ejercidos de manera eficiente y con ordenamientos jurídicos adecuados.

Especialmente, es necesaria la reforma a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que data de 1976, y que se establezca con claridad en la legislación correspondiente, que el Informe de Avance de Gestión Financiera y en lo posible, el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública, deberán ser tomados en cuenta en la elaboración del Presupuesto Federal y en la aprobación del siguiente presupuesto.

Hay luego una serie de elementos; muy breve y rápidamente voy a referirme a ellos, de las aportaciones de los distintos Estados, en lo que se refiere a este asunto de la fiscalización, de la innovación. Por ejemplo, Campeche, Chiapas, Zacatecas, que como se vio, son los estados mejor ranqueados en la tabla de puntajes, en Michoacán y Veracruz tienen leyes con aportes muy importantes; Chiapas, el Estado de México, Veracruz y Zacatecas tienen leyes que pretenden regular con una mayor precisión, por ejemplo, la medición del desempeño económico institucional.

Las entidades de fiscalización superior de Colima, Chihuahua, Nuevo León, San Luis Potosí y Yucatán, conforme a sus leyes respectivas, pueden intervenir, con sus opiniones, en la aprobación de las leyes de ingresos, y en Colima, Nuevo León y San Luis Potosí, se extiende esta intervención a la asesoría para la elaboración de leyes de ingresos y presupuestos de egresos, ampliación o supresión de partidas presupuestales, iniciativas de leyes fiscales y en materia de financiamiento de las entidades. A las entidades de fiscalización de Nuevo León y Yucatán, además de lo anterior, se les añade la función de asesoría en asuntos de índole económica, administrativa, contable o fiscal.

La importancia de esta intervención de la entidad de fiscalización superior, radica sobre todo, en la información que ésta posee para la toma de decisiones en materia presupuestaria o fiscal, completándose así, el ciclo de la actividad financiera estatal, ingresos, gestión, egresos y fiscalización superior del gasto público.

Morelos tiene la única Ley que contempla, en forma directa y explícita, la participación ciudadana, al establecer un Consejo Ciudadano Consultivo que propone al titular de la Unidad de Evaluación y Control, la cual se encarga de auditar y vigilar a la propia Entidad de Fiscalización Superior del Estado. Esta Unidad depende de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública.

La Auditoría Superior de Quintana Roo, cuenta con el Fondo para el Fortalecimiento de la Fiscalización Superior que se integra con el importe de las multas impuestas en el ejercicio de sus atribuciones; las aportaciones que destinen los poderes del Estado o los municipios, para incrementar el fondo y con los ingresos que percibe por concepto del Derecho por Verificación, Control y Fiscalización de Obra Pública. Todo esto aumenta la capacidad presupuestaria de la Entidad Fiscal Superior.

En este sentido, también la Entidad de Fiscalización Superior de Veracruz recibe un financiamiento extraordinario por parte de los entes fiscalizables que retienen el 5 al millar, del monto de las obras contratadas por concepto de inspección y vigilancia de las mismas.

Estos recursos serán remitidos al órgano para su administración. En el caso del Poder Ejecutivo, acata lo dispuesto por la Ley de Obras Públicas para el Estado. En materia de plazos, para emitir el dictamen aprobatorio de la Cuenta Pública por parte del Congreso Local, sólo tres leyes lo establecen con precisión, que son: el de los Estados de Colima, Nuevo León y Sonora, aunque dejan inciertos algunos plazos para las diferentes etapas que integran el proceso de revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública.

La Ley de Nayarit crea al Instituto de Capacitación y Desarrollo para la Fiscalización Superior, cuyo propósito, además de capacitar al personal de la Entidad de Fiscalización Superior, es capacitar a las personas interesadas en la fiscalización superior, cuenta pública, rendición de cuentas, transparencia y ética en la gestión gubernamental.

Es destacable este Instituto y sus funciones, ya que en otras legislaciones sólo hay una dirección o dependencias de la entidad de fiscalización superior y sus funciones se constriñen a capacitar al personal o al auxilio en materia de servicio civil de carrera.

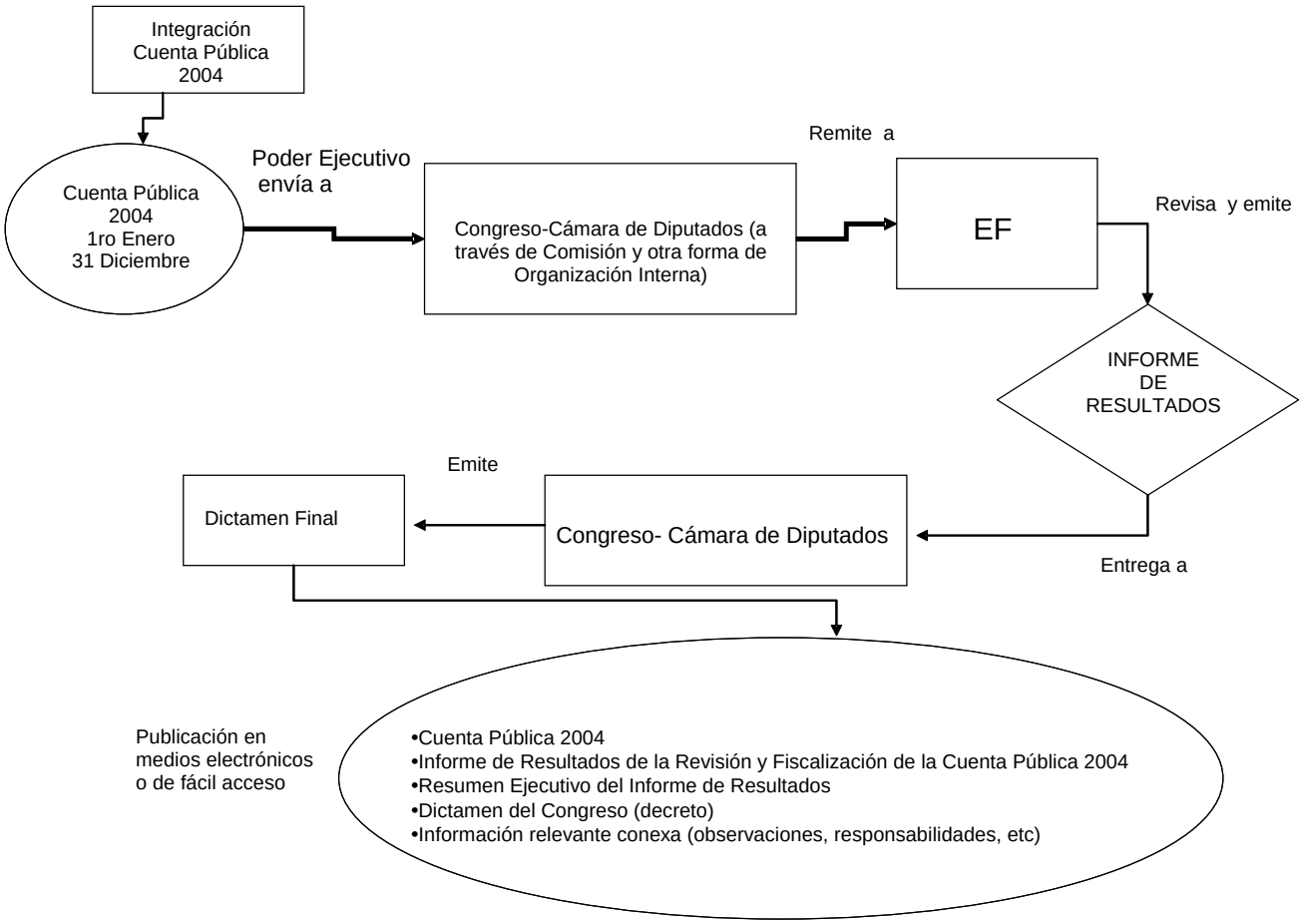
Cuatro leyes, las de Coahuila, Puebla, Sinaloa y Tabasco, contemplan la expedición expresamente, de una constancia de finiquito, por parte de la entidad de fiscalización superior, lo cual otorga seguridad jurídica en los sujetos obligados, emisores de la Cuenta Pública y como consecuencia, a los servidores públicos involucrados, ya que extingue las posibles sanciones o responsabilidades en que pudieron haber incurrido.

En los casos de Guerrero y Sinaloa, la entidad de fiscalización superior depende de dos comisiones; en el primer Estado, de las comisiones de Vigilancia y Evaluación de la Auditoría General del Estado y la de Presupuesto y Cuenta Pública y en el segundo, son las comisiones de Vigilancia y la de Glosa. Esta relación entre la Entidad de Fiscalización Superior y dos comisiones, en lugar de una, puede permitir un control no unilateral y un mayor juego de pesos y contrapesos políticos, con sus "asegunes", por supuesto, a veces pueden también complicar mucho las cosas.

En este mismo tenor, la ley de Coahuila, establece que la Comisión de la Contaduría Mayor de Hacienda, se conforme con los coordinadores de las comisiones permanentes de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Finanzas y de Programación y Presupuesto, generando un mayor equilibrio al interior del Poder Legislativo.

Finalmente, se presenta un diagrama del Modelo de la Rendición de Cuentas a través de la Cuenta Pública y con las principales etapas, éste ya es un diagrama más simplificado, con las principales etapas que debieran de estar reguladas y es este diagrama que tienen ahí a la vista, bueno que lo tienen también en los documentos, y lo que se sugiere como publicación en medios electrónicos o de fácil acceso, es la Cuenta Pública, el Informe de Resultados de la Cuenta Pública, el Resumen Ejecutivo, el Dictamen del Congreso y la Información Relevante Conexa, como observaciones, responsabilidades, etcétera.

Diagrama modelo de la rendición de cuentas a través de la cuenta pública
Principales etapas que debieran estar reguladas



Este sería un apretado resumen de lo que será publicado en el libro y en el CD Interactivo. Huelga decir que, en materia de Fiscalización y de Transparencia, sí ha habido un importante avance en esa materia en el país; las cosas van marchando, en algunas partes, obviamente es más lento el avance que en otras, y tiene que ver con el asunto que hice referencia en mi exposición, que es complementario de una buena legislación.

Toda buena legislación debe tener, por supuesto, soporte en una cultura ciudadana que realmente establezca valores cívicos comprometidos con el apego a la legalidad, con el apego a la transparencia, con la participación y la vigilancia ciudadana de los asuntos públicos; una participación cada vez más activa, y en la medida en que en este país se pueda lograr ese objetivo y esa participación ciudadana, las leyes van a tener cada vez, un sustento más realista y va a ser posible arribar a la construcción cada vez más sólida, de un Estado de Derecho como el que este país está afanosamente trabajando para construir.

SEGUNDO CICLO DE CONFERENCIAS "MODELOS INTERNACIONALES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR" 10 DE AGOSTO DE 2005

B.4 SITUACIÓN ACTUAL DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR.

Intervención del Dip. Salvador Sánchez Vázquez. Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoria Superior de la Federación.

En el marco de los trabajos de este Foro sobre la Fiscalización Superior en MÉXICO y en el Mundo, la Cámara de Diputados, la 59 Legislatura y en especial los integrantes de la Comisión de Vigilancia, nos honramos en contar con la presencia de cuatro especialistas en la materia, con quienes continuaremos el estudio y análisis de los modelos europeo y latinoamericano de fiscalización superior.

A nuestros ponentes les damos la más cordial de las bienvenidas a este recinto, con el anhelo de que esta jornada arroje elementos valiosos que nos permitan seguir abonando en el conocimiento de las experiencias internacionales y del proceso de fiscalización de la cuenta pública y el impulso de la calidad en el ejercicio del gasto público.

La intención es identificar elementos que permitan mejorar el desempeño de nuestro órgano fiscalizador, perfeccionar el marco jurídico de actuación, consolidar canales de comunicación y coordinación institucional, impulsar una mejora continua de la fiscalización superior, fomentar la cultura de la rendición de cuentas e inducir gestiones públicas de calidad.

En este contexto ha sido preocupación de la Cámara de Diputados promover acciones que permitan elevar la calidad del trabajo de la Auditoría Superior de la Federación en la práctica de revisiones y en la formulación de observaciones y acciones promovidas y mejorar el informe que se rinde a la propia Cámara.

Los debates alrededor de los resultados de las auditorías han permitido aportar elementos para que diversos legisladores presenten al pleno de la Cámara iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Nosotros hemos obtenido un resultado, un producto de las revisiones que hemos hecho de las últimas dos cuentas públicas. Quienes hoy están aquí, compañeros diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia, que son miembros del Partido Acción Nacional, Salvador Vega y Rafael Sánchez, inclusive en una última solicitud que nos hizo la Mesa Directiva de que presentáramos una opinión sobre una minuta que nos ha mandado el Senado de la República de reformas justamente a ordenamientos que tienen que ver con la fiscalización, hemos preparado, todos juntos en el seno de la Comisión de Vigilancia, con la participación de quien coordina a los diputados de Convergencia, que está aquí también con nosotros, y quienes somos integrantes también del Partido Revolucionario Institucional, tenemos ya una opinión que vamos a presentar a la Mesa Directiva, tal y como nos la solicitó, para hacerla llegar a las comisiones que están revisando este tema.

En el mundo es evidente la tendencia a fortalecer los órganos encargados de llevar a cabo la fiscalización, pero también se aprecia una reorientación en sus funciones tradicionales, que se limitaban a la verificación de la legalidad, los principios contables y a la auditoría financiera, para abarcar ahora, además, evaluaciones de desempeño y de resultados en las entidades e instituciones públicas, teniendo cada vez más en cuenta evaluaciones de rentabilidad, utilidad, economía y eficiencia de las operaciones del Estado.

Por eso consideramos indispensable seguir avanzando en la definición de los impactos de la fiscalización, identificar y evaluar los efectos de prácticas recientes de irregularidades, agotar las instancias legales y las nuevas disposiciones aprobadas en el Congreso para que todos aquellos que dispongan de recursos públicos federales rindan cuentas.

Insistimos en que la Auditoría Superior de la Federación mantenga una estrategia de evaluar el desempeño de dependencias, entidades y programas que tienen un papel estratégico para el desarrollo del país. Por ello, la Comisión de Vigilancia ha definido algunos temas para ser debatidos en espacios de reflexión como éste. Entre ellos, una mayor y mejor cobertura de la fiscalización; que se verifique el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas gubernamentales; perfeccionar el marco legal de la fiscalización superior; atender sin temor, las acciones de carácter correctivo, particularmente aquellas para determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar oportunamente a los responsables, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas y que la sociedad se entere; fomentar la armonización de criterios para la construcción de un sistema nacional de contabilidad gubernamental, un sistema nacional de fiscalización y un sistema nacional de evaluación del desempeño.

En esta intención, es por eso de gran trascendencia que aquí estén diputados locales, integrantes de los Congresos de los Estados, que aquí estén titulares de órganos de fiscalización en las entidades federativas, que aquí estén contralores internos de diferentes dependencias de la Administración Pública Federal, que aquí estemos la fiscalización de México reunida en sus diferentes niveles, desde los Estados a la Federación y de la Federación a los Estados pasando por los diferentes niveles de gobierno, de administración pública desde la federal, la estatal y nuestra presencia lógicamente las administraciones municipales a través de las revisiones que hacemos del ramo 33 y del ramo 39; consolidar un órgano superior de fiscalización moderno e impulsarlo para que cuente con un alto estatus de credibilidad social, e incentivar la calidad en los procesos de la administración pública.

Por eso queremos, ratificar nuestro reconocimiento a quienes aquí estamos, a quienes hemos decidido aquí encontrarnos, en el marco de esta Legislatura, en estas instalaciones del Palacio Legislativo, que es la casa de los representantes populares y como consecuencia, de quienes nos eligen, y poder intercambiar con quienes hoy nos acompañan, estas experiencias.

Dr. Kurt Grüter

DIRECTOR DE LA OFICINA FEDERAL DE AUDITORÍA DE SUIZA

Graduado en economía por la Universidad de Saint Gall. de 1978 a 1998 ocupó diversos puestos ejecutivos en el Departamento Federal de Asuntos Económicos y Finanzas. Desde el 1o. de octubre de 1998 fue elegido por el Consejo Federal de la Confederación

Suiza para ocupar el puesto de Director de la Oficina Federal de Auditoría de Suiza y fue ratificado por la Asamblea Federal de Suiza, cargo que ocupa hasta la fecha.

Tiene muchos años de experiencia como consultor en política económica, fiscal y tributaria, así como en las esferas de contabilidad, el control y la nueva gerencia pública.

Ha sido auditor externo de la Organización Internacional de Instituciones de Auditoría Superior (INTOSAI, por sus siglas en inglés) y miembro del panel de Auditores Externos de las Naciones Unidas y del Consejo Directivo de la Organización Europea de Instituciones de Auditoría Suprema (EUROSAI, por su siglas en inglés).

B.5 LA FISCALIZACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS: EL CASO DE SUIZA

Intervención del Dr. Kurt Grüter
Director de la Oficina Federal de Auditoria de Suiza.

En primer término, quisiera agradecer amplia y cordialmente por esta invitación a México, para participar en el *"Foro Internacional sobre Fiscalización Superior en México y el Mundo"*. Estoy convencido de que esta forma de intercambio de experiencias es extremadamente valiosa. Sin duda, esta experiencia, coadyuvará a que ambos países se coloquen en una mejor posición, para afrontar de una mejor manera desafíos comunes en el ámbito del control superior; y así encontrar soluciones innovadoras. Las discusiones actuales están acorde plenamente, con el lema de INTOSAI: "Experiencia Mutua".

Sin incurrir en ambigüedad alguna, podemos afirmar, que no existe un sistema general de fiscalización y control superior. Éste es el reflejo, de las condiciones y estructuras políticas prevalecientes en un país determinado. En un Estado estructurado federalmente, la Institución de Auditoría Superior debe necesariamente estar investida con diferentes competencias que las que tiene una comunidad organizada centralmente.

Adicionalmente, los estados con elementos democráticos directos, como es el caso de Suiza (democracia directa) han estructurado su fiscalización superior de manera diferente, a la que prevalece en los estados con una democracia formal, con condiciones de gobiernos de mayorías elegidos democráticamente. En las comparaciones internacionales, sobre los modelos de fiscalización, tales diferencias deben ser ampliamente consideradas. Por ejemplo, los sistemas de fiscalización y supervisón de Francia (democracia parlamentaria, y centralismo político) y Suiza (democracia directa, y federalismo) son diseñados necesariamente de manera diferente.

Permítanme, por lo tanto introducir a ustedes la estructura estatal, y el sistema político de Suiza, con mayor detalle.

La estructura estatal, el sistema político de Suiza y algunas cifras relevantes.

Suiza tiene aproximadamente, siete millones de habitantes y se habla en cuatro lenguas nacionales: Alemán (74%), Francés (20%), Italiano (4%) y retoromanche (2%)[25]. El Estado Federal suizo se divide en 26 cantones. El más grande cantón -Zurich- tiene 1,3 millones de habitantes, el cantón más pequeño -Appenzell Innerrhoden- cuenta con apenas 15,000 habitantes. La unidad administrativa más pequeña es el municipio; en Suiza hay aproximadamente 2,800 municipios. Un tercio de los municipios tiene poco menos de 500 habitantes. Suiza tiene solamente cinco ciudades con más de 100.000 habitantes.

---

[25] El retoromanche, también conocido como *grishum* o *grisón*, es una lengua romance hablada en el norte de Italia y Suiza, principalmente en el Valle del Rin en los cantones suizos de Graubünden (Grisons). La variante más occidental de las lenguas retorromances es la que se habla en el valle del Alto Rin y que cuenta con el mayor número de hablantes. Se conoce con el nombre de romanche (*romontsch*, *roumanche*), aunque los lingüistas la denominan *sobreselvano* (*oberwaldisch*), si bien antiguamente se denominaba *chuwälsh*, por estar allí la ciudad de Chur, donde en el siglo XV se hablaba solamente romance.

La ciudad más grande -Zurich– tiene 340,000 habitantes. Por lo tanto, la estructura política de Suiza está integrada por la Federación, 26 cantones, y 2,800 municipios[26]. Esta estructura política prevaleciente en Suiza, puede ser considerada como una praxis política de lujo. Requiere de un fuerte vinculo de la Economía, el Estado y la Sociedad, que se manifiesta en si mismo; en la influencia política del sector privado, en la provisión de muchos servicios públicos por oferentes privados, y en las numerosas oficinas que trabajan a tiempo parcial (Suiza inclusive no tiene un parlamento profesional)

El parlamento Suizo es bicamaral, y funciona bajo el principio de igualdad. El poder legislativo lo ostenta la Asamblea Federal, que se compone de dos Cámaras denominadas consejos: *Consejo Nacional (que representa al pueblo)* y el *Consejo de los Estados* (que representa a los cantones); ambos están revestidos de idéntica autoridad y competencia[27].

Los cuatro partidos políticos más fuertes están representados en el gobierno nacional; en contraste con el sistema bipartidista –mayoría y oposición- esta forma de gobierno que requiere de un gran consenso es denominada "concordancia".

El Consejo Federal, es el poder ejecutivo, y está constituido por un colectivo de siete consejeros. Cada uno de ellos es el máximo dirigente de su ministerio (Departamento) y son elegidos por el parlamento. Todas las decisiones y resoluciones las toman en mutuo consenso. El Consejo Federal, es pues, un consejo de ministros en el que todos tienen el mismo peso. Sólo uno entre ellos resalta por su cargo adherido de Presidente Federal[28]. El principio político fundamental, que rige a Suiza, es el siguiente: "*tomar el mayor número posible de decisiones de forma descentralizada".*

La participación del gasto público suizo, asciende al 38.8 por ciento del Producto Interno Bruto (2004) e incluye los presupuestos de los gastos públicos y los gastos de Seguridad Social que son obligatorios. El déficit actual de la federación, de los cantones ("estados") y de los municipios, asciende a 2% del PIB. Este elevado déficit presupuestal de los últimos años, condujo a un mayor endeudamiento nacional. Para los tres niveles del Estado representó el 56 % del PIB. Sin embargo, en una comparación internacional se puede considerar a Suiza; como un país, con un Estado relativamente modesto y un bajo grado de centralización[29].

Los cantones y los municipios tienen un elevado nivel de autonomía e independencia. Cada Cantón tiene su propia constitución y por ejemplo, su propia legislación fiscal. Por lo tanto, cada Cantón tiene su propia autoridad de fiscalización (la Oficina Cantonal de Auditoría, OCA). El Estado Central, es decir la Confederación, únicamente representa aproximadamente el 11% del PIB. Los gastos de la Confederación ascienden a cerca de 50 mil millones de francos suizos, o a 40 mil millones dólares de los EE.UU.

[26] En Suiza, la toma fundamental de decisión en casos de dudas se efectúa a nivel Cantonal o Municipal, entidades, que tienen un alto grado de autonomía política. Las materias que el Municipio no esté en condiciones de reglamentar por sí solo son asumidas por el Cantón, cuyas competencias, a su vez, son complementadas por las de la Confederación. Esta actitud de coordinación y apoyo se denomina subsidiariedad. Esta evita la preponderancia de una administración central y sólo concede acciones de apoyo a la Confederación.

[27] El Consejo Nacional, está integrado por 200 diputados elegidos bajo un sistema proporcional, en función del número de habitantes de los cantones. Los cantones con mayor población tienen más escaños, que los cantones pequeños. La segunda Cámara, el Consejo de los Estados funciona según el principio federativo, tiene dos escaños (senadores) por cada Cantón.

[28] El cargo de Presidente o Jefe de Gobierno está limitado a un año. Anualmente, en la sesión de otoño (celebrada en noviembre o diciembre) el parlamento suizo, es decir la Asamblea Federal, integrada por ambas cámaras reunidas, se congrega para elegir por votación entre los siete ministros del Consejo Federal al Presidente de la Confederación, su suplente y al Canciller (Jefe del Estado Mayor del gobierno) para el año siguiente.

[29] En la mayor parte de los países europeos, la actividad del Estado excede el 40% del PIB.

Las características básicas del sistema de fiscalización superior de Suiza.

El sistema de fiscalización superior de Suiza se caracteriza por la participación directa y el control popular, la supervisión financiera es ejercida por las autoridades cantonales, y finalmente está la fiscalización superior encarnada por la Oficina Federal de Auditoría de Suiza (OFAS). En último término, en lo que respecta al Control financiero, la gente tiene la última palabra. Los votantes, regularmente determinan los gastos e ingresos presupuestarios a través del voto popular; y en el marco del presupuesto determinan el monto de impuestos.

Los impuestos nacionales más importantes se consagran en la Constitución con tasas máximas. Los aumentos tributarios requieren la aprobación del pueblo y de los cantones. Por lo tanto, el Gobierno y el Parlamento no pueden aumentar la magnitud de las finanzas federales basados en su propia autoridad. Estas reglas constitucionales tienen un significativo efecto disciplinario en la conducta financiera del Gobierno y el Parlamento, que es en cambio benéfico para la supervisión financiera. Recientemente, el sistema suizo de concordancia incorporó diversos controles, requiriendo que las decisiones de política financiera gocen de amplio apoyo, lo cual facilita las tareas de la fiscalización y la supervisión financiera. Las decisiones del gobierno se hacen con más discusión y el bono favorable que otorga un sistema democrático de mayorías.

La participación del pueblo, en cuestiones tributarias y financieras relevantes y la descentralización del poder en el Estado Federal; aseguran la disciplina en el gasto y ayudan a prevenir la corrupción.

Bajo la Constitución Federal Suiza, el proyecto anual de presupuesto, la preparación de las cuentas públicas, la responsabilidad de una administración presupuestaria ordenada, y la supervisión de la administración son incumbencia del Consejo Federal; la Asamblea Federal (ambas cámaras del parlamento suizo en sesión conjunta) define el presupuesto, acepta las cuentas públicas y ejerce supervisión del trabajo del gobierno y de la Administración Pública Federal.

De acuerdo a la Ley Federal del 28 de julio de 1967, en relación a la Oficina de Federal de Auditoría de Suiza (OFAS), como fue enmendada el 19 de marzo de 1999 (Ley Federal de Auditoría, LFA), la OFAS constituye el cuerpo principal de supervisión el cual es independiente, limitado solamente por la Constitución, y a través del cual, tanto el Consejo Federal como el Parlamento se apoyan para la supervisión y fiscalización de los recursos.

La organización, el posicionamiento y los métodos de trabajo de la Oficina Federal de Auditoría de Suiza, deben ser evaluados, considerando las características mencionadas anteriormente, lo cual es un prerrequisito, para un análisis de más fondo del modelo suizo de fiscalización y de sus características. Dada la estructura federal del Estado Suizo en el que prevalece una significativa independencia cantonal y comunal, la OFAS, sólo es responsable de la fiscalización de las finanzas federales[30]. Es el órgano financiero supremo de la supervisión de la Confederación.

La Oficina de Auditoría Federal Suiza, celebró hace tres años, su aniversario 125. Este órgano fue creado en 1877, tres años después de la fundación de la Suiza moderna. Su creación, fue consecuencia de escándalos políticos; su independencia y autonomía se han consolidado gradualmente. La reforma constitucional más reciente al marco de la fiscalización entró con pleno vigor, en 1999.

En la actualidad, la OFAS satisface los criterios de INTOSAI relativos a la independencia del órgano de fiscalización. Es un ente que satisface los mandatos legislativos con eficiencia y eficacia y con un sentido de modernización, incorporando las tendencias internacionales de fiscalización; como mostró

[30] Antes de la reforma de la Ley Federal de Auditoría de Suiza de 1999, solía utilizarse el término *Control Federal de Finanzas*, para designar al órgano de fiscalización superior de Suiza. Actualmente, el término apropiado es el de Oficina Federal de Auditoría Suiza. Cabe señalar, que en diversos documentos de fiscalización suizos sigue empleándose el viejo término. A lo largo de este documento utilizaremos la moderna terminología.

una evaluación externa reciente. Sus auditorías revisan no solo los procesos de gasto, sino que evalúan los riesgos estratégicos. Así mismo, actúa como orientador del Poder Ejecutivo y del Parlamento, manteniendo desde luego su independencia.

De acuerdo con la ley, la OFAS es un órgano de fiscalización autónomo e independiente, sólo limitado por la Constitución y la ley. Apoya al Parlamento y al Gobierno. No es una autoridad colegial, más bien está organizada de manera monocrática y es encabezada por un Director o Auditor General. La Oficina Federal de Auditoría, puede ser más fácilmente comparada con el Modelo anglosajón.

Bajo el modelo suizo, la independencia institucional de la OFAS se manifiesta en su autonomía para determinar su programa anual del trabajo, y por la autoridad que tiene para rechazar los mandatos especiales solicitados por el Gobierno y el Parlamento, si su asunción pone en peligro la ejecución de su programa de trabajo[31].

Adicionalmente, tiene la obligación de publicar su Informe Anual y presentarlo al Comité Conjunto de Finanzas y al Consejo Federal. Asimismo, puede publicar reportes selectivos de auditorías individuales (incluyendo los comentarios de las agencias auditadas y las evaluaciones realizadas por el Comité Conjunto de Finanzas). También trata directamente con los cuerpos supervisores financieros parlamentarios y el Consejo Federal, así como con todas las unidades administrativas y las organizaciones sujetas a su fiscalización.

El director de la OFAS es nombrado por el Gobierno, es decir por el Consejo Federal por un periodo de seis años, y debe ser ratificado por la Asamblea Federal, es decir por el Parlamento. El Consejo Federal puede revocar al director antes del término de su mandato en caso de una violación grave del deber propio de su cargo. Sin embargo, se reserva el derecho de recurso administrativo ante el Tribunal Federal, beneficio que tiene a su disposición el Director.

La OFAS solicita al Parlamento los medios financieros necesarios para operar. El Ministro de finanzas y el Gobierno no tienen influencia en la determinación de este presupuesto. La OFAS reafirma su independencia, seleccionando sin interferencias a su personal y definiendo su estructura organizacional.

La OFAS rediseñó en el año 2000, su estructura organizacional. El Director remodeló la organización interna de manera autónoma, sobre la revisión de las bases estatutarias, de las nuevas responsabilidades y requerimientos para la supervisión financiera que le fueron asignadas y derivado de los nuevos métodos de administración existente al interior de la Administración Federal. El objetivo de la reorganización fue; construir una estructura organizacional flexible y adaptable a sus principales tareas, campos de competencia y procesos; en orden de asegurar óptimamente, las tareas con eficiencia de costos y con un alto nivel de calidad. En síntesis, sobre la base de una opinión experta, la administración decidió reorganizar la OFAS a partir de enero de 2000.

Para instrumentar esta reestructura, se escogió una matriz cartográfica estructural que revela el núcleo del proceso de fiscalización y supervisión financiera suiza (que incluye auditorias y reportes de apoyo al Comité Conjunto de Finanzas del Parlamento Federal y del Consejo Federal, opiniones, y auditorías que salvaguardan la eficacia de las inspecciones financieras internas realizadas). Se trata de un enfoque organizacional bidimensional, que enfatiza los elementos estructurales "Áreas de auditoría" y "Competencia especializada". Bajo esta óptica, miembros del equipo son asignados a los centros de competencia.

El campo de auditoria de la OFAS se agrupa en seis divisiones; tres para las auditorías financieras, una para asuntos de construcción, una para tecnología de información y otra para auditorías de desempeño o de viabilidad económica.

[31] Con ello se alienta la visión de largo plazo del órgano suizo de fiscalización.

Las divisiones no solo son responsables, por el grupo de trabajo del sector; sino que tienen también la tarea de preservar, establecer y expandir el conocimiento relevante de la División. La OFAS emplea acerca de 100 personas. Como regla, los empleados y miembros del equipo, son generalistas con habilidades especiales adicionales en áreas individuales de auditoría. Cuándo es requerido un elevado conocimiento especializado, puede ser más económico consultar a expertos externos, que establecer una mayor capacidad interna de auditoría. Cabe señalar, que la OFAS cumple aproximadamente con el 90 por ciento de sus tareas con personal propio. El 10 por ciento adicional, es suministrado por compañías consultoras y auditores externos.

Para sus tareas de fiscalización, la OFAS depende también de la realización de inspecciones financieras internas. Las auditorías internas se efectúan en importantes áreas administrativas. Estas auditorías son supervisadas por la correspondiente unidad administrativa. Al respecto, la OFAS, puede emitir directivas especializadas. Verifica también, la eficacia del trabajo que auditan estas inspecciones de auditoría, ofrece oportunidades de capacitación, y aprueba las regulaciones de auditoría. Los programas y reportes de auditoria están disponibles en la OFAS. De ésta manera, las actividades de auditoria pueden ser coordinadas más efectivamente.

Áreas de fiscalización y supervisión, núcleo de responsabilidades y métodos de trabajo de la Oficina Federal de Auditoría Suiza (OFAS)

El poder legislativo define el área de supervisión de la OFAS. Como órgano supremo de fiscalización de la Confederación, la Oficina de Federal de Auditoría, es responsable de cubrir completamente los ingresos y los gastos del presupuesto financiero ejercido. Por consiguiente, la administración federal entra dentro de su radio de fiscalización.

Los tribunales son sujetos de supervisión financiera solo en la medida en que tal supervisión sirva al control parlamentario. La Oficina Federal de Auditoría, tiene también la autoridad para fiscalizar a las unidades administrativas del Parlamento. Casi dos tercios de los gastos de la Confederación consisten en pagos de transferencia. Con la finalidad de controlar, efectivamente estos flujos de pagos, la OFAS debe estar facultada también para fiscalizar a los beneficiarios de subsidios. Por ejemplo, a agricultores.

En los casos en que los gastos públicos se deleguen a organizaciones autónomas, la OFAS puede emprender también auditorías a estas entidades. En la era de la Nueva Administración Pública, la fiscalización a estas entidades gana cada vez más en importancia. Adicionalmente, en los casos en que la Confederación (el Gobierno Federal) posea más del 50% del capital de una compañía, la Oficina Federal de Auditoría puede emprender auditorías especiales. Este es el caso de Swisscom (empresa de telecomunicaciones) y empresas de manufactura de armamento. Dónde la Confederación sea incapaz de conseguir bienes de manera competitiva, la Oficina Federal de Auditoría revisa si los precios del monopolio de los oferentes son los apropiados.

La Oficina Federal de Auditoría tiene dos áreas claves de responsabilidad: La auditoría de cuentas y la supervisión y fiscalización financiera. En el primer caso, sus auditorias revisan principalmente la regularidad de los libros y la contabilidad. Al realizar las auditorías, la OFAS trabaja de acuerdo con los principios reconocidos de la profesión. Sobre todo, considera la regularidad de los registros, si están completos, si son veraces, y si están organizados de manera sistemática. La auditoria de regularidad incluye también la evaluación de la exactitud según los estándares de contabilidad y la verificación, acerca de si existen sistemas efectivos de control interno. El mandato más importante de la Oficina Federal de Auditoría es la revisión del presupuesto federal. Proceso, comparable a las tareas de un "auditor corporativo".

La OFAS, audita anualmente el presupuesto de la Confederación e informa al Comité de Finanzas del Parlamento. Este informe, sirve al parlamento, como base para aprobar el presupuesto de la Confederación Suiza. De particular importancia, es la revisión del grado de cumplimiento para poner

freno a la deuda nacional. Hace algunos años, el pueblo de Suiza impuso un mandato constitucional a través del Parlamento para limitar severamente la asunción de deuda nueva. Además, de lo anterior, la Oficina Federal de Auditoría cumple el mandato de constituirse en una Oficina Internacional de Auditoría para numerosas organizaciones internacionales e instituciones semi-públicas.

La segunda esfera de responsabilidad, es la fiscalización o supervisión financiera, ésta va más allá del alcance de las auditorias de cuenta. En el contexto de cumplir satisfactoriamente con el objetivo del gobierno, la tarea de optimizar la estructura financiera de la Administración Federal es extensa; comprende desde la regularidad y legalidad a la evaluación económica. De acuerdo, a la terminología de INTOSAI, la evaluación económica abarca el criterio del ahorro, la ratio favorable costo-beneficio, la efectividad y la sustentabilidad de los proyectos.

Los objetos de la auditoría se determinan sobre la base de un análisis de riesgos. De acuerdo con el principio de legalidad, cada ingreso del estado o el servicio público generado requieren una base legal. La supervisión financiera debe controlar, si los gastos individuales pueden ser asignados y financiados con créditos, si la responsabilidad de la oficina administrativa está determinada, y si la ejecución concreta de la tarea está asegurada legalmente.

Áreas con enfoques particulares incluyen: auditorias de legalidad de subsidios; especialmente la determinación de los costos elegibles para su asignación presupuestaria; la aplicación correcta de las reglas y regulaciones, y el cumplimiento con las provisiones de los bienes públicos que conciernen a la Confederación. La Oficina Federal de Auditoría verifica también si los gastos del Estado cumplen con el efecto anticipado. Tales auditorías de efectividad o desempeño, son en realidad comparaciones entre las consecuencias verdaderas de un gasto y las metas previstas por el poder legislativo. La OFAS enfoca sus investigaciones en realizaciones específicas de tareas sobre subsidios específicos. Estas son las auditorías de efectividad y se llevan a cabo después de que se fija el objetivo de optimización de los recursos empleados; con ello se suministra materia prima fundamental para las evaluaciones legislativas. Por ejemplo, la OFAS ha estado revisando, si los recursos públicos utilizados para la publicidad turística y para la promoción de exportaciones, fueron capaces de lograr los efectos deseados.

Las Auditorías de Desempeño sirven también a la administración federal, permitiendo remediar, las deficiencias descubiertas, tan rápidamente como sea posible. Como parte del informe entregado al Parlamento, los hallazgos y conclusiones de la Oficina Federal de Auditoría proporcionan valiosas indicaciones para la reorganización de largo plazo de los entes fiscalizados y el desarrollo de necesidades dentro de la administración.

La OFAS se ha impuesto el objetivo de expandir la efectividad de las auditorias y evaluaciones, como un pilar crucial de sus actividades; se propone también el objetivo de identificar los puntos claves para una mayor eficiencia y eficacia a través del análisis del desempeño y la medición de los programas de política pública. Como una forma de asegurar la calidad de la medición, todos estos reportes e informes son publicados.

Por otro lado, en el nuevo mundo de la globalización las tecnologías de información están ganando importancia creciente. Difícilmente, hoy día una auditoría se puede realizar sin el conocimiento de las tecnologías de información. La Oficina Federal de Auditoría ha establecido una división o centro de competencia, con especialistas que auditan las aplicaciones de los sistemas múltiples con instrumentos y métodos apropiados. Esto requiere de una capacidad cualitativamente alta en el nivel de la tecnología de información (TI) utilizada; elevando la autoridad de la auditoría. En el marco del Grupo de Trabajo de INTOSAI, la OFAS ha desarrollado un método para revisar críticamente el nivel de sus mismas aplicaciones y sistemas como parte de una auto-evaluación.

Las relaciones con las entidades de auditoría se caracterizan por la objetividad y la seriedad de la Oficina Federal de Auditoría, de su independencia, pericia y habilidad. El diálogo, es la base para

remediar cualquier deficiencia en el circuito financiero presupuestario de la Confederación. Cada auditoría, concluye con un informe. Si una oficina de auditoría ha violado los criterios de regularidad o legalidad, la OFAS puede emitir una queja formal. Puede determinar formalmente las deficiencias, pero también puede emitir directivas formales a seguir.

La OFAS hace uso de las Tecnologías de información – coadyuvando con el control de las recomendaciones-, lo cual facilita el seguimiento de la implementación de las recomendaciones por las entidades auditadas. Las oficinas de auditoría reciben un panorama general de las recomendaciones efectuadas. Son requeridas, para que proporcionen comentarios acerca de las recomendaciones, y fechas topes de solventación de los responsables de la implementación. La Oficina Federal de Auditoría, utiliza las auditorías de seguimiento para revisar si las recomendaciones se han aplicado.

Cooperación con las autoridades de fiscalización y supervisión financiera cantonesas.

En un estado federal como el de Suiza, con numerosas responsabilidades financiadas conjuntamente entre el Cantón y la Confederación, la cooperación con Oficinas Cantonales de Auditoría (OCA) es especialmente importante. Dados los recursos limitados disponibles para las auditorias, ningún país puede proporcionar los montos, que permitan cubrir las brechas de fiscalización o supervisión socialmente demandadas. La OFAS tiene una tradición larga de cooperación con las autoridades Cantonales de fiscalización.

En vista de las extensas contribuciones que fluyen anualmente a los cantones, el Parlamento ha establecido las reglas que tienen que considerar ambos en la estructura federal de Suiza y la organización cantonal, así como el legítimo deseo de la Confederación para una revisión rigurosa del uso de los recursos.

Los principios de cooperación se consagran en la ley: las facultades de fiscalización deben imponerse en la legislación inherente al subsidio o en la misma subvención. De lo contrario, la Oficina Federal de Auditoría debe obtener la aprobación del gobierno cantonal para fiscalizar. Por lo general, estas reglas han soportado la prueba del tiempo. Tres tipos de cooperación aplican en la práctica: Conferencias nacionales; Grupos de trabajo conjunto en temas especializados; y auditorías conjuntas.

Adicionalmente, los cursos de capacitación de la Oficina Federal de Auditoría están abiertos a los miembros de las Oficinas Cantonales de Auditoría (OCA). La cooperación ha sido buena, de apoyo mutuo, y abierta. En vista del alto grado de autonomía cantonal en asuntos financieros y de la independencia correspondiente de las OCAS, la Oficina Federal de la Auditoría es incapaz de imponer la cooperación, más bien debe ganar a pulso la cooperación de las oficinas cantonales con argumentos sólidos y persuasivos.

La Oficina Federal de Auditoría crea valor agregado a los contribuyentes

A menudo se pregunta sobre el valor de la auditaría financiera. En la práctica, es una pregunta difícil de contestar, y su valor difícilmente puede ser cuantificable. En primer término, la Oficina Federal de Auditoría considera el valor de su trabajo por su impacto preventivo. De acuerdo con su misión, se propone crear valor agregado para la administración, y por lo tanto con ello crea valor para el contribuyente. En segundo término, como un centro de competencia para cuestiones financieras y de organización, es capaz de apoyar el trabajo diario de la administración y también de sostener procesos de reforma conviniendo mejores prácticas de gobierno. Por ejemplo la OFAS transmite el conocimiento que audita y que es de interés general a entidades auditadas por medio de sus observaciones y recomendaciones (por escrito) asociadas con la revisión.

Estas pueden concernir, con el establecimiento de un sistema eficiente de control o recomendaciones para la seguridad de las Tecnologías de Información. En tercer lugar, proporciona numerosas sugerencias al Parlamento para mejorar la legislación y el desarrollo de programas gubernamentales. Finalmente, los hallazgos conducen a menudo a resarcimientos de subsidios o a reducciones de precios (vía reembolsos) en las adquisiciones de los bienes públicos. En términos generales, la Oficina Federal de Auditoría, facilita el uso más eficiente y eficaz de los fondos públicos escasos. No se ve como una autoridad policíaca, sino como un ayudante y consejero.

Las relaciones de la oficina federal de auditoría Suiza con el parlamento

La posición institucional de la Oficina Federal de Auditoría y su independencia se ha discutido repetidas veces en el Parlamento y consagrado en enmiendas legislativas. La revisión legislativa de 1999 reforzó la independencia de la Oficina Federal de Auditoría hasta el punto de lograr que el poder legislativo no le asigne cualquier tarea administrativa.

Esta legislación decidió mantener la solución existente. Administrativamente, la Oficina Federal de Auditoría es asignada al Departamento Federal de Finanzas, pero no esta atada por ninguna instrucción de dicho departamento. El gobierno y el Parlamento pueden asignar los mandatos a la Oficina Federal de Auditoría, pero como se mencionó anteriormente, la OFAS puede rechazarlos. La Delegación de Finanzas, un comité parlamentario, constituye el contacto de la Oficina Federal de Auditoría con en el Parlamento. El Director de la OFAS toma parte en sus reuniones y puede dar las sugerencias que considere pertinentes a la Delegación de Finanzas.

La Delegación de Finanzas evalúa el presupuesto que le entrega la Oficina Federal de Auditoría y lo somete a consideración del Parlamento para su aprobación. Además de los informes individuales de auditoría, la OFAS somete el programa e informe anuales a la atención de la Delegación de Finanzas. Esta instancia legislativa apoya a la OFAS en la preparación de sus visitas de supervisión. Según un cálculo aproximado, la Oficina Federal de Auditoría emplea acerca del 10 por ciento de sus recursos para el apoyo directo del Parlamento. De manera indirecta, el Parlamento se beneficia de los resultados de las auditorías recibiendo constantemente sugerencias con respecto a la legislación.

La Oficina Federal de Auditoría juega un papel especial en el proyecto más grande de la infraestructura de Suiza. El túnel ferroviario más largo en el mundo – un túnel de 57 kilómetros que pasa por los Alpes, ligando Alemania e Italia – está actualmente en construcción. Con un volumen aproximado de inversión cercano a los 13 mil millones de dólares de EE.UU. (precios de 1998) y un período de construcción de casi 20 años, constituye un proyecto demandante de recursos y técnicamente exigente.

La OFAS, junto con el Ministerio responsable, ha desarrollado las directivas de control e información. Así, semestralmente, aquellos implicados en la construcción del túnel deben informar respecto a la conformidad de los costos y fechas topes, así como del financiamiento implicado. La Oficina Federal de Auditoría audita estos informes, naturalmente también determina los objetos de las auditorías – por ejemplo los sistemas de control y los pagos de los contratos – y coordina las actividades de los distintos órganos de supervisión.

Estos grupos de apoyo a la fiscalización forman la base de la supervisión del parlamento, y permiten una más estrecha cooperación de la Oficina Federal de Auditoría con el Parlamento.

La relación entre la Oficina Federal de Auditoría y el Parlamento está actualmente bajo discusión renovada. Basado en los resultados de la evaluación realizada a la OFAS por el Tribunal Federal de Cuentas de Alemania, el Parlamento Suizo, quiere estrechar aún más su relación con la Oficina Federal, utilizándola para que le proporcione servicios más intensos de consultoría, incluyendo predicciones del

impacto de la legislación; emitiendo también una segunda opinión respecto a las propuestas de gobierno.

La Oficina Federal de Auditoría está abierta a tales discusiones, bajo la condición de mantener su independencia y si su posición institucional se refuerza. Una autoridad en materia de consultoría es y siempre será una autoridad que audita. Lo cierto, es que el supervisor financiero, no puede llegar a ser una víctima de la política. Su independencia, siempre se debe asegurar con respecto al Parlamento.

Los vínculos internacionales de la Oficina Federal de Auditoría Suiza

Suiza no es un miembro de la Unión Europea, aún cuando esté situada en el corazón de Europa. El pueblo suizo, de manera consistente ha rechazado la incorporación de Suiza a la Unión Europea y ha instruido al gobierno para que regule la cooperación con Europa sobre la base de tratados bilaterales. En el marco de tales tratados, por ejemplo, hay acuerdos de investigación entre Suiza y la Unión Europea; El Tribunal de Cuentas Europeo puede también asumir auditorías en Suiza. Lo hará en consulta con la Oficina Federal de auditoría Suiza. Sin embargo, el Tribunal de Cuentas Europeo a la fecha no ha ejercido esta autoridad.

La cooperación de la OFAS dentro de la EUROSAI y la INTOSAI donde México juega un papel crucial, es estrecha. La OFAS, está comprometida con varios grupos de trabajo, y en esta tesitura reclama una modesta contribución en el desarrollo de la fiscalización y supervisión financiera. Junto con Paraguay la OFAS, es también el auditor externo de la INTOSAI, actualmente esta tarea se realiza con México. Finalmente, la OFAS, esta comprometida para financiar y participar en las Iniciativas de Desarrollo de INTOSAI (IDI) y espera hacer una contribución al fortalecimiento de instituciones o al buen gobierno.

A través de estos compromisos con las organizaciones internacionales, la OFAS, se ha abierto a un amplio espectro de cooperación internacional. Nuevas formas de cooperación están siempre siendo desarrolladas, por ejemplo, con la Oficina Nacional de Auditoría de Londres. La OFAS es también, el auditor de organizaciones especializadas de Naciones Unidas y forma parte de un panel de auditores externos de las Naciones Unidas.

Las más intensas formas de cooperación, se realizan a través de relaciones bilaterales con las organizaciones hermanas Europeas, especialmente con Alemania, Austria, Hungría, Inglaterra y Holanda. Formas de cooperación que son auditorias paralelas en el área de infraestructura y tributación. Hace un año, la OFAS fue ella misma auditada por el Tribunal de Cuentas de Alemania.

La cuestión de ¿Quién audita al auditor? frecuentemente se escucha. De acuerdo, con las recomendaciones de INTOSAI, la OFAS fue sometida a una revisión de desempeño para determinar si cumplió con su mandato, revisión conducida por el Tribunal de Cuentas de Alemania. Esta revisión efectuada por una institución par, es una manera de asegurar la calidad de la fiscalización de la OFAS, y brinda la seguridad al Parlamento de que la Oficina Federal de Auditoría de Suiza cumple con su mandato eficiente y profesionalmente. Al mismo tiempo, la OFAS ha recibido diversas sugerencias para posibles mejoramientos.

Desafíos Futuros

Los desafíos y oportunidades de la globalización y de las nuevas tecnologías generas riesgos, pero también plantean enormes desafíos para la fiscalización y la supervisión financiera. No menos relevante, es el hecho de que la OFAS vea oportunidades en el intercambio de conocimientos entre las distintas autoridades de fiscalización. Y por lo tanto, quiere estar comprometida en el marco de la INTOSAI y su Sub-organización la EUROSAI a hacer posible su extensión.

Aún cuando la diferencia entre países y cultura no puede ser ignorada, hay sin embargo, un común denominador a saber; los métodos é instrumentos de auditoría. Por ello, la OFAS, considera que el mutuo intercambio de puntos de vista y experiencias son elementos esenciales, para fortalecer la fiscalización y la supervisión financiera y al mismo tiempo como un medio idóneo para asegurar la calidad.

En el plano nacional, la OFAS enfrenta numerosas innovaciones, que con mayor o menor modificaciones, también están siendo adoptadas en otros países. La OFAS no es el motor de estos cambios. Esta es una responsabilidad del gobierno. Sin embargo, quiere acompañar y apoyar estos procesos de cambios. Diversas reformas están en camino en la administración federal. En este sentido, las palabras en clave son: Nueva Administración Publica; aplicación de la norma de calidad (IPSAS); Sociedades Mixtas (pública y privada), y la nueva igualación financiera, o la reestructuración de las relaciones financieras con los cantones.

Una característica común de esta reforma es la orientación de las actividades estatales a los resultados. Actualmente, la Administración Pública, no está siendo más guiada por los niveles de insumos involucrados, sino que esta siendo evaluada sobre la base de si cumple con sus metas. Esta aproximación, también influye en el trabajo de la Oficina Federal de Auditoría Suiza. Por lo tanto, tendrá que realizar esfuerzos adicionales dedicados al fortalecimiento de las auditorías de desempeño y de efectividad.

Este cambiante entorno, que está mostrando y desarrollando nuevas aproximaciones de auditoría y distintos criterios, será incuestionablemente uno de los grandes desafíos que estará enfrentado la fiscalización y supervisión financiera, la OFAS quiere enfrentar estos desafíos con un equipo cualificado y motivado. En este aspecto, también cuenta con su red mundial y los intercambios y experiencias con otras autoridades de fiscalización.

Estoy particularmente mirando con grandes expectativas nuestra cooperación con mi colega, Mr. Arturo González de Aragón, Auditor Superior de México y Primer Vicepresidente de INTOSAI.

Dra. Piedad Amparo Zúñiga Q.

AUDITORA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA.

Realizó sus estudios profesionales en la Universidad Externa de Colombia, donde obtuvo el Título de Abogada en 1982.

Se especializó en Derecho Comercial y Financiero en la Universidad "Sergio Arboleda".

Efectuó estudios en Historia del Derecho en la Universidad Complutense de Madrid, España, obteniendo el grado de Doctor. Ha efectuado estudios en el campo de la Fiscalización y Control Superior y Seguridad Social.

En el ámbito profesional, se ha desempeñado como Abogada Litigante en 1984 a 1985. Laboró en la Oficina de Registros de Instrumentos Públicos y Privados de Bogotá, como Abogada Calificador. Formó parte de la Dirección Jurídica de la Compañía de Seguros La Previsora. Ha trabajado en la oficina de abogados Zúñiga y Zúñiga Abogados, ejerciendo en materia laboral, administrativa y civil.

Trabajó en el Congreso de la República como asesora de la Unidad Legislativa. Y fue asesora de la dirección de la empresa Alpostal.

Formó parte del Congreso Superior de la Judicatura como Magistrada Auxiliar.

El 13 de abril del año en curso, en sala plena, la doctora Zúñiga Quintero fue elegida por el Consejo de Estado como Auditora General de la República, cargo que ocupa en la actualidad.

B.6 MODELOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR: EL CASO DE COLOMBIA ANALIZADO A PARTIR DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Intervención de la Dra. Piedad Amparo Zúñiga Quintero
Auditora General de la República de Colombia

El control fiscall en Colombia se analiza desde el caso de la Auditoría General de la República, órgano creado por la Constitución de 1991 de Colombia y estructurado a partir de los fallos de la Corte Constitucional. El tema se afronta desde dos perspectivas: genealogía, estructura y proceso de consolidación de la Auditoría General, en el marco de tensiones políticas que se han presentado en la vida republicana de Colombia. Se prefiere una genealogía a una historia para destacar ese aspecto problemático que concluye con la creación de un órgano de control fiscal de segundo nivel. La segunda perspectiva es estructural y sistémica. Se centra en la descripción de los modelos actuales de fiscalización en Colombia, dentro de la coyuntura de la sociedad global. Se concluye con una descripción de los instrumentos creados al interior de la Auditoría para el mejoramiento del control fiscal, y propuestas institucionales para optimizar la interacción de los órganos de control, así como el desempeño de los funcionarios controladores.

La palabra *caso* no es fortuita en el conocimiento, y el nombre de este Panel es el de *Modelos de fiscalización, el caso de Colombia.* Suceso, acontecimiento, nos dice el Diccionario de la Lengua Española. Lance, ocasión o coyuntura. También "relato" de una situación que se ofrece como ejemplo. La definición jurídica nos remite a la causa civil, administrativa, criminal, que se puede litigar en las cortes. Tratándose de medicina, se apela a las invasiones individuales de una epidemia. La historia, el azar, el relato, el conflicto, incluso los traumas y afecciones, aparecen inmersos en ese concepto. Entonces, ante ese panorama, hablar del caso es hacer explícitas innumerables situaciones, azares, síntomas.

Debo comenzar diciendo que la entidad que hoy represento se encuadra de manera ejemplar en esa palabra compleja. Pues si hay una institución que puede referirse al caso del control fiscal en Colombia, es la Auditoría General de la República de Colombia. Creada en la Constitución Política de Colombia de 1991, es decir, en el seno del último gran pacto político de nuestra sociedad, en ella se manifiestan de manera paradigmática las tensiones propias de lo institucional.

El recientemente fallecido filósofo colombiano Rafael Gutiérrez Girardot precisaba que la construcción de realidad en Colombia y, en general, en Latinoamérica, es una superposición de capas históricas, análoga a las capas geológicas: el encuentro de diferentes tendencias, muchas veces antagónicas, incluso irreconciliables, define las características propias de nuestra institucionalidad, de nuestra ciudadanía y nuestro comportamiento político. Es por eso que, en el caso de la Auditoría, el hecho mismo de su originalidad, o mejor, de su novedad, de su naturaleza sui generis, sirve como caso de análisis en la historia del control fiscal latinoamericano. He tenido la oportunidad de revisar con cuidado los ejemplares de los últimos años de la Revista Internacional de Auditoría de la INTOSAI y no he encontrado, en la exposición de perfiles de organismos fiscales, un ente de las mismas características. Somos la región más transparente del aire, dice el ilustre sabio mexicano Alfonso Reyes y lo reitera el escritor Carlos Fuentes. Frase profunda que cobra vigencia hoy, en este escenario académico, en este país magnífico que es México, en el sentido aristotélico de máxima virtud.

El caso no se puede reducir sin embargo a una descripción, sino que impone una proyección hacia lo que nos compete adelantar hacia el futuro. El proceso institucional debe afrontar nuevos retos. La globalización conlleva un cambio en el fundamento mismo del control y de la auditoría. Como ha señalado José Eduardo Faría, el modelo fordista, en cuyo ámbito los conflictos giraban en torno al reparto de los bienes sociales, ha dado lugar a la sociedad del riesgo, con sistemas de neutralización y estrategias de dispersión de riesgos en todos los órdenes: medio ambiente; investigación genética; identidad cultural, mercados financieros. El mismo Estado que, en la dinámica de la globalización, es compelido a adoptar controles indirectos, formas de desregulación, es por otra parte empujado a ampliar controles directos, promulgar normas de justicia social, oportunidades de acceso al trabajo y al consumo, y a legislar sobre conflictos nuevos[32]. La corrupción ha dejado de ser un asunto de coimas en reductos locales, y permanece en la agenda de los organismos multilaterales. Ingobernabilidad sistémica, crisis de gobernabilidad, inflación legislativa, desregulación, gobernanza…En el escenario de la auditoría, el aseguramiento, la calidad, son palabras cuyo peso se hace sentir en nuestra realidad social, económica y política. En ese contexto transnacional, el caso Enron se ha convertido en una referencia paradigmática a los problemas que afronta la auditoría en una sociedad transnacional y de Estados nodales.

Me propongo analizar el caso colombiano desde la institución que dirijo, la Auditoría General de la República, en dos dimensiones: una de carácter orgánico e histórico o mejor, genealógico. No me alejo de la necesidad de una cronología de hechos, pero me interesa sobre todo rescatar las tensiones, las discontinuidades, las capas geológicas por decirlo en términos de nuestro ya citado filósofo colombiano, que han caracterizado el control fiscal en Colombia desde la perspectiva del órgano público Auditoría. En segundo lugar, abordaré el control fiscal desde una perspectiva estructural buscando igualmente exponer tensiones, problemas, y propuestas hacia el futuro.[33] .

1.- El modelo de fiscalización desde una perspectiva orgánica. La Auditoría General de la República: Genealogía, estructura y proceso de consolidación.

Desde una constitución orgánica, el control fiscal en Colombia está radicado en la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios se ejerce por contralorías departamentales, distritales o municipales. La ley ha desarrollado criterios para la conformación de contralorías municipales, bajo determinados parámetros de ingreso. La Constitución creó igualmente la Auditoría General, encargada de realizar la vigilancia fiscal de la Contraloría General de la República. Por determinación de la ley, esta vigilancia también la realiza sobre las contralorías territoriales.

Desde una consideración sistémica, el panorama es más complejo. Puede hablarse de dos grandes sistemas de control de los recursos, dejando de lado el control disciplinario que ejerce el Ministerio Público en cabeza de la Procuraduría General de la Nación y las personerías. Por una parte, el sistema de control fiscal, el cual se ejerce, por atribución de la Carta Política, en forma posterior y selectiva y que incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la

[32] FARIA, José Eduardo. *El Derecho en la Economía Globalizada.* Editorial Trotta S.A. 2001 Páginas 211 y siguientes.

[33] Sigo en este punto la metodología adoptada por Farías, a la cual agrego la perspectiva genealógica. En este sentido resulta importante analizar el contexto de esa genealogía: "Michel Foucault pretende demostrar cómo la racionalidad propia de las modernas sociedades occidentales no está configurada por evidentes opiniones, principios teóricos o técnicas científicas en progresivo desarrollo, sino por estrategias de poder que producen específicas formas de racionalidad". Sauquillo González, Julián. *Michel Foucault: Una filosofía de la acción.* Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1989. Página 73. "El objetivo de la genealogía es determinar qué tipos de relaciones pueden ser establecidas entre las distintas formas de clasificación social, pero se trata de hacerlo sin recurrir a ningún esquema mayor, sin ninguna teoría última de causalidad. Así pues, el estudio de la historia no es el de su desarrollo progresivo, sino el de sus diversos campos de constitución y validez". *Foucault, la genealogía, la historia, la verdad…*Escrito de Hermann Amaya para la Maestría de Filosofía de la Universidad de Guadalajara. *www.cge.udg.mx/revistaudg/rug28/foucault.html*

economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. Este Sistema, denominad SINACOF hoy se encuentra liderado por la Contraloría General de la República. Este sistema armoniza, o mejor aún, debería armonizar con otro, el sistema de control interno, el cual según definición de la ley 87 de 1992 es el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos(artículo 1º). Estos dos sistemas son complementarios: el control interno vino a reemplazar, pero es mucho más que eso, el anterior control fiscal previo y concomitante, radicándolo en las entidades. Y ambos sistemas, a su vez, involucran la participación ciudadana, de manera que sean los propios integrantes de la sociedad los que puedan vigilar la gestión pública. Hay adicionalmente otros controles indirectos a los recursos públicos: también las superintendencias ejercen controles de inspección, vigilancia e intervención sobre dineros públicos o particulares, en diferentes grados de injerencia.

Desde la conformación de la República de Colombia se otorga importancia a la vigilancia de la hacienda pública. El presupuesto se configura a partir de la necesidad de armonizar el papel del Estado a nivel económico, los derechos económicos y en especial el derecho de propiedad, y la idea de una racionalidad económica que armonice con la política. La Hacienda Pública se vincula a la idea del progreso. Los cálculos económicos inauguran una racionalidad estadística, con vocación de unidad poblacional y geográfica. Se gesta en el siglo XIX la relación entre impuesto y población, gasto y población, y deuda pública y población. "El presupuesto aparece así como un mecanismo gracias al cual en el pleno respeto de la autonomía que debe tener la economía de la política se logra generar una interacción de signo nuevo entre ambos espacios"[34] La capacidad de interacción atribuida al presupuesto depende de que es un instrumento "discutible y público, sujeto al análisis, afianzado en la inflexibilidad de los guarismos, y es por lo tanto una manifestación de la autenticidad de la soberanía, la designación inequívoca de los caracteres del pueblo como dueña de sus intereses, del gobierno como administrador de los intereses del pueblo".[35] De manera simultánea, como señalan varios tratadistas, la configuración republicana de Colombia hace necesaria la vigilancia y control de los recursos y bienes del Estado, con la participación de la ciudadanía[36]. Durante el siglo XIX, se crean por las Constituciones y las leyes diferentes organismos de control de la hacienda. En 1819 se constituyó el Tribunal Superior de Cuentas. En 1821, mediante ley de octubre 6 de 1821 se creó la Dirección General de la Hacienda para el manejo de las finanzas públicas y la Contraloría General de Hacienda para su vigilancia. Estos organismos fueron sustituidos en 1824 por la Dirección Nacional de Hacienda para la administración de los ingresos y egresos públicos y por una junta de cinco miembros expertos en el control y regulación de las finanzas públicas, la cual ejerció funciones hasta 1847, cuando se adopta otro sistema.

La Constitución Política de 1886 estableció en su artículo 59 que el control fiscal lo realizaría la Contraloría General de la República, pero en 1989 se creó la Corte de Cuentas, cuya vigencia se proyecta hasta 1923. En el año 1922 se contrata la Misión Kemmerer, encargada de diagnosticar la modernización de la administración pública. Como producto de esa comisión se expiden las leyes 25 de 1923, por la cual se crea el Banco de la República, 34 de 1923, régimen del presupuesto público, 42

[34] CARMAGNANI, Marcello. La economía pública del liberalismo mexicano. 1850-1911. El Colegio de México. Fondeo de Cultura Económica. 1994. Página 37.
[35] CARMIGNANI, Marcelo. Op. Cit. Página 37.
[36] Cfr. GOMEZ RICARDO, Jorge. Presupuesto Público Colombiano. Instrumento para la orientación de la Economía Política. Universidad Externado de Colombia. 1998.Páginas 364 y siguientes. LOW MURTRA, Enrique. Estado y Economía en la Constitución de 1886. Contraloría General de la República. 1986. También: CARMAGNANI, Marcello. La economía pública del liberalismo mexicano. 1850-1911. El Colegio de México. Fondeo de Cultura Económica. 1994. Páginas 25 y siguientes. Sobre la configuración del presupuesto en el siglo XX señala SALINAS SANCHEZ, Javier: "La combinación del principio económico de la responsabilidad fiscal (concretamente en la exigencia del equilibrio presupuestario) y del principio jurídico-político de la corresponsabilidad (concretado en el equilibrio de competencias presupuestarias entre el ejecutivo, por una parte, y el legislativo y el judicial, por otra) configuraban un mecanismo complementario de regulación de la actividad financiera que, en cierta medida, permitió al Estado liberal del siglo XIX evolucionar progresivamente hacia lo que algunos politólogos han denominado la "democracia integrada" del siglo XX". Economía Constitucional de los Presupuestos Públicos. Editorial Tecnos. 1993. Página 62.

de 1923, que organiza la Contraloría General de la República, y las leyes sobre bancos comerciales, superintendencia bancaria e instrumentos negociables. Un amplio espectro de normas que buscaban reducir e incluso eliminar la discrecionalidad fiscal del gobierno en la preparación y en la ejecución del presupuesto, pero, lo que me parece más importante, reorganizar la economía en su conjunto, inscribiéndola en los albores de la economía financiera que se había gestado en el proceso de expansión de los Estados Unidos[37]. La relevancia del diagnóstico de la Misión es tal que algunos tratadistas reiteran que, con ajustes, el sistema de control fiscal implementado por Kemmerer, permanece hoy sustancialmente igual al diseñado originalmente.

Hilando más delgado, la Misión Kemmerer buscará sujetar el control de los recursos (Us$25.000.000,oo) entregados por los Estados Unidos como indemnización a la separación de Panamá, pero además, como señala Gómez Latorre, se conforma "para evitar que el tropicalismo y la improvisación nos llevaran al caos financiero (y para) que dos grandes riquezas quedaran enmarcadas dentro de ese control del gasto público: las reservas petroleras y la riqueza bananera…La Contraloría General de la República fue una necesidad histórica y nacional, determinada por el desarrollo económico interno del pais y las inversiones provenientes de los monopolios de grandes empresas foráneas"[38] Su creación constituyó, según señala otro importante estudioso, en la mejor reforma fiscal de la misión, y al final dé la década de los 20 había recibido elogios.

Posteriormente, mediante Ley 20 de 1975, promovida por el Gobierno de López Michelsen, se realizó una profunda reestructuración de la Contraloría. Entre los temas que se incorporan, se destaca el otorgamiento de capacidad para intervenir en todas las entidades que a cualquier título administraran recursos del Estado, ampliando así el espectro de los sujetos pasivos del control.

Si en un principio la creación de la contraloría fue celebrada como el mejor aporte de la Misión Kemmerer, esa opinión favorable, por fuerza de los hechos, va decayendo. La situación que se percibe a finales de la década de los 80 es endémica: por una parte, las contralorías se habían convertido en bastiones políticos en los cuales la función administrativa se veía permanentemente interferida por la intervención de los organismos de control. No debe pasarse por alto que hasta 1991, el control fiscal se cumplía en tres etapas: previo, perceptivo y posterior. Es decir, la injerencia del control cubría todos los momentos del ejercicio administrativo. Pero, por otra parte, y lo que es más grave, "la situación de la corrupción en la administración pública y la ineficiencia e incapacidad de los mecanismos de control para hacer frente llegaron al extremo. El advenimiento de la séptima papeleta, hace presagiar un nuevo orden jurídico con la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, que mediante actos previos a la aprobación de la Constitución Política, emitió una serie de directrices para que se iniciara un proceso de reorganización de la estructura del control fiscal, llegándose a la conclusión, de que el sistema vigente no garantizaba la transparencia de la Administración Pública".[39]

Este somero recuento debe ahora permitirnos pasar a lo que he señalado como el aspecto genealógico del control fiscal. Me interesa resaltar varias tensiones que se producen durante esa difícil evolución. Por una parte, la discusión permanente en nuestra vida republicana entre la necesidad de crear un tribunal de cuentas, cuerpo colegiado de funciones administrativas y jurisdiccionales o una entidad de estructura jerárquica, encargada del control fiscal. En este punto, son perceptibles concepciones institucionales divergentes: desde Los Tribunales de Cuentas coloniales, las Cortes de Cuentas de origen napoleónico que fueron adoptadas por los países emancipados de España, hasta la actual Contraloría

[37] Cfr. ALVIAR RAMIREZ, Oscar. ROJAS HURTADO, Fernando. Elementos de finanzas públicas en Colombia. Editorial Temis. Colombia. 1989. Páginas 89 y siguientes: la Misión Kemmerer y el Leseferismo de los años 20. El profesor Kemmerer, quien había sido consejero monetario del gobierno norteamericano y consejero de las Finanzas en México era "devoto ferviente del libre comercio y de la inversión extrajera, a la que juzgaba necesaria para el robustecimiento comercial de los países atrasados…su sola presencia era tomada como sinónimo de clima favorable a la inversión foránea en el país que lo consultaba".
[38] GOMEZ LATORRE, Armando. Antecedentes Históricos de la Contraloría. En: Economía Colombiana 53.
[39] BADILLA RAMIREZ, Ricardo Adolfo, CASTRO LIMA, Alvaro y otros. *Organización de control interno municipal, Diagnóstico y propuesta.*Tesis de Grado. Universidad Externado de Colombia. Bogotá 1994. Página 7.

General de la República, cuya creación, como se dijo, aparece coyunturalmente como consecuencia de la expansión norteamericana.

Retomando nuestro itinerario, debo señalar que cuando se propone la Constitución de 1991, el control fiscal había caído en desprestigio por varias razones: intervención del control en la gestión administrativa, siguiendo intereses políticos generalmente de carácter clientelista o gamonal; ineficacia para contener el aumento de la corrupción administrativa, burocratización de las contralorías, aplicación formal del control con base en criterios numéricos o de simple conformidad con las disposiciones legales sin análisis de la gestión y sus resultados.

Nuevamente se retoma la discusión de sustituirla por una Corte o Tribunal de Cuentas. Con un nuevo aditamento: se pretendió dar prelación a las auditorías privadas para realizar el control de las entidades públicas, dejándose en cabeza de la Contraloría una función similar a la de una superintendencia, vale decir, la de inspeccionar y vigilar las entidades auditoras[40]. Esta idea va cambiando, hasta que se consolida el criterio de un control unipersonal, desarrollado por una entidad jerárquica cuyo rector es elegido por el órgano político. Se rechaza la Corte de Cuentas con el argumento de que un control colegiado, cuyos miembros fueran elegidos por cuociente, generaría mayores riesgos de politización. Se opta por una técnica consistente en la pluralidad de centros de postulación[41], con el fin de limitar la injerencia del poder político en la designación del contralor. Este recurso a un dispositivo que implica una pluralidad de actores institucionales, acorde con la complejidad de las sociedades modernas, busca reconfigurar la legitimidad de la voluntad institucional y de su acción[42]. Dentro del giro propio del constitucionalismo, y aprovechando la opinión relativamente favorable hacia las Cortes, se implementa su intervención en la presentación de candidatos a contralor, dejando en cabeza del órgano político la escogencia del titular. En consecuencia con ese mismo giro institucional que reivindica una mayor participación de los órganos jurisdiccionales, se establece en el artículo 274 de la Carta la figura del Auditor de la Contraloría, encargado de la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República, elegido por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia. Se delega en la ley la manera de ejercer la vigilancia del control fiscal del nivel departamental, distrital y municipal.

Pero el texto constitucional no parecía suficiente. Más aún, a partir de la norma, la Auditoría misma se constituye en un nodo o campo de tensión propio del constitucionalismo contemporáneo, en la medida en que será la propia Corte Constitucional la encargada de garantizar su autonomía y delimitar sus funciones, y paradójicamente, como se desprende de reciente fallo, de establecer nuevos condicionamientos para el ejercicio de su función de control. Es decir, el máximo tribunal de lo constitucional se encargará de resolver conflictos de atribución de poderes del Estado, característica ésta del nuevo esquema de Constitución[43].

Entremos en detalle:

El Congreso de la República expidió la Ley 106 de 1993, por la cual se dictaron normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República y se determinó la organización y funcionamiento de la Auditoría. El artículo 81 dispuso que la Auditoría de la Contraloría General de la República fuera una dependencia de carácter técnico adscrita al Despacho del Contralor General. La

[40] Gaceta Constitucional del 26 de marzo de 1991. Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No 115. Autor Luis Guillermo Nieto Roa.

[41] "El articulado finalmente discutido y aprobado en primer debate en las sesiones plenarias, reflejó estructuralmente el esquema de la contraloría, como organismo de control, y el control fiscal tal y como quedó plasmado en la Constitución Política". AMAYA, Uriel Alberto. Fundamentos Constitucionales del Control Fiscal. Ediciones Umbral. 1996. Páginas 39 y siguientes.

[42] Cfr. Blondiaux, Loic y Sintomer, Yves. *El imperativo deliberativo*. Edición de Franklin Ramírez Gallegos. Traducción de Elvia Rosa Castrillón. En: Estudios Políticos. No 24. Junio 2004.

[43] Esta es precisamente una de las características del constitucionalismo, como lo señala Guastini, Ricardo en *La Constitucionalización del ordenamiento jurídico.* En: Neoconstitucionalismo. Edición de Miguel Carbonell. Editorial Trotta. Páginas 69 y siguientes.

norma fue demandada ante la Corte Constitucional, la cual se pronunció al respecto declarando inexequible la expresión "adscrita al Despacho del Contralor General". Señaló el máximo tribunal los siguientes aspectos:

1.- La jurisprudencia constitucional estima que el ejercicio del control fiscal externo impone que los órganos que lo llevan a cabo sean de carácter técnico.

2.- Este órgano debe gozar de autonomía administrativa, presupuestal y jurídica; esto es, debe contar con la garantía que le permita realizar la función de control sin injerencias ni intervenciones de otras autoridades públicas; debe tener la posibilidad de ejecutar el presupuesto en forma independiente, a través de la contratación y la ordenación del gasto o, "dicho de otro modo, el núcleo esencial de la autonomía presupuestal reside en las facultades de manejo, administración y disposición de los recursos previamente apropiados en la ley anual de presupuesto, de contratación y de ordenación del gasto"[44]. Sobre la autonomía jurídica, el fallo señala que esta se garantiza de dos maneras: el servidor público que ostenta la dirección del órgano no puede ser nombrado ni removido por funcionarios pertenecientes a las entidades objeto de control. De otro lado, significa que los actos por medio de los cuales se ejerce la vigilancia de la gestión fiscal no pueden estar sometidos a la aprobación, al control o a la revisión por parte de los entes sobre los cuales se ejerce la vigilancia.

3.- La vigilancia debe producirse con la misma intensidad y de conformidad con los mismos principios que regulan el control fiscal que la Contraloría General de la República realiza frente a las entidades y organismos del Estado. Esto implica, de conformidad con el artículo 267 de la Constitución, que el control fiscal se ejerce en forma posterior y selectiva; que la vigilancia de la gestión incluye un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Los elementos del nuevo constitucionalismo se encuentran en el texto de ese fallo: intervención del Tribunal Constitucional para dirimir competencias, criterios de ponderación y criterios de jerarquía axiológica o principios en conflicto, aplicando valoraciones al caso concreto[45]. Resulta pertinente citar el fallo aludido cuando, al afrontar un aparente vacío constitucional, no acude a las clásicas normas de antinomias de la dogmática jurídica clásica sino que señala: "Aunque la norma constitucional no especifica en qué términos debe desarrollarse la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República, por parte del auditor, la vigencia del principio de legalidad y de los principios de moralidad y probidad en el manejo de los recursos y bienes públicos impone concluir que la anotada vigilancia debe producirse con la misma intensidad y de conformidad con los mismos principios que regulan el control fiscal que la Contraloría General de la República realiza frente a las restantes entidades y organismos del Estado"(Subrayado fuera de texto).

Los derroteros trazados por el anterior pronunciamiento se evidencian con claridad en el Decreto 272 de 2000, norma que actualmente nos rige, por medio del cual se organizó la Auditoría General de la República como un organismo de vigilancia de la gestión fiscal, dotado de autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal, a cargo de un Auditor elegido por el Consejo de Estado de terna presentada por la Corte Suprema de Justicia, encargado de ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías departamentales. Desarrolla en este último punto la ley material lo establecido en la Constitución, al asignar a la ley el control de segundo nivel sobre las contralorías territoriales.

Varias conclusiones surgen de este recuento: la Auditoría General de la República nace como mecanismo de control fiscal de segundo nivel o control de los organismos de control fiscal, dentro de una dinámica moderna de gobernabilidad. Su creación apunta precisamente a asegurar la legitimidad del

[44] Corte Constitucional. Sentencia C- 449 de 1998. Magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.
[45] Cfr. MORESO, Juan José. *Conflictos entre principios constitucionales*. En: Constitucionalismo. Op.cit. Páginas 99 y siguientes.

órgano principal del control fiscal, cuestionado como estaba en la década de los 90. En segundo lugar, la Auditoría se configura como un organismo independiente de la negociación política, toda vez que en la conformación de ternas y en la elección intervienen de manera exclusiva las Cortes (Corte Suprema de Justicia; Consejo de Estado, respectivamente). En tercer lugar, se perfila como organismo autónomo, con garantías para el desarrollo de su función de control. En cuarto lugar, le corresponde ejercer esa función dentro de los mismos principios y con la misma intensidad de los órganos de control fiscal de primer nivel.

Creo que el anterior proceso armoniza sin duda con las líneas de Fiscalización que la INTOSAI ha trazado y que aparecen expuestas en la Declaración de Lima, concretamente en relación con la independencia que deben tener las Entidades Fiscalizadoras Superiores frente a sus controlados[46].

Sin embargo, el proceso de autonomía recibe a mi juicio, un golpe contundente con el reciente fallo de la Corte Constitucional. Mediante acción pública la Auditoría General de la República promovió la declaratoria de inexequibilidad de un artículo del Decreto 267 de 2000, por el cual se dictan normas de organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República. El artículo objetado establecía en su numeral 8 una cláusula general de competencia respecto de "los demás organismos públicos creados o autorizados por la Constitución con régimen de autonomía". La disposición, a juicio de la Contraloría, le otorgaba la competencia para ejercer el control fiscal sobre la Auditoría General de la República, esto es, sobre el órgano que ejerce sobre ella el control fiscal, aspecto éste que a juicio del demandante contradecía la autonomía e independencia. Como lo refería el demandante: "admitir la posibilidad de que el sujeto sometido a vigilancia pueda a su vez fiscalizar las actuaciones de quien lo vigila, contradice principios constitucionales que rigen la práctica de auditorías y el ejercicio del control fiscal". La Corte, en fallo C 1176 de 2004 no aceptó los argumentos esgrimidos por el demandante, aduciendo que, en desarrollo de la cláusula general de competencia de la Contraloría General de la República, le correspondía ejercer esa función sobre cualquier órgano que administrara recursos públicos, incluida la Auditoría.

Creo, con el debido respeto que me suscita nuestra Corte Constitucional, que esa permisión sin lugar a dudas limita la autonomía de la Auditoría, toda vez que genera respecto de su vigilado una situación de conflicto, pues el régimen de contrapesos se obstaculiza cuando dos entidades, vigilante y vigilado, desarrollan recíprocamente funciones de control de la misma naturaleza. No se trata, en este caso, de que la Auditoría quiera evadir su responsabilidad como sujeto de control fiscal, sino de quién debe realizarlo atendiendo a su función constitucional. Este punto, que dice relación con la necesidad de un órgano de cierre, pretendió subsanarse en el reciente proyecto de ley, mediante sugerencia en el sentido de que fuera una auditoría externa, escogida por el Consejo de Estado mediante un proceso de selección, la que llevara a cabo esa función respecto de la Auditoría General. Se consideró igualmente la posibilidad de que esta labor se realizara por la Comisión de Cuentas. Desafortunadamente, el proyecto fue archivado en su totalidad.

Adicionalmente, la Auditoría cuenta con un obstáculo de nivel constitucional para un ejercicio adecuado de su función. El período del Auditor es de dos años, tiempo demasiado breve para realizar una política pública a largo plazo.

---

[46] La Declaración de Lima señala en el punto II. Independencia
Art. 5 Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores.
2. Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
3. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución; los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de Leyes. Especialmente deben gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un Tribunal Supremo, contra cualquier injerencia en su independencia y sus competencias de control.

2.- El modelo de fiscalización desde una perspectiva estructural y sistémica. Modelos actuales de fiscalización. Estrategias e instrumentos.-

Decía que el modelo de control a partir de la Constitución Política de 1991 adquirió una configuración compleja, imponiéndose la noción de sistema como criterio de comprensión de la realidad. Se habla hoy de un sistema de control interno, un sistema de control fiscal, un sistema de participación de la ciudadanía en la fiscalización de los recursos públicos, un sistema de gestión de la calidad, un sistema de desarrollo institucional… La modernidad posfordista, el capitalismo tardío o la posmodernidad, como se quiera aludir a nuestra actual coyuntura de globalización, se caracteriza por una forma de aproximación a la realidad que podemos llamar, siguiendo a Luhmann, sistémica. Hablamos de entornos, entradas y salidas (inputs y outputs), autorreferencia, contingencia, confianza… Se nos impone el paradigma tecnológico industrial de una sociedad de la información en la cual se incrementa el conocimiento técnico científico en contabilidad, auditoría, mercadotecnia y en general, todas las áreas de la administración y el conocimiento. Las autopistas de la información permiten el acceso a fuentes en tiempo real. El trabajo se estructura bajo formas de terciarización, redes de colocación, contrata y subcontrata. La velocidad como presupuesto ontológico impone adicionalmente la confianza, y esa necesidad estructural ha conllevado a una lucha contra la corrupción en sus diferentes formas: pública, privada, transnacional, local. El desmonte del Estado bienestar se acompaña de un Estado desregulador, y del incremento de redes de control que permitan garantizar los flujos de capital, pero también, la sostenibilidad ambiental, los derechos fundamentales, el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, la prestación de servicios públicos. Todo un cambio que conlleva una metamorfosis en el concepto clásico de control y, por supuesto, del control fiscal.

La experiencia colombiana es significativa. De un esquema clásico de control y de fiscalización, hemos empezado a que pasar a un modelo de auditoría. El modelo anterior a la segunda guerra, fuertemente influido por el concepto de revisoría fiscal y estructurado dentro de la concepción financiera propia de los años 30, lentamente afronta un cambio, influido por el concepto anglosajón de auditoría. Por otra parte, el sistema de control interno es nuevo en nuestra práctica administrativa, e incluso su implantación en Colombia ha tenido que empezar por vencer obstáculos, mediante una estrategia de fomento de la denominada "cultura del autocontrol". El sistema de gestión de calidad se imbrica con este control interno, conformando verdaderas redes que implican e imponen una racionalidad del control más acorde con las sociedades complejas. La premisa fundamental es que el control debe ser primero realizado por el propio administrador y de manera posterior por el control externo. Igualmente, se abre paso la propuesta de auditoría ética, basada en pactos de transparencia que involucran conjuntamente al sector privado y público.

Me parece en este punto pertinente formular la hipótesis de que la relación entre el control fiscal anterior a la Constitución de 1991, control de carácter previo, perceptivo y posterior, y las técnicas de fiscalización privada, en especial la llamada revisoría fiscal de las primeras décadas del siglo XX en Colombia, no pueden desligarse, por lo menos en su estructura epistemológica. Siguiendo el énfasis genealógico de mi exposición, no creo que exista esa pretendida separación abismal entre lo público y lo privado, en lo que se refiere al control. Por el contrario, el control fiscal, se estructuró a partir de conceptos económicos en los cuales, como lo dije al señalar la racionalidad del presupuesto, lo que subyace en últimas es la relación entre Estado y mercado, entre derechos políticos y derechos económicos.

En este punto, ha señalado un reciente estudio del profesor Sarmiento Pavas[47]: "Al echar un vistazo al control externo ejercido por el Estado a través de la historia en Colombia, es sorprendente la afinidad de términos y actividades definidas por las distintas normas para los entes de control con las dispuestas para la revisoría fiscal, circunstancia que de modo creciente, ha llevado a tratar la actuación del revisor fiscal como si fuera una extensión de las responsabilidades de las entidades de inspección y vigilancia

[47] SARMIENTO PAVAS, Daniel. La Revisoría Fiscal: ¿Control de fiscalización o Auditoría…¿o las dos?. En: *Apuntes contables.* Facultad de Contaduría Pública. Universidad Externado de COLOMBIA. 1ª edición. Marzo de 2004.

estatales".Seguramente habrá que realizar, tarea para otro ensayo, las relaciones genéticas entre la superintendencia y la contraloría en nuestra historia del control, y deslindar lo que se ha llamado la potestad de inspección, control y vigilancia administrativas de las de control previo y concomitante que se llevaban a cabo, hasta 1991, por las contralorías.

Lo que ahora importa señalar es que esa función de control fiscal, fuertemente influida por el concepto de revisoría, tenía una estructura que hoy resulta insuficiente. La misma palabra contralor alude de manera cercana a aquella figura del *commisaire aux comptes*, comisario de cuentas o censor, o al denominado revisor de la junta de conversión. Sus funciones eran: examinar las cuentas y la existencia de billetes y monedas en poder de la junta; realizar visitas para examinar operaciones, libros de correspondencia y disposiciones de la junta; hacer arqueos de caja, solicitar informes. En general, la fiscalización, el modelo de control estructurado como tal, se refiere a una función investigadora, enmarcada en la vigilancia de los actos, en la comparación de éstos con las decisiones legales. Esta función fue asumida, como corresponde a nuestra tradición de hipertrofia jurídica, desde un criterio estrictamente jurídico. Si se cumple la norma, se cumple con la realidad. Pasó entonces a ser la fiscalización una labor formal, cuantitativa. Adicionalmente, devino en un instrumento de perturbación de la administración. Samuel Mantilla[48] señala que uno de los elementos que debe caracterizar un adecuado control, es que no sea una función de perturbación o destrucción del sistema. Pues bien, ese control cuantitativo, formal, hizo crisis en Colombia al momento de surgir la Constitución de 1991. El control previo y preceptivo se había convertido en una forma de coadministrar. Las contralorías, órganos en los cuales el contralor era elegido por el órgano político, utilizaban esa capacidad de intervenir en las fases previa y concomitante de la administración, para incidir, entorpecer e incluso inhibir la gestión de los entes públicos, obedeciendo en este punto a injerencias o intereses de carácter político. Este aspecto era más notorio aún en los niveles territoriales, ampliamente intervenidos por una estructura clientelista.

Es indudable que el Estado no puede abandonar el llamado control de vigilancia o fiscalización, pero debe dar el paso a una cultura de auditoría, en la cual los conceptos de control interno, sistemas de calidad, presupuestos por proyectos que se miden por resultados, adquirirán más importancia y significado. Al respecto, William Radburn y Peter Amstrong[49] señalan que el control debe ser más una función al interior de la organización y la auditoría un servicio independiente, encargado de proveer confianza, expresado en opiniones o dictámenes[50]. Estos autores, comparando uno y otro esquema, señalan "áreas problema" en el modelo de control que hemos venido utilizando: atención excesiva transacciones y procesos; tendencia a centrarse en el pasado; enfoque dirigido a culpables antes que a causas, etc.

Otro aspecto propio de ese cambio se ha impuesto en la última década: el énfasis en la responsabilidad en términos de "accountability", "respondibilidad" o responsabilidad social de la información contable. La antigua rendición de cuentas ha desembocado en Accontability[51]. Este término, que adquiere importancia en el sector público colombiano a partir de los artículos 343 y 344 de la Constitución Política[52] implica concebir la economía no solamente como una estructura sino como un sistema de valores que se consiguen mediante procesos. Conlleva la necesidad de hacer visible a la ciudadanía la gestión del Estado, alinear la teoría y la práctica contables y administrativas en términos de resultados. Todo esto se puede englobar en una frase: responsabilidad social de la acción administrativa. Por ello, la rendición de cuentas públicas ya no es una simple respuesta de carácter numérico legal, y ha irradiado

[48] Cfr. MANTILLA, Samuel. Auditoría 2005. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Económicas. Ecoe Ediciones. Página 55 y siguientes.
[49] RADBURN, William y ARMSTRONG, Peter. *De un modelo de control a un modelo de auditoría moderna.* En: Sindéresis. Revista de la Auditoría General de la República. No. 5.
[50] RADBURN, William y ARMSTRONG, Peter. Op. cit. Página 112.
[51] Cfr. MANTILLA, Samuel. Op. Cit. Páginas 274 y siguientes.
[52] Artículo 343 de la Constitución Política de 1991: "Artículo 343.- La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine".

a los sistemas de participación ciudadana, de control político, e inclusive, ha redundado en un nuevo concepto de gobierno, en el cual la legitimidad impone rendir informes de gestión a la sociedad.

Pero esa misma auditoría moderna que busca, hoy en día, el aseguramiento o la confianza, ha tenido que sortear sus propias debilidades. El caso Enron resulta paradigmático[53] sobre la necesidad de reflexionar acerca de la diligencia exigible a los auditores, por una parte, y el alcance de la responsabilidad por la no detección de errores e irregularidades. Esa responsabilidad que el nuevo derecho penal de la empresa ha denominado responsabilidad de segundo grado, nos debe hacer reflexionar sobre mecanismos institucionales que prevean o repriman oportunamente falencias o errores que pueden poner en riesgo la economía. La sociedad de redes está estructurada sobre la confianza, y cualquier fisura en ella hoy en día no tiene una repercusión local o referida al sujeto o ente que la realiza, sino que se disgrega en todo su conjunto.

En este punto, debo nuevamente referirme a la Auditoría General de la República. Esta es una entidad que realiza la vigilancia fiscal sobre las entidades de control fiscal. Estructuralmente, es un órgano de aseguramiento del control fiscal y en ese sentido ha actuado. Pero mi preocupación en este sentido ha sido mucho más que buscar culpables o señalar errores. La Auditoría es, como su nombre lo indica, auditoría, y ello le impone las tareas que nuestro siglo XXI ofrece: aseguramiento, construcción de la confianza, auditoría integral: en últimas, construcción de legitimidad.

La Auditoría General ha impulsado y gestionado proyectos y convenios de cooperación que le han permitido mejorar continuamente el ejercicio de su función auditora. Los proyectos y programas con organismos multilaterales tendientes al fortalecimiento institucional, se enmarcan en la búsqueda de solución a las debilidades que presenta el sistema de control fiscal de Colombia, a las posibles fallas del proceso auditor, al mejoramiento de su propio ejercicio y a la puesta en marcha de acciones de fortalecimiento de sus entes vigilados.

Uno de los ejes centrales ha sido el fortalecimiento tanto tecnológico como misional de la institución. Por ello, se propuso coadyuvar a la transformación y mejoramiento de los organismos de control fiscal, mediante la construcción de herramientas metodológicas que le permitan cumplir con su función fiscalizadora de una manera eficiente. El objetivo principal es apoyar el mejoramiento de la gobernabilidad del estado colombiano mediante el fortalecimiento del sistema nacional de control fiscal para hacerlo más eficiente, con la modernización de sus procesos, herramientas y técnicas utilizadas.

En desarrollo de este propósito, la AGR diseñó una herramienta que permite la evaluación de los procesos administrativos de las contralorías, adecuado a estándares internacionales, capaz de evaluar y certificar la calidad del control fiscal externo y la gestión fiscal interna de nuestros vigilados. Su operación inició a finales del año 2.004 y se espera que una vez realizados los ajustes y las validaciones durante el 2005, quede plenamente consolidada en el año 2006.

Este instrumento metodológico está conformado por los siguientes componentes

Control de regularidad, de gestión y resultados de los procesos administrativos, fiscales, control interno y participación ciudadana, para establecer como ha sido la gestión fiscal de las contralorías y control de gestión y de resultados mediante la evaluación de la calidad del proceso auditor.- Las metodologías de este componente tuvieron su inicio con la cooperación técnica de la Auditoría General de Canadá en la vigencia de 2001. Posteriormente sufrieron un proceso de consolidación lo que permitió su incorporación en un Manual de Metodologías de fácil manejo por el auditor. En este momento se viene trabajando con el fin de adecuar el mencionado Manual a un sistema de calificación, mediante la incorporación de nuevas guías de evaluación que permita hacer más eficiente y expedito el proceso auditor.

[53] Cfr el interesante ensayo de BOTERO BORDA, Carlos. Enron o la crisis de la Confianza. En: Sindéresis. Revista de la Auditoría General de la República. Marzo 2003. No 7. Páginas 100 y siguientes.

Dentro de este compendio de metodologías se encuentra la de gestión y resultados, cuyo objetivo es el de verificar la calidad del proceso auditor que aplican las Contralorías a sus vigilados, entendiendo por calidad, el grado de pertinencia, suficiencia, oportunidad, eficiencia y eficacia del proceso auditor.

Las metodologías permiten identificar los riesgos de auditoría por deficiencias u omisiones en su planificación, ejecución y supervisión, así como verificar que los recursos invertidos en su ejecución cumplan, de manera eficiente, con los objetivos buscados.

Evaluación a la gestión macrofiscal

Este componente es el resultado de un trabajo creativo, el cual permitió diseñar las metodologías de carácter general que serán aplicadas para evaluar la calidad del control fiscal en los componentes macroeconómicos, los cuales tradicionalmente no han sido objeto de auditoría, en razón de lo particular de sus contenidos y la inexistencia de referencias en estándares internacionales de auditoria gubernamental.

Las metodologías para practicar auditoría a los informes macrofiscales que deben preparar anualmente la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, llenan un vacío importante respecto de la evaluación que compete a la AGR de una de las funciones críticas del control fiscal, esto es, la orientada a valorar los resultados globales de la gestión fiscal gubernamental en su manifestación consolidada y presentar, a consideración de los órganos de representación popular para el respectivo control político, los informes y documentos correspondientes.

Las metodologías de evaluación de la calidad de control fiscal en el ámbito macroeconómico se orientan a la verificación de los procedimientos técnicos, en especial a los procedimientos de consolidación de información por regiones y por sectores y las transacciones reciprocas de cuyo manejo depende en gran medida la calidad de la información necesaria para la realización de los siguientes informes:

- Balance Consolidado de la Hacienda
- Informe consolidado del Tesoro
- Informe consolidado del Presupuesto
- Informe consolidado de la Deuda Pública
- Informe consolidado de Control Interno
- Informe sobre las Finanzas Públicas
- Informe consolidado del Medio Ambiente

Rendición de cuentas en línea

Este componente hará más eficiente y oportuna la evaluación de las rendiciones de cuentas de las contralorías permitiendo, además de importantes ahorros de tiempo y recursos, la posibilidad de seguimientos mensuales, con lo cual la información será de utilidad inmediata en materia de seguimiento de indicadores de gestión y de resultados.

Planes de mejoramiento

Componente orientado a las propuestas de prevención y mejoramiento que formula la AGR a las Contralorías de Colombia. Lo anterior en respuesta a la preocupación constante de la AGR por la enorme brecha que separa las expectativas del público frente a la función contralora y la capacidad del modelo de control fiscal de colmarlas. Se busca además, potenciar la efectividad de los procesos auditores de la AGR al aprovechar sus resultados en toda la organización y con todo el sistema de control fiscal, cada uno dentro del ámbito de su competencia.

La sociedad de redes impone otros retos para el mejoramiento del control fiscal: debe crearse un Sistema Nacional Integral de Control de los Recursos Públicos, que permita ordenar estrategias entre los diferentes órganos de control: Fiscalía General, Superintendencias, Contralorías, Auditoría. En ese mismo sentido, se hace necesaria la creación de grupos élite conformados por los órganos de control externo e interno que permita detectar, prevenir o reprimir conductas o prácticas corruptas. La consolidación de un sistema de control interno eficaz exige un verdadero compromiso institucional para que se le otorgue la importancia que debe tener como instrumento para el funcionamiento eficaz y eficiente de los órganos públicos. En otro nivel, debe crearse una carrera fiscal para capacitar, entrenar y formar a los funcionarios que ejercen funciones de control, y diseñar permanentemente estrategias que irradien a todos los funcionarios del Estado una cultura ética, de manera que el ejercicio de su función se realice con la convicción de servicio al ciudadano y respeto hacia los recursos públicos.

Quiero finalmente, después de este exponer el caso del control fiscal en Colombia desde la entidad que regento, agradecer la iniciativa de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación al celebrar este Foro. Creo que este encuentro sin duda renueva no solamente el conocimiento, sino que permite compartir experiencias y diseñar metas comunes en el objeto que nos une. Agradezco a sus organizadores y participantes, y les doy un saludo a nombre mío y de mi país.

M.C. Osvaldo Elías Gutiérrez O.

CONTRALOR GENERAL DE BOLIVIA.

Realizó sus estudios en la Universidad Mayor de San Andrés La Paz, donde obtuvo el título de Licenciado en Economía. Posteriormente se graduó como Maestro de Economía en el Centro de Investigación y Docencia Económica del CIDE, aquí en la ciudad de México. También realizó estudios de Especialización y Postgrado en Bolivia, Venezuela y Estados Unidos.

En el ámbito profesional, ha desempeñado diversos cargos de la mayor importancia, tanto en el sector público como en el sector privado. También ha ocupado cargos muy importantes y relevantes en diversas instituciones de educación superior de su propio país.

En el área docente, ha sido Catedrático de materias de Economía en varias Universidades, en Bolivia, en México; destacaría que fue Catedrático de Maestría de la Universidad Autónoma de México y Catedrático Titular en la Universidad Autónoma de Guerrero. Actualmente es Catedrático Titular de la materia de Economía en la Universidad "Gabriel René Moreno" y Catedrático en Economía Política en la Universidad Privada de Santa Cruz.

Independientemente de estas actividades, tiene diversas publicaciones en su país, en varias partes fuera de su país y participa permanentemente en foros de esta naturaleza.

Actualmente preside el Colegio Nacional de Economistas de Bolivia y es Vicepresidente de la Asociación de Economistas de América Latina y El Caribe.

B.7 EL SISTEMA DE CONTROL GUBERNAMENTAL DE BOLIVIA

Intervención del Lic. Oswaldo Elías Gutiérrez Ortiz
Contralor General de la República de Bolivia

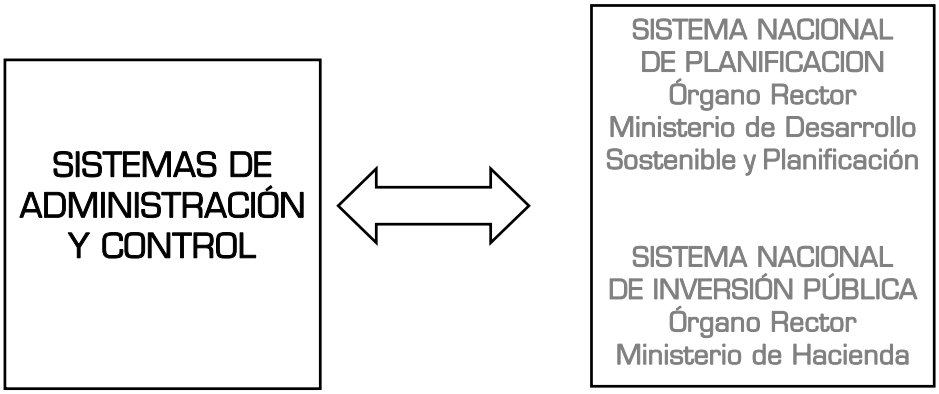
Ley de Administración y Control Gubernamentales

Regula los Sistemas de Administración y Control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública, con el objeto de:

- Programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento de las políticas, programas, prestación de servicios y proyectos del Sector Público.
- Generar información útil, oportuna y confiable
- Lograr que todo servidor público asuma plena responsabilidad por el uso de los recursos públicos y por sus resultados
- Desarrollar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.

Ley Nº 1178

La Ley Nº 1178 regula la relación con los sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública



Sistemas de Administración y Control Gubernamentales

Los sistemas que regula la Ley 1178 son:

Para programar y organizar las actividades:

- Sistema de Programación de Operaciones
- Sistema de Organización Administrativa
- Sistema de Presupuesto

Para ejecutar las actividades programadas:

- Sistema de Administración de Personal

<u>Órgano Rector</u>
Ministerio de Hacienda

- Sistema de Administración de Bienes y Servicios

- Sistema de Tesorería y Crédito Público
- Sistema de Contabilidad Integrada

Para controlar la gestión del Sector Público
- Control Gubernamental

Órgano Rector
Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República

Es el Órgano Rector del Control Gubernamental y Autoridad Superior de Auditoría del Estado
Procurará:

- Fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar eficazmente las decisiones y políticas de gobierno
- Mejorar la transparencia de la gestión pública
- Promover la responsabilidad de los servidores públicos no solo por la asignación y forma del uso de los recursos, sino también por los resultados obtenidos

Ejecutará sus atribuciones mediante:

- La normatividad del Control Gubernamental
- La evaluación de la eficacia y funcionamiento de los sistemas de administración y control y de la información que estas generen.
- Evaluación de las inversiones y operaciones
- Emisión de dictámenes
- Capacitación de los servidores públicos en los sistemas de administración

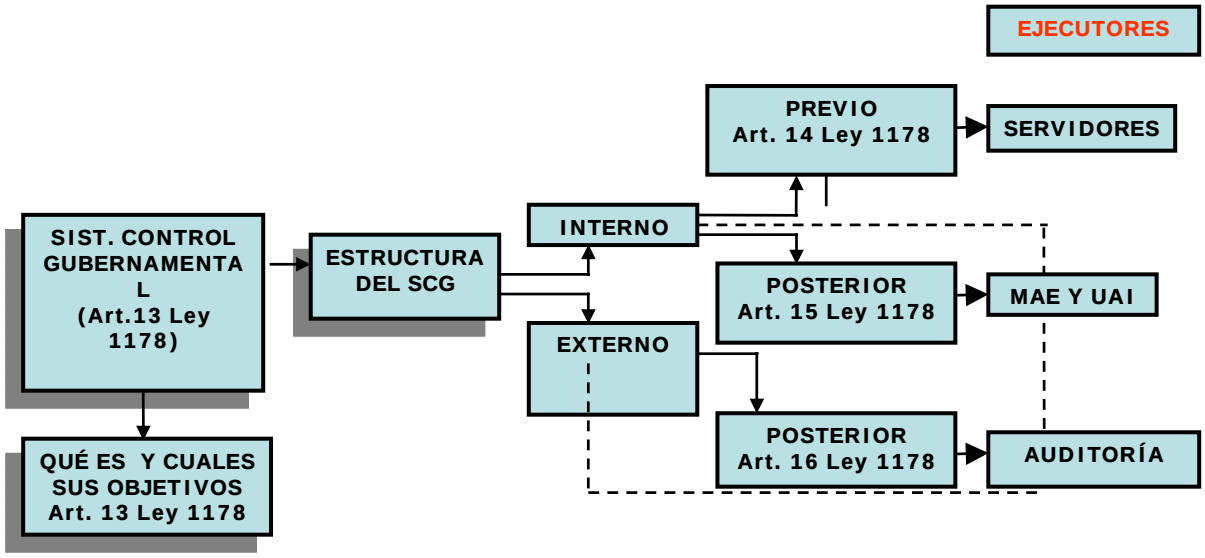
¿Qué es y qué busca el Sistema de Control Gubernamental?

El control es una función inherente a todo sistema u organización.

El objetivo del Control Gubernamental es:

- Mejorar la eficiencia en la captación y uso de los recursos
- Generar información confiable para la toma de decisiones
- Promover la responsabilidad de los servidores públicos y que las autoridades y ejecutivos rindan cuenta de los resultados de su gestión
- Desarrollar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo inadecuado de los recursos del Estado

Esquema Gráfico del Control Gubernamental



El Sistema de Control Interno

Es un proceso que involucra a todo el personal de una entidad, cuyas actividades administrativas y operativas se orientan en procura de:

- Cumplimiento de leyes y normas
- Protección de los recursos públicos
- Asegurar información útil, confiable y oportuna
- Promover eficiencia de las operaciones
- Cumplimiento de planes, programas y presupuestos

Los elementos del Control Interno de acuerdo al enfoque COSO (Commitee of Sponsoring Organizations) adoptado por la CGR son:

- Ambiente de Control:

Marca el accionar de una entidad y determina el grado en que los principios del control interno imperan sobre las conductas y los procedimientos organizacionales.

- Análisis de Riesgos:

Identificación y análisis de riesgos que pueden afectar al logro de los objetivos.

- Actividades de Control:

Procedimientos que coadyuvan al cumplimiento de los objetivos orientados a la previsión y neutralización de los riesgos.

Los elementos del Control Interno de acuerdo al enfoque COSO (Commitee of Sponsoring Organizations) adoptado por la CGR son:

- Información y Comunicación

La información es un medio que permite la adecuada toma de decisiones para el logro de objetivos que llegue a todos y asuman las responsabilidades individuales, para lo cual, se requiere los canales de comunicación reúnan condiciones apropiadas.

- Supervisión

El Control Interno debe ser revisado y actualizado periódicamente bajo la responsabilidad de la dirección.

El Control Interno está compuesto por:

- El control interno previo

Aplicado por todas las unidades y los servidores públicos de la entidad antes de que sus actos causen efecto.

- El control interno posterior

Realizado por los responsables superiores respecto de los resultados alcanzados por las operaciones y actividades bajo su competencia y, por la Unidad de Auditoría Interna.

"No podrá crearse una unidad especial que asuma la dirección o centralización del ejercicio de controles previos" Art. 14 Ley 1178.

El Sistema de Control Interno es ejercido en diferentes momentos por:

- La Màxima Autoridad Ejecutiva y, si existe, por la dirección colegiada
- Los responsables superiores de las unidades respecto a las operaciones que ejecutan
- Todos los servidores públicos al momento de ejecutar las operaciones.
- La Unidad de Auditoría Interna (UAI)

La UAI, en el ejercicio del control interno posterior debe:

- Evaluar el grado de cumplimiento y eficacia de los Sistemas de Administración y de los instrumentos de control interno incorporados en dichos sistemas.
- Determinar la confiabilidad de los registros y estados financieros
- Analizar los resultados y la eficiencia de las operaciones

Todos sus informes deben ser remitidos a la MAE y a la CGR

Resumen del Control Interno

- La implantación del Sistema de Control Interno es responsabilidad de la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE)

- Su principal propósito es lograr los objetivos de la entidad

- La ineficacia y deficiencias del sistema deben ser detectados e informados oportunamente a la MAE por la Unidad de Auditoría Interna

El Sistema de Control Externo Posterior

Es un proceso retroalimentador. Se efectúa con carácter posterior a las operaciones

Sus objetivos generales son:

- Aumentar la eficacia de los sistemas de administración y control interno.
- Mejorar la credibilidad en la rendición de cuentas
- Contribuir al grado de economía y eficiencia de las operaciones para la consecución de los objetivos de las entidades.
- Informar a las autoridades competentes a fin de facilitar el cumplimiento de las acciones administrativas y judiciales

El Control Externo Posterior es ejercido por:

- La Contraloría General de la República
- Las UAI de las entidades que ejercen tuición.
- Las firmas privadas de auditoría y profesionales independientes cuando son contratadas en apoyo al control externo posterior. Copia de sus informes deben remitirse a la CGR.

Dentro de las atribuciones de la CGR conferidas por Ley 1178 se encuentra:

Examinar los programas y papeles de trabajo de los análisis, auditorias y evaluaciones que realicen las entidades públicas y las firmas o profesionales independientes, sin sustituir la responsabilidad de los mismos.

D.S. 23215 Art.3 inciso k)

Tipos de Auditoría que se realizan en el ejercicio del Control Gubernamental

- Auditoría Financiera

Acumulación y Examen sistemático y objetivo de evidencia con el propósito de emitir una opinión independiente respecto a si los estados financieros presentan reazonablemente en todo aspecto significativo y de acuerdo con las Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Gubernamental Integrada, la situación patrimonial y financiera, los resultados de sus operaciones, flujos de efectivo, evaluación del patrimonio neto, ejecuciones presupuestarias de recursos y gastos y cambios en la cuenta ahorro-inversión-financiamiento.

- Auditoría Operacional

Acumulación y examen sistemático y objetivo de evidencia con el propósito de emitir opinión independiente sobre i) la eficacia de los Sistemas de Administración y de los sistemas de control interno incorporados a ellos y ii) eficiencia, eficacia y economía de las operaciones

- Auditoría Ambiental

Acumulación y examen objetivo y metodológico de evidencia con el propósito de expresar una opinión independiente sobre la eficacia de los sistemas de gestión ambiental y o el desempeño ambiental y/o los resultados de la gestión ambiental.

- Auditoría de Proyectos de Inversión Pública

Acumulación y examen objetivo, sistemático e independiente de evidencia con el propósito de expresar una opinión sobre el desempeño de todo o parte de un proyecto de inversión pública y/o de la entidad gestora del mismo.

- Auditoría Especial

Acumulación y examen sistemático y objetivo de evidencia con el propósito de expresar una opinión independiente sobre el cumplimiento del ordenamiento jurídico, administrativo y otras normas legales aplicables y obligaciones contractuales, y si corresponde, establecer indicios de responsabilidad por la función pública.

Auditoría forense

Auditoría especializada en descubrir, evaluar divulgar y atestar sobre la evidencia de fraudes ocurridos en el desarrollo de las funciones públicas, conforme a las normas y reglas determinadas por los tribunales de los respectivos países

AIC Interamerican Accounting Association

- Es un método de contabilidad destinado a la facilitación de investigaciones criminales y la identificación de conductas corruptas
- Objetivos:
- Identificar al presunto responsable del hecho calificado como irregular
- Determinar la forma y método utilizado por el delincuente para cometer el hecho delictivo
- Cuantificar el daño patrimonial sufrido por la víctima
- Exponer el asunto a las autoridades administrativas y judiciales competentes, para que procedan a verificar la verdad real de los hechos y aplicar las sanciones que correspondan

Resultados de la auditoría gubernamental

Auditoría Financiera	➔	Dictamen y Recomendaciones
Auditorias Operacionales(Incluye Auditoria Ambiental y de Inversión Pública)	➔	Recomendaciones
Auditorias Especiales	➔	Indicios de Responsabilidad Y Recomendaciones (si corresponde)

Responsabilidad por la Función Pública

Todo servidor público responderá de los resultados emergentes del desempeño de las funciones, deberes y atribuciones asignados a su cargo.

Tipos de responsabilidades:

- Responsabilidad administrativa
- Responsabilidad ejecutiva
- Responsabilidad civil
- Responsabilidad penal

Responsabilidad administrativa

Cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del Servidor Público

Responsabilidad ejecutiva

Cuando la autoridad o ejecutivo haya tenido una gestión deficiente o negligente

Cuando no haya implantado los sistemas de administración y control interno, y no haya enviado a la CGR copia de sus contratos, o no presente estados financieros en las fechas previstas, cuando corresponda) o cuando no hubiera respetado la independencia de la UAI

Responsabilidad civil

Cuando la acción u omisión del servidor público o de las personas naturales o jurídicas o privadas cause daño al Estado, valuables en dinero

Responsabilidad penal

Cuando la acción u omisión del servidor público y de los particulares se encuentra tipificada en el Código Penal

Tratamiento de los informes con indicios de responsabilidad civil emitidos por las UAI´s

Los informes preliminar y complementario con indicios de responsabilidad civil emitidos por las UAIs se remitirán a la CGR adjuntando el informe legal correspondiente, los que serán evaluados por la Subcontraloría de Control Interno y por la Subcontraloría de Servicios Legales para la aprobación del Contralor General de la República de modo que tenga fuerza coactiva para el inicio del proceso coactivo fiscal correspondiente.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 55 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública aprobado mediante Decreto Supremo Nº 23318-A, estos informes requerirán, además, de un informe elaborado por la CGR o por la UAI de la entidad pública damnificada, para su aprobación por el Contralor General de la República.

Impedimentos para la obtención de resultados en el ejercicio del Control Gubernamental

Tardía emisión de las Normas Básicas de los Sistemas de Administración

- Consecuencia: atraso en la Normativa Secundaria

Influencia política

- Consecuencia: falta de idoneidad en los Gerentes Públicos

Rotación de personal

- Consecuencia: Ineficiencia en las operaciones
- Ineficacia de la capacitación
- Ineficacia de la implantación de las recomendaciones

Desconocimiento del significado, alcance y utilidad del sistema de gestión en la administración pública

- Consecuencia: Ausencia de resultados

El Control Gubernamental como apoyo para la toma de decisiones de la MAE

Temáticas específicas de auditoría: Ej. Evaluación de personal en Prefecturas, Municipios, etc.
Objetivo:

1. Que la auditoría retroalimente a la Gestión
2. Que los resultados de auditoría ayuden a la toma de decisiones

Elementos de juicio:

- Plan General de Desarrollo Económico Social (PGDES), Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social (PDDES), Plan de Desarrollo Municipal (PDM), Plan Estratégico Institucional (PEI), etc.
- Normas básicas de los Sistemas de Administración

Conclusiones: Control Gubernamental

- Se debe mejorar la formulación de los PGDES, PDD's, PDM's PEI's y POA's
- Mejor coordinación en la programación de las actividades de la UAI de las entidades y la CGR
- Se deben conformar equipos multidisciplinarios, cuando la auditoría lo requiera.
- Mejorar las recomendaciones a partir del análisis de las causas.

Declaración Jurada de Bienes y Rentas

Artículo 45 Constitución Política del Estado

Todo funcionario público, está obligado, antes de tomar posesión de un cargo público a declarar expresa y específicamente los bienes o rentas que tuviere, que serán verificados en la forma que determina la ley.

Ley 2027 Estatuto del Funcionario Público

Art. 53.
Todos los servidores públicos están obligados a presentar la DJBR durante la vigencia de la relación laboral y al final de la misma
La DJBR es en cualquier momento objeto de Verificación
Art. 54.
Las DJBR de Electos, Designados, de Libre Nombramiento, y de otros de carrera están sujetas a publicación. No se publican de funciones de educación (docentes de universidades y colegios públicos), de salud (personal médico, paramédico y técnico que no cumpla funciones administrativas en capitales) ni funciones de apoyo y servicio en la Administración Pública (función manual o corporal).
Art. 55.
La CGR tiene la atribución de dirigir y controlar el Sistema de DJBR.

Reglamentación de la DJBR

- Decreto Supremo 26257 de Julio de 2002

Establece el marco general de la DJBR
Define los alcances del cumplimiento

- Decreto Supremo 27349 de Febrero de 2004

Se actualiza la DJBR en el mes de nacimiento.
La presentación de la DJBR es gratuita.
Establece las sanciones por incumplimiento (responsabilidad penal, si no se declara antes de tomar posesión y responsabilidad administrativa si no se actualiza la declaración o si se posesiona a un servidor público que no haya prestado su declaración)

- RCE/17 Control de la DJBR en las Entidades Públicas

Define responsabilidades para las Entidades
Define responsabilidades para los Servidores Públicos
Define responsabilidad para la CGR.

SISTEMA DE DJBR

Comprende tres subsistemas:

- El Subsistema de Recepción

La CGR cuenta con un sistema de recepción de las DJBR del Sector Público en todos los departamentos del país, que permite la captura de las DJBR a través del Internet y en forma manual buscando calidad y oportunidad en el servicio a los servidores públicos.

- El Subsistema de Control

La CGR esta implantando el "Reglamento de Control de la DJBR en las Entidades Públicas que permitirá efectuar el seguimiento y sanción del incumplimiento en la presentación de la DJBR.

- El Subsistema de Verificación

La CGR se encuentra en pleno desarrollo del Sistema de Verificación de las DJBR que permitirá la determinación de veracidad y razonabilidad del contenido de los formularios declarados.

Fortalezas de la CGR

- Órgano Rector del Control Gubernamental y Autoridad Superior de Auditoría del Estado.
- Ejerce el Control Gubernamental con autonomía operativa, técnica y administrativa.
- Se encuentra institucionalizada en un 85%.
- Cuenta con la Certificación Internacional de Calidad ISO 9001 versión 2000.

Dr. Genaro Matute Mejía

CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL PERU.

Es graduado en gerencia, con mención de sistemas de información de la Universidad de California, Estados Unidos y tiene grado de maestro en administración de empresas por la Universidad de British Columbia, en Vancouver, Canadá; también es maestro en administración de negocios por la Escuela de Administración de Negocios para Graduados, de Lima, Perú; y bachiller en ingeniería mecánica de la Universidad Nacional de San Luis Gonzaga, de Ica, Perú. Ha sido profesor visitante de la Universidad de Lovaina, en Bélgica.

En el ámbito profesional, el doctor Matute Mejía es experto en planeamientos estratégicos, operaciones, desarrollo gerencial y sistemas de información. Fue responsable en la gestión de importantes instituciones y programas educativos, con más de 25 años de experiencia en el entrenamiento de ejecutivos de alto nivel para la administración pública y privada.

Miembro del Consejo de Profesores de la Escuela de Negocios para Graduados, de la cual también fue miembro del Patronato. Destacado investigador del Centro de Investigaciones Judiciales, y funcionario del Comité de Planteamiento de los Sistemas de Información del Judicial y consultor de las Naciones Unidas, además de ejercer como asesor y/o inspector en importantes empresas privadas: Dentaid, IBM y Kodak del Perú, entre otras.

Fue designado Contralor General de la República del Perú el 26 de octubre del año 2001 por el Congreso de su país. Fue asimismo Presidente de las Organizaciones Latinoamericanas, del Caribe, de la Entidad Fiscalizadora Superior (OLACEFS) y miembro del Comité Directivo de la Organización Mundial de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI- por sus siglas en inglés), cargo que culminó a finales de 2002. También ha colaborado en diversos grupos de trabajo de la organización internacional de fiscalización, tanto a nivel mundial como regional.

En el área docente, fue profesor principal responsable de las cátedras del sistema de información, toma de decisiones, gerencia de conocimientos y nueva economía de la Escuela de Negocios para Graduados, y profesor visitante en la Universidad de Lovaina. Por su labor académica profesional. ha obtenido diversos premios y reconocimiento.

B.8 EL MODELO DE FISCALIZACIÓN DE PERÚ.

Intervención del Dr. Genaro Matute Mejía
Contralor General de la República de Perú

- Base Legal
- Objetivos Institucionales
- Estrategia Institucional
- Acciones Anticorrupción
- Programa "Acciones Rápidas"
- Acciones Preventivas
- Programa "Juega Limpio"
- Conclusiones

Ley del Sistema Nacional de Control y de la CGR

Artículo 82° de la Constitución Política del Perú

La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control.

Ley N° 27785, Ley Orgánica del SNC y de la CGR. Artículo 16

La Contraloría General es el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control, con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, cuya misión es dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental, orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como, contribuir con los Poderes del Estado en la toma de decisiones y con la ciudadanía para su adecuada participación en el control social.

Sujetos a control

- El Gobierno Central, sus entidades y órganos, incluyendo las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional
- Los Gobiernos Regionales y Locales e instituciones y empresas pertenecientes a los mismos
- Las unidades administrativas del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público
- Los Organismos Autónomos creados por la Constitución Política y por ley, e instituciones y personas de derecho público
- Los organismos reguladores de los servicios públicos y las entidades a cargo de supervisar los contratos de privatización
- Las empresas del Estado, así como aquellas empresas en las que éste participe en el accionariado
- Las entidades privadas, las entidades no gubernamentales y las entidades internacionales, exclusivamente por los recursos y bienes del Estado que perciban o administren.

Principales aspectos de la Ley 27785

- Fortalecimiento de la Autonomía del Sistema Nacional de Control: Autonomía económica, administrativa y financiera
- Integrado por la Contraloría General de la República en su condición de Ente Rector del Sistema, los órganos de control institucional y las sociedades de auditoria designadas y contratadas
- El control a cargo de la Contraloría General, es externo, selectivo y posterior
- Tiene la atribución de ejercer el control previo, en determinados casos: Operaciones de endeudamiento, presupuestos adicionales de obra, adquisiciones y contrataciones con carácter de secreto militar.
- Control preventivo orientado a formular oportunamente recomendaciones para mejorar la capacidad y eficiencia de las entidades en la toma de sus decisiones y en el manejo de sus recursos.
- La CGR adquiere potestad sancionadora en la determinación de infracciones e imposición de multas
- Fiscalización de las Declaraciones Juradas de Bienes y Rentas
- Se establece la desconcentración de la Contraloría General, precisándose la existencia y rol de las Oficinas Regionales de Control
- Se regula la independencia funcional y administrativa de los Jefes de los Órganos de Control Institucional de cada entidad del Estado

Objetivos institucionales

CGR - VISIÓN

- Institución modelo del Estado,
- reconocida por sus principios éticos y el más competente nivel profesional, tecnológico y de conocimiento,
- brindando a la población confianza y seguridad en el adecuado uso de los recursos públicos,
- mediante el control oportuno y eficaz,
- fomentando un ambiente de honestidad y transparencia en el ejercicio de la función pública,
- contribuyendo al desarrollo integral del país.

CGR – MISIÓN

Órgano superior del Sistema Nacional de Control,

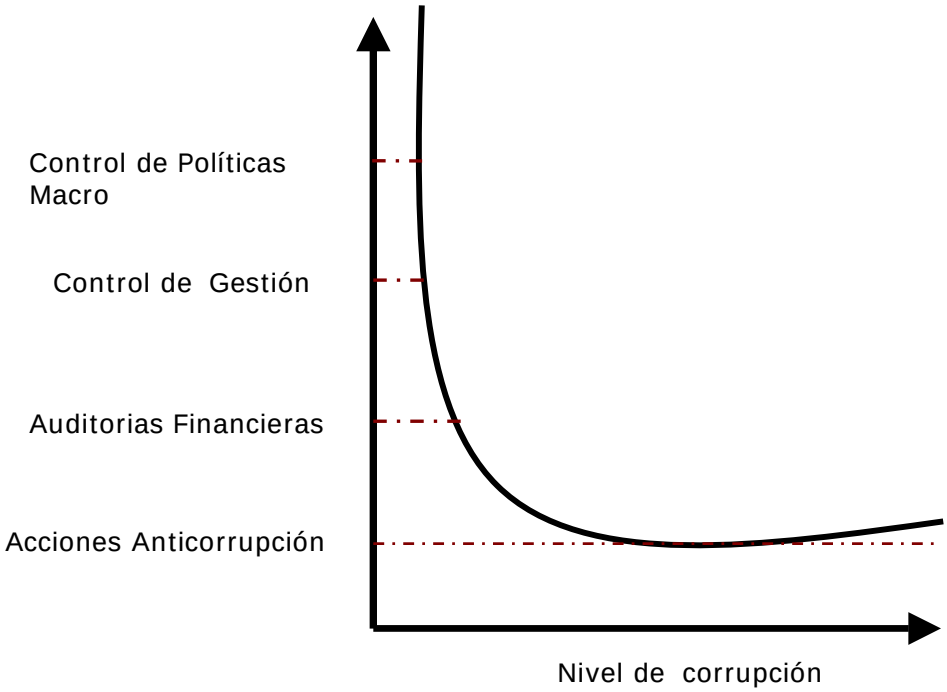
Cautela:

- El uso eficiente, eficaz y económico de los recursos del Estado,
- La gestión de la deuda pública,
- La legalidad de la ejecución del presupuesto del sector público y de los actos de las instituciones sujetas a control
- Coadyuvando al logro de los objetivos del Estado en el desarrollo nacional y bienestar de la sociedad peruana.

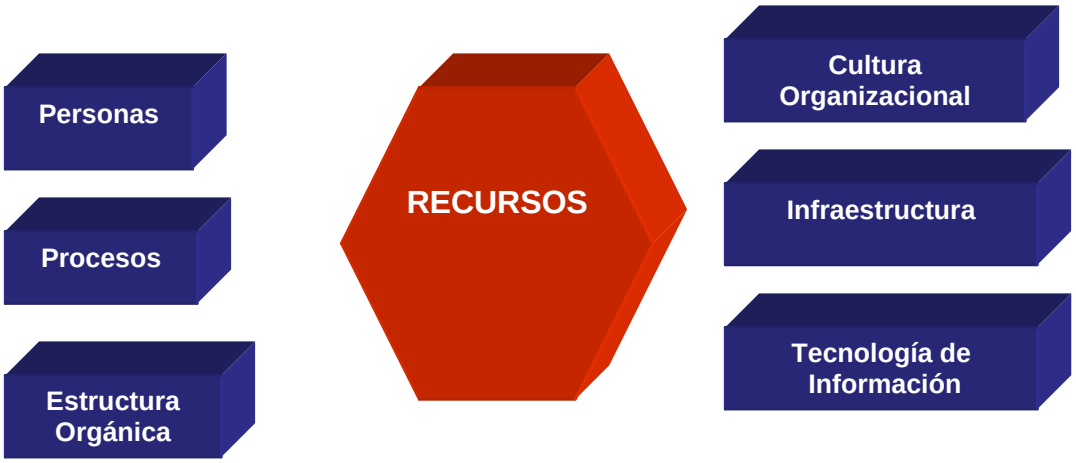
Objetivos Estratégicos Generales

Estrategia Institucional

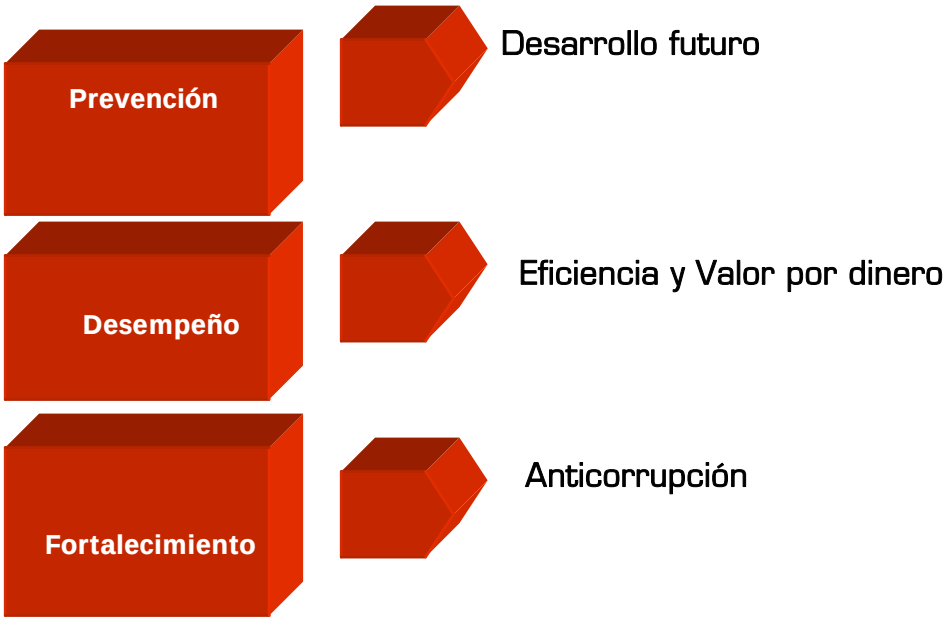
Estrategia Integral de Control



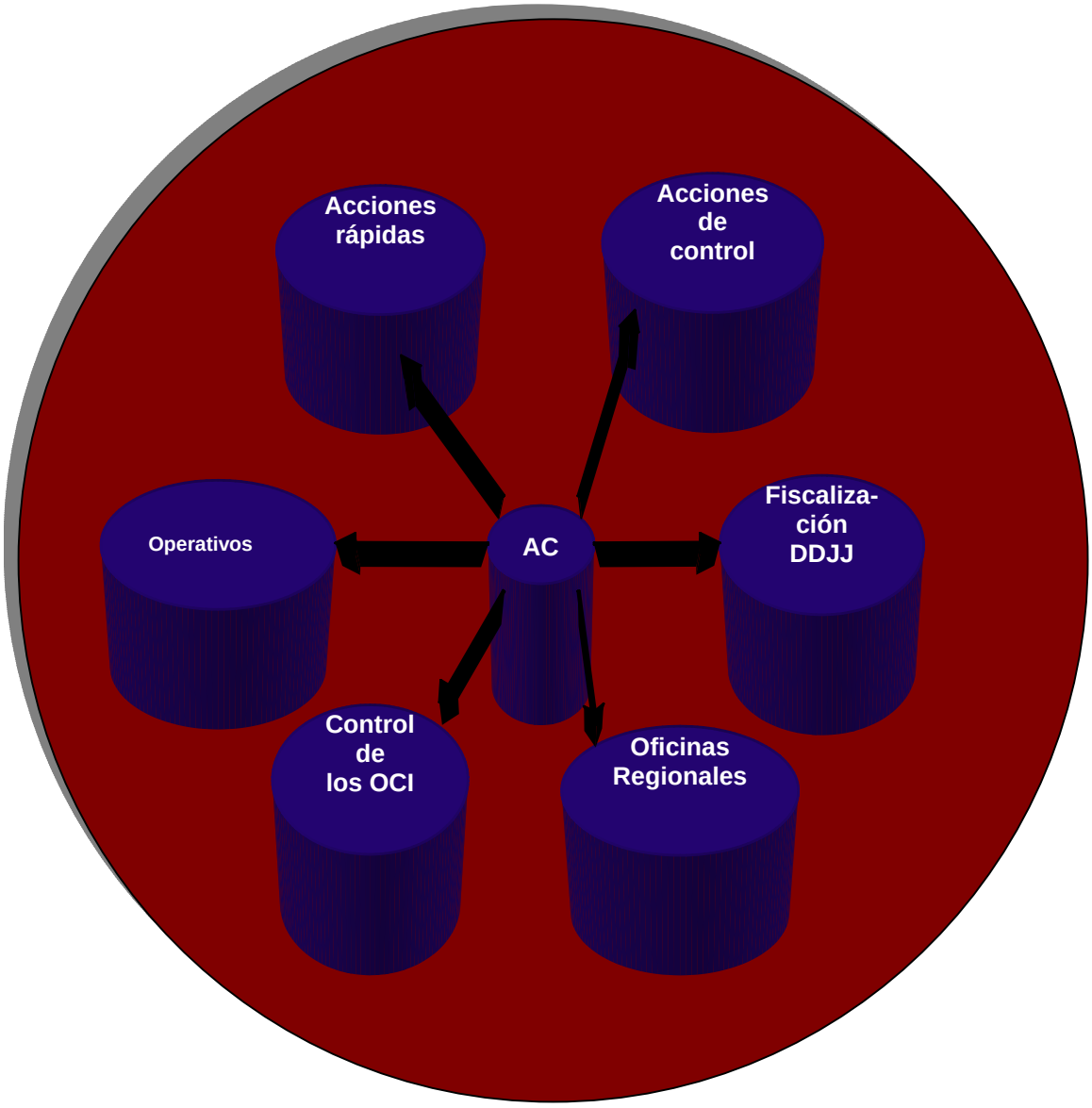
Enfoque:
Gerencia del Conocimiento



Estrategias de la CGR

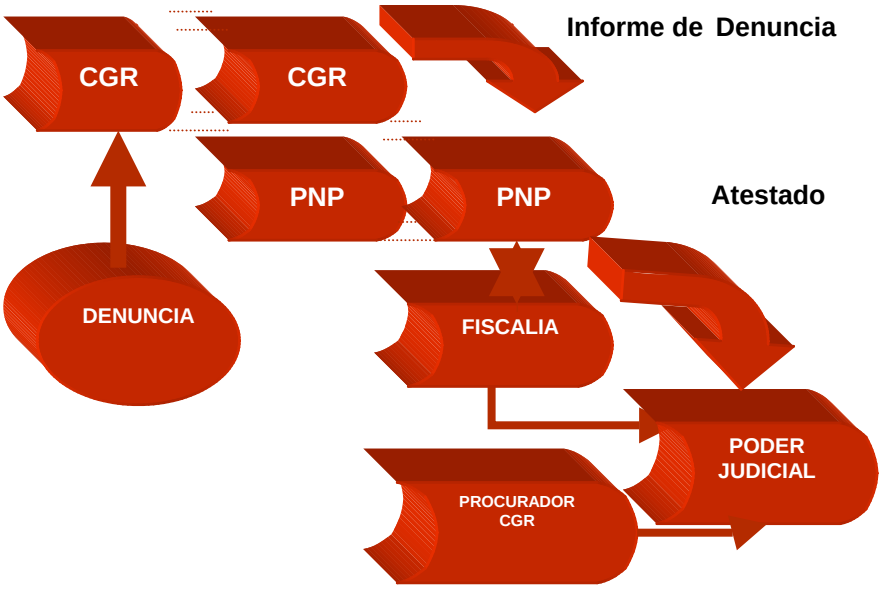


Acciones Anticorrupción



Programa "Acciones Rápidas"

Proceso Acción Rápida



Logros de Acciones Rápidas

AÑO	ACCIONES RÁPIDAS	
	NÚMERO	MONTO INVESTIGADO US $
2003	8	1´966,744.07
2004	32	64´712,296.90
2005 (julio)	20	25´038,181,16
TOTAL	60	91´717,222,13

Desempeño

- Evaluación de Gestión
- Convenios de Gestión
- Manejo Medio Ambiental y del Patrimonio Cultural
- Evaluación de Políticas Sectoriales y Generales

Estrategia Preventiva
Prevención

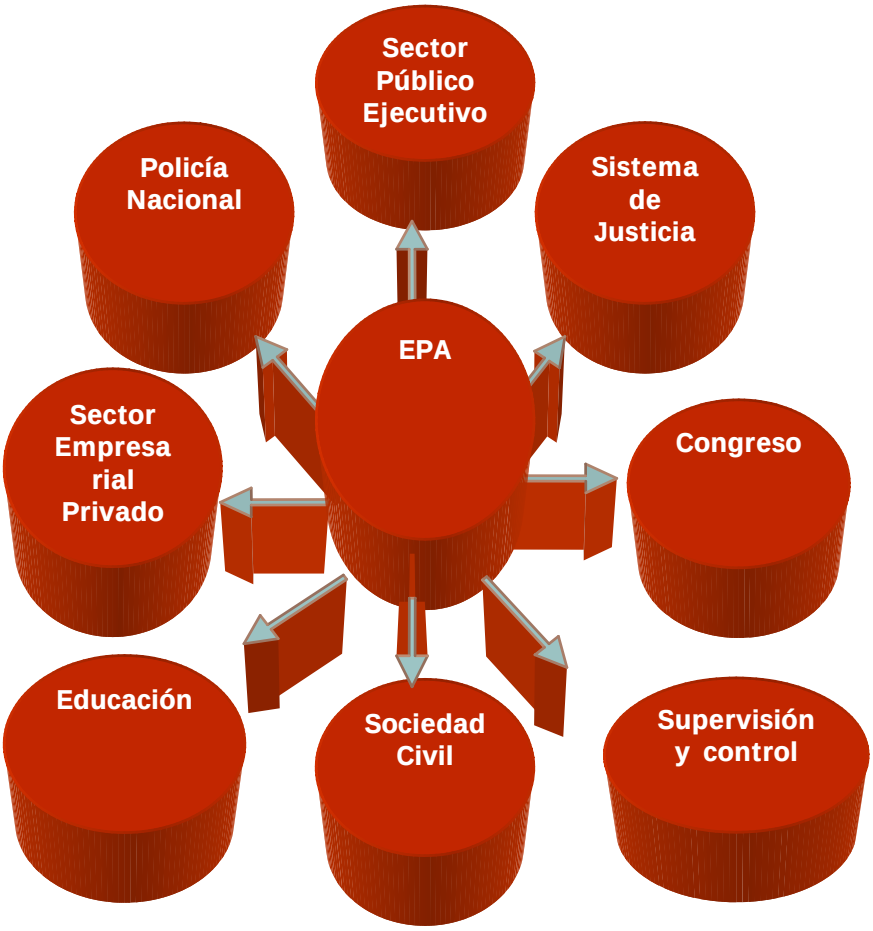
A nivel de Entidad

- Veedurías
- Promoción del Control Interno
- Entrenamiento
- Consultas

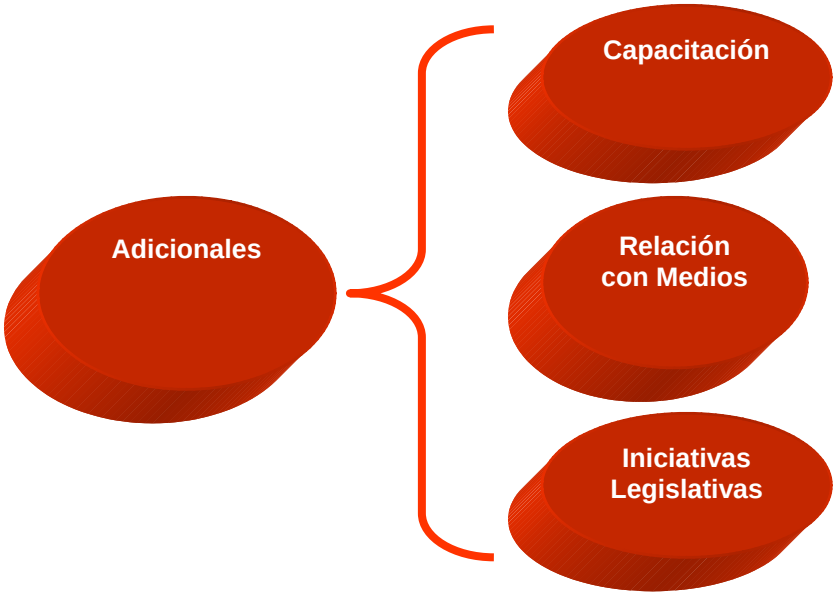
A nivel General

- Estrategia Preventiva Anticorrupción

Control Preventivo



Otras Acciones Preventivas



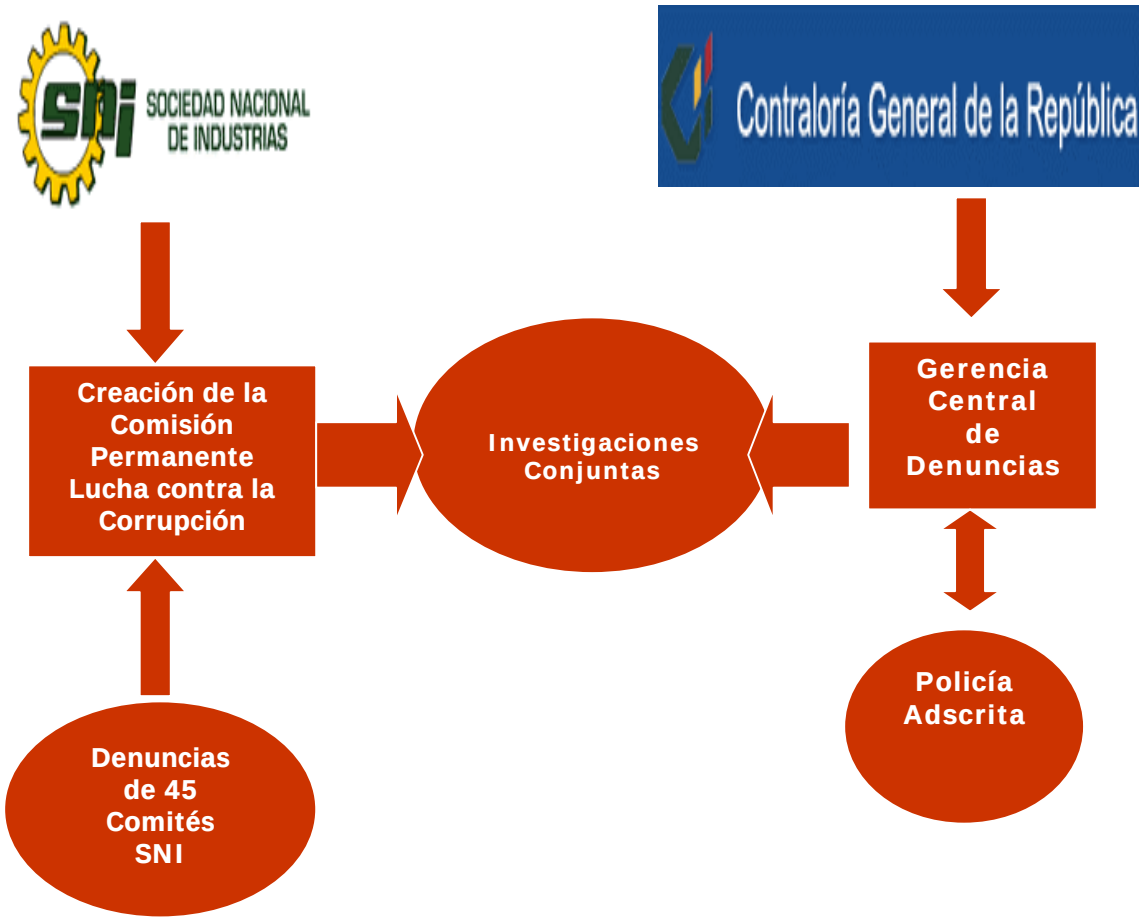
Programa "Juega Limpio"

Objetivo: "Juega Limpio"

- Beneficios para todos los empresarios
- Reducción de pérdidas por Corrupción
- Compromiso social en la interacción del Sector Privado con el Estado
- Incidencia en las contrataciones y adquisiciones públicas:

- Operaciones transparentes,
- Reglas de juego claras,
- Mejoras en la capacidad de compra de la administración pública, y
- Ahorro de dinero de los contribuyentes.

Estrategia de Investigaciones Conjuntas



Compromisos "Juega Limpio"

- Investigaciones Conjuntas
- Sanciones Internas a las Empresas que participen en Corrupción
- Procesamiento de Participantes
- Desarrollo de Mapa de Probidad del Sector

- Entrenamiento y Mesas de Diálogo

Conclusiones

- La Entidad Fiscalizadora Superior está en el negocio del Control – la Auditoría es una herramienta más
- El cliente es el ciudadano
- La autonomía es necesaria para ejercer un control independiente y profesional
- El Control es posterior para no confundirse con la Gestión
- El Control Previo solo para casos de alto riesgo
- El Control Preventivo es para evitar errores y para adelantarse a la Corrupción
- La actuación institucional exige fortalecer las sanciones

TERCER CICLO DE CONFERENCIAS. PRIMERA JORNADA

MODELOS INTERNACIONALES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR

28 de septiembre de 2005

B.9 LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO A LA LUZ DE LOS MODELOS INTERNACIONALES DE FISCALIZACIÓN.

Intervención del Dip. Rafael Sánchez Pérez
Secretario de la Mesa Directiva de la Comisión de Vigilancia de la Auditoria Superior de la Federación

En el mundo la demanda social para mejorar la calidad de la oferta de los servicios públicos, reducir dispendio y combatir la corrupción son factores que obligan a una revisión permanente de los sistemas de fiscalización; en esa perspectiva, el Congreso Mexicano ha jugado un papel fundamental en el diseño de un adecuado marco jurídico y normativo en la configuración de un ente fiscalizador superior consecuente, cuya autonomía e independencia de gestión posibilite que el propio Estado se sujete al principio de rendición de cuentas.

En representación del Presidente de esta Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, quiero reiterar nuestro agradecimiento a los especialistas que hoy se encuentran con nosotros y que participan en el tercer ciclo de conferencias del Foro Internacional sobre Fiscalización Superior de México y el Mundo.

Estamos convencidos de que con la experiencia de Nueva Zelanda, Venezuela y de la Corte Europea de Auditores, que conoceremos el día de hoy, así como la de Italia, Costa Rica y Argentina, que habremos de analizar en la jornada de mañana, el Congreso Mexicano dispondrá de elementos valiosos para continuar con el proyecto de revisar las bases estructurales del sistema de fiscalización en México, con la premisa de contribuir a su perfeccionamiento, apoyar y modernizar, consolidar su órgano técnico y fortalecer los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Justamente, en las primeras dos jornadas de este foro que se llevaron a cabo en los meses de julio y agosto, quedó de manifiesta la importancia de estos últimos conceptos, pues a decir de nuestros invitados, permiten elevar la credibilidad social y el desempeño eficiente de los gobiernos y las instituciones.

La propia Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, la INTOSAI, desde su constitución en 1953, reconoció la necesidad de coordinar esfuerzos entre los países miembros para desarrollar estrategias que hicieran más sólidos los trabajos de fiscalización, evaluación y control.

Indudablemente, la fiscalización superior es un tema crítico a nivel mundial, no sólo para la responsabilidad política y social de detectar y combatir los manejos irregulares de los recursos en el ámbito de lo público, sino también para la aspiración de contar, y por ende, coadyuvar a la constitución de entidades gubernamentales eficaces y eficientes.

Esta aspiración ha propiciado que los órganos de Fiscalización Superior existentes en el orbe, actúen cada vez más en forma coordinada para aprovecharlos en las encomiendas de escala que ofrece la experiencia internacional y aplicarlas internamente. Estrategias probadas en otras latitudes, aunque considerando la situación particular y con el texto de cada país.

Es claro, que si bien los organismos de Fiscalización Superior en el mundo comparten características comunes, mantienen particularidades derivadas no sólo de su ubicación regional, sino de su evolución histórica y social, organización política, marco jurídico y normativo y cultura, entre otros aspectos.

El análisis que estamos impulsando desde la Comisión de Vigilancia, deja entrever que las reformas recientes a los órganos Superiores de Control han tendido a fortalecer su autonomía técnica y la imparcialidad de sus integrantes, a la vez que han procurado un mayor acercamiento a la sociedad mediante la difusión de sus acciones, la transparencia de sus resultados y la captación de quejas, denuncias y recomendaciones de los ciudadanos.

De igual manera, apreciamos una tendencia generalizada en estas instituciones a ampliar sus funciones, que tradicionalmente se limitaban a la verificación de la legalidad, los principios contables y aspectos financieros, para marcar evaluaciones de resultados y desempeño en las entidades e instituciones públicas.

La evolución de las sociedades y de los procesos en la Administración Pública, han generado que hoy sea cada vez más frecuente observar la aplicación de una auditoría complementaria, un tanto distinta de la tradicional. De ahí que se hable de las auditorías forenses, orientada a usar técnicas de investigación contables de negocios.

Las auditorias implican riesgos, pues se enfocan a los asuntos públicos, críticos, que pueden tener implicaciones importantes en la función pública o en la vida nacional.

Las auditorías ambientales, acentuadas en países que tienen como alta prioridad sus recursos naturales, así como las auditorías horizontales, que centran su revisión en asuntos puntuales sobre una multitud de sectores.

Junto a ello hemos captado argumentos que demuestran la importancia de aplicar esquemas de mejora continua en los procesos operativos de las entidades fiscalizadoras, pero también la importancia de imponer, de disponer de un órgano de Fiscalización Superior moderno y eficiente, de tal manera que se garantice una revisión de las cuentas del gobierno con los más altos niveles de calidad. La reorientación hacia una fiscalización de carácter preventivo es una premisa fundamental.

En la estructura de los entes de fiscalización, es de destacarse la organización de las áreas de auditoría por sectores económicos, lo que motiva la especialización sectorial del personal; fomenta la realización interdisciplinaria interna y facilita la realización de las auditorías, de resultados, situación que obliga a disponer de cuadros con un perfil profesional interdisciplinario y de alta especialidad.

A partir de nuestros análisis de las experiencias aquí compartidas, hemos detectado la importancia de contar con un adecuado marco jurídico de la Fiscalización Superior, lo que dio mayor importancia a un esfuerzo que desde hace algunos meses, iniciamos al interior de la Comisión, al crear un grupo de trabajo encargado de recopilar, sistematizar y analizar las diversas iniciativas que en esta materia se han presentado en el Congreso de la Unión, pero además, generar propuestas que permitan cerrar las brechas a la corrupción e inducir una fiscalización más eficiente.

La experiencia internacional también ha dejado entrever el nivel de respeto y acatamiento de las recomendaciones emitidas por el ente de fiscalización e incluso, en algunos casos, estos órganos cuentan con fuerza suficiente como para impulsar modificaciones de normas y leyes que resuelven alguna rigidez proveniente de las entidades públicas auditadas o que faciliten el trabajo de fiscalización.

Destaca, por supuesto, el apoyo facilitador que representan las instancias externas a la labor del ente de fiscalización superior, en particular, en el caso de áreas o instancias que mantienen principios de secrecía en su información y sean éstas, de carácter público o privado.

Es por eso, que en la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados de México, hemos organizado estos foros, porque creemos que debemos adecuar muchas cosas que aun nos faltan, para tener una fiscalización adecuada en el país, creíble, que nos proporcione el camino a la transparencia, el camino a la honestidad.

FORO INTERNACIONAL SOBRE LA FISCALIZACIÓN
SUPERIOR EN MÉXICO Y EL MUNDO
3er CICLO DE CONFERENCIAS
MODELOS INTERNACIONALES DE FISCALIZACION SUPERIOR
COMISION DE VIGILANCIA DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION
PALACIO LEGISLATIVO
INTOSAI
SEPTIEMBRE 28 DE 2005

Mr. Kevin Brady

CONTRALOR Y AUDITOR GENERAL DE NUEVA ZELANDA

Realizó estudios de Contabilidad y Ciencias Administrativas en la Universidad de Victoria, donde obtuvo también el grado de maestro en Políticas Públicas.

Actualmente, ocupa un lugar distinguido en el Instituto de Contadores Públicos de Nueva Zelanda. En el ámbito profesional, ha desarrollado una larga carrera en la Administración Pública de Nueva Zelanda, especialmente en el campo de la Fiscalización Superior.

En una época temprana de su desarrollo profesional, se incorporó a la Oficina de Auditoría General de Nueva Zelanda, desde 1971, laborando en las oficinas que tiene la propia Auditoría en Napied, Palmerstone North, Timaro y Wellington.

En 1980, fue designado director regional de la Oficina de Auditoría General; en 1988, fue nombrado asistente del Auditor General para Grandes Proyectos; en 1990, fue responsable de la Sección del Gobierno Local; en el año 2002, fue designado Contralor Y Auditor General de Nueva Zelanda.

B.10 EL MODELO NEOZELANDÉS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR

Intervención de Mr. Kevin Brady
Contralor y Auditor General de Nueva Zelanda

1. Introducción. 2. Nueva Zelanda y su sistema de gobierno. 3. Gobierno Local. 4. Marco de rendición de cuentas. 5. Papel del Contralor y Auditor General. 6. ¿Qué organizaciones auditamos?. 7. Como opera nuestra oficina. 8. Nuestro mandato. 9. Como se nos responsabiliza. 10. Conclusión sobre nuestro papel y mandato. 11. Áreas donde nuestra oficina es diferente. 12 Relación con los Comités Selectos del Parlamento. 13 Informes sobre gobiernos locales. 14 ¿Por qué se nos pidió auditar estos planes? 15 Lo que cubre nuestra opinión. 16. Conclusión.

1. Introducción

Este documento comienza con una breve introducción a Nueva Zelanda y su sistema de gobierno, incluyendo a su gobierno local. Después se discute el marco de rendición integral de cuentas para el sector público. A continuación se realiza un repaso general del papel y funciones de la oficina estatutaria del Contralor y Auditor General y sobre como la independencia de esa oficina se garantiza. También se explica como se fundó nuestra oficina, a que instituciones se nos requiere auditar y como operamos.

Entonces, la ponencia cubre dos áreas en las que el papel de nuestra oficina es diferente del de otras Oficinas de Auditoría que operan bajo el Modelo de fiscalización denominado "Westminster": nuestro papel en los Comités Selectos del Parlamento, y el nuevo papel de auditoría que tenemos en los gobiernos locales.

2. Nueva Zelanda y su sistema de gobierno

Nueva Zelanda es una nación independiente y miembro de la Comunidad Británica de Naciones. Tiene una población multicultural diversa de alrededor de 4 millones de personas, la mayoría de las cuales son de ascendencia Británica. Los indígenas Maorí de Nueva Zelanda forman alrededor del 14% de la población.

El país está situado en el Pacífico Sur, y se despliega de norte a sur, con sistemas montañosos a lo largo de gran parte de su extensión. Tiene dos islas principales cubriendo 266,200 millas cuadradas – casi del tamaño de Japón y California y ligeramente mayor que la Gran Bretaña.

Nueva Zelanda esta muy alejada de otras masas terrestres. Se encuentra a alrededor de tres horas por aire de sus más cercanos vecinos: Australia, Fiji y otras pequeñas islas del Pacífico. Este aislamiento ha resultado en una flora y fauna únicas. Nueva Zelanda se rige por una Monarquía Constitucional. La Reyna Elizabeth II es la Jefe del Estado y el Gobernador General la representa en Nueva Zelanda. A pesar de que es un elemento central en el proceso de gobierno, la Reyna y el Gobernador General permanecen políticamente neutrales.
El Sistema de Gobierno tiene tres Ramas:

- El Legislativo
- El Ejecutivo, y
- El Judicial

El poder se divide entre estas tres ramas, evitando que cualquiera de ellas actúe contra los principios constitucionales básicos del país.

El Parlamento de Nueva Zelanda tiene solo una pequeña Cámara, conocida como la Cámara de Representantes. Las principales funciones del Parlamento consisten en votar leyes, suministrar un gobierno, supervisar la administración gubernamental y aprobar fondos para las agencias y servicios gubernamentales.

El parlamento se elige usando el sistema proporcional de membresía mixto (Member Proportional System). En elección los individuos emiten dos votos- uno por su candidato local preferido y otro por su partido preferido. Hay 120 Miembros del Parlamento. Sesenta representan electorados locales. Los otros sesenta asientos se asignan a los partidos en base a la proporción de votos que cada partido recibe. Los miembros son asignados a estos asientos de sus respectivas listas partidarias. Las elecciones se celebran cada tres años. Para los últimos años hemos tenido coaliciones o gobiernos de minoría.

El partido de coalición que puede reclamar la mayoría de los votos en la Casa de Representantes después de una elección forma el gobierno. El Líder del partido ganador o del más grande se convierte en primer ministro.

El gobierno es responsable ante el Parlamento por sus acciones y políticas. De esa manera los ministros deben responder al Parlamento por sus propias acciones y políticas y por las acciones y políticas de los departamentos y agencias del estado bajo su jurisdicción.
Gran parte del trabajo del Parlamento se lleva a cabo a través de los *Comités Selectos* (Select Committees). Existen trece *Comités Selectos* establecidos sobre la base de temas -por ejemplo: salud, educación y ciencia, y, gobierno local y medio ambiente. Cada *Comité Selecto* se integra por miembros provenientes de diversos partidos. Algunos pero no todos tienen una mayoría de miembros del gobierno y la mayoría –pero otra vez no todos- son presididos por miembros del partido gobernante. Nosotros damos un apoyo importante al *Comité Selecto* (tema que se toca mas adelante).

3. Gobierno local

Existen 86 unidades de gobiernos locales en Nueva Zelanda –incluyendo ciudades, distritos y regiones. Aquí también las elecciones se celebran cada tres años. La ciudad y los consejos distritales se gobiernan por un alcalde electo separadamente y por consejeros electos. Para las regiones los consejeros seleccionan a alguien de su membresía electa.

La principal función de los consejos de cada ciudad y distritales es la provisión de infraestructura –para agua potable, aguas negras y caminos locales. Ellos también ofrecen importantes instalaciones recreativas. Mientras que estos consejos proveen algunos servicios sociales la vasta mayoría de las funciones de servicios sociales- como salud y educación- se desarrollan por el gobierno central. Los Consejos también tienen un importante papel regulador para asuntos ambientales.

Los Consejos Regionales, como su nombre lo indica, cubren áreas que incluyen cierto número de ciudades y distritos. Los Consejos tienen un papel importante en actividades de planeación medio ambiental y regional.

Los Consejos se financian principalmente a través de impuestos a la propiedad local y de cuotas de usuarios, pero también reciben algunos subsidios para caminos e infraestructura para manejo de desechos y de aguas negras.

Es un requerimiento legal para los gobiernos locales mantenerse en estrecho contacto con las opiniones de la comunidad y asegurarse de que la comunidad participe activamente en los procesos de toma de decisiones de los Consejos.

4. Marco de rendición de cuentas

Antes de hablar del papel del Contralor y Auditor General, es útil señalar algunas características de la rendición de cuentas del sector público en Nueva Zelanda. Todas las entidades públicas están obligadas a presentar un informe anual que cubre tanto su desempeño financiero en el año, como en la mayoría de los casos un dictamen de desempeño de servicio, el cual reporta su actividad del año contra su plan anual en términos no financieros. Nosotros auditamos esta información.

Afortunadamente en Nueva Zelanda sólo tenemos un órgano de cuentas para todos los contadores tanto en el sector público como en el privado. El Consejo de Revisión de Normas de Contabilidad, aprueba nuestras normas contables. Este es un órgano con poderes legales por lo que sus normas de contabilidad tiene fuerza de ley. La comunidad de contadores y especialmente nuestra oficina se han esforzado en tiempos recientes para asegurar que las normas de contabilidad sean, siempre que sea posible, un sector neutral de manera que puedan ser aplicables tanto al sector público como al privado. Esto también facilita los movimientos de personal entre los sectores público y privado. Desde inicios de los años noventa todas las entidades del sector público tienen que presentar estados financieros sobre una base incremental (accrual basis).

5. Papel del Contralor y Auditor General

Una revisión del marco legislativo a fines de los noventas llevó a la creación de la Oficina del Contralor y Auditor General bajo la Ley de Auditoría Pública 2001. Esta Ley del Parlamento garantiza la independencia del Contralor y Auditor General por ejemplo: el gobierno no nos puede dirigir en manera alguna.

En relación a nuestra función auditora podemos reportar directamente al Parlamento. Sin embargo para propósitos de administración y financiamiento reportamos al Comité de Funcionarios del Parlamento de la Cámara de Representantes. Este Comité se integra por miembros de varios parlamentarios, y el gobierno no tiene una mayoría. El Vocero del Parlamento (Parliament´s Speaker), preside el Comité. Los Funcionarios del Parlamento incluyen al Contralor y Auditor General, al Contralor y Auditor Adjunto, a los "Ombudsmen" y al Comisionado Parlamentario para el Medio Ambiente.

Los integrantes del Comité de Funcionarios del Parlamento administran el proceso de designación del Contralor y Auditor General y de su Adjunto. Después de una amplia convocatoria y de entrevistas, su candidato preferido es recomendado al Parlamento en pleno. La designación se sujeta a un voto formal en el Parlamento siendo después enviada al Gobernador General para su ratificación.

El Contralor y Auditor General es designado por un lapso no renovable de siete años. El periodo del adjunto es de cinco años pero renovables. Un Órgano independiente; la Autoridad de Remuneraciones, establece el salario para el titular y el adjunto. El salario no puede ser reducido durante el periodo del nombramiento y es una partida permanente que es aprobada automáticamente y que no puede discutirse durante el proceso parlamentario anual de aprobación presupuestaria.

El financiamiento de nuestra Oficina es también determinado por el Comité de Funcionarios del Parlamento. Se piden los puntos de vista de la oficina de Tesoro sobre nuestra solicitud de fondos, pero el Comité toma la decisión final y recomienda la aprobación al Parlamento.

6. ¿Qué organizaciones auditamos?

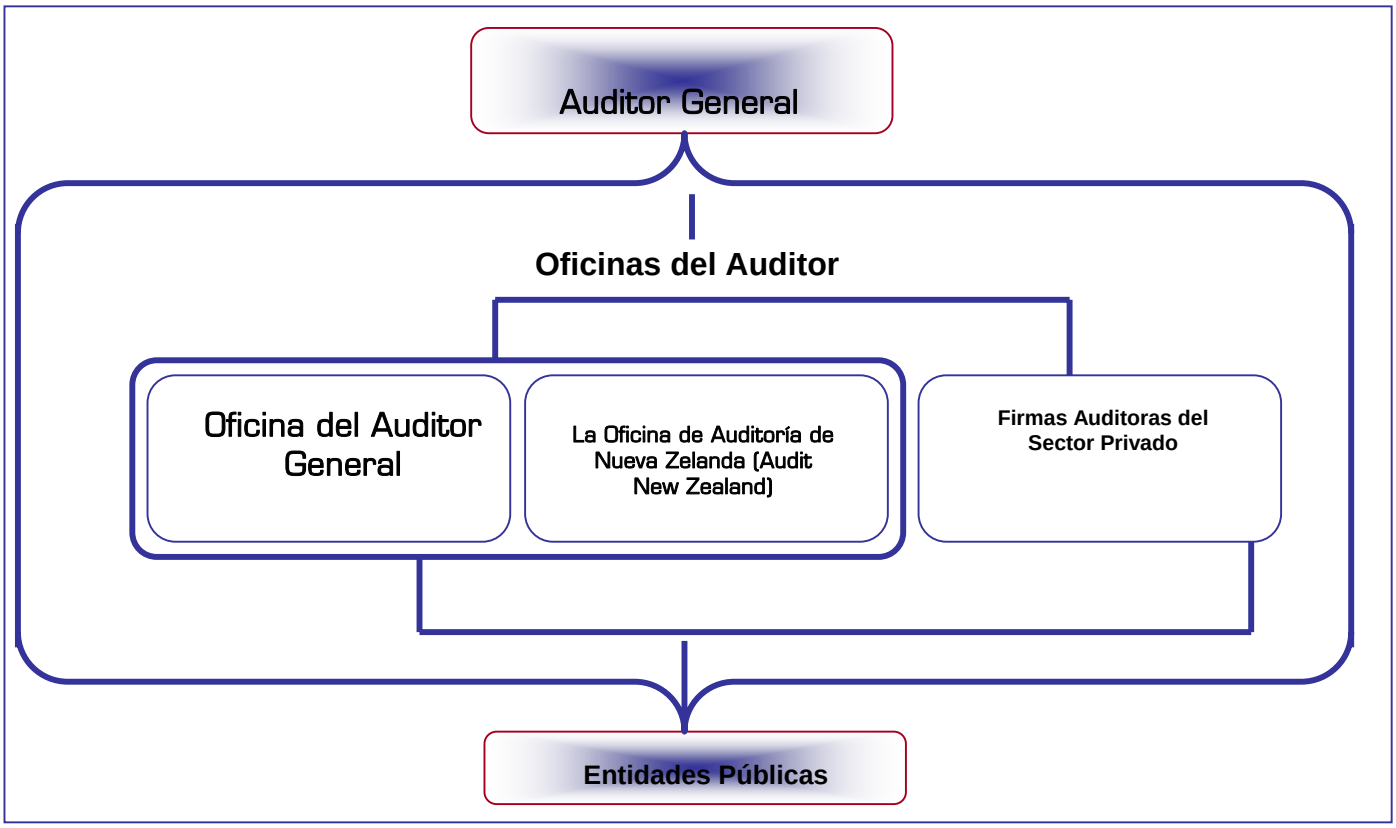
Somos responsables de auditar a todas las entidades del sector público. Ello incluye los estados financieros del gobierno que muestran la situación financiera del gobierno y de todas sus entidades. También auditamos a los departamentos del gobierno, a las entidades de la Corona incluyendo los consejos de salud distritales – y más de 2,600 Consejos Escolares de fiduciarios. También soy el Auditor de empresas del estado como Televisión de Nueva Zelanda, las compañías más grandes de generación y transmisión de energía, y la aerolínea nacional Air New Zealand.

Una parte importante de nuestro universo incluye a los gobiernos locales y sus subsidiarias. Algunas entidades de gobierno son bastante complejas. Por ejemplo el consejo de la ciudad de Chistchurch es el accionista mayoritario del Puerto de Lyttleton, que es una compañía inscrita en bolsa. También es el accionista mayoritario de una compañía de energía, una compañía forestal y del aeropuerto local.

En total somos responsables de auditar alrededor de 400 entidades diferentes.

7. ¿Cómo opera nuestra oficina?

Empleamos personal y contratamos los servicios y firmas de auditoría privadas para desarrollar las funciones del Contralor y Auditor General. La estructura es la siguiente:



Nuestra oficina se divide en dos partes: la Oficina del Auditor General y Audit

New Zealand. Todo el personal es reclutado por mi y yo fijo su salario y condiciones.

Nuestra oficina se divide en dos partes –la oficina del Auditor General y la Oficina de Auditoría de Nueva Zelanda (Audit New Zealand). Todo el personal es reclutado por mi y yo fijo su salario y condiciones.

La Oficina del Auditor General tiene alrededor de 70 empleados y es responsable de llevar a cabo auditorías de desempeño, realizar funciones de investigación, establecer normas de auditoría, designar auditores y vigilar su desempeño y manejar nuestros contactos con el Parlamento.

La Oficina de Auditoría de Nueva Zelanda es el brazo operativo de nuestra oficina y tiene mas de 200 empleados. Es responsable de realizar en mi nombre; la auditoría anual los Informes Financieros. También suministra otros servicios de auditoría y aseguramiento a los entes públicos. Se maneja como una oficina independiente a cargo de un director ejecutivo que me reporta directamente. Cubre sus costos cobrando cuotas a las entidades que audita.

Una parte significativa (30-40%) de nuestro trabajo anual de auditoría financiera se lleva a cabo en mi nombre por firmas contables del sector privado. Las "cuatro grandes" firmas tienen un portafolio grande de trabajo pero también nos apoyamos en despachos mas pequeños especialmente para auditorías de menor envergadura como las realizadas a escuelas. Los auditores del sector privado son designados por mí y expresan su opinión en mi nombre.

Hasta fechas recientes, desarrollábamos un proceso de competencias para designar auditores en el cual la Oficina de Auditoría de Nueva Zelanda y las demás firmas competían por el trabajo. Desde hace dos años decidimos que los beneficios de ese enfoque ya se habían obtenido y que los riesgos ya eran mayores que los beneficios. En consecuencia hemos evolucionado hacia un proceso de asignación del trabajo. La única excepción a este proceso es la referente a las auditorías meramente comerciales en las que aún desarrollamos un proceso de licitación cuando un cambio de auditor resulta deseable o necesario.

8. Nuestro mandato

Como auditor de todas las entidades del sector público hay cinco áreas principales de preocupación central para nuestro papel, mismas que definen nuestro "mandato legislativo de auditoría". Esas cinco áreas son:

- Desempeño. ¿Las entidades públicas desarrollan su actividad de acuerdo con las intenciones parlamentarias y de una manera efectiva y eficiente?
- Autoridad. ¿Están las actividades, recursos y requerimientos de rendición de cuentas, siendo desarrollados en el marco de la autoridad otorgada por el Parlamento?
- Desperdicio de recursos. ¿Se están aplicando de una manera económica los recursos que han sido obtenidos? ¿Se están desperdiciando los dólares del contribuyente?
- Probidad. ¿Se están cumpliendo por las entidades las expectativas del Parlamento y del público sobre normas apropiadas de comportamiento en el sector público?
- Rendición de cuentas (Accountability). ¿Ofrecen las entidades informes completos y exactos sobre sus actividades? ¿Los mecanismos de gobierno y gerencia son adecuados para resolver cualquier problema?

Se espera que los auditores tomen estos lineamientos en consideración en la planeación de su trabajo anual de auditoría.

Adicionalmente a la función anual de auditoría, aplicamos importantes recursos para realizar auditorías de desempeño o de valor contra dinero (value-for-money audits) en un amplio espectro de entidades. Estas auditorías a través de sus informes generan a menudo una atención considerable en los medios de comunicación y el *Comité Selecto* del Parlamento que sea relevante a cada tema realiza el seguimiento que proceda.

También tenemos una función de investigación (inquiry function). Cualquier ciudadano o miembro electo del Parlamento puede presentarnos sus preocupaciones. Tenemos el poder de investigar todos los asuntos que están sujetos a nuestro mandato. Esta es una función discrecional en la que podemos escoger cuales investigaciones realizar y el grado al cual las realizaremos. Tenemos la facultad de informar a cualquiera que creamos importante al finalizar las investigaciones. En muchos casos el informe se envía a la agencia involucrada y al quejoso. Sin embargo, en otros casos los asuntos son de tal importancia que reportamos nuestros hallazgos formalmente al parlamento.

No tenemos un poder ejecutivo. Nuestro mayor poder es el poder inmutable de informar. Cuando nuestras recomendaciones no son instrumentadas en tiempo razonable, realizamos una revisión de seguimiento y volvemos a informar. La mayoría de nuestros informes reciben considerable atención en los medios, lo que puede tener, y a menudo así pasa un efecto adicional de influencia sobre la acción que se esta instrumentando.

9. ¿Cómo se nos responsabiliza?

Aparte de la obligación legal de realizar auditorías a las entidades públicas, aplicamos una considerable discreción cuando hacemos auditorías de desempeño o investigaciones. Sin embargo se nos pide consultar al Parlamento respecto a nuestro programa planeado para el año siguiente. Esto lo hacemos enviando una copia de nuestra propuesta de programa a cada Comité Selecto, así como a todos los miembros del Parlamento que no pertenecen a esos Comités. Les pedimos su asesoría sobre si el programa es apropiado y les damos la oportunidad de sugerir tópicos alternativos o adicionales. Yo conservo la última palabra sobre lo que contendrá el programa, pero se nos requiere informar al Parlamento si cualesquier cambios han sido realizados como resultado de las consultas o sobre las sugerencias que no se adoptan. Esto ha funcionado muy bien y los Comités han expresado que están bastante satisfechos con este asunto como fue sugerido originalmente por nosotros.

Lógicamente, se nos pide presentar un informe anual que incluye los estados financieros de nuestra oficina así como un informe sobre nuestras actividades del año. Una firma de contadores certificados, designada por el Comité de Funcionarios del Parlamento, audita este informe. También, ocasionalmente, soy llamado ante el Comité Selecto de Finanzas y Gasto Público para dar cuenta sobre el uso de los recursos públicos, lo cual es bastante apropiado.

Hemos también establecido un Comité de Auditoría para fortalecer nuestra responsabilidad de dar cuentas. El Comité me reporta directamente, pero tres de sus cuatro miembros son externos a nuestra oficina. Un ejecutivo privado con experiencia preside el Comité. Los otros miembros externos son un servidor público retirado con muchos años de trabajo en diversos departamentos del gobierno, y un abogado con experiencia en administración de riesgos que es socio de una de las firmas legales más fuertes de Nueva Zelanda. El cuarto miembro es mi adjunto. El escrutinio detallado que ellos realizan es muy valioso para asegurar que operamos de manera eficiente. El Presidente de este Comité es también responsable de revisar todo mi gasto

Recientemente hemos también iniciado una revisión de cinco años por entidades colegas de toda nuestra organización. La más reciente de ellas se llevó a cabo por un representante de la Oficina de Auditoría Nacional de Australia y tres funcionarios veteranos de las oficinas auditoras de los estados de Australia. La siguiente auditoría está programada para 2007.

Es importante que como auditores practiquemos lo que pregonamos. Para ello, hemos establecido mecanismos más estrictos que los requerimientos de rendición de cuentas exigibles por el marco legal vigente.

10. Conclusión sobre nuestro papel y mandato

En términos generales me siento satisfecho con nuestro marco legal. Nuestra independencia está garantizada por ley y funciona en la práctica. Tenemos los recursos necesarios para hacer nuestro trabajo y el poder y mandato para auditar lo que requiere ser auditado.
Nuestra relación, tanto con el gobierno central como con los locales es muy Buena y trabajamos de común acuerdo con la profesión contable.

11. Áreas donde nuestra oficina es diferente

Ahora deseo tocar dos áreas en las que nuestro papel difiere del de instituciones similares en otros países. He escogido un ejemplo del área parlamentaria y otro de los gobiernos locales.

12. Relación con los comités selectos del parlamento

Como he señalado, nuestra Oficina ofrece importante apoyo a los *Comités Selectos del Parlamento*. Estos están formados por grupos pequeños de ocho Miembros del Parlamento. Estos Comités revisan proyectos de ley, estimaciones, documentos de revisión y peticiones que se les turnan, informando después al Pleno. También pueden iniciar sus propias investigaciones formales.

Nuestra oficina apoya a los *Comités Selectos* en las siguientes cuatro áreas:

- Revisión de estimaciones de los departamentos gubernamentales.
- Revisiones financieras.
- Investigaciones específicas, y
- Cuando nueva legislación se está considerando.

Como el auditor del sector público nuestra Oficina tiene amplio conocimiento de lo que está pasando en las diversas agencias y tiene fortalezas que ofrecer en cuanto a la mejoría de la revisión de cuentas y de las prácticas de contabilidad. Derivado de ello, los "*Comités Selectos*" buscan activamente nuestro apoyo en estas áreas.

Debe subrayarse también que muchos miembros del Parlamento no son expertos en contabilidad lo que se entiende a medida que la disciplina se vuelve más y más compleja. Los miembros del Parlamento tienen la expectativa de que nosotros interpretaremos los documentos de la revisión de cuentas y les explicaremos en un inglés sencillo lo que está ocurriendo en las agencias gubernamentales.

Cuando el presupuesto se aprueba cada año se convoca a muchos Departamentos ante los *Comités Selectos* relevantes con el fin de realizar el escrutinio de sus planes para el año, tanto en términos financieros como no financieros. Apoyamos a cada *Comité Selecto* analizando las estimaciones y reportándole al comité sobre diversos asuntos. Nos fijamos en las tendencias del presupuesto de cada entidad. Comparamos estimaciones con el año anterior teniendo en mente asuntos que los miembros del *Comité Selecto* han tocado en años previos. Nos entrevistamos con el Comité y le explicamos lo que consideramos son los asuntos clave y que los miembros pueden estar interesados en tocar cuando la Agencia Gubernamental y el Ministro respectivo comparezcan ante el Comité.

Tenemos un papel similar cuando el *Comité Selecto* realiza el escrutinio del desempeño de las agencias después de terminado el año. Reportamos en dos partes –primero un análisis de la situación financiera y en segundo lugar un análisis de la información sobre el desempeño. Llamamos la atención del Comité a las áreas que consideramos ofrecen motivos de preocupación. También subrayamos nuevas iniciativas o cambios entre un año y otro.

También me entrevisto con los Presidentes de los *Comités Selectos* sobre una base regular. Su retroalimentación nos indica que nuestro apoyo es vital para ayudar a los Comités con su trabajo de mantener la rendición de cuentas del Ejecutivo.

En muchos casos los *Comités Selectos* realizan sus propias investigaciones. Además se les requiere revisar la nueva legislación. A menudo un Comité particular nos llama para opinar sobre los elementos de rendición de cuentas de una investigación o sobre borradores de legislación. Esto es también útil para nosotros porque debemos auditar los documentos de rendición de cuentas de las entidades en el futuro, lo cual hace muy importante que haya claridad sobre las expectativas de la Legislación.
También ofrecemos resúmenes a los *Comités Selectos* después de que realizamos cualquier auditoría de desempeño o investigaciones mayores, de manera que ellos tengan la información que necesitan para impulsar el cambio en las entidades involucradas.

Nuestro papel en el proceso presupuestario es única para una Oficina de Auditoría, pero es obvio que los Parlamentarios dan alto valor a nuestra contribución.

13. Informes sobre gobiernos locales

En este campo nuestra oficina genera una doble rendición de cuentas. En primer lugar reportamos al parlamento sobre una base anual, generalmente a un alto nivel de sector integrado sobre asuntos tales como resultados de las auditorías anuales, la oportunidad de los reportes y asuntos importantes dentro de cada sector. También informamos como el Sector ha respondido a cambios legislativos que han tenido efectos desde una perspectiva de contabilidad o de rendición de cuentas y sobre eventos adversos significativos en el sector. El Parlamento, generalmente no se interesa en operaciones individuales de los consejos a no ser que algo vaya mal.

En Segundo lugar y muy importante, la rendición de cuentas que tenemos va hacia las comunidades individuales. Reportamos a cada comunidad a través de su consejo local y nuestros auditores se reúnen con los miembros electos de cada consejo para informar sobre los resultados de las auditorías anuales.

A medida que pasan los años hemos construido una relación cercana de trabajo con varios grupos sectoriales en el área de gobierno local – por ejemplo, las asociaciones que representan miembros electos, gerentes, e ingenieros para asegurar que estemos enterados de los asuntos de alto nivel que ellos enfrentan. También hemos formado un grupo asesor del auditor general con representantes de los alcaldes, de los oficiales mayores (chief executive officers), e ingenieros para obtener sus opiniones sobre si estamos enfocando los asuntos adecuados y ofreciendo apoyos requeridos basados en nuestro conocimiento general de cada sector. Al mismo tiempo necesitamos reconocer que mientras el sector tiene un marco legislativo común cada comunidad tiene asuntos que la hacen única y estos necesitan ser tomados en cuenta como parte de nuestro enfoque de auditoría para cada consejo.

En 2002, un Nuevo papel se nos dio –el requerimiento de auditar el Plan Comunitario de Largo Plazo a diez años de cada Consejo. El primer informe sobre estos planes será realizado a principios de 2006.

Los gobiernos locales han estado preparando estrategias financieras desde los años noventa pero esta es la primera vez que sus planes completos serán sujetos a escrutinios de auditoría.

14. ¿Por qué se nos pidió auditar estos planes?

Hay dos razones para este requerimiento de auditoría. En primer lugar, hubo preocupaciones Parlamentarias y del público sobre la sustentabilidad de los consejos a largo plazo, y en segundo lugar, un deseo de fortalecer la expectativa de las comunidades para participar abiertamente en la toma de decisiones.

Desde los años noventa hubo dudas acerca de la capacidad de los consejos para administrar la infraestructura asociada con servicios clave como el agua potable, aguas negras y caminos o para predecir los efectos financieros de largo plazo del suministro de servicios. Como resultado hubo una reforma para permitir a las comunidades tener confianza en la administración de largo plazo de sus activos.

Al mismo tiempo, como muchas otras autoridades locales internacionales, se espera que los gobiernos locales sean más consultivos y enfocados a las comunidades. Así, la segunda razón para la auditoría –el Parlamento quería que le diéramos confianza sobre la claridad procedimental y la apertura de los procedimientos de los consejos.

Los Planes de Largo Plazo de los Consejos a diez años para la comunidad, establecieron tanto un contexto estratégico como de política, así como supuestos y evaluaciones financieras y no financieras. Hay un enfoque significativo en la metodología de la administración financiera y la viabilidad de los consejos.

15. Lo que cubre nuestra opinión

Hay muchos temas, que requieren nuestra opinión sobre los planes de largo plazo de los Consejos Comunitarios. Primero, tenemos que opinar sobre el grado de cumplimiento de la legislación con los nuevos requerimientos. Es importante señalar que, requerimientos legislativos bajo la nueva Ley de Gobierno Local están esencialmente basados más en los juicios que en las prescripciones y cubren los principios de gobernanza, consultoría y requerimientos para toma de decisiones.

También se nos pide opinar, sobre la solidez de la información de apoyo y sobre los supuestos del Plan. Partimos del principio de que la información debe partir de las mejores estimaciones, usando la mejor información y conocimiento disponibles. Como los gobiernos locales deben ahora ofrecer servicios relativos a agua potable, aguas negras y caminos locales, deben asegurarse de que los niveles de servicio que quieren lograr se han derivado de consultas con la comunidad, y de que los costos de esos servicios, ahora y en el futuro se reflejen en los Planes. Es justo decir que este sector está batallando con algunos de los supuestos clave que se requieren - por ejemplo, inflación. Antes la mayoría de los planes se basaban en inflación cero, pero eso no aplica cuando se mira al futuro.

Finalmente, reportamos el grado en que existe un marco metodológico de desempeño que permita comparar el desempeño real respecto de los niveles planeados. Este es un área de gran complejidad técnica, y en todo el mundo se tiene el problema de cómo determinar los indicadores adecuados.

He explicado algunos requerimientos específicos de la Legislación que necesitan de nuestra opinión. En adición a ello, hemos decidido que con el fin de informar a la comunidad, debemos también ofrecer una opinión general. Diremos si la información del Plan es una base razonable para consultas con la comunidad y si será útil para los Consejos en sus procesos de toma de decisiones. Indudablemente, una opinión adversa podría tener consecuencias delicadas para los Consejos y la comunidad no estaría satisfecha.

Este es un papel único de auditoría y trabajamos fuerte en el desarrollo de una metodología adecuada. El uso de la Legislación que nos brinda empoderamiento es también un reto ya que no orienta sobre lo

que es cumplimiento o que debe ser visto como la mejor práctica de gobierno. También el tamaño de los Consejos difiere mucho y hemos visto que es importante tomar en cuenta esta variable a la hora de establecer los criterios de las mejores prácticas que usaremos para juzgar su Plan.

Seguiremos un enfoque normal de auditoría para estas auditorías. Estaremos atentos al control del medio ambiente y haremos pruebas sustantivas en áreas de riesgo. Hemos preparado diversos módulos normativos para que los sigan los auditores pero ellos tendrán que ser complementados de acuerdo con los juicios de evaluación de riesgo de los auditores.

Nuestra metodología se basa en las normas existentes de auditoría. Sin embargo las normas corrientes de auditoría para auditar proyecciones tienden a ser diseñadas para períodos de un año y no para diez años.

También, el enfoque de las normas internacionales se centra en la información financiera más que en el rango total de información que se espera de las entidades públicas. Como resultado de ello en algunas áreas hemos tenido que empezar de hecho casi de la nada. Hemos invertido mucho esfuerzo en comunicarnos con los Consejos y con nuestros auditores, asegurándonos que todos sepan como vamos a enfocar estas auditorías. Con esto aseguramos que exista empeño hacia nuestro enfoque y lograr consistencia a través de todo el sector.

A pesar de que tenemos que emitir opiniones todavía, ya hemos visto mejoras importantes en la rendición de cuentas y en la gestión de los Consejos. Mucho esfuerzo se ha invertido en preguntar a las comunidades que nivel de servicio desean y si están deseosas de pagar por ello. En el futuro, la norma de los planes de administración de activos deberá ser mucho más estricta. También debe reconocerse que un buen número de Consejos se están percatando de que enfrentarán grandes problemas financieros en el futuro y se están preparando para ello.

16. Conclusión

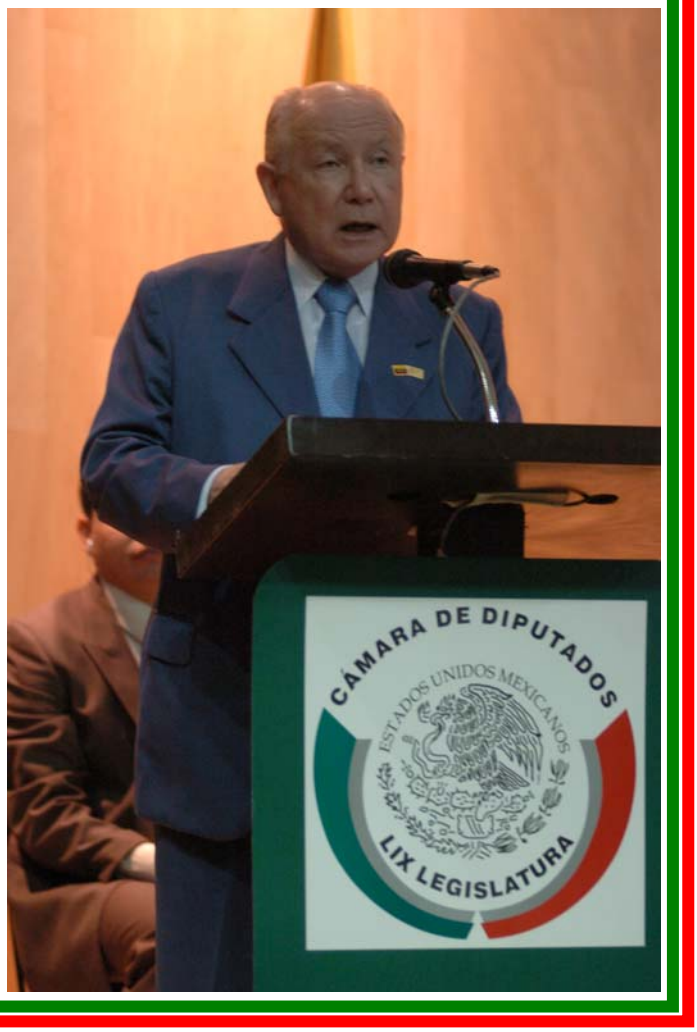
En esta ponencia se ha sintetizado el sistema de gobierno de Nueva Zelanda y el papel de nuestra oficina en el. También se han cubierto dos áreas en las que nuestro papel es bastante diferente al de las oficinas de Auditoría que operan según el Modelo Westminster. Sin embargo, es mucho todavía lo que nosotros y la comunidad internacional de auditoría debemos lograr.

Apoyamos decididamente la tendencia hacia normas internacionales de auditoría. Debemos trabajar juntos para lograr los mejores resultados. Ninguno tiene todas las respuestas, pero trabajando juntos estoy seguro que las encontraremos.

Un área que no he cubierto en esta plática pero que aprecio mucho es la relativa deficiencia de los informes globales de desempeño en la tarea de clarificar a la opinión pública sobre el cumplimiento de los programas. Mientras que hemos invertido mucho esfuerzo en los informes financieros, ello no es suficiente desde el punto de vista del sector público. Los informes no financieros (de desempeño) son mucho más importantes. ¿Han logrado las entidades públicas lo que el ciudadano desea? Y ¿Puede el ciudadano deducir de los informes anuales de las entidades públicas que esto de hecho ha ocurrido? Demasiado esfuerzo se aplica a informar lo que es muy fácil de medir en lugar de evaluar lo que ha sido logrado realmente.

Uno de los propósitos que tengo para mi período como Auditor General es el presenciar una mejoría en la información no financiera. En tanto que ya se ven algunas mejoras ellas son aún incipientes. Me gustaría contemplar mucho más esfuerzo internacional dirigido a ésta importante área en el futuro.

Dr. Clodosbaldo Russián Uzcátegui



CONTADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA.

Realizó estudios de Derecho y Economía en la Universidad Central de Venezuela; asimismo hizo estudios especiales a nivel técnico en las áreas de Legislación Fiscal y Administración Pública en la Escuela Nacional de Hacienda.

En el ámbito nacional, ha ocupado importantes cargos en la administración pública de su país, destacándose las siguientes: Fundador de la Superintendencia Nacional de Control Interno y Contabilidad Pública, en donde ocupó distintos puestos de alta relevancia; Contralor Interno en la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad; Contralor del Municipio Libertador del Distrito Federal; Contralor del Municipio Sucrio del estado Miranda; Comisario Fundador de la Fundación Universidad Central de Venezuela; Director de Administración; Asesoría Administrativa y Asesoría Técnica en la Universidad Central de Venezuela; y Subcontralor Municipal del Distrito Federal.

Asimismo, ha ejercido diversas funciones en el sector privado, especialmente en el área bancaria. Actualmente ejerce el cargo de Contralor General de la República habiendo sido designado por la Asamblea Nacional Constituyente en el año de 1999 y ratificado por la Asamblea Nacional en el año 2000 por un periodo de siete años.

Conforma, junto con el Fiscal General de la República y el Defensor del Pueblo, el Consejo Moral Republicano, del cual fue su Presidente durante el año 2003. El Fue hasta hace muy poco, Presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores OLACEF, cargo que ejerció por un periodo de dos años.

Actualmente es miembro del Comité Directivo de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadores Superiores, INTOSAI, cargo en el que participa con la representación de la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela; la cual fue elegida hasta el año 2010 y también de la Comisión de Administración y Finanzas de esa Organización.

Ostenta la orden al mérito en el trabajo en primera clase; en esta ocasión la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, tiene el honor de recibirlo en este Foro Internacional de Fiscalización.

B.11 MODELOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR. EL CASO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.

Intervención del Dr. Clodosbaldo Russián Uzcatégui
Contralor General de la República Bolivariana de Venezuela

1. Introducción. 2. Hitos de la fiscalización superior. 3. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 4. Ley Orgánica de la Contraloría de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

Introducción

La fiscalización superior en Venezuela ha estado marcada por un importante proceso de evolución y modernización durante más de seis décadas, dos actores fundamentales han propiciado esta evolución: la propia Contraloría General y el Estado.

La Contraloría General venezolana ha venido madurando una concepción del control fiscal enriquecida, sin lugar a dudas, por la experiencia nacional e internacional, la discusión teórica, el análisis doctrinario y la jurisprudencia, ha perseverado en un esfuerzo constante y siempre actualizado por mantenerse al día con las nuevas tendencias en materia de control fiscal, a la que contribuyeron también los aportes y recomendaciones formulados en Congresos de los Organismos Superiores de Control, de manera particular, la Declaración de Lima, suscrita por las Entidades Superiores miembros de la INTOSAI, en 1977, durante su IX Congreso Internacional.

El segundo actor es el Estado, que especialmente en los últimos tiempos ha impulsado importantes reformas relacionadas con la estructura, organización y normativa en materia de control, con miras a modernizarse y adaptarse a los cambios del mundo actual.

Este proceso ha dado lugar a importantes instrumentos normativos e incidió en la formulación de la actual Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, la cual recoge de manera precisa los avances realizados hasta el momento, consolida la autonomía del organismo contralor e instaura el sistema de control fiscal nacional.

Hitos de la fiscalización superior en Venezuela

Varios son los hitos que marcan el proceso de evolución de la fiscalización superior en Venezuela y que mencionaremos muy brevemente a los fines de ubicarnos históricamente en el proceso de modernización del control fiscal.

Las tres llaves

Mediante este instrumento, la Hacienda Real en Venezuela se organiza de manera muy similar a la de la Casa de Contratación de Sevilla. Se establece un sistema de contabilidad con un cierto perfeccionamiento teórico y un mecanismo de control mediante el Arca de las tres llaves. El procedimiento más confiable conocido hasta ese momento para detectar el fraude era el sistema contable conocido como Cargo y Data el cual estuvo en vigencia en Venezuela durante casi todo el período colonial hasta el año 1790 cuando fue sustituido por el sistema de Partida Doble.

El primer libro de la Real Hacienda de la provincia de Venezuela data del 29 de abril de 1529 y se inicia con un asiento "de lo recaudado de Juan de Ampíes y su gente al tiempo que el Gobernador Micer Ambrosio desembarcó en esta tierra". Dos meses después del arribo de la primera expedición de los Belzares, capitaneada por el Gobernador Ambrosio Alfínger, se llevan a cabo en Coro los registros de las cuentas de la Real Hacienda, a cargo de un Tesorero, un Contador y un Factor y Veedor. Las funciones de estos tres Oficiales Reales eran reglamentadas por la Cédula instrucción promulgada el 17 de febrero de 1531, por la Reina Juana, conocida como Doña Juana la Loca. En la Cédula se precisaba que los Oficiales Reales estaban en la obligación de depositar en un Arca "todo el oro y las perlas que pertenecieran al Rey". El Arca tenía tres llaves con tres cerraduras diferentes, correspondiendo a cada Oficial una de las llaves.

Se advertía que nadie podía sacar "ningún oro, ni perla, ni moneda" del Arca sin la concurrencia y presencia de los Tres Oficiales Reales. De esa manera se evitaba el fraude y el manejo doloso.

Al unísono de las tres llaves, habían tres libros; el Particular de cada uno de los Oficiales Reales: el Común y General y el Libro de Acuerdos. Los Oficiales Reales llevaban en un libro las cuentas por separado las cuales eran trasladadas posteriormente a un Libro Común y General. Nada podía colocarse o extraerse del Arca si antes no se registraba en el susodicho libro, a presencia del Gobernador.

En el Libro de Acuerdos (que permanecía en poder del Tesorero) se asentaba todo lo tocante a Hacienda que acordaran los Oficiales Reales.

Estaba totalmente prohibido a los Oficiales Reales (el Tesorero, el Contador y el Factor y Veedor), en tiempo alguno tratar o contratar por sí o en compañía de otros "con maravedís ni otras cosas", directa ni indirectamente, en público o en secreto, so pena de incurrir en la multa de cien mil maravedís por cada vez que lo hicieren. Tampoco podían cambiar de residencia sin una licencia especial, y cuando tuvieren necesidad de ausentarse del pueblo debía ser por causa justa, necesaria y aprobada por la justicia.

Se ordenaba un tanteo general de las cuentas semestralmente, y los Oficiales Reales debían enviar el resultado de la Corte en el primer navío que zarpara con destino a España. El cuño con el cual se marcaba el oro tenía que depositarse en el Arca de las tres llaves, y para sacarlo se requería la presencia y el consentimiento pleno de los tres Oficiales Reales. Se recomendaba que en el Acta debía permanecer un libro copiador de Oficios, donde se anotaba la correspondencia enviada por la Corte y las respuestas a esos despachos.

La Real Cédula del 17 de febrero de 1531 constituye el documento revelador del esmero y la vigilancia de España en el control y manejo de la administración de sus posesiones de ultramar. Es, en realidad, el antecedente histórico, de sus obvias diferencias, de lo que hoy es y representa la Contraloría General de la República. De allí, precisamente, el símbolo de las tres llaves.

Creación de la Contraloría General de la Nación

En año 1938 con la promulgación de la nueva Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, se creó la Contraloría General de la Nación, con base a las recomendaciones formuladas por la misión de Edwin Kemmerer, misión no gubernamental constituida básicamente por expertos monetaristas yfiscales, que había estado en varios países de América Latina.

Rango Constitucional

Es con la reforma de la Constitución de 1947, 9 años después, cuando la Contraloría adquirió rango constitucional; sin embargo, el golpe militar acontecido en el año 1948, hizo que este instrumento legal tuviera una efímera efectividad y así permaneció hasta el fin del régimen dictatorial en el año 1958, cuando se le da paso al sistema democrático.

Constitución de 1961

Con la promulgación de la Constitución en el año 1961, la Contraloría adquiere la figura de Órgano Auxiliar del Congreso, se le consagra su rango constitucional y autonomía funcional. Asimismo pasa a denominarse Contraloría General de la República.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República

El objetivo básico perseguido por todos los contralores que estuvieron al frente del Organismo desde el inicio de la etapa democrática, lo constituyó la promulgación de un instrumento legal acorde con la función de control moderna. Sin embargo, en el transcurso de más de una década los esfuerzos habían resultado infructuosos, quizás por falta de voluntad política por parte de las organizaciones representadas en el extinto Congreso Nacional, o por ausencia de una coyuntura que propiciara la promulgación de un instrumento que permitiera dotar a la Contraloría de una Ley Orgánica.

Es en el año 1975 cuando la Contraloría venezolana ve cristalizado su esfuerzo. Nuestra primera Ley Orgánica incorporó, además del ejercicio del control previo, exámenes de cuentas de ingresos, gastos y bienes; el control inspectivo y las auditorías de legalidad y regularidad; el control de gestión con su correspondiente verificación del cumplimiento de metas, objetivos y planes, evaluación de programas, así como de la eficacia, eficiencia y economía con que operan los entes públicos. Y de manera especial contempló un procedimiento novedoso para la época denominado averiguaciones administrativas, que conllevaba investigaciones y sanciones en aquellos casos en que surgieren indicios de que funcionarios públicos o particulares que tengan a su cargo la administración, manejo o custodia de bienes, hayan incurrido en errores, omisiones o negligencias.

Reformas de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (1984-1995)
En 1984 se promovió una reforma a Ley Orgánica de la Contraloría General, que fortaleció el proceso de averiguaciones administrativas, y vino a constituir un paso adelante en la consolidación de los sistemas de control interno, al delegar en estos la potestad de abrir y sustanciar averiguaciones administrativas, como mecanismo de complementación entre dichos sistemas y el control externo que le corresponde a la Contraloría.

Otro avance significativo en el campo de la fiscalización, se logró con la reforma de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República en el año 1995, la cual propulsó el traspaso al ejecutivo del control previo, la contabilidad fiscal, la centralización contable y el registro de empleados públicos, liberación que permitió fortalecer el carácter auditor, preventivo, normativo y sistematizador de su gestión

fiscalizadora. Esta reforma también enfatizó que la Contraloría es el órgano rector de los sistemas de control interno y externo de la administración pública nacional central y descentralizada.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

En el año 1998 se inició bajo la responsabilidad de la Asamblea Nacional Constituyente un proceso que coadyuvo mediante debates abiertos, a la articulación y perfeccionamiento de la nueva Constitución de nuestra República Bolivariana, que establece que Venezuela es un Estado democrático, y social de Derecho y de Justicia. Es un Estado federal descentralizado y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.
De acuerdo con el artículo 136 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada mediante Referéndum Consultivo en 1999, el Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, Estadal y Nacional, y este último en cinco poderes, a saber el Poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral, rompiendo así con el esquema clásico de los tres poderes.

La Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República son los órganos que integran el Poder Ciudadano, según el artículo 273 de la Constitución, cuya concepción está fundamentada en el histórico planteamiento del Poder Moral propuesto por nuestro Libertador Simón Bolívar en el Proyecto de Constitución presentado al Congreso de Angostura el 15 de febrero de 1819.

El Poder Ciudadano se ejerce por el Consejo Moral Republicano integrado por el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la República y el Contralor General de la República, y de acuerdo con el artículo 278 de la CRBV promoverá todas aquellas actividades pedagógicas dirigidas al conocimiento y estudio de la constitución, al amor a la patria, a las virtudes cívicas y democráticas, a los valores trascendentales de la república y a la observancia y respeto de los derechos humanos. El Presidente del Consejo tiene la obligación de presentar un informe anual ante la Asamblea Nacional y convocar al Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, que se encarga de evaluar la gestión realizada y postular para su elección a los miembros candidatos para este mismo poder.

Los tres órganos que ejercen el Poder Ciudadano tienen a su cargo, de conformidad con la Constitución y con la ley, prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa, velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado; e, igualmente, promover la educación como proceso creador de la ciudadanía así como la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo.

De ellos, la Defensoría del Pueblo tiene a su cargo la promoción, defensa y vigilancia de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos, además de los intereses legítimos, colectivos o difusos de los ciudadanos y ciudadanas.
El Ministerio Público tiene entre sus atribuciones garantizar en los procesos judiciales los derechos y garantías constitucionales, la celeridad y buena marcha de la administración de justicia, el juicio previo y el debido proceso.

Y 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.

Conforme lo establecido en el artículo 279 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el Consejo Moral Republicano convocará un Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, el cual estará integrado por representantes de diversos sectores de la sociedad; adelantará un proceso público de cuyo resultado se obtendrá una terna por cada órgano del Poder Ciudadano, la cual será sometida a la consideración de la Asamblea Nacional. Esta, mediante el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, escogerá en un lapso no mayor de treinta días continuos, al o a la titular del órgano del Poder Ciudadano que esté en consideración. Si concluido este lapso no hay

acuerdo en la Asamblea Nacional, el Poder Electoral someterá la terna a consulta popular. En caso de no haber sido convocado el Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, la Asamblea Nacional procederá, dentro del plazo que determine la ley, a la designación del titular del órgano del Poder Ciudadano correspondiente.

Con la Constitución se reordenan los poderes y las instituciones fundamentales del Estado democrático de derecho. En ese reordenamiento y reinstitucionalización de la República, esta Entidad Contralora se convierte, de órgano auxiliar del antiguo Congreso de la República en un organismo dotado de la más amplia autonomía funcional, administrativa y organizativa, y con la potestad reglamentaria para definir su estructura y funcionamiento; y en el ejercicio de sus funciones, no esta subordinada a ningún órgano del poder público. La universalidad del control queda instituida plenamente y se garantiza la más amplia participación de los ciudadanos. Asimismo el Sistema Nacional de Control Fiscal queda fortalecido y adquiere rango constitucional.

Ley Órgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal

Para consolidar estos cambios la Contraloría General de la República frente a su compromiso de liderar el Control de Estado en el marco del Sistema Nacional de Control Fiscal, participó activamente para concretar el proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, instrumento aprobado por la Asamblea Nacional y publicado en la Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17 de diciembre de 2001.

El novedoso marco legal abre el camino al desarrollo del Sistema Nacional de Control Fiscal, al perfeccionamiento de los mecanismos de fiscalización y a preparar las condiciones para hacer más viable la participación de los ciudadanos en el ejercicio de la función contralora.

La Ley en sus Disposiciones Fundamentales, establece los requisitos para ser designado Contralor General de la República, quien debe ser venezolano por nacimiento, sin otra nacionalidad, mayor de treinta años de edad, estado seglar, tener un mínimo de 15 años de graduado en alguna de las profesiones siguientes: Derecho, Economía, Contaduría Pública, Administración Comercial, o Ciencias Fiscales, y poseer experiencia no menor de 10 años en el ejercicio de cargos directivos en los órganos de control fiscal del sector público. Igualmente consagra la Ley las normas en materia de elaboración y ejecución del presupuesto que garantiza la autonomía de la Contraloría General; y la organización de la CGR y el régimen de personal.

En relación con el Sistema Nacional de Control Fiscal, la Ley estable la definición, instrumentos y órganos del Sistema, y consagra a la Contraloría General de la República como rector del Sistema. En tal sentido, define el Sistema Nacional de Control Fiscal como el conjunto de órganos, estructuras, recursos y procesos que, integrados bajo la rectoría de la Contraloría General de la República, interactúan coordinadamente a fin de lograr la unidad de dirección de los sistemas y procedimientos de control que coadyuven al logro de los objetivos generales de los distintos entes y organismos sujetos a esta Ley, así como también al buen funcionamiento de la Administración Pública. Establece que el Sistema tiene como objetivo fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar eficazmente su función de gobierno, lograr la transparencia y la eficiencia en el manejo de los recursos del sector público y establecer la responsabilidad por la comisión de irregularidades relacionadas con la gestión de las entidades. Es importante señalar que los órganos de control fiscal (la Contraloría General de la República, la Contraloría 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 los entes públicos), la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, las máximas autoridades y los niveles directivos y gerenciales de los órganos y entidades públicas, y los ciudadanos, en el ejercicio de su derecho a la participación en la función de control de la gestión pública, integran el Sistema Nacional de Control Fiscal.

Otorga la potestad al Contralor General de la República para dictar las normas destinadas a fomentar la participación ciudadana, con especial énfasis en la atención de las iniciativas de la comunidad para participar en el control fiscal; ordenar, dirigir, sistematizar y evaluar las denuncias; establecer las estrategias que promocionen la participación ciudadana en la vigilancia del control fiscal; y promover los mecanismos de control ciudadano en proyectos de alto impacto económico, financiero y social.

La Ley establece la designación de los titulares de los órganos de control fiscal mediante concurso público, quienes no podrán ser removidos o destituidos del cargo sin la previa autorización del Contralor General, faculta al Contralor General para reglamentar y revisar tales concursos, e imponer sanciones, en caso de que se detecten irregularidades.

Es importante destacar que atribuye el carácter vinculante a las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría o de cualquier actividad de control que hayan sido autorizadas por los titulares de los órganos de control fiscal externo y limita los conceptos de gastos que podrán ser calificados como de seguridad y defensa del estado.

En cuanto al título referido a las Potestades de Investigación de las Responsabilidades y de las Sanciones, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal consagra la potestad de todos los órganos de control fiscal para realizar investigaciones con fin de verificar la ocurrencia de actos, hechos u omisiones contrarios a disposiciones legales o sublegales que pudieren dar lugar a acciones fiscales, tipifica treinta (30) supuestos generadores de responsabilidad administrativa. Reserva sólo al Contralor General la posibilidad de imponer las sanciones de suspensión del ejercicio del cargo sin goce de sueldo por un período no mayor de 24 meses; destitución, la cual deberá ser ejecutada por la máxima autoridad; e inhabilitación para el ejercicio de la función pública hasta por un máximo de 15 años. Prevé que la Contraloría llevará un registro de inhabilitados, a ser consultados por las máximas autoridades antes de proceder a designar un funcionario público. Establece un procedimiento administrativo único para la determinación de responsabilidades, el cual es realizado de forma oral, pública y breve.

Por otra parte prevé la posibilidad de que el Contralor General disponga la presentación periódica de declaraciones juradas de patrimonio;

Hoy la Contraloría venezolana no es una entidad al servicio del gobierno o de parcialidad política alguna y está dotada de un moderno basamento jurídico, se yergue como un organismo constitucionalmente autónomo, al servicio del Estado Democrático y de la sociedad venezolana, cuyo fin primordial es velar por la correcta y transparente administración del patrimonio público y luchar contra la corrupción; apegada a los indeclinables principios y valores de objetividad, imparcialidad, apoliticismo y ética. Su visión es:

> "Consolidarse como fuerza y referencia moral de la República e instrumento eficaz de la sociedad venezolana, en el ejercicio de su derecho a controlar la Administración Pública, contribuyendo efectivamente a la revitalización y reordenamiento del poder público, así como al fortalecimiento del Estado democrático, social, de derecho y de justicia".

Finalmente, deseo dejar entre ustedes las palabras de nuestro Libertador Simón Bolívar:

> "La Hacienda Nacional no es de quienes gobiernan. Todos aquellos a los que habéis hecho depositarios de vuestros intereses, tienen la obligación de deciros el uso que de ellos han hecho".

Sr. Giorgio Clemente

PRESIDENTE DEL COMITÉ ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO.

Es licenciado en derecho por la prestigiosa Universidad de Roma, donde obtuvo un diploma de perfeccionamiento en derecho del trabajo.

Su experiencia en el ámbito profesional es vasta. De 1962 a 1972 ocupó diversos cargos directivos en los ministerios de Defensa, Correos, Obras Públicas y Transportes. De 1972 a 1992 fue magistrado del Tribunal de Cuentas italiano siendo asignado al servicio de Relaciones Internacionales y Comunitarias, y al mismo tiempo a la primera sección jurisdiccional de cuentas públicas y a la oficina encargada de la coordinación de los controles a posteriori.

Como representante del Tribunal de Cuentas italiano participó a partir de 1974 en los trabajos del INTOSAI y del EUROSAI. Así como en las reuniones de los agentes de enlace, las entidades fiscalizadoras superiores y del Comité de Contacto de los presidentes.

De 1976 a 1980 fue jefe del Servicio Jurídico del Ministerio de Comercio Exterior y trabajó de asistente en el Colegio de Interventores del International Institute for Management of Technology de la OCDE.De 1981 a 1992 ocupó los cargos de asesor jurídico en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Presidente del Colegio de Interventores de la Universidad de Bolonia. Miembro del Comité Ministerial de Coordinación de los Fondos Estructurales en Italia y controlador del Instituto Nacional de Estadística de Italia.

Miembro desde el primero de enero de 1993 del Tribunal de Cuentas Europeo. Se encargó primero de la fiscalización en el ámbito del Feoga-Garantía (procedimientos de gestión y control presupuestario y asuntos generales). Y desde el primero de enero de 1996 al 8 de marzo del 2000, del sector Fondos Europeos de Desarrollo. A partir de marzo de 2000 hasta el 30 de abril de 2004, fue decano del Grupo de Fiscalización II y responsable de la fiscalización del ámbito regional y del fondo de cohesión. Desde 2004, tras la reforma del Tribunal de Cuentas de Europa, es Presidente del Comité Administrativo del Tribunal de Cuentas Europeo.

Es autor de varios artículos científicos sobre contabilidad pública publicados en Italia y en el extranjero. Asimismo, de 1962 a 1975 trabajó de asistente de la cátedra de derecho privado en la Universidad de Roma y es profesor desde 1984 de la Escuela Superior de la Administración Pública Italiana.

B.12 EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO Y SUS RELACIONES CON LAS DEMÁS INSTANCIAS INSTITUCIONALES Y CON LA OPINIÓN PÚBLICA.

Intervención del Sr. Giorgio Clemente
Miembro de la Corte Europea de Auditores y
Presidente de su Comité de Administración

1. Introducción. La función del Tribunal de Cuentas dentro del ordenamiento europeo. 2. El mandato de fiscalización originario y su evolución. 3. La "asistencia" a la autoridad presupuestaria y el procedimiento de aprobación de la gestión. El modelo de "single audit". 4. Relaciones con la administración auditada: el procedimiento contradictorio. 5. Comunicación externa de las actividades.

1. Introducción. La función del Tribunal de Cuentas dentro del ordenamiento europeo.

Los objetivos específicos de la fiscalización consisten en "la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información, tanto a los poderes públicos como al país, mediante la publicación de informes objetivos…". Esta definición, contenida en el Preámbulo de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización que fue adoptada en 1977 por la INTOSAI, sintetiza la función esencial del control, que reside en examinar la actividad de los responsables de la gestión desde una doble perspectiva: mejorar sus resultados y rendir cuentas de la utilización de los fondos públicos, directamente a los órganos depositarios de la legitimidad democrática e indirectamente a los contribuyentes.

El Tribunal de Cuentas Europeo, en cuanto órgano de control externo de las finanzas europeas, se inserta también en un circuito institucional, que abarca, por un lado, el Parlamento Europeo y el Consejo en su calidad de autoridad presupuestaria, y, por otro, la Comisión como instancia responsable de la ejecución del presupuesto. La información a la opinión pública tiene lugar por medio de la publicación de informes, en su sitio web y en el Diario Oficial. Los informes y los comunicados de prensa que les acompañan se transmiten además a los medios informativos nacionales e internacionales.

Conviene aclarar cuanto antes que el Tribunal de Cuentas Europeo no dispone de funciones jurisdiccionales, por lo que sus informes y dictámenes carecen de poder sancionador directo. Ello no obsta para que los trabajos del Tribunal ejerzan un impacto (indirecto) en la gestión, puesto que las instituciones tienen la obligación de “conformarse” a las observaciones de los controladores, obligación que desencadena una reflexión de la administración auditada sobre su propio funcionamiento y mecanismos “virtuosos” de autocorrección (como veremos más adelante con mayor detalle). Sigue siendo válida pues la magnífica intuición del Presidente Kuschner quien definió al Tribunal como la "conciencia financiera de la Unión". Lo propio de la conciencia no es imponer, sino sugerir y aconsejar.

Siguiendo las indicaciones de los organizadores de esta Conferencia, a los que agradezco el honor que me han dispensado con su invitación, comenzaré mi intervención describiendo la misión de control del

Tribunal y, a continuación, sus relaciones con las instancias mencionadas. Al no poder agotar el tema, tengo el propósito de acentuar sobre todo los aspectos evolutivos y los puntos problemáticos, que hoy en día constituyen el núcleo del debate interinstitucional y que, por ello, resultan más interesantes para un público "entendido".

2. El mandato de fiscalización originario y su evolución.

La misión originaria del Tribunal, según se establece en el Tratado constitutivo de 1975, preveía tanto el examen de la legalidad y regularidad de los ingresos y los gastos como la auditoría de la buena gestión financiera. La primera actividad se refiere a la conformidad a las normas de los actos de liquidación y entrega de los ingresos y de los actos de compromiso y pago de los gastos (es preciso señalar al respecto que el Tribunal no distingue entre regularidad contable y legitimidad, al considerar ambas como parte de un único concepto de "auditoría financiera"). En cuanto a la segunda actividad, se admite comúnmente, pese a faltar una definición normativa de la expresión "buena gestión", que tiene como objetivo determinar si se han alcanzado los objetivos de gestión y, en ese caso, en qué medida y a qué precio.

El control de la legalidad y la regularidad no basta por sí sólo, ya que el cumplimiento de las normas no impide el uso irracional de los recursos.

En cambio, una operación (o un conjunto de operaciones que formen parte de una actividad de gestión compleja), no puede reflejar una buena gestión si no resulta conforme, ante todo, a las exigencias de la legalidad.

Tales exigencias constituyen por tanto el límite inferior de la auditoría de la gestión, mientras que el límite superior viene representado por la valoración de la oportunidad política de las decisiones que subyacen a la operación auditada, valoración que trasciende la esfera de actuación del órgano de control.

En la auditoría de la buena gestión, el órgano de control puede, sin embargo, evaluar los fundamentos de hecho de las decisiones tomadas, pronunciarse sobre la justificación económica de una política determinada, comprobar si los instrumentos utilizados son los más eficaces, si se han producido efectos secundarios imprevistos y no deseados, si no sería oportuno prever modificaciones en función de la evolución de las circunstancias y, si por último, la ejecución de la política examinada ha permitido alcanzar los objetivos fijados.

La auditoría de la buena gestión es la actividad que mayor relieve ha tenido en la experiencia institucional del Tribunal hasta el inicio de la década de los noventa.

La misión del Tribunal se vio ampliada en el año 1993 con la introducción en el Tratado de Maastricht de una Declaración de fiabilidad de las cuentas (DAS, según las siglas francesas) y de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. Fenómeno nuevo en el panorama comunitario (y en la experiencia fiscalizadora de los Estados miembros, salvo en el caso de la National Audit Office británica, de la Algemene Rekenkamer de los Países Bajos y, a partir de 2006, de la Cour des comptes francesa), esta declaración responde a las mismas exigencias del sector privado, es decir, que los registros contables correspondan a la totalidad de las operaciones y que reflejen fielmente las vicisitudes financieras de la organización.

La DAS se inserta por su naturaleza en la categoría de controles financieros (o de "conformidad") y consta de dos partes diferentes, referidas respectivamente a la presentación regular de las cuentas y a la legalidad de las operaciones subyacentes.

La Declaración de fiabilidad de las cuentas, que acompaña justamente al informe consolidado, asume la forma de una opinión sobre el registro exacto de las transacciones (veracidad de los registros contables), análoga a la emitida en el sector privado por las empresas de auditoría; no se trata de una certeza, ya que ésta sólo podría obtenerse tras analizar todas las operaciones (lo cual no resultaría aconsejable por su relación coste/beneficio del todo desfavorable), sino de una "opinión", basada en la verificación de una muestra de operaciones que se considera representativa de la totalidad y se constituye mediante métodos estadísticos a partir del conjunto de operaciones de la organización.

Las verificaciones realizadas en el contexto de la DAS deben respetar los principios de la revisión de cuentas de las empresas, confirmados por las asociaciones profesionales del sector (normas IFAC, etc.): integridad (todas las operaciones deben estar contabilizadas); realidad de las operaciones y del patrimonio (todos los registros se fundan en un hecho generador que atañe al período considerado); correcta determinación del valor (las operaciones de ingresos y gastos y los elementos del activo y del pasivo se contabilizan por su justo valor, teniendo en cuenta el principio de prudencia); presentación "transparente" de la información, etc. La certificación ofrece también datos sobre la situación financiera y patrimonial de la organización auditada, sobre los vencimientos y el volumen de los flujos financieros e, igualmente, sobre las posibilidades reales de mantener las obligaciones asumidas desde el punto de vista político, tanto a breve como a largo plazo. Se toman en consideración pues elementos que no afectan solamente a la regularidad de las cuentas, sino que podrían impedir que éstas reflejaran "fielmente" y en su integridad (el true and fair view de la terminología anglosajona) la situación financiera al término del ejercicio.

Una operación lógica conceptualmente diferente es la certificación de la legalidad de las distintas operaciones que constituyen la base de las cuentas. Se trata también de una compliance audit (auditoría de conformidad a las normas). De hecho, es necesario determinar si las distintas operaciones son conformes a los parámetros normativos en los que se basan: disposiciones sustantivas (reglamentos sectoriales, convenciones, acuerdos, contratos) y disposiciones contables (nomenclatura presupuestaria, Reglamento financiero, normas internas de gestión).

A diferencia del auditoría de la gestión, que se lleva a cabo en un lapso temporal apto para el seguimiento de la actividad de gestión en su conjunto, la certificación de las cuentas se refiere a un determinado ejercicio financiero, motivo por el cual el Tribunal decidió de inmediato que debía tener una periodicidad anual. El artículo 129, apartado 4, del nuevo Reglamento Financiero n° 1605/2002 dispone actualmente que la DAS acompañe las cuentas consolidadas, cuya presentación está prevista cada año antes del 31 de octubre, a más tardar. De este modo la DAS está unida, temporalmente, a la decisión del Parlamento acerca de la aprobación de la gestión de la Comisión (de la que trataré con detalle más adelante: el artículo 276, tal y como ha sido modificado por el Tratado de Amsterdam, contiene en la actualidad una disposición expresa al respecto.

Los trabajos en apoyo de la DAS comprenden un programa de control directo de las operaciones. El método de muestreo aplicado es el denominado MUS (Monetary Unit Sampling = método de muestreo por unidad monetaria), basado en las probabilidades de extracciones proporcionales a las dimensiones de las operaciones. La muestra se constituye separadamente para los compromisos y para los pagos.

La primera DAS se presentó en noviembre de 1995 en relación con las cuentas (y las operaciones correspondientes) de 1994. Con el paso del tiempo la DAS ha experimentado una evolución: se ha mantenido la vertiente de la fiabilidad de las cuentas, pero la vertiente de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes, que ha dado lugar a intensos debates, está sujeta a cambios.

En primer lugar, se ha abandonado la medición cuantitativa constituida por el "porcentaje de error" probable (extrapolado a partir de la muestra de operaciones examinadas), que daba lugar a equívocos particularmente en la prensa (pero también en el Parlamento mismo) por su supuesta coincidencia con el fraude. Su publicación terminó a partir de la DAS correspondiente al ejercicio 1997.

En segundo lugar, la Declaración contiene asimismo desde 1998 observaciones específicas sobre los "principales ámbitos" operativos de gasto. La DAS global es pues el resultado de la "consolidación" de las distintas observaciones específicas. Ya en relación con los ejercicios 1996 y 1997, se habían añadido a la DAS global análisis específicos para los dos ámbitos principales de gasto (fondos agrícolas y fondos estructurales). Esta disposición figura ahora en el artículo 248, tal y como ha sido modificado por el Tratado de Niza. No se han previsto en cambio observaciones específicas por ámbito geográfico.

Asimismo, a partir del Libro blanco sobre la reforma administrativa de la Comisión (abril de 2000), dicha institución ha iniciado la modernización de sus estructuras y procedimientos, incluida la reorganización del sistema contable y del sistema de control interno, lo cual ha modificado, por llamarlo así, el environnement (el "entorno") de fiscalización del Tribunal. De eso se deduce la necesidad de que la DAS tenga en cuenta el nuevo sistema. En consecuencia se ha afirmado el principio que los elementos de prueba en apoyo de la DAS no pueden limitarse a los simples resultados de las pruebas de confirmación (control de las operaciones). Cada una de las "observaciones específicas", además de fundarse en las verificaciones habituales de las operaciones, deriva actualmente de otras tres fuentes: 1) evaluación de los sistemas de control y supervisión tanto de la Comisión como de los Estados miembros (con arreglo a análisis de riesgo específicos); 2) evaluación de los resultados de los controles realizados en su caso por otros auditores; 3) examen de las declaraciones y de los informes anuales de los directores generales de la Comisión (establecidos conforme al artículo 82 del Libro blanco).

En la actualidad las pruebas de confirmación, destinadas a corroborar las constataciones fruto del examen del funcionamiento de los sistemas, abocan en una evaluación cualitativa de conjunto, tendiente a identificar las causas de los errores y los factores que pueden impedir la aparición de nuevos errores en el futuro.

La autoridad presupuestaria (Parlamento y Consejo) ha manifestado su interés por esta DAS "evolucionada" (del tipo, precisamente "cualitativo" y no "cuantitativo"), que permita, sin embargo, el seguimiento de los progresos conseguidos y su comparación, de un año a otro, en los diferentes ámbitos presupuestarios. Con esta perspectiva, el Tribunal se dispone a comparar sus análisis de riesgo con los aplicados por los servicios de la Comisión y a determinar, por consiguiente, los ámbitos de intervención a los que orientará de modo particular su propio examen. El Tribunal comparará además sus conclusiones sobre los controles efectuados, poniendo de relieve, de un ejercicio a otro, los aspectos de la gestión para los que se han adoptado medidas correctoras y los aspectos para los que estas medidas deben ser adoptadas por la Comisión o los Estados miembros, en particular cuando se trata de la gestión "compartida". En los diferentes ámbitos el Tribunal se esforzará por fundar sus análisis con indicadores pertinentes (destinados a medir el grado de regularidad de las operaciones de modo indirecto, a través de la eficiencia de los procedimientos).

3. La "asistencia" a la autoridad presupuestaria y el procedimiento de aprobación de la gestión. El modelo de single audit.

Estrechamente relacionada con la función de control del Tribunal está la de asistencia. Conforme al artículo 248 del Tratado, el Tribunal "asiste" al Parlamento y al Consejo en el ejercicio de sus funciones de control de la ejecución presupuestaria. Esta asistencia se desarrolla principalmente en el contexto del procedimiento de aprobación, acto que "libera" al ejecutivo con respecto a la gestión llevada a cabo y constituye el momento de cierre del procedimiento presupuestario.

No es casualidad que el Tribunal naciera a finales de la década de los setenta, coincidiendo con el reconocimiento de un mayor peso al Parlamento en esta materia. Y es por tanto en este procedimiento de aprobación de la gestión en donde el Tribunal presenta las propias observaciones sobre las cuentas del ejercicio transcurrido y sobre la gestión (la Declaración de fiabilidad y el informe al que acompaña). La aprobación de la gestión se basa, además del informe anual que ha de presentarse cada 31 de octubre a más tardar, en los informes especiales.

La decisión correspondiente es adoptada por el Parlamento, previa recomendación del Consejo (artículo 276 del Tratado). Aunque basada en las observaciones del Tribunal, la decisión no es un acto contable ni técnico, sino político, con lo cual no hay una relación automática entre los dos actos. La prueba es que en los diez últimos años, pese a que el Tribunal no ha presentado ninguna DAS enteramente positiva (debido a la falta de garantías razonables sobre los pagos, en particular los efectuados por los Estados miembros en favor de los beneficiarios finales), la aprobación sólo se ha rechazado una vez, en 1998 en relación con el ejercicio 1996, y ese rechazo no indujo inmediatamente a la dimisión de la Comisión Santer. Esta dimisión se produjo sin embargo el año siguiente, a resultas de un informe muy crítico presentado por un comité de expertos independientes ("sabios") nombrado por el Parlamento Europeo.

El Presidente del Tribunal presenta el informe anual al Parlamento reunido en sesión plenaria. A continuación comparecen ante la Comisión de Control Presupuestario (Co.Co.Bu.) los Miembros encargados de los respectivos capítulos.

En el marco de este procedimiento de aprobación, las autoridades encargadas de la gestión rinden cuentas de las medidas adoptadas para responder a las observaciones y recomendaciones formuladas por el Tribunal. Cuando no se produce una adhesión espontánea del Ejecutivo, el Tribunal señala a la autoridad presupuestaria los ámbitos en los que sus observaciones no han provocado en absoluto, o en grado suficiente, los cambios necesarios para garantizar una buena gestión de los fondos. La autoridad presupuestaria sacará las oportunas consecuencias de este hecho, no sólo desde el punto de vista normativo sino también en lo que atañe a la determinación de las mejoras que deben introducirse en la gestión. En su decisión de aprobación, el Parlamento expone también a la Comisión sus propias recomendaciones.

Por esta vía se han transmitido de hecho importantes “mensajes”, como los que condujeron a la mencionada reforma administrativa que se inició en el año 2000 y al refuerzo de los controles realizados por la Comisión del funcionamiento de los sistemas nacionales de supervisión por lo que se refiere a la gestión compartida con los Estados miembros.

El diálogo entre Tribunal y Parlamento no se agota con el acto de aprobación. El Presidente del Tribunal presenta al Parlamento el programa de trabajo (en el mes de marzo), en el cual se tiene en cuenta, entre otras cosas, el interés manifestado por esta última institución y por el Consejo en sus documentos relativos a la aprobación de la gestión. Los ajustes de la metodología DAS, que antes he expuesto brevemente, son en gran medida el resultado de las peticiones de información formuladas por el Parlamento.

Asimismo el Parlamento puede pedir en cualquier momento la opinión del Tribunal.

Un ejemplo reciente es el constituido por el dictamen 2/2004 sobre el modelo de auditoría única (single audit), que fue solicitado por el Parlamento en la Decisión sobre la aprobación de la gestión del presupuesto general correspondiente al ejercicio 2000.

Se trataba, según el Parlamento, de introducir un modelo de auditoría única aplicable al presupuesto de la Unión Europea en el que "cada uno de los niveles de control se basara en el anterior, con vistas a reducir la carga que recae sobre el objeto de la auditoría y aumentar la calidad de ésta, sin minar, no obstante, la independencia de las instancias de control en cuestión". El sistema debe operar según la lógica de obtener sinergias: cada uno de los niveles puede (debe) utilizar los resultados de los controles realizados por los demás. La acumulación de las contribuciones aportadas por las diversas instancias de control constituiría por consiguiente un patrimonio común.

El Tribunal asumió de forma ambiciosa este desafío para rediseñar todo el circuito de controles internos, individualizando los siguientes puntos negativos: falta de una estrategia global acompañada de objetivos claros y coherentes, ausencia de obligación impuesta formalmente a los controladores de tener en cuenta las verificaciones realizadas por otros; insuficiencia de la información comunicada por los Estados

miembros acerca de los resultados de sus controles. En los ámbitos de gestión compartida, los costes de realización de las verificaciones en gran parte corren a cargo de los Estados miembros, mientras que el beneficio revierte al presupuesto europeo. Los Estados miembros tienen por tanto escasos incentivos para dedicar suficientes recursos al control de los fondos comunitarios. Faltan datos además acerca del coste de los controles a cargo de los Estados miembros y, por consiguiente, del coste total de los controles relativos al presupuesto europeo. Por último se observan entre los distintos controles importantes diferencias en el plano cualitativo y falta de coherencia en lo relativo al enfoque, al alcance, al calendario, etc.

El Tribunal ha indicado por consiguiente los elementos que considera indispensables para garantizar un marco de control eficaz y eficiente: la fijación de principios y normas comunes; la proporcionalidad entre costes y beneficios en relación con el porcentaje de error considerado aceptable en cada ámbito; la combinación de objetivos específicos y complementarios para garantizar un nivel de controles apropiado a un coste razonable. Si se aplicaran principios y normas comunes, tanto en los Estados miembros como en las Instituciones, los controles internos deberían ofrecer garantías razonables (aunque no absolutas) de la legalidad y la regularidad de las operaciones y de que, asimismo, se respetan los principios de economía, eficiencia y eficacia. La estructura lógica en cadena (chain-based model) daría lugar a una serie de garantías "en cascada" en la que se insertaría en última instancia el Tribunal como órgano de control externo. En cuanto a los gastos sujetos a gestión compartida, la demostración de que existen sistemas de control y supervisión que mantienen el riesgo de irregularidades en los Estados miembros dentro de límites razonables permitiría a la Comisión ejercer esencialmente una función de supervisión, con lo cual se harían menos necesarias las inspecciones sobre el terreno practicadas a nivel central.

El Tribunal considera que la determinación del riesgo de irregularidad aceptable en los distintos ámbitos, así como las repercusiones en términos de costes, son valoraciones de carácter político que requieren por ello la participación del Parlamento y del Consejo.

La Comisión ha expuesto recientemente los desfases (gap assessment) entre el marco de control existente en los distintos ámbitos de gastos y los principios generales definidos por el Tribunal en su dictamen, y ha fijado las acciones necesarias y el calendario para llevarlas a cabo (roadmap para lograr un sistema integrado de controles).

4. Relaciones con la administración auditada: el procedimiento contradictorio

Las relaciones entre el órgano de control y la administración auditada están sujetas a un procedimiento de discusión bilateral o contradictorio conocido también por la expresión inglesa clearance procedure. Este procedimiento surte en principio un doble efecto: obligar al órgano de control a formular observaciones concretas y documentadas, por un lado, y permitir a la administración auditada a hacer frente a imputaciones específicas y a problemas concretos.

En el procedimiento contradictorio se clarifican las posiciones respectivas de las dos partes. Si bien no puede esperarse que las instituciones auditadas y el órgano de control mantengan puntos de vista perfectamente concordes, la divergencia de opiniones no debe referirse nunca a los hechos, ni a su análisis de conjunto, sino sólo a puntos concretos (por ejemplo, observaciones poco claras o faltas de objetividad o no corroboradas por pruebas, recomendaciones inadecuadas con respecto a la situación real, respuestas prolijas, confusas, expresadas con ánimo excesivamente polémico, etc.).

Formalmente la expresión "procedimiento contradictorio" no figura en el texto del Tratado. La exigencia de este procedimiento, y la necesidad de que se desarrolle por escrito, se deducen implícitamente, sin embargo, en el momento en que el Tratado impone al Tribunal la obligación de "publicar las respuestas

de las Instituciones" (artículo 248). En realidad, las respectivas posiciones se clarifican previamente en reuniones contradictorias "bilaterales" que tienen lugar en Brúcelas.

El Tratado no fija tampoco plazos ni modalidades precisas para el desarrollo del procedimiento. Tales indicaciones figuran en el Reglamento financiero n° 1605/2002, que fija un calendario para el informe anual (el 15 de enero para la transmisión de las observaciones a la Comisión y el 30 de septiembre para las respuestas), así como plazos para los informes especiales (dos meses y medios a partir de la transmisión de las observaciones preliminares; un mes después del fin del procedimiento escrito para la aprobación del informe). Las Disposiciones de aplicación del Reglamento interno del Tribunal de cuentas, por su parte, regulan la cuestión de la responsabilidad: en concreto, en nombre del principio de colegialidad, el artículo 63, apartado 1, prevé que los acuerdos firmados en una reunión de procedimiento contradictorio estarán supeditados a la aceptación por el pleno del Tribunal, puesto que, en cualquier caso, sólo de éste depende el texto definitivo de sus informes. De forma equivalente, el Colegio de la Comisión es el que debe adoptar las respuestas con carácter definitivo.

Naturalmente la ausencia de respuesta en los términos previstos, o el eventual desacuerdo sobre las observaciones del Tribunal, no pueden bloquear el proceso ulterior. En la primera hipótesis, el Tribunal se reserva de todas formas el derecho de publicar [sus informes especiales] (artículo 62, apartado 2, de las Disposiciones de aplicación). En la segunda, el Tribunal es libre de publicar sus propios comentarios sobre las respuestas de las instituciones (artículo 63, apartado 2 de las Disposiciones de aplicación). Esto ha sucedido tan sólo en casos excepcionales.

El conjunto del procedimiento se desarrolla sobre la base de un acuerdo interinstitucional (formalizado en un intercambio de notas -el primero de los cuales se remonta al 1982- actualizado periódicamente) y se funda en los principios de lealtad recíproca. Por un lado, la responsabilidad de las relaciones con el Tribunal debe situarse en el nivel jerárquico apropiado. Por otro, el Tribunal se obliga a no modificar el texto posteriormente al procedimiento contradictorio (ni mucho menos a añadirle elementos nuevos), aunque puede decidir suprimir determinados pasajes después del procedimiento y, por consiguiente, de eliminar los correspondientes pasajes de las respuestas de las Instituciones.

En la práctica, las cosas no siempre funcionan como disponen las normas en vigor, ya tengan carácter reglamentario o se basen en pactos. Las respuestas de la Comisión se envían a menudo con retraso y no son "oficiales", al no llevar la firma del Comisario de Presupuestos. En algunos casos ha sucedido que al no haber concordado el Tribunal su punto de vista con una instancia suficientemente representativa de la Comisión, ésta ha tenido la posibilidad de separarse de las decisiones acordadas durante las reuniones contradictorias, por lo que el Tribunal se ha encontrado en la situación de tener que trabajar sobre la base de la incertidumbre. En consecuencia, ha sido necesario reclamar el respeto de las reglas. En 1997, el Presidente del Tribunal escribió al entonces Comisario de Presupuestos para recordarle el espíritu y la letra de los acuerdos en vigor. Hoy en día, el Miembro del Tribunal "coordinador" de los procedimientos contradictorios tiene un mandato de negociar con la Comisión, en el cual se formaliza el procedimiento desde la notificación de constataciones preliminares (que constituyen los antecedentes en que se basa la redacción de los proyectos de informe), se reafirma la conveniencia de mantener los contactos bilaterales al nivel adecuado (también en el caso de celebrarse reuniones preliminares a las verdaderas reuniones contradictorias), y se recuerda la necesidad de respetar los términos puestos en el Reglamento Financiero.

Conviene señalar, por último, que no existe procedimiento contradictorio con los Estados miembros: a tenor del Reglamento Financiero, su participación es posterior a la adopción del informe por el Tribunal. La Comisión es la encargada de comunicar a los Estados miembros los elementos del informe relativos a la gestión de los fondos de los que son responsables; los Estados miembros disponen de sesenta días para responder a la Comisión, la cual transmite posteriormente una síntesis de las respuestas al Tribunal, al Consejo y al Parlamento el 15 de febrero a más tardar (artículo 143 del Reglamento financiero).

5. Comunicación externa de las actividades.

En 2002 el Tribunal adoptó una política en materia de comunicación externa de sus actividades (es decir, a la opinión pública y los medios de comunicación). La finalidad principal reside en garantizar que los resultados de los trabajos del Tribunal sean conocidos y entendidos no solamente por los técnicos, sino también por los beneficiarios de las ayudas y, de forma más general, por los ciudadanos. El Tribunal se propuso por tanto lo siguiente: formular objetivos de auditoría claros y completos, si es posible centrados en cuestiones clave; extraer conclusiones relacionadas con dichos objetivos, enmarcadas en el contexto idóneo y corroboradas por los resultados de las verificaciones realizadas; utilizar un lenguaje inequívoco y de fácil lectura (aclarando el impacto de las constataciones negativas y el alcance de los resultados positivos). Es necesario poner de relieve las medidas correctoras y, en el ámbito del follow-up o seguimiento, las modalidades y el calendario para su aplicación. Las recomendaciones, por último, deben contener mensajes desprovistos de ambigüedad, concretos y bien orientados. Un Servicio "transversal" (perteneciente al ámbito del Grupo CEAD-Coordinación, Evaluación Fiabilidad y Desarrollo) es responsable de la calidad del "producto" del Tribunal en los aspectos citados, así como de su homogeneidad estilística.

El Tribunal acompaña de comunicados de prensa (las denominadas Notas informativas) todos los informes publicados y también todas las cuestiones específicas que revistan interés para la Institución. Los comunicados de prensa constituyen una interfaz de máxima importancia entre el Tribunal y los medios de comunicación; ello presupone que en su redacción colaboran estrechamente el sector de fiscalización correspondiente, el sector responsable de la coordinación y el Servicio de Relaciones Exteriores. Dada la naturaleza específica de gran parte de los trabajos del Tribunal, suele ser recomendable facilitar en este contexto información más amplia sobre el contexto global de los resultados de los controles.

Al ser el Tribunal una institución de carácter técnico y no político, sus contactos con el exterior consisten esencialmente en la presentación de los informes y en la explicación de las observaciones que resultan de sus trabajos de auditoria. Sólo el informe de fiscalización final adoptado por el Tribunal representa la posición oficial y le obliga en consecuencia. Al no tener naturaleza política, el Tribunal no está obligado a pronunciarse oficialmente sobre cuestiones específicas que trascienden la esfera de la fiscalización o de sus actividades, por lo que nunca se ha considerado necesario disponer de un portavoz oficial con carácter permanente.

La función de portavoz oficial del Tribunal recae, en el caso de los informes especiales y las cuestiones específicas, en el miembro ponente y, en los demás casos, en el Presidente.

Dado su carácter técnico, resulta improbable que los informes susciten por sí mismos el interés de la prensa. Las conferencias y los encuentros con ella (en particular, cuando se presenta el informe anual) representan un modo eficaz, como demuestra la experiencia, de atraer la atención de los medios de comunicación sobre el papel del Tribunal, de evitar malentendidos y de aumentar la cobertura periodística del Tribunal y de su trabajo. Una buena "cobertura" constituye por otra parte una de las condiciones requeridas para incrementar la concienciación de la opinión pública e, indirectamente, la "autoridad" de las indicaciones del Tribunal.

El Servicio de Relaciones Exteriores supervisa y coordina, bajo la autoridad del Presidente, los contactos cotidianos con la prensa y da curso a las peticiones de información procedentes de terceros. El Servicio "tramita" anualmente alrededor de seiscientas peticiones vía e-mail. Las denuncias se reenvían en su caso a los servicios competentes.

En su calidad de institución europea, el Tribunal tiene la obligación, en virtud del Tratado, de respetar los principios de apertura y transparencia. En cuanto auditor, debe observar igualmente el principio de reserva de las informaciones obtenidas (conforme a las normas internacionales de auditoría). La divulgación externa de información más específica y completa de la contenida en los informes adoptados

y publicados tropieza pues con una limitación, que la recientísima decisión relativa al acceso público a los documentos del Tribunal (Decisión 12-2005) se ha encargado de resaltar. Innovando con respeto a la disciplina anterior, más restrictiva, sobre la confidencialidad de la información, la decisión ha establecido que todos los documentos de los que sea autor el Tribunal son accesibles en principio, salvo algunas excepciones concretas (consistentes, esencialmente, en el riesgo de perjuicio para la seguridad pública, la defensa, las relaciones internacionales, la política financiera, monetaria o económica de la Comunidad o de un Estado miembro, o bien en la intimidad y la integridad de la persona). No obstante dichas excepciones, el Tribunal puede conceder el acceso a un documento, en todo o en parte, cuando su divulgación revista un interés público. Estas reglas se limitan, sin embargo, a los documentos ya finalizados, porque de lo contrario podrían afectar al proceso decisorio del Tribunal. Asimismo, está prohibido facilitar datos a terceros antes de transmitirlos por vía oficial a las demás Instituciones. Tampoco puede el Tribunal comunicar documentos de los que no sea autor: en ese caso, indicará al organismo al que es necesario dirigirse para obtener el acceso.

Considero finalizada en este punto mi tarea de presentación y me pongo a su disposición para contestar a las preguntas que deseen formularme.

TERCER CICLO DE CONFERENCIAS
SEGUNDA JORNADA
"MODELOS INTERNACIONALES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR".
29 de septiembre de 2005

B.13 SITUACIÓN ACTUAL DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR. BALANCE A LA LUZ DEL FORO.

Intervención del Dip. Salvador Sánchez Vázquez Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación

En materia de fiscalización superior México ha obtenido notables avances en los años recientes. Pero a pesar de ello el Poder Legislativo trabaja para mejorar aún más la actuación del órgano técnico encargado de revisar y fiscalizar la Cuenta Pública y para fortalecer sus facultades y garantizar con ello el principio de rendición de cuentas.

Por eso lógicamente ha estado, está en forma continuada y es parte de estos eventos nuestro amigo y compañero el Contador Público Certificado Arturo González de Aragón, a quien siempre le reconocemos su presencia en estos eventos.

Buscamos poner mayor énfasis en la fiscalización de la calidad del gasto, la prevención de irregularidades y actos de corrupción, así como vigilar que no sólo el ejercicio regular de los recursos sino también los resultados de las acciones de gobierno en términos de eficiencia, calidad, cobertura e impacto de los programas.

Pero también como aquí se ha dicho, procurar que se amplíe y fortalezca la coordinación institucional para no dispersar esfuerzos e incorporar en todos los ámbitos, la cultura de la legalidad, la transparencia y la honestidad. De ahí la importancia de conocer la experiencia internacional en materia de fiscalización superior.

En la tendencia de analizar la filosofía, funciones, estructuras y organización de las entidades fiscalizadoras, la Comisión de Vigilancia seguirá impulsando espacios como este, con la idea central de reforzar el sistema de fiscalización y consolidar a nuestro órgano técnico, como una entidad de clase mundial.

Por ello junto a los retos que hemos venido comentando a lo largo de estos tres ciclos de conferencias, adicionamos algunas ideas que valdría la pena explorar con un mayor detenimiento y de las cuales seguramente nuestros conferencistas habrán de comentar.

El fortalecimiento de las facultades del órgano de fiscalización superior para que pueda revisar todas las áreas del gobierno y todos los entes que reciban recursos públicos federales. Este es un propósito en el que tanto la Cámara de Diputados, como la Comisión de Vigilancia como el titular y los servidores públicos del órgano de fiscalización superior, estamos empeñados que cualquier peso en donde esté, donde lo encontremos, en un fideicomiso, en una asociación civil, en una Secretaría de Estado, en un fondo del Ramo 33, en una entidad federativa, sea fiscalizable.

Avanzar en la redefinición de tiempos y objetivos de la fiscalización superior para apoyar no sólo la revisión de la Cuenta Pública sino también el proceso de programación presupuestaria de los recursos públicos; evaluar el diseño de la estructura organizacional de entidades fiscalizadoras que privilegien un diseño sectorial; la adopción de nueva formas de auditoría; la reconversión de perfiles del personal y la aplicación de programas de mejora de calidad y certificación de procesos internos; analizar las experiencias y mecanismos de participación ciudadana en la fiscalización de recursos públicos.

Nos hemos dado cuenta que en los últimos tiempos lo cierto es que el asunto de la fiscalización ha llegado a todos los lugares, en todos los estados, los municipios, de pronto hay un interés en el tema de la fiscalización de los recursos públicos.

Y las denuncias o las opiniones o las aportaciones empiezan a surgir desde una organización hasta cualquier ciudadano o ciudadana que nos presenta las mismas. Por eso creemos nosotros que ha resultado también para la fiscalización muy importante la participación ciudadana.
Mejorar los mecanismos de coordinación institucional del ente de fiscalización superior con los órganos de control internos de las dependencias y entidades y con las de los gobiernos en los estados.

Fomentar el uso de tecnologías bajo la premisa de la transparencia de la información y la rendición de cuentas.

La visión comparada, la fiscalización comparada que estamos construyendo a partir de las participaciones de nuestros invitados, seguramente ofrecerán elementos para seguir ampliando la reflexión; profundizando en el debate y generar áreas de oportunidad de mejora para el sistema de fiscalización mexicana.

FORO INTERNACIONAL SOBRE LA FISCALIZACIÓN
SUPERIOR EN MÉXICO Y EL MUNDO
3ER CICLO DE CONFERENCIAS
MODELOS INTERNACIONALES DE FISCALIZACION SUPERIOR
PALACIO
LEGISLATIVO
COMISION DE VIGILANCIA DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION
INTOSAI
SEPTIEMBRE 29
DE 2005

Sr. Francesco Staderini

PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE ITALIA.

Nació en Florencia, Italia, en 1932. Estudió Derecho en la Universidad de Florencia, donde se graduó en jurisprudencia con los más altos honores en 1955.

Posteriormente atendió el curso de especialización en ciencias administrativas en la Universidad de Bolonia, durante el año académico 1959-1960, obteniendo de la misma manera los máximos honores y reconocimientos.

En 1956, ganó por, concurso, una plaza en el Ministerio de Correos, de Finanzas y del Interior.

En 1963 obtuvo por, concurso público, el cargo de referendario en el Tribunal de Cuentas de Italia. En los primeros años de servicio asumió las funciones de sustituto en la Procuraduría General de la Corte y posteriormente trabajó en la magistratura, tanto en las oficinas centrales como en las regionales.

En junio de 1976 fue promovido a consejero en el Tribunal de Cuentas de Italia y formó parte de la Comisión de Control de la Administración de la Región Emilia Romano, cargo que mantuvo hasta noviembre de e1982. En ese año fue propuesto a la delegación regional de Toscana, donde laboró por 12 años.
En marzo de 1995 fue promovido a la presidencia de la sección y en julio de 1995 fue ascendido a la presidencia de la sección jurisdiccional de Venecia.

En 1996 asumió el cargo de presidente de la sección jurisdiccional de Ioscana, cargo que retuvo hasta que fue nombrado Presidente de la Corte de Cuentas, consiguiendo la eliminación de las restricciones al derecho de las pensiones de guerra.

Ha dictado cátedra en temas relacionados con la fiscalización, legislación constitucional y legislación escolásticas en la Universidad de Florencia y Bolonia.

Es autor de numerosas publicaciones sobre una amplia variedad de temas relacionados con la fiscalización y las leyes, destacándose los siguientes trabajos: La responsabilidad civil de la enseña y la administración erudita. Principios legales relativos a las autoridades locales, de 1978. La reforma de los controles en la administración pública, en 1985. Las responsabilidades en la administración pública, en 1998. Los contratos en la administración local, en el año 2000.

Participó en la investigación, constitución y estructuras de gobierno, dirigida por el profesor Spagna Musso, de la Universidad de Bolonia, con tres contribuciones publicadas en los volúmenes editados colectivamente en los años 79, 82 y 84; así como la investigación, "Los modelos de la administración local", como Director de la Sección "El control superior en los países europeos más grandes".

De agosto de 2000 a la fecha, es Presidente del Tribunal de Cuentas, de Italia.

B.14 EL MODELO DE FISCALIZACIÓN DE ITALIA.

Intervención del Sr. Francesco Staderini. Presidente del Tribunal de Cuentas de Italia

1. introducción. 2 organización general de instituto. 3. Las funciones de control. 4. Las funciones jurisdiccionales

Introducción

La así llamada "Corte de Cuentas italiana" (o Tribunal de Cuentas) se instituyó en 1862 sobre el modelo de la "*Cour des comptes"* francesa, creada por Napoleón en 1807. Al igual que la Corte Francesa, también la italiana tiene carácter de magistratura y desarrolla funciones jurisdiccionales y de control.

En esta breve exposición introductoria se presentan indicaciones someras (que, según espero, podré ampliar posteriormente en el transcurso del debate), acerca de la organización del Instituto y posteriormente sobre sus funciones jurisdiccionales y de control que en la actualidad rigen al mismo.

Organización general del Instituto

El Tribunal de Cuentas, tiene un estatuto de independencia garantizado por la Constitución de 1948, tanto para el Instituto, globalmente considerado, como para sus componentes en forma individual (artículo 100, inciso tercero); es decir, su independencia opera tanto en el ejercicio de las funciones de control, como en el ejercicio de sus facultades jurisdiccionales (artículo 108, segundo inciso).

En lo particular, la independencia del Instituto queda garantizada, por el procedimiento formal del nombramiento de la cúpula institucional del Tribunal; las modalidades del reclutamiento y designación de los magistrados; su inamovilidad; la constitución de un órgano electivo de autogobierno por el personal de la magistratura (El Consejo de la Presidencia); y su autonomía financiera y organizativa.

Los miembros del Tribunal de Cuentas tienen el estatus de magistrados, tanto en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales que realizan; como aquellas de control, toda vez que asumen un solo rol, sin distinción alguna entre las diferentes funciones. El Tribunal, se asienta en Roma, y está dividido en tres cámaras, una responsable de la función de auditoría y dos con funciones jurisdiccionales, y se integra con los siguientes miembros: Presidente, Presidente Adjunto, Procurador General, Presidente de Cámaras o de Sección, Consejeros, Referendario Principal y Referendario.

El Presidente del Tribunal de Cuentas es nombrado por el Ejecutivo Federal entre los magistrados de la propia Corte; que han ejercido efectivamente, al menos por tres años, funciones de Presidente de Sección. El nombramiento se realiza mediante decreto del Presidente de la República a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, previa deliberación del Consejo de Ministros y después de haber oído el parecer del Consejo de la Presidencia.

Una vez efectuado el nombramiento, el Presidente del Tribunal de Cuentas no puede ser revocado de su cargo, y sólo lo puede abandonar por renuncia propia o mediante dimisión voluntaria, o por jubilación a causa de haber rebasado el límite de edad permitido.

Para todos los demás magistrados, su nombramiento, la asignación de funciones, transferencias y cualquier otro proveimiento de estatus, la competencia exclusiva corresponde al Consejo de la Presidencia.

Los magistrados de la Corte de Cuentas son elegidos mediante concurso público, que incluye presentación de títulos (currículo) y exámenes. Para concursar, se admite la participación de magistrados ordinarios, administrativos, abogados del Estado y personal competente del sector privado, así como funcionarios públicos en posesión de cierta antigüedad de servicio.

Está prevista, la posibilidad de que el Gobierno Federal nombre directamente, previo parecer del Consejo de la Presidencia, un número limitado de consejeros que reúnan determinados requisitos profesionales.

Actualmente, el personal de los magistrados en servicio es de 506 personas, distribuidas de la siguiente manera:

- 1 Presidente
- 1 Presidente Adjunto
- 1 Procurador General
- 73 Presidentes de Cámara o de Sección
- 339 Consejeros
- 43 Referendarios principales y,
- 48 Referendarios

El personal administrativo en servicio consta de 2,648 individuos. En la cúpula del aparato administrativo de la Corte se encuentra un magistrado, es decir el Secretario General. La Corte ejerce sus funciones de manera colegiada. En cada región que operan, hay una Sección de Control y una Sección Jurisdiccional con su procuraduría adjunta. A nivel central, funcionan además de tres secciones jurisdiccionales de apelación, diversas secciones de control, que se distinguen por el tipo de control ejercido, y que tienen una competencia nacional; y que reportan al Parlamento.

A las Secciones reunidas les compete en una proporción diversa, las tareas de Coordinación y Programación General de Control, y para fines jurisdiccionales, las resoluciones de los conflictos bajo su competencia, así como las cuestiones de principios o preceptos jurídicos.

Las Funciones de control

Las funciones de control del Tribunal (*por el momento me limito a aquellas correspondientes a las administraciones centrales)* se pueden agrupar, con cierta aproximación, en tres diferentes tipologías:

a) el control preventivo

b) el control de las gestiones

c) el control financiero – contable y de derecho auxiliar al Parlamento.

a) El control preventivo, es la más antigua función, con más de un decenio de existencia, y también era la única función de la Corte, que venía ejerciéndose en todas las esferas y acciones de la Administración Estatal, aún de aquellas de escasa relevancia. A raíz de la reforma operada en 1994 (Ley No. 20), queda concentrado ese control solamente en las actividades de mayor importancia, como los contratos

que signifiquen cuantiosos importes financieros; así como los actos normativos y de programación, que representen el presupuesto de toda una serie sucesiva de actos y gestiones del Estado.

Se trata de un control, exclusivamente referente a la legitimidad, mismo que es ejercido a través de un procedimiento complejo, en contraposición con la Administración; y dentro de un plazo máximo de 60 días. El resultado final puede ser positivo, con su admisión (o aprobación) o también puede ser negativo si es rechazado, de cualquier forma el procedimiento de aprobación o rechazo requiere de una deliberación colegiada de la Sección competente, para discutir sobre la ineficacia de la medida propuesta por el gobierno. Excepcionalmente, por consideraciones de política superior, el Gobierno, puede solicitar que se de curso a la acción de gobierno (registrándose con reserva), poniendo así en juego su responsabilidad política frente al Parlamento, el cual deberá ser informado de manera oportuna por la Corte.

b) La función de control sucesivo sobre la gestión gubernamental, ha sido asignada al Tribunal de Cuentas con la mencionada reforma legal de 1994. Esta reforma, mientras reduce significativamente la incidencia del control preventivo, reconoce fuertemente a esta nueva función general de control haciéndola extensiva a toda la administración pública.

A diferencia del control preventivo de la legitimidad, el objeto del control sucesivo no son solamente los actos individuales sino gestiones enteras del Gobierno, y por lo tanto es un parámetro del control no sólo limitado a las normas jurídicas sino diseñado para abarcar criterios generales de buena administración derivados de las disciplinas económicas, financieras y hacendarias. En este sentido, el control sucesivo puede contribuir a la creación de un sistema de indicadores de desempeño, estructurados con el método comparativo.

En síntesis, este control está dirigido al establecimiento, por parte de la Administración, de los objetivos fijados previamente por la ley o por el programa y las características de las actividades que deben ser realizadas con atención particular a su economía y eficiencia. Las áreas de gestión que deben ser sometidas a los análisis, se clasifican preventivamente en un programa de trabajo que cada año es aprobado para el año siguiente.

El ámbito subjetivo y objetivo del control sobre la gestión es catalogado sobre la base de varios parámetros como; la importancia financiera de la gestión desarrollada, la existencia de sustanciales riesgos de irregularidad, el éxito de controles anteriores y las solicitudes que llegan a la Corte por parte del Parlamento y también de las propias Administraciones públicas.

El programa anual de revisión se comunica también en forma preventiva, al Parlamento y a las Administraciones fiscalizadas y controladas. En el ejercicio del control sucesivo sobre la gestión, el Tribunal de Cuentas no adopta pronunciamientos parecidos a sentencias sino que emite el resultado de sus deliberaciones, las cuales contienen evaluaciones, observaciones, aspectos relevantes y recomendaciones para el futuro.

Así, el resultado del control no causa un efecto sancionatorio directo sino que tiende a provocar mecanismos espontáneos de corrección de parte de los entes públicos controlados; y, a menudo se adoptan parcial o totalmente las medidas correctivas indicadas por la Corte.

En el supuesto de que las administraciones no se atengan a las indicaciones del Contralor, siempre se podrá hacer valer la responsabilidad política a través del Parlamento, que constituye el destinatario privilegiado de las indagaciones de control.

También la información a la opinión pública, que se comunica a través de impresos y publicaciones en el sitio de la web institucional de la Corte, sobre el resultado de los controles, intensifica la eficacia del momento y también someten las operaciones de los administradores a las evaluaciones directas de los ciudadanos, administradores y electores.

c) Entre las tareas derivadas de una directa colaboración con el Parlamento, tenemos en primer lugar; la antigua institución c.d. de la *Equiparación (nivelación) de las Cuentas Generales Rendidas por el Estado*, que proporciona al Parlamento datos cognoscitivos esenciales y evaluaciones técnicas que sirven para regular el contenido y la confiabilidad de las cuentas. Esta nivelación opera en la fase conclusiva, con un pronunciamiento formal de las *Secciones reunidas*, se trata de un acto de rendición de cuentas con las formalidades de la jurisdicción y que da fe de la conformidad (eventualmente también parcial) de los resultados de las cuentas examinadas con la ley del balance y con los datos contables en posesión de la Corte, adquiridos en el ejercicio de los controles de su competencia. Este documento de equiparación, queda vinculado por lo tanto con un informe que; refiere al Parlamento de la forma con que la Administración ha dado ejecución al balance preventivo del año anterior, formulando así observaciones y aspectos destacados y a la vez propuestas sobre posibles reformas de la legislación contable y de los gastos.

Este proceso de equiparación, se presenta en los meses de junio de cada año, antes de la aprobación parlamentaria de las cuentas a examen, mismo que finaliza antes del inicio de la sesión dedicada al presupuesto del año siguiente, y que por ello, puede beneficiarse de los conocimientos y reflexiones proporcionadas por equiparación. El Tribunal de Cuentas, no participa en la integración del presupuesto, tarea que es competencia del Gobierno; sin embargo, se involucra en la aprobación presupuestaria posterior que efectúa el Parlamento.

De manera semejante, apunta en esta dirección la actividad consultiva desarrollada por el Tribunal de Cuentas a través de audiencias realizadas ante las Comisiones de Presupuesto. Este proceso, constituye una tradición perfectamente consolidada, a propósito de la presentación por parte del Gobierno del documento de Programación económico-financiero y del diseño de la Ley Hacendaria. Desde luego, el Tribunal, en esta ocasión, no expresa evaluaciones u opiniones acerca de las políticas públicas elegidas sobre la base de las medidas hacendarias propuestas, sino solamente manifiesta juicios técnicos sobre la coherencia de las mismas, con la salvaguarda del marco normativo y programático, y también sobre su congruencia con los objetivos asumidos.

Otro importante canal de comunicación entre el Tribunal de Cuentas y el Parlamento se manifiesta con el informe que cada cuatro meses deberá presentar sobre el avance hacendario en materia de las partidas presupuestarias aprobadas en el cuatrimestre anterior, y sobre los criterios adoptados para la cuantificación de las erogaciones presupuestarias; todo ello en relación con lo dispuesto en el artículo 81 de nuestra Constitución, según el cual cada nueva o mayor erogación debe indicar los medios para hacer frente a la misma.

El objeto del informe, son las evaluaciones técnicas en cuanto a la racionalidad y la congruencia de las estimaciones y de las mediciones que sustentan las previsiones de los gastos y de los medios de cobertura relativos, mismos que son representados tanto por las entradas mayores como por las reducciones en los gastos en otros sectores; la finalidad es contribuir también a informar sobre la producción legislativa a través del concurso técnico del Tribunal de Cuentas, siempre muy respetuoso de los vínculos creados por las disposiciones constitucionales indicadas.

Finalmente, la Corte presenta al Parlamento un conjunto de informes que se refieren a determinados sectores de relevancia particular, también bajo un perfil financiero, en el cumplimiento de ciertas disposiciones legislativas específicas: por ejemplo, la gestión financiera de las universidades; el empleo público y el costo relevante, la tecnología de informática, etc.

El sistema constitucional italiano, particularmente a partir de la última reforma adoptada con la ley constitucional No. 3 de 2001, acoge un modelo de Estado descentralizado y autónomo, en donde las entidades territoriales menores, como las Regiones, las Provincias y los Municipios, gozan de la potestad legal o sea del poder estatutario; así como de la facultad para auto-organizarse, con el único limitante de los principios constitucionales. A partir de esta ley, gozan de autonomía presupuestaria

(gastos-ingresos) y de entradas y con amplios poderes normativos, que para las Regiones a nivel legislativo equivalen a los del Estado.

Frente a todas las entidades autónomas así como frente al Estado, el control externo es ejercido por el Tribunal de Cuentas. Así, se ha adoptado un régimen unitario que presenta características de originalidad y se diferencia en particular de aquel, de carácter pluralista, seguido en los países federales, también europeos. Con este sistema de fiscalización, se desea garantizar una mayor autoridad y confiabilidad del control superior, estando en juego intereses financieros contrastantes y conflictivos, lo cual limita la predicción constitucional de los instrumentos de igualación financiera y de solidaridad económica entre las diversas entidades. También hay que tomar en cuenta que un órgano unitario de control, permite realizar más ágilmente el análisis de la gestión pública, con el propósito de lograr una mayor eficiencia y evitar cualquier conflicto o incertidumbre en los ámbitos de competencia recíproca que pudieran surgir bajo la presencia de una pluralidad de órganos de control.

Según la disciplina vigente, compete a la Corte de Cuentas frente a todas las entidades autónomas, un control de carácter más directamente financiero-contable y un control más genéricamente relacionado con los trámites administrativos. El primero, también comprende la tarea de informar al Parlamento Nacional sobre los complejos aspectos de los equilibrios presupuestarios y de sus límites, planteados en forma anual con la Ley Hacendaria, que traduce en el ámbito interno, los vínculos financieros que proceden de la afiliación a la Unión Europea.

En cuanto al control de la gestión de la administración pública, que también comprende la verificación del funcionamiento de los servicios de control interno, el mismo consiste por lo que se refiere a las Regiones, en análisis directos con la finalidad de determinar si se han alcanzado los objetivos de los programas y en la evaluación de los procedimientos formales adoptados relativos a las modalidades operativas concretas que adoptan dichos programas, todo ello, con el propósito de contribuir, a establecer indicadores de desempeño y *benchmarking*, elaborando análisis comparativos, a fin de impulsar niveles de mayor economía y eficiencia.

Para el ejercicio del control en el ámbito local, se han instituido las Secciones regionales colegiadas del Tribunal, conectadas con el plano orgánico y funcional de los entes fiscalizados.

Bajo el perfil organizativo, se ha previsto que las secciones regionales estén compuestas también de dos miembros designados por las propias Administraciones controladas que adquieren para todos los efectos, el estatus de consejeros del Tribunal de Cuentas. De esta manera, se trata de reforzar la vinculación de colaboración con las regiones y con las entidades locales, a través de compartir experiencias y del profesionalismo ya madurado en el propio ambiente territorial, para tener así un contacto directo con las situaciones concretas y los problemas relevantes.

Por lo que se refiere a los aspectos funcionales de las Secciones se ha reconocido a cada región (y dentro de ciertos límites también a las entidades locales) la posibilidad de valerse de ciertas formas no predeterminadas de colaboración con la Sección para llegar así a una sana gestión financiera, correlato de requerimientos especiales, o de políticas locales.

En el ámbito de la estructura central de la Corte, se ha instituido una Sección adjunta para cumplir con la función ya indicada de brindar un informe al Parlamento sobre las finanzas regionales y locales, y atender la exigencia esencial de una coordinación y orientación frente a todas las Secciones regionales. Esta Sección, denominada Sección de las Autonomías, es presidida por el Presidente de la Corte y forman parte de la misma todos los presidentes de las Secciones Regionales. De esta manera, la coordinación no presenta un carácter autoritario sino que expresa ciertas preferencias compartidas por los sujetos coordinados y se basa en los conocimientos plenos y directos de los problemas.

Las funciones jurisdiccionales

Al lado de las funciones de control, el Tribunal de Cuentas ejerce funciones jurisdiccionales, por expresa disposición constitucional (artículo 103), "en las materias de contabilidad pública y en otros ramos especificados por la ley".

Pertenecen, en primer lugar a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas, *los juicios de responsabilidad administrativa.* Con esta expresión se hace referencia a la responsabilidad en materia de contenido patrimonial, de los administradores y dependientes públicos por los daños causados a la Administración Pública y en el ejercicio de sus atribuciones. El deslinde de la responsabilidad implica la condena a resarcir los daños a favor del ente público perjudicado, en la medida en que ella sea determinada concretamente por el juicio contable; más en particular corresponde al juicio contable evaluar cuál parte del daño efectivamente causado, deberá aplicarse a cargo del autor del mismo, tomando en cuenta varios elementos, como la gravedad de la infracción (la culpa simple no implica responsabilidad), los precedentes de la carrera y las condiciones económicas del culpable, y las ventajas que resulten para la entidad dañada o para la comunidad administrada.

Para entender la naturaleza y la función de la responsabilidad administrativa, es importante considerar en toda su complejidad, el sistema de las responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos dentro del orden legal italiano. Al lado de la responsabilidad penal, que castiga las conductas más graves, y la responsabilidad civil (obligación de resarcimiento del daño), establecida para proteger a los terceros dañados, la ley ha previsto una forma particular de responsabilidad para enfrentar las conductas ilícitas que generen daño a la Administración Pública, atribuyendo la acción a un órgano tercero y neutral (el Ministerio Público Contable).

El alcance de la responsabilidad es por lo tanto que previene comportamientos ilícitos (con la amenaza de la sanción) y reprimirlos donde se hayan verificado, condenando a los responsables, sobre la base de reglas de juicio particulares, diferentes de aquellas comunes, y para resarcir en forma personal, al menos en parte, el daño provocado.

El Tribunal de Cuentas, enjuicia la responsabilidad de todos los administradores, dependientes públicos y sujetos que estén ligados con la Administración Pública ya sea en una relación de empleo o de otro tipo. Son enjuiciados, no únicamente, los empleados públicos sino también los titulares de ciertos cargos electivos (incluyendo a los ministros) o los de carácter honorario, es decir, funcionarios públicos que desarrollan funciones públicas sin legitimación electoral.

La jurisprudencia de la Corte de Cuentas, apoyada con la Corte de casación, ha considerado someter también a la propia jurisdicción a los sujetos ajenos a la Administración pública, pero que han sido llamados para el ejercicio de funciones públicas y que se hallan insertos en forma estable en su aparato de organización.

Las reformas más recientes al marco legal italiano han atenuado la gravedad de esta responsabilidad, que imperaba en el pasado; medida tomada a fin de evitar las justificaciones de la lentitud e inercia de los administradores públicos italianos, temerosos de equivocarse. Actualmente sólo existen los responsables en caso de dolo o de culpa grave (aquellos actos conducidos intencionalmente o bien graves errores o negligencias) y queda excluido cualquier control de juicio sobre actos discrecionales por lo que se refiere a los gastos de los administradores.

La acción en caso de responsabilidades es ejercida por el Ministerio Público Contable, es decir por el Procurador Regional Competente ante las Secciones Jurisdiccionales Regionales de la Corte de Cuentas, y en la forma de apelación o revisión es conducida por el Procurador General que representa al Ministerio Público frente a las Secciones de apelación de la Corte de cuentas.

Entra en la jurisdicción de la Corte, por antigua disposición emanada de la ley institutiva, *el juicio sobre la responsabilidad de los agentes contables.* La así llamada responsabilidad de cuentas, es la responsabilidad de aquellos sujetos (agentes contables) que han recibido en consignación (bajo diferentes contratos) dinero, bienes u otros valores públicos o que en alguna otra forma han tenido la disponibilidad material de esos bienes o valores, y que no han cumplido con la obligación de la restitución que les incumbe.

Las normas de contabilidad general del Estado distinguen las siguientes figuras:

- Agentes de la recaudación. (aquellos que están encargados de la recaudación de los ingresos);
- Agentes de tesorería (que administran los recursos financieros públicos y efectúan pagos a cuenta de la Administración);
- Agentes consignatarios (aquellos que custodian objetos o material de la administración pública).

El Juicio de Cuenta tiene por objeto la verificación de la regularidad de la cuenta judicial, correspondiente a los agentes contables. Todos estos agentes deben presentar la cuenta judicial sobre modelos predeterminados, y deberán evidenciar la consistencia inicial, el movimiento de los ingresos y egresos (y de sus contrapartidas de bienes) en el curso de su ejercicio presupuestario y el remanente final.

La responsabilidad contable se caracteriza por la presunción de culpa del agente, a quienes le incumbe demostrar, que los eventuales faltantes monetarios y/o de bienes o valores, se debe a causas de fuerza mayor o de algún siniestro natural, que cause el deterioro de los bienes, de lo contrario será condenado al pago de una suma equivalente al valor del faltante no justificado.

Esta función jurisdiccional, sujeta a una disciplina ya no tan funcional de acuerdo con las modernas exigencias de la celeridad de los trámites y de garantía de los derechos del inculpado, deberá ser reconsiderada para luego evaluar la conveniencia de preservarla o derogarla.

Finalmente, la *jurisdicción "pensionista"* está privada de garantía constitucional. Se atribuye a la Corte a raíz de la ley institutiva y se ha conservado en el tiempo.

Por la especialización adquirida, es una materia rica de implicaciones sociales y de fuerte relevancia hacendaria. Actualmente, se extiende a todas las controversias que surjan a raíz de la subsistencia y el derecho sobre una pensión por parte de los dependientes públicos, con inclusión del derecho referente a pensiones de guerra y todos aquellos casos que encuentren su causa en algún hecho ocurrido en una situación de guerra.

Lic. Rocio Aguilar Montoya

CONTRALORA GENERAL DE COSTA RICA

Realizó estudios de derecho en la Universidad de Costa Rica, donde se graduó en 1981. Asimismo, es licenciada en Administración de Negocios con énfasis en finanzas y banca por la misma casa de estudios.

Se ha desempeñado en diversos cargos tanto en el ámbito público como en el privado. De 1981 al 2000, laboró en el grupo financiero *Bañez*, uno de los más importantes de Costa Rica, ocupando distintos cargos hasta alcanzar la Dirección Corporativa del grupo.

De 1989 al 2004, fue miembro de la Junta Directiva de la Organización *Fundes*, orientada al apoyo de las empresas pequeñas y medianas en los campos de asesoría y capacitación. De 1999 a 2005, fue presidenta de la Junta Directiva de la organización Asociación Costarricense de Desarrollo, organización destinada al apoyo de la pequeña empresa. De 1999 a 2000 fue Vicepresidenta de la Asociación Bancaria Costarricense.

En el año 2002 fue directora del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero CONASSIF de Costa Rica. En ese mismo año fue miembro de la Junta Directiva de Corporación ALDESA. Del 2002 al 2005, secretaria técnica del Consejo Nacional de Concesiones, responsable de la formulación, diseño, licitación y posterior fiscalización de los proyectos de concesión de obra pública que promueve el Estado costarricense.

En julio de 2005, fue nombrada Contralora general de la República de Costa Rica.

B.15 EL MODELO DE FISCALIZACIÓN DE COSTA RICA.

Intervención de la Lic. Rocío Aguilar Montoya
Contralora General de la República de Costa Rica

Antecedentes: 1 Fiscalización, 2 Comprensión, 3 Previsión, 4 Rectoría y 5 Retos (Abordar asertivamente la rendición de cuentas)

Antecedentes

La Contraloría General de la República de Costa Rica, fue creada con la Constitución Política del 7 de noviembre de 1949. Su primera Ley Orgánica dictada en diciembre de 1950, le asignó una serie de tareas de control previo y control posterior, que hoy día subsisten.

La Contraloría General surge como un órgano fundamental dentro del esquema de pesos y contrapresos[54] que el sistema político y democrático costarricense adoptó a partir de 1949. Se creó como un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa para la fiscalización superior de la Hacienda Pública, con una serie de competencias muy particulares que la hacen casi única en el mundo, entre órganos de similar naturaleza.

Por ejemplo, la potestad de aprobación presupuestaria, que es una de las razones históricas que justifica el surgimiento de los parlamentos, los constituyentes de 1949 la bifurcaron y le dieron a la Asamblea Legislativa la competencia de aprobar el presupuesto del Estado, entendido como la Administración Central, de donde manan todas las orientaciones políticas para el sector público descentralizado; mientras que le asignó a la Contraloría General la aprobación del presupuesto de las instituciones autónomas y las municipalidades, lo cual refleja un intento de separar al régimen financiero presupuestario del sector institucional autónomo de las discusiones políticas que se dan en la Asamblea Legislativa.

Por otro lado, con disposiciones como esas también se crea un sistema de rendición de cuentas horizontal de carácter financiero-presupuestario, que obliga a todo el sector público a presentar la liquidación de su presupuesto ante la Contraloría General, es decir, un informe sobre los dineros recibidos y los dineros gastados, sin que exista necesariamente una adecuada explicación de los resultados logrados con esos recursos.

La necesidad de conocer los resultados físicos alcanzados empieza a ser cada vez más un reclamo de la sociedad costarricense, por lo que es claro que dicho sistema de rendición de cuentas financiero-presupuestario, resultaba insuficiente respecto de esa demanda, por lo que conocer los resultados del gasto en la gestión pública y su incidencia en la satisfacción de las demandas sociales plasmadas en las políticas públicas, exigía una Contraloría General con un enfoque diferente en su fiscalización y en la forma de hacer dicha fiscalización. Esto obligó a buscar un proceso de modernización y redefinición del modelo de fiscalización superior que venía desarrollando la institución.

54 si bien la división de poderes, donde un poder controla lo que hace otro poder, manteniendo una independencia importante en sus actuaciones, se constituye en la forma clásica en que se desarrolla la institucionalidad en un sistema democrático, algunas instancias ayudan a fortalecer este esquema, como es el caso de costa rica, donde la contraloría general coadyuva con la asamblea legislativa en la operatividad de ese principio al ejercer un control externo fuerte sobre el poder ejecutivo y suministrar información y asesoría a la asamblea legislativa para hacer su control político sobre las actuaciones del gobierno.

Paralelamente, el sujeto de la fiscalización, es decir el Estado y sus instituciones, sufre en la década de los noventa del siglo pasado, una serie de transformaciones, donde se refuerza el papel regulador del Estado, lo que se manifiesta en la creación de instancias de supervisión y regulación que se especializan en ciertos negocios y en determinadas áreas de control, como la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, la Superintendencia de Entidades Financieras, la Superintendencia de Valores, la Superintendencia de Pensiones, la Superintendencia de Salud entre otras; situación que reforzó la necesidad de un cambio en la Contraloría General en cuanto a su modelo de fiscalización y a la organización y funcionamiento institucional.

Así las cosas, en el entorno se gestaron cambios que obligaron al Órgano Contralor a redefinir su papel dentro del ámbito de la fiscalización, pasando de un modelo de control y fiscalización centralizado a uno descentralizado, que se caracteriza por la especialización, particularmente en lo que hace a la aparición de la función reguladora del Estado.

Producto de las transformaciones que ha venido sufriendo el Estado, la Contraloría General de la República desarrolla un modelo de fiscalización superior que se fundamenta en cuatro líneas de acción: fiscalización, comprensión, previsión y rectoría, y es con base en esos cuatro aspectos que desarrollo la presente exposición.

1. Fiscalización

Por fiscalización, se quiere decir una gestión que supere la simple auditoría –tradicional si se quiere- y que aborde la función Contralora con enfoque operativo y evaluativo de la efectividad de los programas y políticas del gobierno, es decir, con un enfoque más estratégico y macro.

Para dar contenido a esta línea de acción se parte de la definición del proceso de fiscalización como un proceso integral, cuyos elementos básicos son:

a) La fiscalización operativa y evaluativa;

b) La fiscalización previa y preventiva (actos de control previo y apoyo técnico a la administración activa que sirven también de soporte de aquella fiscalización operativa y evaluativa, tales como aprobación presupuestaria, autorizaciones, aprobaciones, refrendos, capacitación de funcionarios, relaciones de control interno y de rectoría del sistema.); y

c) La fiscalización ejercida a través de la gestión jurídica (en sede constitucional, de contratación administrativa, contencioso administrativa, procesos de fijación de responsabilidades y aplicación de sanciones).

Este proceso de fiscalización integral está referido a la forma en que se desarrolla la función de fiscalización superior de la Hacienda Pública integrando los controles previos a cargo de la institución con los controles posteriores. En este proceso de fiscalización integral se distinguen una serie de tareas que es posible integrar de manera sistémica para que produzcan un resultado único, perfectamente mensurable en términos de producto, costo, tiempo y responsables.

El proceso de fiscalización integral, de acuerdo con los objetivos que persigue, se puede dividir en dos grandes áreas de trabajo: la fiscalización operativa y la fiscalización evaluativa. Ambas áreas se complementan y se apoyan mutuamente, teniendo un marcado énfasis en lo que se denomina “trabajo de campo”, ejecutado básicamente mediante equipos de profesionales y técnicos de diferentes disciplinas.

Fiscalización operativa:

Es el proceso de fiscalización que se desarrolla utilizando una metodología cuyo propósito fundamental es demostrar el buen uso de los recursos de la hacienda pública a partir del análisis de procesos, programas, procedimientos, actividades o transacciones en los que se utilizaron tales recursos. Se denomina "operativa" por cuanto se centra en operaciones (financieras, administrativas) o procesos de trabajo, teniendo como parámetro de referencia los productos que generan; es decir, que es una fiscalización más puntual y específica. Se alimenta de la información que proporcionan el plan-presupuesto y otras fuentes como las denuncias, el entorno, la ejecución de los controles previos y de los indicios que estas fuentes proporcionan sobre áreas estratégicas, las que permiten programar la ejecución de fiscalizaciones utilizando, entre otras, el instrumental que proporciona la auditoría operativa y la financiera, así como estudios especiales u otros medios.

En ese sentido, la fiscalización operativa comprende la ejecución de auditorías de estados financieros, auditorías operativas, estudios especiales y fiscalizaciones presupuestarias. Las primeras tienen como propósito determinar si los estados financieros de una entidad u órgano representan razonablemente su situación financiera y sus resultados de operación, de conformidad con los principios de contabilidad aplicables al Sector Público u otros generalmente aceptados. Las auditorías operativas están encaminadas fundamentalmente a evaluar el grado de eficacia, eficiencia y economía en la organización, así como a determinar el cumplimiento de las disposiciones legales pertinentes y evaluar los sistemas de control interno. Los estudios especiales comprenden el examen de aspectos específicos de orden contable, financiero, presupuestario, administrativo, económico, jurídico; así como la atención de denuncias presentadas ante la Contraloría General. Las fiscalizaciones presupuestarias se dirigen a dar seguimiento permanente a la ejecución de los planes anuales institucionales y al presupuesto que los financia a fin de tener una idea de cómo se está desempeñando financieramente una institución y cómo está alcanzando los productos que definió iba a generar.

Hay que destacar y aclarar que el concepto de fiscalización operativa es diferente al de auditoría operativa. Resulta más amplio pues éste se aplica a los sistemas, procesos, actividades y funciones que se han desarrollado dentro de cada institución pública o conjunto de ellas, para proveer un bien o servicio, mientras que la fiscalización operativa engloba una acción más amplia de la institución fiscalizando mediante el uso de diferentes metodologías y con un alcance no solo sobre la parte financiera o de gestión administrativo financiera de una entidad pública sino también sobre los resultados e impacto que está teniendo con la ejecución de sus planes de trabajo y el presupuesto.

Fiscalización evaluativa:

Es el proceso mediante el cual se busca obtener, elaborar e interpretar información relevante, utilizando métodos científicos, sistemáticos y de investigación para constatar y apreciar los resultados y los efectos, directos e indirectos, de una política pública, un proyecto, programa o actividad con respecto a los objetivos, explícitos e implícitos, y a los medios empleados; de tal forma que permita emitir un juicio sobre el desenvolvimiento y grado de cumplimiento de esa política pública, programa, proyecto o actividad con respecto a otras alternativas, y proporcionar insumos que apoyen los procesos de toma de decisiones, tanto en el nivel macro social y político como institucional.

La fiscalización evaluativa recae sobre el impacto de las acciones de la administración pública destinadas a solucionar un problema o demandas sociales, lo cual genéricamente se asemeja a la evaluación de políticas públicas.

Los productos de la fiscalización evaluativa estarán dirigidos prioritariamente a la Asamblea Legislativa, a quien corresponde legislar y ejercer el control político; a las autoridades del Gobierno de la República y los niveles superiores de la Administración Pública que efectúan o participan en la planificación nacional

o sectorial y dirigen las actividades del Sector Público; y a la ciudadanía, que tiene el derecho de conocer y exigir que se informe cómo se están empleando los recursos públicos.

El proceso de fiscalización integral- operativo y evaluativo- tiene tres insumos básicos que le permiten mejorar la etapa de planificación del trabajo de campo que se han agrupado en dos categorías según su origen: fuentes internas o externas.

Fuentes internas. Cuando se habla de fuentes internas en relación con el proceso de fiscalización, se hace referencia al establecimiento de un sistema propio de información para la detección o emisión de señales, enviadas por el entorno y procesadas internamente, que permiten determinar hacia dónde debe dirigirse la fiscalización (operativa y evaluativa). En este sentido se pueden identificar como fuente principal, el presupuesto y toda la información que lo acompaña, con base en el cual es posible iniciar el proceso de fiscalización.

El presupuesto se constituye en un punto de partida importante para la fiscalización, en el tanto indica en el ámbito institucional lo que se va a hacer y con lo que se cuenta para hacerlo; además, las actuaciones de la administración durante un período se reflejan en el presupuesto y en los informes de ejecución y liquidaciones que rinden, lo que permite observar -por lo menos en el ámbito presupuestario- los primeros resultados de su actuación.

Dado que el plan-presupuesto es una herramienta administrativa de carácter político, económico, social, legal y administrativo-financiero que unifica la actividad de las instituciones u órganos; es decir, que relaciona medios (recursos y gastos) con fines (satisfacción de necesidades públicas y regulación económica y social), se convierte en un insumo muy valioso para apoyar la fiscalización, ante la intervención constitucional y legal de la Contraloría a lo largo del proceso de planificación-presupuesto de las instituciones y órganos que administran fondos públicos

Otras fuentes que alimentarán esta fiscalización son los resultados de la misma fiscalización operativa y evaluativa y el seguimiento que se haga de las disposiciones u órdenes emitidas, los subprocesos y actos de soporte técnico, monitoreo de opinión, informes sobre realizaciones, informes financieros y otros informes de gestión.

Sin embargo, estos insumos no resultan suficientes, en el tanto se trata de insumos microadministrativos, con información que atañe a una institución en particular, por lo que, además, debe contarse con mecanismos adicionales que permitan a la Institución generar información que el presupuesto no da, como la proveniente del entorno en aspectos especialmente económicos, jurídicos, sociales, políticos y ambientales que también son insumos básicos para alimentar el proceso de fiscalización y que constituirían la segunda fuente interna.

Toda esa información es obtenida y procesada dentro de la Institución de manera que resulte útil para el trabajo de planificación, examen y presentación de resultados que deben ejecutar los equipos de fiscalización, así como para las unidades relacionadas con el desarrollo institucional y el soporte técnico a la fiscalización.

Otro insumo atinente al concepto de fiscalización integral lo constituye el ejercicio de competencias en materia de controles previos relacionados con la ejecución de los procesos de compras del Estado y sus instituciones. Esto es así en el tanto que la Contraloría opera como órgano jerárquico impropio en la aplicación de las fases recursivas de la contratación administrativa y, también debe, al final del proceso, refrendar o dar su aprobación al contrato que respalda la respectiva contratación. La vinculación de estas competencias con la fiscalización posterior es fundamental ya que se generan indicios importantes para detectar desviaciones en el buen uso de los fondos públicos.

Esto implica tener, junto a insumos microadministrativos del proceso, como lo es el presupuesto y los controles ejercidos en materia de contratación administrativa, un insumo macroinstitucional –como lo es

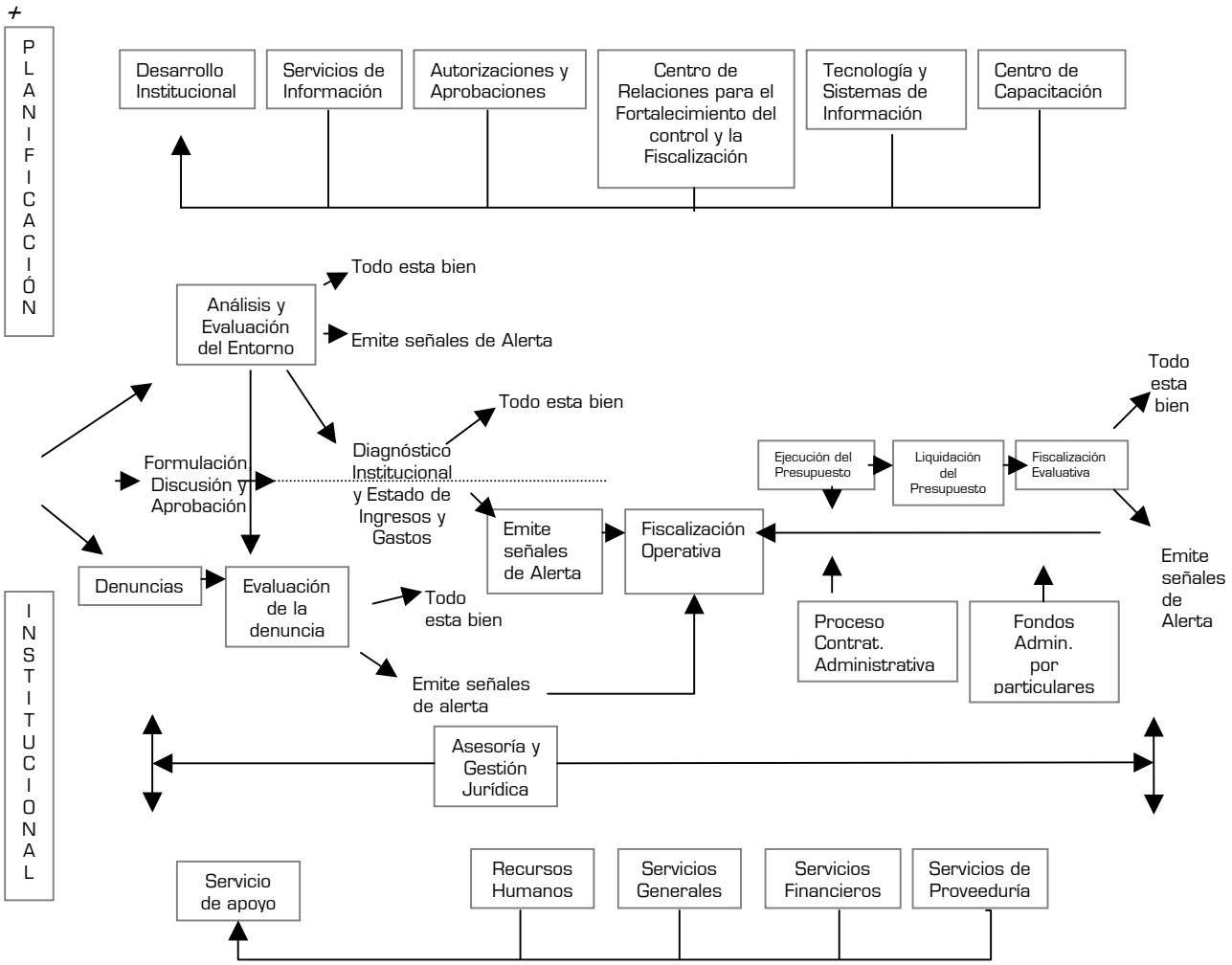
el entorno- que va a permitir tomar decisiones fundamentadas en información que se complementa adecuadamente.

Fuentes externas. Se ha dicho que la información requerida para llevar a cabo la fiscalización puede ser generada internamente por medio del presupuesto, el ejercicio de controles previos en contratación administrativa y del análisis y evaluación del entorno. Además, existen fuentes externas que envían señales de alerta hacia donde debe dirigirse la fiscalización, dentro de las que están, por ejemplo, las denuncias que se plantean ante la Contraloría General de la República, y que, con base en la información generada internamente, pueden ser evaluadas y determinar su procedencia e importancia, para activar el mecanismo de fiscalización.

Entonces, metodológicamente, la Contraloría ha enfocado su accionar a fiscalizar en función de trascender el proceso de gestión institucional, no quedándose en los productos, sino más bien, llegando hasta la valoración de resultados y de impactos sobre la ciudadanía de la acción del Estado y sus instituciones, vinculando este trabajo con la necesidad de contar con un buen gobierno que asigne y utilice efectiva, transparente y legalmente los recursos públicos.

En el siguiente diagrama se ilustra el modelo de fiscalización operativa y evaluativo que ha venido implementando la Contraloría General.

Diagrama 1
Esquema de los principales procesos a desarrollar por la Contraloría



2. Comprensión

La segunda línea de acción se orienta hacia la comprensión, que busca realizar análisis profundos y de corte transversal, por ejemplo, en materia municipal, materia tributaria, programas sociales o manejo de recursos hídricos, para determinar el cabal cumplimiento de los objetivos con que fueron creados, su pertinencia y las eventuales necesidades de transformaciones o mejoras.

La compresión puede ser entendida en dos direcciones. Una que pretende alcanzar una visión integral de la acción del Estado y sus instituciones, que permita comprender asertivamente dicho accionar funcionalmente en asocio a sus objetivos. En este sentido la realización de estudios de corte transversal, definidos normalmente por materias, como por ejemplo, el uso del recurso hídrico o la regulación del uso de insecticidas, o el funcionamiento del sistema tributario como un todo, permiten tener una visión completa de cómo ese tema es atendido por medio del entramado institucional y

político, facilitando la generación de insumos para la discusión o la toma de decisiones nacionales en los grandes temas.

La otra idea de comprensión es efectuar una fiscalización más amplia, de mayor alcance desde el punto de vista de cobertura institucional, es decir, con un enfoque orgánico, de manera que para generar una fiscalización que agregue valor oportunamente, es necesario también que no nos quedemos únicamente con el análisis aislado de una política, un proyecto o un programa público, sino que resulta necesario tener una visión integral de la actuación del Estado y sus instituciones para determinar debilidades en esa actuación e incluso la existencia de duplicidades o de instituciones cuyos objetivos para los que fueron creadas ya no se están cumpliendo o fueron cumplidos y no se justifica su existencia.

Al igual que la fiscalización operativa y evaluativa, contribuye a generar información para los tomadores de decisiones y formuladores de políticas públicas, en el Poder Ejecutivo o Legislativo respecto del rumbo de una institución, política o programa públicos.

Los productos derivados de la comprensión como línea de acción, tienen como especial usuario a la Asamblea Legislativa, sobre todo al considerar el rol que la Constitución Política vigente, le establece a la Institución[55] : "la Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública; pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores".

Es decir, la Contraloría General se constituye en órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa, ejerciendo funciones técnicas y administrativas, y de comprensión del funcionamiento del Estado y sus instituciones, que son tareas que el Parlamento no puede efectuar por razones prácticas, pero fundamentalmente por razones políticas, de ahí que esta función -típicamente parlamentaria- se asigna a un ente, cuya jerarca es de su nombramiento.

Es decir, se concibe que esta función no puede ser realizada correctamente por un ente en el que concurren intereses políticos de diversa naturaleza, además de razones prácticas referidas a la complejidad del Estado contemporáneo, de ahí que se asigna dicha función a un ente especializado, una entidad de fiscalización superior, con un elemento adicional: su independencia absoluta en el nivel operativo, es decir, en el nivel de su organización interna y su administración, precisamente con el objetivo de reducir o eliminar los intentos de influencia político-electoral sobre los procesos de control, lo que debería ser garantía de objetividad.

Sin embargo, en el sistema de pesos y contrapesos, de balance de poderes, la Contraloría General no se convierte en sustituto de la Asamblea Legislativa en su papel de ente de control en representación de la ciudadanía, sino en colaborador técnico e independiente, de manera que dicho control se realice con una certeza razonable en cuanto a la calidad y la objetividad (requisito básico de legitimidad política del Estado y sus instituciones). Dicha colaboración, dicho auxilio a la Asamblea Legislativa supone igualmente la existencia de una parte del control que sigue siendo ejecutado por el Parlamento, y al que llamamos cotidianamente control político. Este constituye una parte consustancial del sistema de fiscalización de la hacienda pública, donde es a la vez insumo para el resto del sistema y receptor de información desde dicho sistema. Por ello, la fiscalización no resulta suficiente y es necesario también echar mano a la comprensión.

En esa tarea contribuye toda la acción de la Contraloría, especialmente en el ejercicio del modelo de fiscalización operativa y evalutativa. Pero, en la discusión de los grandes temas nacionales la línea de acción derivada de la comprensión es fundamental en el apoyo que da la Contraloría a la Asamblea Legislativa, no solo para apoyar el control político sino también para alimentar la discusión y emisión de legislación sobre grandes temas nacionales.

55 Es decir, nacido del acuerdo político del contexto de finales de la década del 40.

Es claro que existe una simbiosis y una interactividad entre el control político de la Asamblea Legislativa, la emisión de legislación, la fiscalización que ejerce la Contraloría General, y la fiscalización y control de todos los entes y órganos del sector público, lo que se complementa con la mejor comprensión del funcionamiento y situación del Estado y sus instituciones.

3. Previsión

La previsión tiene que ver con ejecutar investigación y desarrollo para discernir las tendencias e identificar temas emergentes como el desarrollo sostenible, la salud pública, los tratados de libre comercio, problemas fiscales de largo plazo, estructura organizativa del sector público, entre otros, llamando la atención sobre acciones nacionales para enfrentar los efectos que tales temas de trascendencia generan y que inciden en la fiscalización y comprensión que debe realizar la Contraloría General. Parte de su gestión busca desarrollar herramientas útiles e identificar soluciones posibles para los retos del futuro, antes de que se conviertan en crisis.

Para incorporar el entorno como una variable que suministra insumos a los procesos de fiscalización y a la toma de decisiones interna, se ha venido desarrollando un proceso de monitoreo del entorno, que genera información hacia la institución que permite definir el rumbo hacia dónde se orienta la fiscalización y cuáles son los principales riesgos que ese entorno plantea y cómo la institución debe convertirlos en oportunidades.

Metodológicamente esta función se desarrolla a través de un monitoreo permanente del entorno que se lleva a cabo en la Contraloría General en dos dimensiones.

Un entorno inmediato de la institución y un macro entorno. Como entorno inmediato, se entiende las instituciones y el marco legal del Estado; aquí se contemplan las señales, acciones y decisiones, que emanan de las principales fuentes de intercambio con la Contraloría (la Asamblea Legislativa, las instituciones de control y fiscalización, la Administración Activa, las Auditorías Internas, e incluso las acciones que desarrolla la misma Contraloría en su labor de fiscalización, los grupos de interés, entre otros). Por su parte el macro entorno se refiere a todos aquellos factores económicos, políticos, sociales, tecnológicos y ambientales que son parte del contexto nacional o internacional de la institución, incluyendo adicionalmente todas aquellas nuevas corrientes de pensamiento y de experiencia en temas relacionados con la gestión de la institución y de sus diversas dependencias.

Optar por un esquema de respuesta proactiva a las demandas del entorno, no solo le da sentido de oportunidad a la toma de decisiones, sino que convierte a la institución en una respuesta a los problemas que enfrenta el país. Sin embargo, es importante tener presentes algunos supuestos que dan fundamento a esta orientación estratégica del trabajo.

a. Se debe tener claro quién es el destinatario final de los productos y servicios que genera la institución. En el caso de la Contraloría General implica tomar conciencia de que la fiscalización debe estar al servicio de la Asamblea Legislativa, de las instituciones que fiscaliza, y de la ciudadanía en general, y será en función de estos demandantes que se deberá evaluar el entorno, para que sea una variable que genere insumos útiles para la fiscalización.

b. Desarrollar una adecuada jerarquización de las acciones a abordar con la fiscalización. Esto resulta fundamental si se tiene en cuenta que la institución dispone de recursos limitados y no puede atender la totalidad de las demandas que se le plantean. Al responder a diferentes señales de alerta deberá escoger entre las que serán atendidas en el corto plazo y las que se postergarán, con el riesgo que ello conlleva de obviar señales que pueden ser muy importantes; sin embargo, se parte del supuesto que se hará con un mayor conocimiento de cada sector del quehacer público que se fiscaliza.

c. La capacidad institucional, es decir que está pasando al interior de la institución, realidad que también influye en la forma que se aborde la fiscalización, y

d. La necesidad de abordar las solicitudes o demanda de servicios de fiscalización por parte de la misma Asamblea Legislativa o la Administración, como en el caso de las aprobaciones presupuestarias o la atención de recursos o refrendo de contratos en materia de compras del Estado.

Algunos de los criterios que se están aplicando para identificar los cambios en el entorno son los siguientes: el interés de los diputados en determinados proyectos (el cual se establece a partir del análisis de actas de las sesiones legislativas, o de los proyectos de ley presentados); las prioridades del Gobierno de la República; los montos de los presupuestos asignados a los programas institucionales; la calidad de la gestión administrativa y los niveles de riesgo asociados a ella; la calidad de las auditorías internas; la importancia que le dan los medios de comunicación a ciertos temas; el historial de cada institución o programa; los temas que interesan a la opinión pública y pueden incidir en el control, entre otros.

4. Rectoría

Por rectoría, se entiende la adecuada coordinación de las diferentes instancias de control que se empezaron a crear a partir de finales de los años ochenta del siglo pasado en Costa Rica, y que se han integrado en un sistema nacional de fiscalización, cuya rectoría se le asignó a la Contraloría General.

Surge así la necesidad de que quienes hacen control externo (y regulación) empiecen a crear mecanismos y vínculos de coordinación y colaboración entre sí. Para tal efecto, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nº 7428, le asignó a esta el papel de órgano rector del sistema de fiscalización contemplado en esa Ley.

Dicho sistema de fiscalización se enuncia como el "Ordenamiento de Control y Fiscalización Superiores de la Hacienda Pública", el cual comprende el conjunto de normas que regulan la competencia, la estructura, la actividad, las relaciones, los procedimientos, las responsabilidades y las sanciones derivadas de la fiscalización o necesarias para ella, así como las normas que regulan la fiscalización sobre instituciones y órganos extranjeros y sobre fondos y actividades de privados financiadas con fondos públicos.

Dicho Ordenamiento tiene como fines primordiales garantizar la legalidad y eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos en los entes sobre los cuales tiene "jurisdicción"[56] la Contraloría General de la República[57], por lo que la ley la faculta para dictar disposiciones, normas,

[56]El término "jurisdicción" empleado en el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República Nº 7428 del 7 de setiembre de 1994, debe entenderse como "competencia", que es un concepto más propio y técnico de los entes y órganos de la administración pública; sobre todo cuando gran parte de la Doctrina reconoce el concepto de "jurisdicción" como la competencia de os jueces para conocer las causas que se someten a su JUDICATURA.

[57]La Contraloría General de la República tiene competencia: A) Sobre todas las instituciones y órganos que integran la hacienda pública, entendida esta como la organización formada por instituciones y órganos públicos, incluyendo los no estatales de cualquier tipo, propietarios o encargados, por cualquier título, de la administración del patrimonio público, salvo la contribución obrero patronal. En este sentido, son componentes de la hacienda pública, las instituciones, corporaciones y empresas públicas, ya sean instituciones u órganos, así como las sociedades mercantiles constituidas conforme a la legislación costarricense cuando estén bajo el dominio mayoritario o el predominio legal del Estado o de otra institución u órgano públicos. B) Sobre los sujetos privados, que sean custodios o administradores, cualquier título de los fondos o actividades públicos; las instituciones y órganos extranjeros integrados por instituciones u órganos públicos costarricenses, dominados mayoritariamente por estos, o sujetos a su predominio legal, o cuya dotación patrimonial y financiera esté dada con fondos públicos costarricenses, aún cuando hayan sido constituidos de conformidad con la legislación extranjera y su domicilio sea en el extranjero; las participaciones minoritarias del Estado o de otras instituciones u órganos públicos, en sociedades mercantiles, nacionales o extranjeras. C) Sobre los sujetos del sector

políticas y directrices, dentro del ámbito de su competencia, las cuales son de acatamiento obligatorio y prevalecen sobre cualesquiera otras disposiciones de los sujetos pasivos que se le opongan.

Asimismo, el Órgano Contralor está facultado legalmente para dictar las instrucciones y órdenes dirigidas a los sujetos pasivos, que resulten necesarias al cabal ejercicio de sus funciones de control y fiscalización y también para determinar, entre las instituciones, órganos o personas sujetas a su control, cuáles deberán darle obligada colaboración, así como el marco y la oportunidad, dentro de los cuales se realizará esa colaboración, y el conjunto razonable de medios técnicos, humanos y materiales que deberán emplear para ello.

Con base en esta atribución la Contraloría General de la República debe asumir un papel fundamental en el sistema nacional de control y fiscalización: liderarlo.

Si bien la Ley Nº 7428 le da a la Contraloría General de la República el papel de órgano rector del indicado Ordenamiento, los alcances de esas disposiciones, en lo que hace a los órganos de control externo o de regulación, más que la búsqueda de una posibilidad de imposición, lo que plantean en el ámbito de la actividad de la fiscalización es la concertación de alianzas de coordinación y cooperación entre las instituciones u órganos que están dentro de ese ámbito, para que el control y la fiscalización como un todo funcione sistémica y armónicamente.

Resumiendo, el modelo sistémico en el cual se empieza a desenvolver la Contraloría General de la República, en el que se le ve interactuando activamente con los órganos de control interno y los de control externo, tiene como propósito conformar entre todos un sistema de control (y otros específicos), que se constituya en un medio que dé transparencia a las acciones del sector público y a las del sector privado en el tanto que están sujetas a una institución u órgano regulador.

Uno de los retos fundamentales del modelo de fiscalización que se viene implementando, es que debe constituirse en generador de confianza y facilitador por medio del control y la fiscalización de los procesos económicos, sociales y políticos del país. Por tanto, el modelo debe tener, entre sus prioridades, delimitar muy bien el papel que le corresponde a cada uno de los componentes integrantes del sistema. Debe evitarse al máximo la duplicidad o interferencia, tomando en cuenta que no es posible aplicar una metodología uniforme a todas las instituciones, dado que cada una de ellas tiene su propia visión/misión y objetivos específicos.

Para que sea factible la aplicación de este modelo, deben respetarse las particularidades de cada institución participante, como subsistemas que son del macrosistema de control.

Por otro lado, la rectoría plantea un reto en materia de control de segundo piso, que es un modelo que ha venido desarrollando la Contraloría General, como parte de sus nuevos enfoques de fiscalización, especialmente en lo que al tema de los controles previos se refiere.

El concepto de control de segundo piso se toma de un planteamiento desarrollado por la Contraloría General de Colombia. Al respecto, plantea la Contraloría General de Colombia que:

> *"el deseo del constituyente de propiciar el desarrollo de sistemas de autocontrol efectivos en las entidades públicas llevó a cuestionar el papel tradicional de la Contraloría General de la República [de Colombia] (...)En efecto, la misión de la Contraloría no podía ser ya detectar el mayor número posible de irregularidades en el empleo de los recursos del Estado, sino asegurar que las entidades del Estado hicieran un uso efectivo de esos recursos(...) Visto desde esta perspectiva, el papel primordial de la Contraloría se concentraría en asegurar la calidad de los sistemas de control interno de cada entidad*

privado en lo que conciernen a todo otorgamiento de beneficios patrimoniales, gratuito o sin contraprestación alguna, y toda liberación de obligaciones, hecha en su favor por los componentes de la hacienda pública."

pública, es decir, en ejercer un control del control de estas entidades. En pocas palabras, ejercer un control de segundo orden." (Contraloría General de la República de Colombia, 1998: 36)

De esta definición se entiende el control de segundo piso como un control de controles. Contrastando el caso colombiano con el de Costa Rica, el control de segundo piso en el primero se refiere al control del control interno, mientras que en nuestro país, la rectoría que se le da al órgano contralor sobre el sistema de fiscalización superior, comprende además el control externo, referido éste a aquellos órganos que cumplen una función de regulación, supervisión o rectoría, sobre otro ente de la administración o del sector privado.

En consecuencia, en Costa Rica el control de segundo piso se aplica tanto al control interno como al control externo, pero ¿qué es el control de segundo piso?

El control de segundo piso se entiende como aquella actividad de fiscalización desplegada por la Contraloría General sobre los órganos de control interno o externo, en lo que se refiere a su función sustantiva, o sea, el control, que le permite a la Contraloría tener un nivel razonable de certeza de que los órganos sujetos al control externo, están cumpliendo con sus objetivos, de manera que se esté dando un buen uso de los recursos públicos.

Retos: abordar asertivamente la rendición de cuentas

Si bien de lo expuesto hasta aquí, el modelo de fiscalización con sus cuatro vertientes (fiscalización, comprensión, previsión y rectoría), se ejecuta de manera bastante completa, algunos de sus elementos aún están en construcción, como lo es el caso de la fiscalización evaluativa, aspecto este último que se asocia también con la rendición de cuentas.

A nivel de país se ha empezado a avanzar hacia una efectiva rendición de cuentas, por lo menos desde el punto de vista normativo, por lo que los retos que se enfrentan en esta materia tienen que ver, primero, con la rendición de cuentas horizontal; sin embargo, el tema no es menos retador a nivel de la rendición de cuentas vertical, por cuanto es necesario crear capacidad en la sociedad civil, en el ciudadano para hacer una buena petición de cuentas. Para ello debe empezarse por clarificar que entenderán todos, los que piden y los que rinden cuentas, por rendición de cuentas, y a partir de ahí tener claro qué se va a hacer con las cuentas rendidas, a fin de de hacer efectivo el artículo 9 de la Constitución Política, en el sentido de que el gobierno es participativo y responsable, es decir, que la petición de cuentas se convierte en una forma de participación ciudadana incidiendo en la toma de decisiones respecto de la definición y ejecución de las políticas públicas.

La Contraloría General ha realizado una labor muy importante en materia de rendición de cuentas, posiblemente sea una de las instituciones que más conocimiento y estudio ha generado alrededor del tema específicamente en el caso de Costa Rica, y ha empezado a dar algunos pasos en materia de implementación práctica.

Sin embargo, los retos que impone llevar adelante un proyecto que busque involucrar a todo el aparato público en un sistema de rendición de cuentas que supere la visión financiero presupuestaria del tema –visión tradicional-, no resultará fácil, pero hacerlo redundará en un efectivo mejoramiento de la gestión pública.

Al interior de la institución aún falta generar capacidad para que se domine adecuadamente el tema y se puedan implementar algunos de los elementos de la rendición de cuentas como parte de las orientaciones del trabajo. Tener claro hacia dónde se va con esta materia es fundamental para poder orientar de buena manera las acciones que el resto del sector público realice.

Por lo anterior, resulta fundamental desarrollar más la fiscalización evaluativa, ya que la rendición de cuentas parece vincularse con la evaluación y metaevaluación de la gestión pública, en un proceso integrado que arranca desde la planificación y la presupuestación, la ejecución de los planes de trabajo y el logro de resultados. Es en la fiscalización evaluativa donde se centra el interés de la fiscalización ya que las herramientas de la fiscalización operativa, están demostrando ser deficientes para lograr un ¨buen gobierno¨ e incidir como instrumento de lucha contra la corrupción.

En este campo de la fiscalización evaluativa es poco lo que ha avanzado la institución, por lo que deberá hacer un esfuerzo grande en el futuro inmediato si quiere empezar a generar una fiscalización de impacto. Además, dentro de las corrientes del nuevo gerenciamiento público, la gestión por resultados es lo que se impone y sobre esa base es que debe fundamentarse la fiscalización ya que esta manera de gestión se considera como una obligación del quehacer del Estado y sus instituciones y si ello cambia la fiscalización también debe cambiar.

Hacia fuera, resulta imperativo participar más activamente en los foros donde se discute de este tema, o bien, creando dichos foros para ir generando una discusión nacional de hacia dónde debe orientarse la acción estatal para que se haga efectiva la rendición de cuentas horizontal y vertical.

Dr. Gerardo Palacios

AUDITOR GENERAL DE LA REPÚBLICA DE ARGENTINA

Es Abogado Egresado de la Universidad Nacional Autónoma de Córdoba; estudio la Maestría en Derecho y en Economía en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; posteriormente obtuvo el Doctorado en Derecho y en Economía.

En el ámbito profesional se desempeñó de 1992 a 1994 como Secretario General de la Asociación de Abogados de Tierra del Fuego; de 1989 a 2001 fue Secretario Administrativo de la Honorable Legislatura de la Tierra del Fuego; de 1999 a 2001 fue Senador Nacional por la provincia de Tierra de Fuego, asumiendo dos presidencias de comisiones, la de Defensa de los Derechos de Usuarios y Consumidores y Administración de la Biblioteca del Congreso de la Unión; y participó como Vocal en varias comisiones, Pesca, Energía, Vivienda, Presupuesto, Hacienda, entre otras.

En el año 2001 fue nombrado Auditor General de la Nación, siendo integrante del Colegiado de Siete Auditores que compone la Auditoría General de la Nación de la República de Argentina; desde esta posición en el 2002, es responsable de la Comisión de Supervisión de la Gerencia de Control del Sector Público No Financiero.

En el 2003 fue responsable de la Comisión de Supervisión de la Gerencia de Control de Deuda Pública y a partir del 2004 es responsable de la Comisión Administradora. Es Profesor invitado de la Universidad de Buenos Aires, impartiendo la cátedra Juan Vicente Sola en la materia de Finanzas Públicas.

Asimismo ha participado en distintos seminarios y congresos nacionales e internacionales sobre Derecho Público y en el campo de la Fiscalización Superior, destacando su participación en el Seminario Organizado por la OLACEF, el Tribunal de Cuentas de España, la Universidad de Buenos Aires y el Tribunal de Cuentas de Europa.

B.16 LA AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN: DIEZ AÑOS DE CONTROL EN LA ARGENTINA,

Intervención del Dr. Gerardo Palacios Auditor General de Argentina

1. Actores del control en argentina. 2. Breve historia del control. 3. La Auditoría en funciones. 4. La administración financiera en la ley (n° 24.156). 5 El control público en la ley (n° 24.156). 6. Principales comprobaciones. 7. Consideraciones finales.

Actores del control en Argentina

La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, la Auditoría General de la Nación (AGN), la Sindicatura General de la Nación (SiGeN) y los Tribunales de Cuentas Provinciales y representantes de las Organizaciones No Gubernamentales, en particular, de las entidades de Defensa del Consumidor, de las Asociaciones Cívicas, así como del Movimiento Cooperativo.

Breve historia del control

La ley 24.156[58], que fuera sancionada el 30 de septiembre de 1992 y promulgada parcialmente el 26 de octubre del mismo año, a través del decreto 1957/92, establece y regula la Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

A través del art. 116 de la mencionada ley se crea la Auditoría General de la Nación, como "ente de control externo del sector público nacional, dependiente del Congreso Nacional".
Dos años más tarde, el 22 de agosto de 1994, quedó sancionada la nueva Constitución de la Nación Argentina, como consecuencia del texto ordenado dispuesto por la Convención Reformadora que sesionó en la Provincia de Santa Fe, en cumplimiento de la ley 24309 promulgada el 29 de diciembre de 1993. De esta manera, se introducen distintas innovaciones y cambios en nuestra normativa fundamental, entre ellos el otorgamiento de rango constitucional a la Auditoría General de la Nación.

En efecto, el texto reformado dispone en su parte orgánica, y dentro de ésta en la sección correspondiente al Poder Legislativo, el Capitulo Sexto, "De la Auditoría General de la Nación", título que precede al nuevo art. 85 de la Constitución Nacional:

"El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo.

El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.

Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría

[58] Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.
Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos".

La auditoría en funciones

La lucha constante contra la corrupción, el efectivo goce de los derechos humanos y la protección mediante la seguridad jurídica y los mecanismos de responsabilización del actuar estatal y de los entes públicos no estatales y personas privadas que ejercen funciones donde está comprometido el interés general, se convierten en meras declamaciones ficticias si el Estado no cuenta con un adecuado, objetivo y práctico sistema de control. A esa actividad de control se debe agregar la función no menos importante de fiscalizar la adecuada y eficiente gestión en el manejo de los recursos públicos en pos del logro de las metas últimas del Estado y que constituyen la razón misma de su existencia: el afianzamiento del bien común.

En el sistema republicano de gobierno, la división del poder persigue un recíproco control de quienes tienen la responsabilidad de ejercerlo. De esa forma, el Poder Legislativo cumple esa función de contrapesar al Ejecutivo no sólo ejerciendo la función legislativa, sino también a través del control directo de la actividad administrativa del Ejecutivo.

En ese contexto, y como ya se ha dicho, el control externo del sector público nacional es asignado constitucionalmente, como atribución propia, al Poder Legislativo, que lo ejerce a través de un organismo de asistencia técnica con autonomía funcional: la Auditoría General de la Nación (art. 85 CN).

De tal suerte, se le otorgó el más alto nivel normativo, como órgano rector del sistema de control externo del sector público nacional, creado por la citada ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, ratificando así la función de contralor que tenía atribuida desde su origen.

De igual modo, en cuanto a su organización, como garantía de su independencia y para un más eficaz desempeño de sus funciones, el art. 85 de la CN señala que el presidente de la Auditoría debe ser designado a propuesta del partido de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

La Auditoría General de la Nación tiene funciones de control de legalidad, gestión y auditoría (contable) en materia patrimonial, económica y financiera. El alcance de sus funciones va más allá del simple control contable, para instalarse en los marcos de legalidad, de respeto al orden jurídico, y de gestión, en lo concerniente a la economía, la eficacia y la eficiencia del desempeño, de tondo ente que perciba, gaste o administre fondos públicos en virtud de una norma legal o con una finalidad pública.

Tan abarcativo es el control que realiza la Auditoría, que por imperativo constitucional el examen y la *opinión* del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública, *se sustentará en los dictámenes* que realice la propia Auditoría.

En este sentido, su campo de acción incluye:

*Realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica;

- *Examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables- financieros de los organismos de la Administración Nacional, preparados al cierre de cada ejercicio.

- *Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de Crédito Público, y efectuar exámenes especiales para formarse opinión sobre el endeudamiento.

- *Intervenir necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos (art. 75 inc. 8, y 85 CN).

Se trata de controlar lo realizado con el patrimonio, con la economía, con las finanzas y con la administración, fiscalizar la legalidad, el estado de derecho y las normas que se han aplicado; implica hacer un cotejo con la gestión, con la oportunidad, cotejo que es global, integral, no solamente de algún aspecto legal o de oportunidad sino también sobre la buena marcha de la administración en los aspectos técnicos, financieros o contables.

La actividad de control de la Auditoría es abarcativa de *toda la Administración Pública centralizada y descentralizada, cualquiera sea su modalidad de organización*: la Administración centralizada del Poder Ejecutivo; la descentralizada, las entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades anónimas y mixtas, donde el Estado tenga participación significativa e incluso donde existan fondos públicos derivados aun bajo forma de subsidios. También están comprendidos, directa o indirectamente, *concesionarios de servicios públicos* que tengan relación o vinculación en su gestión con el patrimonio del Estado, porque si bien son concesionarios, el patrimonio y el servicio continúan siendo estatales. En consecuencia, como concesionarios o licenciatarios del patrimonio público están bajo la fiscalización de este organismo. En este sentido, el art. 117 de la ley 24156 extiende su competencia a "los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos".

La administración financiera en la ley n° 24.156:

La ley constituye un instrumento apto y moderno para realizar una adecuada gestión de las finanzas públicas. A raíz de la sanción de la ley se conformó una nueva cultura del presupuesto, en tanto se constituyó como la fase medular a partir de la cual se pudieron ordenar las cuentas del Estado, razón por la cual ley no debe ser vista en forma aislada, sino como un verdadero sistema que articula un conjunto de normas destinadas a regular la gestión financiera. En ese sentido podemos decir que los tres pilares del Control Público, que deben operar en forma complementaria, son: la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, la Ley de Presupuesto Anual y la Ley N° 11.672 complementaria permanente del presupuesto anual.

Si bien somos conscientes de las dificultades experimentadas a lo largo de estos años, no son atribuibles a imperfecciones de la ley, sino a la práctica misma. Muchos desajustes producidos entre el gasto público y los recursos disponibles han sido la expresión de las distintas coyunturas políticas más que de deficiencias imputables a la ley.

Es importante analizar la efectividad de la ley, sobre todo en las épocas de crisis. En ese sentido es que evaluamos a la ley en tanto "instrumento eficaz", a juzgar por su desempeño en los períodos 1995-1996 y 2000-2001. Más allá de estas observaciones positivas en las que en general se coincide, también se subrayan notorias deficiencias de la norma o del sistema; por ejemplo, la misma no toma en cuenta las necesidades para la asignación de recursos. De esta forma, el presupuesto se elabora sobre la base de criterios netamente financieros y con prescindencia de los indicadores básicos. Por lo cual se propone, entonces, que se identifiquen previamente las necesidades, para lo cual resulta imperativo conocer la realidad del país, su población y su territorio.

Se inciste en que se debe pasar de una Ley de Administración Financiera a una de Control de Gestión integral, y reglamentar adecuadamente todo lo concerniente al seguimiento e incluso incorporar el control concomitante.

El control público en la ley n° 24.156

Consideramos un verdadero acierto que la ley hubiera creado un sistema de Control dual e integrado, confiando a la SiGeN el control interno y a la AGN el externo. Poniendo en perspectiva histórica el tema del Control Público. Subrayamos el rango constitucional reconocido a la AGN en la reforma de la Constitución Nacional de 1994, y señalamos algunas importantes potestades que el proyecto originario de ley le confería en forma explícita a la AGN y que habrían de quedar sepultadas en el debate parlamentario, sobre todo por las reformas introducidas en el Senado:

- Mayores facultades para exigir el acceso a la información
- Control previo selectivo para operaciones de gran magnitud,
- Posibilidad de iniciar acciones judiciales para sancionar actos lesivos (actuar como querellante).
- Separación temporal de los funcionarios que incurrieran en faltas graves.
- -Exigencia de mayores recaudos para la selección de auditores.

Podemos decir entonces que, en lugar de perfeccionar la ley, el Senado la debilitó, al despojarla de algunas de sus facultades esenciales. Por ello es que se insiste en que un buen Control Público exige que en el seno del Colegio de Auditores haya un adecuado equilibrio entre la labor técnica y la labor política.

Muchas veces se a insistido en que la norma es adecuada para el Control, pero el problema reside en la falta de aplicación de gran parte de su articulado. Sin embargo, tanto los que reconocen insuficiencias en la ley como los que plantean la necesidad de reformarla entienden que hay que hacerlo con sumo cuidado, de una manera responsable, jerarquizando y consolidando los logros alcanzados. Aún cuando sea necesario completar la norma, no podemos actuar sobre la base de la tierra arrasada.

Un problema cultural característico de nuestras administraciones es el de echar por tierra todo lo realizado por las gestiones anteriores, pero en éste caso cabe señalar que si bien la mayoría de las opiniones al respecto coinciden en la conveniencia de reformar la ley, no todas lan voces han propuesto el mismo camino. Algunos sugieren completar la norma confiriéndole a la AGN facultades que le son necesarias. Otros entienden que la mejor oportunidad para introducir reformas y perfeccionar la ley la ofrece la necesidad de reglamentar el artículo 85 de la Constitución Nacional, que le confiere rango constitucional a la AGN.

Principales comprobaciones

- **El Control Público es de enorme importancia en la actualidad y nos confronta a grandes desafíos.**

Estamos en un mundo en permanente mutación, donde los cambios económicos son sumamente fluidos y entrañan crecientes niveles de sofisticación, tanto en las transacciones comerciales como en la veloz circulación de los flujos financieros. Para que el Estado pueda supervisar una realidad cada vez más compleja, los Órganos de Control deben capacitar a su personal, perfeccionar y actualizar sus conocimientos. La modernización debe incluir, por supuesto, el instrumental técnico adecuado, en el cual la informática constituye una pieza indispensable.

- **La Auditoría debe acercarse a la gente.**

Es importante que la sociedad civil perciba que al auditar se están defendiendo sus intereses. Hay una dimensión social de la tarea de Control Público, porque lo que está en juego es el interés general. Esto

último se hace más evidente cuando, por ejemplo, lo que se audita es la gestión y ejecución de los fondos con destino a programas de contenido social.

Es la realidad social la que debe concentrar nuestra atención y guiar nuestros esfuerzos de auditoría. Así se hace cada vez más visible el vínculo existente entre la función de auditar y la protección de los derechos de los ciudadanos; en particular, de los derechos humanos. La contabilidad es el sujeto paciente de las tareas fiscalizadoras y en medio de ello están los seres humanos y sus derechos fundamentales.

- **Debemos auditar en tiempo útil.**

No basta auditar ni utilizar este instrumento para "mantener a raya" a los funcionarios. Lo importante es que el control se ejerza en tiempo útil, y de esa forma mejorar la calidad de la gestión pública. La tarea de los auditores no debería ser una "autopsia" que investigue los hechos una vez ocurridos; por el contrario, debería llegar a tiempo para recomendar, corregir y cambiar.

Las dos misiones básicas del Control Público son la función pedagógica, consistente en enseñar la manera correcta de administrar, y la función preventiva, que evita las irregularidades.

- **La gestión de Estado debe ser transparente**.

La *transparencia* es consustancial a la tarea de auditoría en todas sus etapas, al extremo de poder afirmar que la transformación del Estado es la transparencia, y señaló que se debe trascender el control clásico, orientado a los medios, para alcanzar un control centrado en los resultados.

- **Los Informes de Auditoría deben difundirse.**

Dar a conocer los resultados de una auditoría es parte de la actividad de fiscalización. El Control Público sin difusión es un control disminuido, amputado. Si queremos que la participación ciudadana sea "responsable" los ciudadanos deben estar responsablemente informados. La publicidad publicidad de los actos de gobierno es la regla de la democracia.

Uno de los hechos más positivos en pos de la transparencia es la decisión de la AGN de publicar en la página Web los Informes de Auditoría inmediatamente después de que fueran comunicados al Parlamento.

- **Es indispensable efectuar el seguimiento de las recomendaciones.**

La falta de seguimiento de las recomendaciones de los Órganos de Control es uno de los temas centrales en la presete avaluación, pues se trata de uno de los inconvenientes más serios que presenta la ley. En diversas ocasiones se ha sugerido que los legisladores intervinieran con más fuerza en este tema, y se comprometierna aún más en la tarea de verificar si los entes auditados acataron las recomendaciones de la Auditoría, y si los organismos gubernamentales han aplicado las sanciones correspondientes a los incumplimientos verificados.

Los esfuerzos actuales de la AGN, los de publicar con prontitud los Informes de Auditoría, están asociados a esa iniciativa de participación, y de involucrar al conjunto de la sociedad en la oportuna tarea de seguimiento. Sin embargo, este cambio no basta por sí mismo para resolver la cuestión

medular del seguimiento; para ello la AGN debería disponer de mayores facultades que lo posibiliten, y el Parlamento, de mayor voluntad de ejercerlas.

- **Auditoría de gestión.**

Ha llegado el momento de conferir mayor relevancia a la *Auditoría de Gestión*, o a la *Auditoría de Resultados*, con el propósito de pasar de un control tradicional centrado en los medios-procedimientos a uno orientado a los *resultados*.

- **Coordinación.**

La *articulación* entre los distintos responsables del control -la AGN, la SiGeN, los Tribunales de Cuentas Provinciales- fue señalada como un tema prioritario. Si bien es importante la actuación armónica de los distintos actores respetando sus respectivas competencias, es igualmente decisivo que el proceso de control no presente discontinuidades, fallas, grietas ni superposiciones.

- **Integración de la sociedad civil.**

La *auditoría ciudadana* integra y complementa la que ejercen los órganos públicos de Control. Para que la sociedad civil sea un verdadero aliado en el ejercicio del control, es necesario articular esfuerzos con los sectores que representan el interés de la comunidad. La AGN es una de las pocas entidades que, de conformidad con sus estatutos, puede llevar a cabo audiencias con los sectores no gubernamentales, pero, solos no podemos, inexorablemente necesitamos como nuestros aliados a los representantes de la sociedad civil. Esto no debe ser visto como una debilidad sino como un signo de madurez.

El Estado, las políticas públicas, no son temas que competen solamente a quienes ejercen el gobierno, sino a todos los ciudadanos, poe ello la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas es indispensable para otorgarles mayor consenso, transparencia y legitimidad.

- **Independencia del auditor y de quién participa en el proceso de auditoría.**

Es éste un requisito indispensable para el ejercicio del Control en un sistema republicano. La objetividad y la imparcialidad son la condición *sine qua non* de la credibilidad, ligada a su vez al problema de la gobernabilidad. Es decir, los Informes de Auditoría deben ser objetivos, y los integrantes de los organismos de Control deben ser independientes.

Los informes que produce la AGN llevan la firma de profesionales matriculados en el Consejo Profesional, quienes son jurídicamente responsables por ello, lo cual garantiza su objetividad. Asimismo, es importante alejar al auditor de los intereses que audita; los escándalos de las auditoras privadas Enron, Worldcom y Andersen muestran lo que puede ocurrir cuando se mezclan intereses particulares con las tareas de control. Por ello es que el Control Público y el control privado tienen diferentes normas y objetivos; el primero, de orden social y estratégico, y el segundo, eminentemente económico, lo que puede afectar su independencia. Más aún, en materia de Control Público es sumamente riesgosa la tercerización.

- **Formación profesional.**

La formación, el conocimiento y la adecuada capacitación de los profesionales y del personal es un tema central, por lo cual resulta imperativo definir las capacidades requeridas para ser auditor, también es preciso tener en cuenta las inhabilidades, que deben ser examinadas tanto antes del ingreso a la función, como durante su ejercicio y con posterioridad. Sólo de ese modo se logrará un alto nivel de excelencia, que tornará más eficiente nuestra labor. La naturaleza sistémica del control requiere un gran esfuerzo de capacitación (en donde se dé gran importancia a la formación más integral de los recursos humanos).

La capacitación produce profesionalismo, y el profesionalismo produce independencia. El profesionalismo y la dedicación exclusiva y plena a la tarea de fiscalización garantizan la independencia de la contraloría. Pero para un buen desempeño debe haber seguridad en el empleo y continuidad.

- **Autonomía presupuestaria.**

Éste es uno de los aspectos en los que más se insiste, como premisa indispensable para garantizar el buen funcionamiento y la independencia de los Órganos de Control.

- **Reforzar la función jurídica de los Órganos de Control.**

Hoy la AGN no puede actuar como querellante en los procesos iniciados a consecuencia de las denuncias que ella formula, y reconocemos a este ítem como un punto necesario de ser revisado, como así también sus facultades jurídicas de exigir la información necesaria para cumplir su tarea.

Consideraciones finales

Para concluir, es importante reconocer que, si bien es mucho lo que hemos avanzado en ésta década del control, aún nos queda mucho por hacer. Debemos estar atentos para que las reformas que se emprendan en el futuro no sean formales o que no cambien algo para que todo siga igual. Y menos aceptable aún serían aquellas reformas que respondan a móviles eminentemente politicos de índole coyuntural.

En nuestro caso, la mejora del Control tiene mucho que ver con la reconstrucción institucional del país. La confianza en los Órganos de Control habrá de conferir, sin duda, una mayor credibilidad a las instituciones. Por ello, nosotros, tenemos un papel decisivo en ese proceso, y al mismo tiempo, una gran responsabilidad.

Como queda claro en éste pequeño recorrido, nos encontramos hoy, en el inicio de un nuevo camino en el que aún resta mucho por recorrer, pero que por lo pronto ya ha comenzado a ser transitado.

B.17 CONCLUSIONES DEL FORO

Intervención del Dip. Salvador Sánchez Vázquez Secretario de la Mesa Directiva de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación

Quisiera compartir algunas ideas que a manera de conclusión derivan de estos tres ciclos de conferencias, y eso lo hago a nombre de los integrantes de la Comisión de Vigilancia. ca.

Este bosquejo, habremos de ampliarlo y afinarlo una vez que realicemos el análisis detallado de cada uno de las intervenciones, que se dieron en este foro, las cuales concentraremos y le haremos llegar a través de la memoria que vamos a preparar en las próximas semanas y donde va a tener un papel primordial, todas las preguntas, todas las interrogantes que aquí se presentaron.

Las conclusiones de este trabajo se sumarán a las que hemos formulado a través del análisis de los informes del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, de los trabajos del grupo creado al interior de la Comisión para revisar el marco jurídico de la fiscalización, y de los estudios que estamos realizando en materia de fiscalización comparada, que es el caso del foro que hoy nos ocupa.

Aspiramos con ello a generar una mejor visión de nuestras fortalezas, así como a identificar áreas de oportunidad de mejorar, para consolidar a la fiscalización como un valioso instrumento de evaluación de la acción del Estado y una herramienta para elevar la calidad del gasto público.

A lo largo de estos tres ciclos de conferencia, tuvimos la grata fortuna de escuchar, todos los que aquí nos hemos convocado en estas tres oportunidades, a los especialistas de 11 países y tres continentes, nos sentimos, la verdad los mexicanos que participamos en estas conferencias, profundamente halagados.

Lo que aquí se dijo, parece tener consenso en que las entidades de fiscalización superior, independientemente de su capacidad profesional, su autonomía técnica y de gestión, deben ser útiles para la sociedad, para el trabajo legislativo, que sean órganos despartidizados, aunque como decía también nuestro amigo y ponente de Argentina, no sobra, el *feeling* político, como él nos decía; capaz de adaptarse a la complejidad de la nueva gestión pública y a los requerimientos que impone el desarrollo de las naciones.

Se habló de la necesidad de aprovechar la experiencia internacional, y aplicar internamente estrategias probadas, considerando la situación particular y contexto de cada país, esto no lo podemos perder de vista.

La experiencia internacional deja entrever el nivel de respeto y acatamiento de las recomendaciones emitidas por los entes de fiscalización, incluso en algunos casos, estos órganos cuentan con fuerza suficiente como para impulsar modificaciones de normas y leyes que resuelven alguna rigidez proveniente de las entidades públicas auditadas o que faciliten el trabajo de fiscalización.

Se reconoció aquí la importancia de contar con un marco jurídico preciso, categórico, que respalde las acciones de estos órganos y que se brinde certidumbre plena a su labor.

Hay, igualmente comentada, la tendencia de abarcar evaluaciones de resultados y nuevas metodologías y tipos de auditorías para fomentar la mejor utilización de los recursos públicos.

Justamente identificamos la importancia de la auditoría para conocer la forma en que se ejercieron los recursos, pero también se dijo aquí, para fomentar una mejor calidad en el ejercicio del gasto.

Por demás interesantes son los planteamientos que hablan de una fiscalización de carácter preventivo, en algunos casos, la participación previa en la construcción de los presupuestos y planes de desarrollo estatales, como premisas para el mejor desempeño de los órganos de fiscalización.

Junto al análisis micro que realizan los órganos de fiscalización superior se observa en algunos países 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 nacionales.

Las tecnologías de la información y la necesaria transparencia que aquí mucho se repitió por nuestros ponentes, también se han incorporado al ámbito de la fiscalización, gracias a esas herramientas, la sistematización e información es mucho mejor y más segura, además los portales de servicio, permite a la ciudadanía acceder a la información por leyes públicas, y brindan espacio para dar curso a quejas y denuncias relacionadas con las entidades y servidores públicos, incluso con el mismo ente de fiscalización.

En la estructura de los entes de fiscalización es de destacarse la organización de las áreas de auditorías por sectores, lo que motiva la especialización del personal, fomenta la relación interdisciplinaria interna y facilita la realización de las auditorías de resultados.

Resaltó la independencia que tienen estas entidades en el ejercicio de su presupuesto, aunque este es aprobado por el Poder Legislativo, aunque diversos los modelos de fiscalización coinciden en los trascendentes trabajos de revisión, no sólo en el sector centralizado, sino en el descentralizado, el autónomo, las regiones y los municipios.

También con su diversidad, los modelos coinciden en dotar de mayor, menor o total independencia a los órganos fiscalizadores y sus titulares, incluso en alguna de las ponencias que aquí escuchamos, recuerden ustedes, creo que fue en la primera, en aquel primer ciclo, se nos llegó a hablar de si se trataba de un cuarto o quinto poder en este caso de la independencia, y sus titulares correspondan a una capacidad aprobada y autoridad moral y ética a toda prueba, que cuenten con credibilidad por la imparcialidad de su actuación.

Nuestra pregunta de, ¿cuál es el mejor modelo de fiscalización? Ha tenido la respuesta y la respuesta nos dice, que para México cada modelo aporta algo, que vamos a aprovechar en nuestra decisión de construir la nueva etapa de fiscalización en el país.

Porque para la Comisión de Vigilancia y sus integrantes, lo que sigue es entregar como resultado y producto de este foro, la iniciativa e iniciativas que determinen el nuevo rumbo de la fiscalización; que los órganos de fiscalización cuenten con suficientes recursos presupuestarios para la operación; que sus manejos sea autónomo, mas aquí se dijo, con reducidos o abundantes recursos, la obligación de los términos de control es que entreguen resultados de calidad.

Se acepta como muy útil la denuncia que surge desde la ciudadanía y desde los medios de comunicación; por la importancia toral de fiscalización en cada país y aquí por los ponentes lo hemos ratificado, estamos decidiendo en la Comisión de Vigilancia de esta Cámara de Diputados de México, a poner en las agendas internacionales de los encuentros entre legisladores, a la fiscalización porque hoy aparece el turismo, el comercio, el terrorismo, el medio ambiente y otros, pero la fiscalización no aparece en las agendas internacionales de los encuentros entre legisladores.

Existen otras conclusiones que por el momento escapan y solamente hemos hecho referencia a algunas, sin embargo, no cabe duda que la diversidad de experiencias nos ha permitido disponer de una visión amplia de lo que ocurre en el mundo y de las áreas de oportunidad que se presentan para México en su camino de avanzar hacia un modelo de fiscalización de primer orden.

En razón de lo anterior, a nombre de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de esta Honorable Cámara de Diputados, quisiéramos concluir este evento, expresando nuevamente nuestro agradecimiento a los conferenciantes que nos hicieron el favor de transmitirnos sus conocimientos, a todos los que siempre nos acompañaron con su presencia atendiendo esta convocatoria.

Esperando que esta sea la primera de varias charlas y varios encuentros que en el futuro podamos tener, a ustedes en particular, asistentes de este evento, por el interés demostrado, a los medios de comunicación y en especial al Canal del Congreso que hicieron posible que las conferencias llegaran a diversas partes del mundo y a todos los interesados en seguir analizando este trascendental tema.

Por eso, me es grato, declarar a nombre de los integrantes de la Comisión de Vigilancia, formalmente clausurados los trabajos del Foro Internacional sobre la Fiscalización Superior en México y el Mundo, que se llevó a cabo del 22 de junio al 29 de septiembre de 2005, en el Recinto Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados.

ANEXO C
CONFERENCIA MAGISTRAL

Mtro. Miroslaw Sekula

PRESIDENTE DE LA CÁMARA SUPREMA DE CONTROL DE POLONIA

El Sr. Sekula realizó estudios de ingeniería química en la Facultad de Química de la Universidad Tecnológica de Silesia, una de las universidades más prestigiadas de Europa, donde se graduó y obtuvo posteriormente el Grado de Maestro en 1980.

En el ámbito profesional el Sr. Sekula se desempeñó de 1980 a 1994, como Ingeniero Químico, en el Instituto de Procesamiento Químico de Carbón en la ciudad de Zabrze. En el Instituto sirvió como profesor, miembro del Consejo Científico, y Diputado-Presidente por el Consejo de empleados del Instituto.

En 1994, el Sr. Sekula fue elegido Secretario del Ayuntamiento de Zabrze, cargo que ocupó hasta 1998. En 1997 fue elegido miembro del Parlamento por "Solidaridad" cargo que mantuvo hasta el año 2001. En dicha instancia, el Sr. Sekula Presidio el Comité Parlamentario de Finanzas Públicas.
De 1998 a 2001 fue también miembro de la Asamblea Parlamentaria Regional de Silesia, siendo parte del Comité Parlamentario de Política Regional y Gobierno Local, por parte de la Asamblea.

El 20 de julio de 2001, Miroslaw Sekula fue elegido Presidente de la Cámara Suprema de Control, el órgano superior de fiscalización de Polonia.

C.1 EVALUACIÓN DEL MODELO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE POLONIA

Conferencia magistral impartida por el Mtro. Miroslaw Sekula Presidente de la Cámara Suprema de Control de Polonia

Introducción - Estructura de la Cámara Suprema de Control de Polonia (NIK)-Característica de la Cámara Suprema de Control de Polonia – puntos fuertes y débiles del modelo de control, estrategia y herramientas en los cambios y la modernización del órgano de control, contribución de la Cámara Suprema de Control a la administración de finanzas públicas

Introducción

Dicen que el valor más grande de un buen discurso es su concisión. Así que yo también tengo la intención de poner en práctica esa receta. Por eso, no voy a absorber su atención con cuestiones relacionadas con los detalles referentes a la estructura interna de la Cámara Suprema de Control y el alcance de sus facultades. Éstas son, por supuesto, cuestiones muy importantes, por ello ustedes pueden encontrarlas en los materiales que les han sido entregados, donde se tratan con más detalle.

Estructura de la Cámara Suprema de Control de Polonia (NIK)

En breves palabras, voy a recordar solamente que la Cámara Suprema de Control – como órgano supremo de fiscalización estatal–depende de la Dieta, que es la Cámara baja del Parlamento. Una de las garantías de la independencia de la Cámara respecto del poder ejecutivo es su autonomía presupuestaria –la decisión referente a la cantidad de los medios asignados para la actividad de la Cámara la toma solamente la Dieta. La Cámara Suprema de Control es administrada, de manera unipersonal, por el Presidente, pero actúa sobre bases colegiadas. El Consejo de la Cámara es nombrado por el Presidente de la Dieta, y está formado tanto por los empleados de la Cámara Suprema de Control como también por personas externas a la Cámara (profesores de derecho y ciencias económicas). Las atribuciones del Consejo incluyen la elaboración del plan de trabajo, la aprobación de la Auditoría Anual a la ejecución del presupuesto del Estado, la aprobación de los informes sobre la actividad de la Cámara Suprema de Control, y la adopción de la recomendación de la Cámara Suprema del Control sobre la moción referente a la aprobación del gobierno

La Cámara Suprema de Control de Polonia (NIK por sus siglas en inglés), al haber sido creada todavía en la época de la II República de Polonia, es uno de los órganos más antiguos del Estado. Fue establecido el 7 de febrero de 1919, apenas tres meses después de que Polonia hubiese recuperado la independencia y el promotor de su creación fue Józef Pilsudski, el jefe de Estado en aquel momento. Desde sus inicios, La Cámara era el principal órgano de control de Estado, autorizado a realizar el más minucioso control de gastos e ingresos del mismo y de cualesquiera instituciones y empresas que se beneficiarán de los fondos públicos. La Cámara está autorizada a realizar controles de todos los órganos del estado, de las delegaciones de la administración tanto central como local, y de todas las empresas y entidades no oficiales que estén realizando contratos del estado o disfrutando de subvenciones y avales estatales.

Según la normativa legal vigente, la Cámara Suprema está sometida al control de la Cámara de los Diputados (Dieta), la cual nombra al Presidente del NIK para un mandato de seis años, previa

aprobación del Senado. Conviene observar que el mandato del Presidente del NIK no coincide con el Parlamento, lo cual en la práctica hace imposible que una sola opción política pueda controlar el Tribunal de Cuentas. El Presidente del NIK también goza de inmunidad parecida a la de los diputados, ya no puede ser arrestado ni acusado sin el consentimiento de la Dieta.

La NIK realiza sus funciones por medio de delegaciones y departamentos. La división departamental refleja los sectores que están cometidos al control, por lo tanto dentro del NIK existen los siguientes departamentos:

- Administración del Estado
- Presupuestos y Finanzas
- Economía, Tesoro y Privatizaciones
- Comunicación y Sistemas de Transporte
- Ciencia, Educación y Patrimonio Nacional
- Defensa y Seguridad Interior
- Trabajo, Asuntos Sociales y Salud
- Medio Ambiente, Agricultura y Ordenación Territorial
- Las delegaciones locales reflejan a su vez la división territorial del país. Existen dieciséis delegaciones, tantas cuantas provincias.

El NIK puede iniciar sus actuaciones por iniciativa propia, por encargo de la Cámara de Diputados, o de alguno de sus órganos como el Presidente de la Cámara. También puede intervenir por indicación del Jefe del Estado o del Jefe de Gobierno. El NIK presta una atención especial a la comprobación del grado de ajuste, tanto a los presupuestos del estado como a los principales indicadores de la política financiera. El NIK elabora el informe previo a la aprobación de las cuentas del estado que necesita obtener el Consejo de Ministros.

La Cámara Suprema de Control colabora con las entidades de carácter similar en los países comunitarios, con el Tribunal de Cuentas Europeo, con el Consejo Internacional de Auditores de la OTAN (Internacional Borrad of Auditors for NATO) y con las entidades de control financiero de los países de Europa Central y del Este, República Checa, Eslovaquia, Rusia y Hungría.

La Cámara Suprema de Control pertenece a la organización Europea de Órganos Supremos de Control (European Organization of Supreme Audit Institutions) la cual, a su vez, forma parte de los grupos regionales que tiene INTOSAI.

Característica de la Cámara Suprema de Control de Polonia – puntos fuertes y débiles del modelo de control, estrategia y herramientas en los cambios y la modernización del órgano de control, contribución de la Cámara Suprema de Control a la administración de finanzas públicas

La Cámara tiene una tradición de 85 años. Es evidente que para realizar sus objetivos y propósitos la Cámara, en cada etapa de su actividad, ha tenido que servirse de los métodos de trabajo más modernos. El que audita, si quiere ser eficaz, siempre tiene que estar un paso por delante del auditado.

El marco constitucional y la ley reglamentaria de la Cámara, han permitido determinar claramente y con precisión el límite de sus competencias. Pero, las buenas bases legales no lo son todo. Hace algunos años, a principios del siglo XXI, se tomó la decisión de realizar una la modernización compleja de los métodos de fiscalización de la Cámara Suprema de Control. El impulso fundamental de esta modernización proviene de los requerimientos que tuvo que satisfacer en relación con su acceso a la Unión Europea. Les recuerdo que dicha accesión tuvo lugar en mayo del año 2004.

La Cámara Suprema de Control, cada año efectúa alrededor de 170 auditorías programadas. Cuando digo una "Auditoría", quiero decir sujetos de auditorías, en las cuales usualmente participan, muchas de unidades organizacionales de la Cámara, conduciendo auditorías en muchas unidades auditadas. Cada año auditamos alrededor de 3000 entidades. Esto revela el enorme alcance de las auditorías de la Cámara Suprema de Control, pero, al mismo tiempo, muestra el enorme trabajo que tienen que realizar nuestros inspectores. Con la finalidad de hacer su trabajo efectivo decidimos, mejorar los métodos, estrategias y los instrumentos que aplicamos –a través de la introducción de estándares reconocidos de auditoría-, la aplicación de la metodología de auditoría moderna y la utilización de nuevas herramientas – especialmente Tecnologías de Información, las cuales mejoran los procesos de auditoría.

Nosotros comenzamos con la introducción de soluciones técnicas modernas y con la mejoría de nuestro trabajo profesional. Para ello, dedicamos los últimos años a trabajos intensos sobre metodologías de auditoría. El resultado de estas acciones ha sido la elaboración e implementación de tres documentos claves para la realización de nuestras tareas: *Estrategia de la Cámara Suprema de Control – Misión y Visión*, *Estándares de Auditoría de la Cámara Suprema de Control y Manual del inspector.*

La *Estrategia* determina los objetivos, las direcciones y el programa de actuación en lo que se refiere al cumplimiento, por parte de la Cámara, de sus tareas constitucionales, conforme a los estándares internacionales referentes a los órganos supremos de control. En realidad, la *Estrategia* es un plan de desarrollo de largo plazo, el cual contiene los resultados esperados del trabajo de la Cámara, y también sirve como un conjunto de herramientas necesarias para instrumentar las tareas básicas de la Cámara. El mensaje principal de la *Estrategia* es la modernización del control estatal. Las herramientas fundamentales de su realización son los programas, estándares de auditoría, y las reglas para los procedimientos de auditoría.

El objetivo principal de la Cámara esto es su Misión es responsabilizarse de la buena gerencia de la efectividad de los servicios públicos de la República Popular de Polonia. La Visión de la Cámara Suprema de Control es la de un cuerpo de auditoría estatal de considerable prestigio cuyos informes son una fuente confiable de información para los órganos del poder (Ejecutivo y Legislativo) y para la sociedad. De ahí que uno de los objetivos de la *Estrategia* es mejorar, sistemáticamente, la calidad y utilidad de los pronunciamientos sobre los resultados de auditoría.

Simultáneamente con la preparación de la *Estrategia*, la Cámara también trabajó en la determinación de sus propios estándares de auditoría. Los *Estándares de control de la Cámara Suprema de Control* han sido preparados, tomando en consideración el marco jurídico vigente en Polonia, los Estándares de control de la INTOSAI, las Pautas Europeas de Aplicación de los Estándares de Control de la INTOSAI y los Estándares Internacionales de Control de la Federación Internacional de Contables IFAC.

Junto con los estándares de control se estaba preparando el *Manual del inspector*. Está compuesto de dos partes fundamentales. La primera contiene las directrices generales básicas, es decir, la *Estrategia de la Cámara Suprema de Control, los Estándares de auditoría de la Cámara Suprema de Control*, el *Código de ética del inspector, y el glosario de términos de auditoría*. La segunda parte contiene las directrices metodológicas. Los respectivos grupos de estándares corresponden a los capítulos del manual que contienen pautas o lineamientos metodológicos detallados necesarios para la implementación práctica de los estándares. El segundo tomo contiene, las directrices metodológicas relacionadas con auditorías en áreas particulares de revisión, o sea ejecución del presupuesto estatal, privatización, inversiones en tecnologías de información y áreas propensas a la corrupción.

Para aumentar la eficacia del control y satisfacer las necesidades sociales, en el año 2000 se empezó a aplicar el método de planeación basado en el análisis del riesgo de aparición de un determinado peligro en el correcto funcionamiento del Estado.
Las directrices prioritarias del funcionamiento de la Cámara se fijan para un período de tres años. Dentro de cada directriz prioritaria del funcionamiento, todos los años se indican las principales áreas de

control, resultantes de la evaluación de los problemas actuales en el funcionamiento del Estado. La actividad de la Cámara se concentra, por lo tanto, en asuntos importantes para el Estado desde el punto de vista estratégico. En los últimos años éstos han sido los siguientes: Déficit presupuestario y Deuda Pública, reestructuración de la economía, protección de la salud y derechos sociales, procesos de integración con la Unión Europea, y seguridad del Estado. Se han establecido también prioridades metodológicas.

En el proceso de la preparación y realización del control de ejecución de tareas destaca la importancia de la evaluación de la eficacia del funcionamiento de los órganos y las oficinas de administración pública, especialmente, en cuanto a la economía, eficiencia en el uso de las finanzas, y efectividad en la realización de los objetivos.

El análisis obligatorio, realizado durante cada auditoría, de las fuentes y de los mecanismos de fenómenos causantes de la corrupción, que aparecen en el punto de unión de los intereses público y privado, se ha incluido en las prioridades metodológicas por la presencia, en Polonia, del fenómeno de la corrupción. La reacción ante esa patología es parte integral de la Misión de la Cámara Suprema de Control. En cuanto a este tipo de actividad, la Cámara no se concentra en la revelación de casos aislados de corrupción y en el señalamiento de los autores, ya que no dispone de herramientas con las que están equipados los órganos jurisdiccionales. Los procesos de auditoría ayudan a luchar con la corrupción, combatiendo sus fuentes, por medio del endurecimiento del sistema legal e institucional, y la mejoría del sector público, sobre todo de la administración de gobierno y autogestión. Más aún los análisis de los hallazgos de Auditoría se realizan con la finalidad de conocer nuevos mecanismos proclives a la corrupción.

Analizando las anomalías e identificando las causas de su aparición, la Cámara tiene la posibilidad de conocer y determinar el potencial peligro para el funcionamiento del sector público. El resultado de estas acciones son, en particular, las conclusiones *lege ferenda,* que tienen como objetivo cambiar las normas o eliminar las lagunas legales.

En la actualidad, un reto muy importante que tiene que afrontar la Cámara Suprema de Control es el de sacar mejor partido de las tecnologías de información en la actividad de la Cámara. En diciembre de 2004 terminaron los trabajos referentes a la *Estrategia de Tecnología de Información de la Cámara.* En ella se tuvieron en cuenta las tendencias tecnológicas, las vertientes de desarrollo en los órganos de control de otros países, y la experiencia en la implementación y la utilización de herramientas informáticas, conseguida hasta ahora. El desarrollo de herramientas que sirven para apoyar el proceso de auditoría va ligado al proceso de formación de los empleados de la Institución. Hemos comenzado también a realizar el proyecto, cuyo nombre es Sistema Electrónico de Circulación de Documentos (ESOD), cuya implementación garantizará la seguridad del flujo de nuestros documentos en versión electrónica. En papel, los documentos van a aparecer solamente en su versión final entregada a la persona autorizada. Este proyecto forma parte del desarrollo de la administración electrónica (e-government).

En la posición de la Cámara Suprema de Control en el sistema de los órganos del Estado y en la eficacia de su funcionamiento influyen muchos factores. Uno de ellos es su buena organización interna. La estructura de nuestra institución, que refleja el modo de tratar las cuestiones que se controlan, favorece la organización adecuada del trabajo. Dicha estructura abarca los departamentos de control que se especializan en varias áreas del funcionamiento del Estado y también las unidades locales, así llamadas delegaciones.

El factor clave en la actividad de cada institución son sus empleados. Sin el personal calificado y motivado, con un elevado nivel de ética profesional, no sería posible realizar las tareas que le han sido presentadas a la Cámara. Actualmente, los empleados de la Cámara Suprema de Control suman aproximadamente 1700 empleados, de los cuales alrededor de 1300 ocupan los puestos de auditoría. Según el marco legal, todas las personas que ocupan puestos de control, tienen que tener estudios

superiores. Más de la mitad de los inspectores terminaron la carrera de derecho, administración o economía. Los demás tienen diplomas en otras ramas de la ciencia. Tal variedad hace que la Cámara Suprema de Control disponga de profesionales de diversas especialidades, lo que facilita llevar a cabo una fiscalización detallada en todas las áreas de la actividad del Estado.

El constante desarrollo de las habilidades profesionales de los auditores e inspectores es una garantía de la elevada calidad de los trabajos de fiscalización. En la Cámara hay dos tipos de capacitación disponible: La actividad de formación para auditores y cursos de entrenamiento de perfeccionamiento profesional. La capacitación para auditores es un curso de formación obligatorio para los candidatos para el puesto de auditor o inspector. Dicho curso comprende formación teórica, ejercicios prácticos y preparación autodidáctica y es seguido por un examen. Durante la duración de este curso, los candidatos están bajo la tutela de los empleados experimentados, denominados tutores. El perfeccionamiento profesional de los inspectores comprende otro tipo de capacitación tales como, estudios de posgrado, seminarios, talleres, conferencias y cursos.

Estos son nuestros principios y métodos de actuación, y también nuestra herencia teórica y su aplicación práctica en el proceso de control. Constituyen la base de las acciones de auditoría de la Cámara Suprema de Control. Sus resultados intentan mejorar el funcionamiento de las entidades fiscalizadas, como también reflexionar más detalladamente sobre la situación de las áreas particulares de la actividad del Estado, el transcurso de los procesos económicos, sociales y las amenazas y patologías que pueden aparecer.

La administración de finanzas públicas en Polonia despierta mucho interés en la Cámara Suprema de Control. Me gustaría destacar que la noción de "finanzas públicas", conforme a la ley de finanzas públicas de Polonia, comprende los procesos relacionados con el cobro y asignación de los recursos públicos, especialmente con su recolección, gasto y administración. El término "administración", con referencia al sector público denota decisiones realizadas, por individuos competentes (órganos y personal directivo), encaminadas al cumplimiento de los objetivos propuestos. Por lo tanto, administración de las finanzas públicas significa, sobre todo, la administración de procesos relacionados con los ingresos cobrados y los gastos incurridos por el gobierno.

Las relaciones entre la Cámara Suprema de Control y las entidades del sector público están reguladas conforme a la ley. La Cámara está obligada a influir positivamente en las finanzas públicas, y en su administración, propósito incluido en la *Misión de la Cámara Suprema de Control*. El alcance de la fiscalización que lleva a cabo la Cámara, lo regula la ley de la Cámara Suprema de Control. La institución evalúa actividades auditadas de acuerdo con los criterios siguientes: legalidad, efectividad, eficacia e integridad.

Los criterios para valorar la calidad de la efectividad de la administración y de su eficacia son de la mayor importancia, para la evaluación de la administración de las finanzas públicas, en virtud de que es dentro de los límites de estos criterios, que los administradores de las entidades del sector público toman sus decisiones. El criterio de la efectividad de la gestión evalúa si las tareas de control se realizan, de una manera económicamente eficiente. El criterio de la eficacia nos permite evaluar si esas tareas se realizan de manera eficaz.

En muchas situaciones, la ley permite a los sujetos del sector público actuar con más libertad y les brinda la posibilidad de elegir a su juicio sobre las actividades económicas que emprenden. La valoración de las tareas realizadas, desde el punto de vista del criterio de la efectividad de la gestión, requiere una justificación detallada de la posición del Auditor. El auditor debe explicar por qué establece que las actividades de la agencia auditada son ineficientes desde el punto de vista económico. A la hora de formular las evaluaciones, las observaciones y las recomendaciones deben indicarse en qué consistía la anomalía o irregularidad como también determinar la manera de eliminarla.

El criterio de eficacia, permite la evaluación de la efectividad de las actividades de las entidades del sector público, determina, si los métodos y medios utilizados han sido los adecuados para conseguir los objetivos establecidos y si esos objetivos se han conseguido, y si no, cuáles han sido las causas del incumplimiento y de las fallas.

Las relaciones entre la Cámara Suprema de Control y el sector público están determinadas con precisión por la constitución y las leyes de Polonia. La influencia de la Cámara Suprema de Control sobre las entidades y agencias del sector público se manifiesta a través de sus auditorias. Además, el Ministerio de Finanzas está obligado por la ley de finanzas públicas a presentar la información a la Cámara Suprema de Control sobre la realización del presupuesto del Estado en el primer semestre del año. Las entidades fiscalizadas del sector público al finalizar el año, entregan la mayoría de sus estados presupuestarios, incluidos los referentes a los ingresos y gastos. Además, el Consejo de Ministros presenta a la Dieta y a la Cámara Suprema de Control, en el plazo fijado para el día 31 de mayo del año siguiente respecto al ejercicio presupuestario, el informe anual sobre la ejecución del presupuesto del Estado, junto con el informe sobre los ingresos y los gastos relacionados con las tareas de la esfera de la administración de gobierno, realizadas por las entidades de autogestión local y con otras tareas comisionadas a dichas entidades resultantes de las leyes, así como la información resumen de su ejecución presupuestaria. Junto con ese informe se entrega la evaluación de la implementación de los supuestos macroeconómicos y la evaluación del transcurso de la privatización de bienes del Tesoro Público.

Desde hace algunos años realizamos acciones que tienen como objetivo reformar el control anual del ejercicio presupuestario del Estado. Este control se lleva a cabo desde dos puntos de vista. Primero, es un control correctivo de la realización del presupuesto del Estado, es decir, se trata de realizar una auditoría de regularidad y financiera (auditoría del ejercicio presupuestario) de todas las entidades fiscalizadas. Cubre, esta auditoría a los estados financieros de esas entidades, junto con el examen de libros contables y la expresión de opiniones sobre los informes presupuestarios. Segundo, es control de calidad, una auditoría de desempeño, que permite a la Cámara evaluar si los fondos públicos se han aprovechado de manera eficaz.

Para aumentar la eficacia de nuestras auditorías y su impacto en todo el sector público, en lo referente al control de la realización del presupuesto del Estado se siguen desarrollando las técnicas de auditoría financiera. Al mismo tiempo, la Cámara examina los procesos de ingresos y gastos y la implementación de las tareas financiadas con estos recursos. Los criterios referentes a la evaluación de la ejecución del presupuesto están basados principalmente en índices cuantitativos.

En la metodología de la fiscalización de la realización del presupuesto se han tenido en cuenta los requisitos internacionales, incluyendo aquellos relacionados con las opiniones vertidas sobre la regularidad de los informes presupuestarios y la certificación de la regularidad y la confirmación del cierre correcto de las cuentas. La fiscalización moderna del presupuesto del Estado ha facilitado la aplicación de métodos estadísticos y de programas informáticos desarrollados por la Cámara Suprema de Control.

Durante sus auditorías, la Cámara Suprema de Control influye en todo el proceso de administración en las entidades fiscalizadas del sector público, es decir, en la planificación, en el cumplimiento de los objetivos establecidos con el uso de los recursos públicos y en el control interno.

La fiscalización del proceso de planificación, de los ingresos y gastos, de la contabilidad y del control interno, es parte de todas las auditorías presupuestarias, y de todas las auditorías que examinan la administración de las finanzas públicas. La Cámara Suprema de Control analiza estos aspectos en cada control presupuestario, tanto en lo referente a los ingresos como también a los gastos. El objetivo de este control es la evaluación del ejercicio presupuestario del Estado durante el año en cuestión, es decir, la realización del plan de ingresos y gastos por parte de los respectivos gerentes y la administración de las finanzas públicas por parte de los mismos.

A consecuencia de estos controles, las personas que dirigen las instituciones particulares, y también la Dieta y los ciudadanos, pueden tener garantizado el acceso a una evaluación independiente y objetiva del ejercicio presupuestario del Estado. Estos controles cubren el examen de la regularidad y el desempeño.

Ya he recordado que dentro de los límites del control de la realización del presupuesto del Estado, pero también durante otros controles examinamos y evaluamos tanto los elementos de la regularidad como los elementos de desempeño.

Para aumentar la eficacia de nuestras auditorías y reforzar su influencia en la mejora de la gestión de las finanzas públicas, también realizamos auditorías de desempeño durante nuestras auditorias presupuestarias. Mientras auditamos el desempeño de tareas financiadas o cofinanciadas con las finanzas presupuestarias del Estado, evaluamos la entidad fiscalizadas desde el punto de vista de la economía, la eficiencia y la efectividad. Estos son aspectos extremadamente importantes para la buena gestión del sector público, donde los mecanismos de mercado no operan.

Nuestras auditorías, en particular las relativas a la ejecución del presupuesto del Estado, son "comprensivas". Eso significa que examinamos todos los aspectos relacionados con la administración de la propiedad pública, incluidas las finanzas públicas. La "comprensividad" de nuestras auditorías, en particular, las vinculadas con la ejecución del presupuesto del Estado, contribuye a subrayar la relación de los gastos financieros con los resultados materiales de los mismos y permite comprobar si las soluciones aplicadas no crean circunstancias causantes de corrupción.

La actividad de la Cámara está conectada también con otros órganos de control del sector público. La Cámara Suprema de Control, como órgano supremo de control estatal, tiene determinados privilegios respecto con otros órganos de control, cuerpos de supervisión e inspección que realizan su actividad en la administración de gobierno y en la autogestión local. Conforme a la ley que rige a la Cámara Suprema de Control – estos órganos están obligados a facilitar, a solicitud de la Cámara, los resultados de sus auditorías, a realizar controles inmediatos a petición de la Cámara Suprema de Control y también a participar en auditorías conjuntas bajo el mando de la Cámara Suprema de Control. Tales auditorías favorecen la transmisión de la experiencia de la Cámara y contribuyen a perfeccionar la metodología de su trabajo.

Los resultados de nuestras auditorías, referentes al mejoramiento de la administración de las finanzas públicas pueden dividirse en acciones inmediatas que impiden que aparezcan irregularidades en la administración de las finanzas públicas y en resultados a largo plazo producto de la mejora de la administración derivada de la implementación de las recomendaciones de la Cámara. Un elemento adicional que puede aumentar la utilidad de los resultados de las auditorias realizadas es el efecto que tiene examinar, durante el siguiente periodo de revisión y fiscalización la implantación de las recomendaciones de auditorías previas. Al fin y al cabo, nuestros hallazgos relacionados con la implementación de las recomendaciones de auditoría de las revisiones pasadas determinan la evaluación final de la Cámara sobre la calidad de la ejecución presupuestaria de la entidad fiscalizada.

Las informaciones sobre los resultados de las auditorías, preparadas por la Cámara Suprema de Control para la Dieta, muestran tanto las irregularidades como también las propuestas de acciones que hay que realizar para corregirlas o impedir que aparezcan en el futuro. Además, estos documentos propagan tanto el cuidado del orden jurídico, y la responsabilidad como también las mejores prácticas referentes a la administración de finanzas públicas.

Como se puede apreciar, el alcance y la influencia de la fiscalización en la administración de las finanzas públicas no puede ser sobreestimada.

Para tener fama de una institución eficiente y efectiva, la Cámara Suprema de Control ha trabajado concienzudamente durante cada uno de los 85 años de su existencia. La opinión de la sociedad sobre

qué evaluación merece la Cámara está determinada por la efectividad en la realización de nuestros objetivos.

Déjenme finalizar con un énfasis personal. La inspiración para el trabajo de fiscalización puede ser hallada en otros campos. Déjenme decirles fuera del protocolo, que la inspiración para realizar este tipo de trabajo puede encontrarse en los ejemplos de actuación eficaz, no necesariamente en el entorno propio. A mí, por ejemplo, con mi equipo de auditores e inspectores, me gustaría jugar tan bien y eficazmente como antaño el maestro del fútbol mexicano Hugo Sánchez, dando saltos cada vez que marcaba un gol.

ANEXO D
PASIVOS CONTINGENTES DEL GOBIERNO: UN RIESGO OCULTO PARA LA ESTABILIDAD FISCAL
POR HANA POLACKOVA

PASIVOS CONTINGENTES DEL GOBIERNO: UN RIESGO OCULTO PARA LA ESTABILIDAD FISCAL POR LA DRA. HANA POLACKOVA

SUMARIO

i. Los gobiernos están enfrentando riesgos fiscales e incertidumbres crecientes. Más recientemente, la crisis asiática reveló cómo acciones contingentes de gobierno promueven la creación del riesgo moral en los mercados y severas inestabilidades financieras. Las razones principales de esta situación son: (a) el incremento de los volúmenes y de volatilidad de los flujos de capital privado internacional, (b) un cambio en el papel del Estado de financiador directo y promotor de servicios a garante del sector privado para que consiga sus resultados particulares, (c) sesgo en toma de decisiones de política bajo restricción fiscal, y (d) la existencia de riesgo moral en los mercados debido a la percepción de que el gobierno tiene responsabilidades residuales.

ii. Desde el incremento de los programas de gobierno fuera de presupuesto como causante de inestabilidades fiscales, varios años con un presupuesto balanceado y cifras con baja deuda pública no necesariamente sugieren un pasado con prudencia fiscal o una buena perspectiva fiscal. Así, un estudio de la posición fiscal del gobierno puede también examinar las obligaciones tomadas por el gobierno fuera del sistema presupuestario. El riesgo fiscal del gobierno es de cuatro tipos: directo o contingente en combinación con implícito o explícito. Los gobiernos que quieren evitar el peligro de una repentina inestabilidad fiscal y alcanzar sus objetivos políticos de largo plazo deben tener una buena comprensión de sus pasivos contingentes y directos y deben estar dispuestos a afrontarlos apropiadamente. Pero ¿los gobiernos tienen incentivos y capacidades adecuados para negociar no solo el presupuesto sino también los riesgos fiscales importantes? Asistencia y cierta coerción de las instituciones internacionales pueden ser requeridas.

iii. Existen cuatro principales alternativas en que el gobierno puede manejar los riesgos fiscales: (a) control de los riesgos fiscales contingentes directos así como los implícitos y los explícitos y orientación de políticas hacia la buena calidad en lugar de un ajuste fiscal rápido; (b) reconocer públicamente los límites de las responsabilidades del Estado para detener el riesgo moral en los mercados; (c) asegurar que los acuerdos institucionales para las finanzas públicas y las normas para el presupuesto, contabilidad, planeación financiera, reportes y auditorías se enfoquen hacía los pasivos directos y contingentes y promuevan la prudencia fiscal y la equidad en todos los programas públicos financiados directos y contingentes; y (d) desarrollar y emplear las capacidades institucionales para evaluar, regular, controlar y prevenir riesgos financieros en los sectores público y privado.

Introducción

Los gobiernos están enfrentando de manera creciente los riesgos fiscales y las incertidumbres. Dos de las razones para esta situación son: primero, la integración internacional de los mercados financieros, los cuales han significado grandes volúmenes y volatilidad de los flujos privados de capital transfronterizos; y segundo, la privatización de actividades del estado, acompañadas por garantías estatales implícitas o explícitas. Las garantías estatales y los esquemas de seguro, como opuestos a los subsidios presupuestales y la provisión directa y el financiamiento de servicios públicos, se han convertido en un método común de los apoyos gubernamentales. Esos programas y obligaciones fuera de presupuesto implican costos fiscales ocultos, con pasivos implícitos y contingentes que pueden implicar excesivos requerimientos para el financiamiento público en el mediano y largo plazo.

La tercera razón es que los diseñadores de políticas buscan un presupuesto balanceado o algún objetivo de déficit que tiendan a favorecer acciones de apoyo estatal fuera de presupuesto que no requieren flujo inmediato y que, al menos por algún tiempo, esconden un costo fiscal real. El ajuste fiscal que se concentra en la reducción del déficit puede subestimar o elevar el riesgo fiscal asociado con políticas estructurales afectando los programas de pensiones y de cuidado médico. El riesgo fiscal mayor fuera del presupuesto deriva de promesas explícitas y de expectativas implícitas de que el gobierno ayudará cuando ocurran varias fallas del mercado. La subsiguiente emergencia del riesgo moral en los mercados puede exacerbar esos riesgos. Comúnmente el apoyo ofrecido por los gobiernos para los grandes bancos financieramente débiles, empresas, y los gobiernos subnacionales (estatales y municipales) en problemas está fuera del presupuesto.

Aunque es imposible para los gobernantes en un ambiente de mercado evitar todos los riesgos fiscales, pueden controlarlos y reducirlos solo si los reconocen y los consideran plenamente en sus debates de política. Si los gobiernos tienen los incentivos y las capacidades para reflejar los riesgos fiscales en sus opciones de política y la realización de un ajuste fiscal adecuado es una cuestión importante. Los incentivos reflejarán cómo entienden los diseñadores de políticas los temas y las presiones que ellos enfrentan en el trato con ellos. Los riesgos fiscales llegan a ser evidentes solamente cuando las instituciones que conducen los análisis fiscales miran más allá del presupuesto y de la deuda de gobierno para incluir los pasivos contingentes e implícitos. La extensión de los incentivos gubernamentales tienen que transparentar los riesgos fiscales directos y contingentes y están ligados principalmente a la definición y la medida de indicadores fiscales reconocidos internacionalmente, a la calidad del conocimiento público, monitoreo externo, y a las sanciones impuestas por ocultar los datos relevantes y exponer al estado al riesgo fiscal excesivo.

Este documento primero clasifica y analiza las obligaciones potenciales y los riesgos fiscales que los gobiernos enfrentan y sus fuentes. Posteriormente resume las opciones para reducir los riesgos fiscales en el contexto del ajuste fiscal, con atención particular a la tipología y el análisis de riesgos fiscales específicos, la exposición alta al riesgo de gobiernos de economías de transición y mercado emergente, y la calidad y el sesgo en la toma de decisiones del gobierno al momento del ajuste fiscal. Surgen varias preguntas. ¿Cómo pueden los diseñadores de políticas hacerse responsables para reconocer el costo de largo plazo de todas las formas de actividades gubernamentales? ¿Cómo puede ser reducido el riesgo moral inducido por las intervenciones del gobierno? ¿Qué estándares para la contabilidad del sector público, el presupuesto, la información y el manejo del riesgo crearía la sana actuación fiscal en el largo plazo? Un próximo y más comprensivo estudio presenta una estructura para incluir los riesgos fiscales directos y contingentes en el análisis fiscal y los aplica a países seleccionados.

Probables presiones financieras en el gobierno central

Matriz de Riesgo Fiscal

Los gobiernos enfrentan cuatro tipos de riesgo fiscal, cada uno es un pasivo definido ampliamente que combina dos de las siguientes cuatro características: explícito contra implícito y directo contra contingente.[59]

- Pasivos Explícitos son obligaciones específicas del gobierno establecidas por una ley particular o un contrato. El gobierno está legalmente facultado para asumir la obligación cuando ésta es exigible. Ejemplos comunes son los repagos de la deuda soberana y los reembolsos de préstamos no ejercidos que el Estado ha garantizado.

- Pasivos Implícitos involucran una obligación moral o responsabilidad esperada del gobierno que no está establecida por la ley o un contrato pero en cambio está basada en expectativas públicas, presiones políticas, y el papel global del Estado como la sociedad lo entiende. Los ejemplos de pasivos implícitos son los beneficios de las pensiones públicas futuras que no están especificados por la ley, el apoyo por desastres para víctimas no aseguradas, y el incumplimiento de bancos grandes en obligaciones no garantizadas.

- Pasivos directos son obligaciones que surgirán en cualquier evento y son por lo tanto seguras. Son predecibles basadas en algunos factores subyacentes específicos; no dependen (no son contingentes) de cualquier evento discreto. Por ejemplo, las pensiones públicas futuras especificadas por la ley son un pasivo directo cuyo tamaño refleja el monto esperado del beneficio, factores de elegibilidad, y el futuro desarrollo económico y demográfico.

- Pasivos contingentes son obligaciones activadas por un evento discreto que puede o no ocurrir.[60] La probabilidad de que ocurra la contingencia y la magnitud del desembolso gubernamental requerido para cubrir la obligación resultante son difíciles de pronosticar. La probabilidad y la magnitud dependen de algunas condiciones exógenas, como la ocurrencia de un evento particular (por ejemplo, un desastre natural o una crisis bancaria) y algunas condiciones endógenas, como la aprobación de programas de gobierno (un ejemplo serían los contratos para garantías y seguros del Estado), así como la calidad y ejecución de regulaciones y supervisión. La matriz de riesgo fiscal en la tabla 1 proporciona una tipología de las fuentes de los requerimientos financieros potenciales que el gobierno central enfrenta. Bajo cada categoría están ejemplos de programas de gobierno y promesas que pueden crear presiones fiscales. Algunos de los ejemplos aplican para todos los países (como la deuda soberana), considerando que otros son para países específicos (como seguro de cosecha).

[59] Los estándares internacionales de contabilidad propuestos para los gobiernos por la Federación Internacional de Contadores define un pasivo como una obligación presente del gobierno que ocasiona una forma de beneficios económicos y que surgen de eventos pasados cuya liquidación es esperada como resultado de una salida de recursos gubernamentales (Federación Internacional de Contadores, 1998).
[60] Estándares internacionales de contabilidad definen una contingencia como una condición o situación cuyo resultado final está determinado solo por la ocurrencia, o no ocurrencia, de uno o más eventos futuros (Comité Internacional de Estándares de Contabilidad 1997).

TABLA 1: LA MATRIZ DE RIESGO FISCAL*

Matriz del Riesgo Fiscal

Pasivo Directo Contingentes (Obligación en cualquier caso)

(Obligación si ocurre un hecho determinado)

Pasivos	Directos (Obligación en cualquier caso)	Contingentes (Obligación si ocurre un hecho determinado)
Explícitos Pasivos del Estado Establecidos Por ley o por contrato	➤ Deuda soberana externa e interna (préstamos contraídos y valores emitidos por el gobierno central) ➤ Gastos presupuestarios ➤ Gastos presupuestarios a largo plazo establecidos por la ley (sueldos y pensiones de los funcionarios públicos)	➤ Garantías del Estado para la deuda y obligaciones no soberanas contraídas por gobiernos estatales y municipales y entidades del sector público y privado (bancos de desarrollo). ➤ Garantías generales del Estado para diversos tipos de préstamo (préstamos hipotecarios, préstamos para educación, préstamos agropecuarios y a la pequeña empresa). ➤ Garantías comerciales y cambiarias ofrecidas por el Estado. ➤ Garantías del Estado a la inversión privada. ➤ Sistemas de Seguros del Estado (seguros de depósito, ingresos de los fondos de pensiones privados, seguros de cosechas, seguros contra inundaciones, seguros contra riesgos de guerra).
Implícitos	➤ Futuras pensiones estatales (diferentes de las pensiones de los funcionarios públicos), en caso de no estar contempladas en la ley. ➤ Mecanismos de seguridad social, en caso de no estar contempladas en la ley. ➤ Financiamiento a la atención médica futura, en caso de no estar en la ley. ➤ Futuros costos recurrentes de inversiones públicas.	➤ Incumplimientos de los niveles inferiores de gobierno o entidades de los sectores público o privado en el pago de deudas y otras obligaciones no garantizadas. ➤ Absorción de los pasivos de las entidades que se privatizan. ➤ Quiebras de bancos (respaldo adicional al que ofrecen los seguros del estado). ➤ Quiebras de fondos de pensiones, fondos de empleo o fondos de la seguridad social no garantizados (protección al pequeño inversionista). ➤ Incumplimiento del banco central en sus obligaciones. ➤ Rescates a raíz de un cambio de sentido de las corrientes de capital privado. ➤ Recuperación ambiental, socorro en caso de catástrofe, financiamiento de gastos militares.

*/ Se refieren a pasivos de las autoridades fiscales no del banco central.

Pasivos directos explícitos

En la mayoría de los países, el gobierno comúnmente reconoce, cuantifica y difunde los pasivos directos explícitos. Aún así, estimar el tamaño de los gastos del gobierno relacionados con estas obligaciones en términos medios no es una tarea sencilla.

- Los gobiernos especifican generalmente obligaciones para colocar deuda soberana extranjera y doméstica directa en sus contratos y valores de préstamo. Los requisitos de financiamiento futuro se relacionan principalmente con la madurez, las monedas, y la tasa de interés de los instrumentos de deuda. Con estas especificaciones, los gobiernos pronostican su perfil del servicio de deuda, simulan el tradeoff entre la exposición del riesgo y el costo de préstamo, y construyen los escenarios del servicio de deuda para portafolios y desarrollos macroeconómicos alternativos. Dinamarca, Irlanda, y el Reino Unido proporcionan ejemplos excelentes de cómo analizar y divulgar riesgos de préstamos soberanos.

- Los gastos presupuestarios normalmente se incluyen en la ley del presupuesto anual, que contiene las actividades y las políticas del gobierno aprobadas. En principio, el presupuesto y los gastos están vinculados legalmente con las figuras presupuestarias a través del ejercicio fiscal. En la práctica, el presupuesto es viable solamente si se basa en un buen análisis macroeconómico y si el gobierno emplea los mecanismos institucionales de disciplina y control fiscal.

- Los gobiernos en muchos países amplían los derechos legales a un salario y una pensión a una edad del retiro especificada a los empleados públicos. Es cierto que estos derechos legales serán un renglón del gasto en los presupuestos futuros del Estado. Su magnitud se basa en los pronósticos de los números de empleados públicos y de su remuneración, beneficio de la pensión, y edad del retiro previstas. Bajo el Acta de Responsabilidad Fiscal de Nueva Zelanda, el gobierno es requerido para analizar y para divulgar tales pronósticos en documentos del presupuesto. (donde un gobierno planea reducir el tamaño de la función pública, él puede ser obligado a pagar los paquetes redundantes, cuyo costo total sería contingente en la actual etapa de reducción.)

En contraste con el ambiente reflejado en la matriz de riesgo fiscal (tabla 1), los países con provisiones legales que benefician a la seguridad social futura con recursos de las finanzas de gobierno, en rubros tales como pensiones públicas, cuidado médico universal, y la educación, son éstos conceptos explícitos directos más que implícitos.

Pasivos implícitos directos

Los pasivos implícitos directos del gobierno se presentan a menudo según lo esperado, más que en forma legal o contractual como, obligaciones establecidas por políticas del gasto público en término medio. Solamente los gobiernos que están enfocados a la planeación a medio plazo en la transparencia del gasto y a la disciplina fiscal a largo plazo reconocen y cuantifican estas obligaciones. No asumiendo ningún cambio político, el costo implícito de los gastos públicos demográficos manejados en lo particular significa un peligro para la estabilidad fiscal a largo plazo.

- La conclusión de los proyectos de mantenimiento e inversión pública es estimada, no está definida por mandato de una ley. Los gobiernos analizan y cuantifican, y son responsables, de las estimaciones ex-ante y actuales de las inversiones anuales y los resultados de los costos recurrentes de largo plazo. Países como Australia y África del Sur utilizan una estructura del gasto a medio plazo que incluye automáticamente los requisitos del financiamiento para operaciones y el mantenimiento en la perspectiva y futuro de los presupuestos fiscales. Así, las obligaciones del gobierno de sostener los beneficios de las inversiones públicas son explícitas.

- En muchos países, las ventajas de las pensiones públicas futuras no están establecidas en ningún documento jurídico y por lo tanto no son pasivos explícitos del gobierno sino pasivos implícitos. Si se asume que una política de pensiones continuará, es cierto que ocurrirá la obligación total del gobierno (hay razones económicas, sociales, y políticas para asumir que un gobierno no detendría los pagos de los beneficios a menos que primero se reformara su sistema de pensiones). Por lo tanto, los beneficios de las pensiones públicas futuras son un pasivo directo, aunque no en un sentido estrictamente contable. Puesto que la provisión de pensiones públicas se reconoce como el problema más notable para la sustentabilidad fiscal en sociedades envejecidas, muchos gobiernos han estado analizando las implicaciones fiscales de largo plazo de sus políticas de pensiones y de reformas alternativas usando modelos fiscales y de pensiones de largo plazo. (un punto discutido abajo es que las reformas de pensiones alientan a menudo la implicación del sector privado en ahorrar para el retiro porque el gobierno proporciona formas indirectas de apoyo, tales como garantías de beneficios de pensión mínimos. Estas garantías son un pasivo contingente explícito del gobierno.)

- Así también, el financiamiento del cuidado médico futuro y de la seguridad social se puede analizar como un pasivo gubernamental implícito directo (incluso si no es considerado como tal). La investigación demuestra que el dinamismo del requerimiento financiero para el cuidado médico en una sociedad envejecida, es a menudo más explosivo que el de las pensiones públicas. La modelación y reconocimiento de las implicaciones fiscales de largo plazo de las políticas de cuidado médico y sus reformas, son factores críticos para la equidad y estabilidad fiscal en el largo plazo.

Pasivos explícitos contingentes

Los pasivos explícitos contingentes son una obligación legal del gobierno de realizar un pago si ocurre un evento particular; no se asocian directamente a ningún programa presupuestario existente. Un comité gubernamental que acepte obligaciones contingentes en montos de eventos futuros para un subsidio oculto puede causar distorsiones inmediatas en los mercados y resultar en un agotamiento inesperado importante en el futuro de las finanzas del gobierno.

Aunque los gobiernos reconocen cada pasivo explícito contingente en alguna documentación formal, muchos tienen todavía que consolidar todas estas obligaciones y su magnitud e incluirlas en sus análisis fiscales globales y de planeación del gasto. En contraste, muchas empresas, bancos comerciales, y compañías de seguros han hecho considerables progresos en negociar sus pasivos contingentes en los últimos 10 años. De igual modo, los gobiernos todavía no han reconocido la importancia de la planeación, monitoreo, y administración de sus programas para controlar los riesgos fiscales. Al nivel político, el análisis ex-ante de los riesgos y de las implicaciones financieras futuras asociadas a las formas contingentes de apoyo del gobierno contribuye a mejorar las opciones de política en la equidad y estabilidad fiscal de largo plazo.

- Los gobiernos utilizan frecuentemente garantías para cubrir parte o todo del riesgo que un prestatario no reembolsará de un préstamo u otro activo garantizado o que una institución no podrá cubrir sus obligaciones. Los ejemplos comunes incluyen garantías estatales de deuda y de otras obligaciones de gobiernos subnacionales y de varias entidades públicas y privadas, tales como instituciones presupuestarias, fondos del crédito y garantía, bancos de desarrollo, y empresas. Las garantías y el crédito utilizado a través de un intermediario con garantías de Estado son particularmente riesgosas porque permiten que el gobierno persiga decisiones imprevistas de política, generando un problema de incentivos de administración, y que son difíciles para que los gobiernos los supervisen y controlen. El subsidio oculto para el beneficiario de una garantía, y el costo potencial subsecuente para el gobierno, están correlacionados positivamente con el riesgo, el tamaño, y la duración del activo subyacente. Además, la probabilidad de default, puede ser muy alta si el contrato de la garantía no especifica el riesgo compartido por el gobierno y las otras partes en términos de la cobertura financiera (parte versus todo el préstamo) y de la cobertura del riesgo (comercial o político específico, contra todos los riesgos). Las garantías del gobierno cubren rutinariamente todos los riesgos completamente. Tales garantías distorsionan los mercados y se consideran de alta probabilidad. El riesgo que un gobierno asume se puede estimar basado en la experiencia de gobiernos de diversas capacidades, reglas simples, y, cuando sea apropiado, en metodologías más sofisticadas tales como la estimación actuarial, econométrica, estimación de pérdidas, y modelos de precios de las acciones.[61] La valuación de riesgos permite que los gobiernos reflejen el costo fiscal potencial asociado con garantías en sus opciones de política y las formas de apoyo y en el diseño de un contrato de garantía. Desde la entrada del Acta de Reforma del Crédito, los Estados Unidos proporcionan buenos ejemplos de análisis y diseño de las garantías de crédito del gobierno.

[61] Para una discusión detallada de evaluación de metodologías para garantías de préstamos y otros pasivos contingentes, ver Mody y Patro (1996) y Mody y Lewis (1997).

- Los gobiernos amplían el paraguas de las garantías para préstamos de personas o entidades elegibles para un propósito específico, tal como estudios de la universidad, una hipoteca, para el cultivo, y desarrollo de pequeños negocios. El razonamiento para la existencia de estas garantías y la valuación de sus riesgos y costos potenciales de largo plazo son similares a las garantías individuales discutidas arriba (y son también para las garantías de comercio y del tipo de cambio sobre préstamos soberanos externos e inversiones privadas).

- Los esquemas del seguro del estado constituyen frecuentemente un riesgo importante para los balances fiscales futuros. Los programas comunes del seguro del estado cubren depósitos de bancos, cosechas, riesgos de guerra, reembolsos mínimos de fondos de jubilación, inundaciones, terremotos, y otros desastres naturales. Aunque la mayoría de estos programas cubren con poca frecuencia las pérdidas que ocurren, cuando estas ocurren su magnitud total puede ser enorme. La concentración del riesgo bajo estos programas, particularmente en mercados pequeños, es muy limitada, una justificación para la concurrencia del gobierno. Los esquemas del seguro del estado cuentan con el financiamiento neto del gobierno de los impuestos generales, más que en las cuotas del seguro, y redistribuyen así los recursos. El análisis de riesgo y las cargas fiscales potenciales asociados a esquemas del seguro del Estado requieren datos del sector y modelos sofisticados (tales como el modelo hidrológico usado para estimar las probabilidades de inundaciones en un año dado), y las metodologías de estimación de pérdidas y los modelos de precios de las opciones para evaluar los riesgos y rendimientos de un fondo de pensión. Un análisis cualitativo de los factores de riesgo es, sin embargo, suficiente para que el gobierno diseñe un esquema sólido de seguros que no distorsione seriamente el comportamiento del mercado y de la estimación de los costos fiscales potenciales. Los Estados Unidos pueden tomar el liderazgo en esta área mientras que su gobierno adopta el método analítico y de presupuesto para los programas federales del seguro propuestos por la Oficina General de Contabilidad (Estados Unidos, General Accounting Office 1997).

Pasivos implícitos contingentes

Los pasivos implícitos contingentes no son reconocidos oficialmente y pueden ser producto de objetivos de política declarados. Los gobiernos aceptan esos pasivos solo después de una falla en el mercado o en el sector público y como resultado de la presión pública, posiblemente de grupos de interés, o sólo por la presunción de un muy alto costo de oportunidad en caso de no actuar.

Los pasivos implícitos contingentes poseen frecuentemente un riesgo fiscal elevado para los gobiernos. El evento detonador del pasivo es incierto, el valor en riesgo es difícil de evaluar, y el grado de implicación del gobierno difícil de predecir. En resumen, es muy difícil identificar y estimar el tamaño de obligaciones implícitas contingentes. Son particularmente grandes si el marco macroeconómico en el país es débil, el sector financiero vulnerable, los sistemas de regulación y de supervisión son ineficaces, y el acceso a la información de los mercados es limitado.

Asimismo, las expectativas de la participación del gobierno generan un riesgo moral en los mercados. El alcance del riesgo moral es particularmente grande en las economías en las cuales el gobierno minimiza el daño de las fallas pasadas de los agentes del mercado y en los cuáles el gobierno y los inversionistas no tienen una buena capacidad de supervisar la exposición al riesgo de los agentes del mercado. Los gobiernos pueden restringir el riesgo moral si, por adelantado y con sus acciones, señalan los límites de su intervención potencial a los mercados. Para reducir más bien que ampliar el peligro del riesgo moral, las señales tienen que indicar claramente que el gobierno será responsable por un mínimo de bienes públicos únicamente y que habrá daño significativo para los agentes que fallan. El gobierno necesita evaluar los costos y los beneficios y revelar su responsabilidad para cada pasivo implícito contingente por separado.

- En la mayoría de los países, el sistema financiero es el pasivo implícito contingente más serio del gobierno. La experiencia internacional indica que los mercados esperan que el gobierno ayude financieramente si la estabilidad del sistema financiero está en riesgo. En caso de errores en el sector financiero, los gobiernos están comprometidos a intervenir financieramente más allá de su obligación legal de asegurar algunas funciones críticas del sistema financiero o para proteger a los ahorradores y a agentes específicos del mercado más allá de los límites del esquema de seguro del estado.[62] Tal práctica exacerba más el problema del riesgo moral en los sectores financieros y corporativos.

- Las pérdidas no cubiertas y los incumplimientos en la deuda no garantizada y las obligaciones de un gobierno subnacional, por ejemplo, de la gran empresa de propiedad privada o estatal, de una agencia presupuestaria o extrapresupuestaria, o de cualquier otra institución de política significativa puede inducir al gobierno a proporcionar financiamiento. Los gobiernos también aceptan varias obligaciones de sujetos de entidades públicas y paraestatales por privatizar (El gobierno es frecuentemente responsable de las obligaciones, incluyendo las explícitas contingentes, de instituciones financieras de propiedad estatal.) Los pasivos implícitos contingentes del gobierno están asociados con incrementos de deuda corporativa y del sistema financiero no garantizados y aumentos y asignaciones de capital privado menos eficientes.

- Dependiendo de preferencias sociales, algunas funciones sociales críticas y de bienestar, incluso cuando el gobierno las ha contraído fuera, son consideradas para ser la última responsabilidad del gobierno. Por ejemplo, donde hay un error de inversión de una pensión, empleo, o fondo de seguridad social no garantizada, el gobierno tiene que financiar los servicios sociales del presupuesto. Así, las reservas privadas no garantizadas de las propuestas de servicios sociales y de bienestar son un riesgo financiero implícito contingente para los gobiernos (Heller 1997).

- Las autoridades fiscales también tienen responsabilidad fundamental en la estabilidad monetaria y de balanza de pagos, y por lo tanto también en obligaciones inadecuadas del banco central. Recientemente, Tailandia y otros países asiáticos han demostrado que las obligaciones fiscales pueden surgir de un régimen de tipo de cambio fijo o de los contratos de cambios externos del banco central y, están conectadas en última instancia con los paquetes de rescate internacional. Como en la mayoría de los casos mencionados, el riesgo se extiende con la vulnerabilidad macroeconómica y el riesgo moral en los mercados.

- Los flujos de capital privado ocasionan riesgos implícitos contingentes al gobierno en cuatro áreas: (a) política (los riesgos incluyen la sobrevaluación y esterilización del tipo de cambio), (b) valuación de activos domésticos (una burbuja de activos para las propiedades inmobiliarias, activos productivos e intangibles, instrumentos financieros, y moneda doméstica), (c) intermediación (diferencial de tasas de interés y debilidad del sistema financiero doméstico), y (d) préstamos (incentivos para empresas, bancos, y gobiernos para solicitar crédito en exceso y préstamos de corto plazo).

- Finalmente, daño ambiental y desastres naturales crean una demanda elevada de recursos públicos, más allá de los programas de seguro explícito del Estado y las garantías. Muchos países se enfrentan al riesgo financiero de operación y desmantelamiento de centrales nucleares, disponiendo de pérdidas nucleares y tóxicas, y del costo residual de recuperación ambiental. En ausencia de industrias de seguro privadas desarrolladas, particularmente en países con una historia de fenómenos naturales, los desastres tales como inundaciones, terremotos, y sequías crean presiones políticas importantes para la acción del gobierno.

[62] Standard & Poor's estimó el costo fiscal contingente del sistema bancario doméstico en 1997 (el nivel de costos directos e indirectos del gobierno bajo el peor escenario) en Argentina, Hungría, Italia, Polonia, y Suecia en hasta el 10 por ciento del producto interno bruto (PIB), en Grecia, Filipinas, Singapur, República Eslovaca, Reino Unido, y Estados Unidos entre 10 y 20 por ciento, y en China, República Checa, Hong Kong (China), Japón, República de Corea, Malasia, Tailandia, y Taiwán (China) en más de 30 por ciento (Standard & Poor's, 1997).

El Problema del Aumento de los Riesgos Fiscales

Tendencia, sesgos y riesgo moral

Como es conocido, las tendencias recientes muestran que los gobiernos están expuestos a ampliar los riesgos fiscales. Primero, los altos volúmenes y la volatilidad de los flujos de capital privado y el aumento de la dependencia económica del capital extranjero de algunos países han exacerbado la vulnerabilidad de sus sectores financieros y corporativos domésticos e, implícitamente, del gobierno. Particularmente, en economías de mercado emergente y en transición, los activos domésticos están sujetos a rápidos cambios en las preferencias de inversionistas extranjeros. Una interacción de los riesgos – de política (los altos tipos de cambio y de tasas de interés), de valuación de activos domésticos (burbuja de activos), de intermediación (diferencial de la tasa de interés y sistema financiero doméstico débil), y de préstamos (créditos en exceso y de corto plazo de las instituciones del gobierno y del mercado) - pueden conducir a una súbita baja de precios de la bolsa, bonos y moneda doméstica de los inversionistas. Tales casos, que ocurrieron recientemente en México, Asia, y Rusia, causan una crisis que es resuelta en parte con el gasto de los contribuyentes.

En segundo lugar, los gobiernos han estado transformando su papel, moviéndose de proporcionar y financiar servicios directamente a garantizar que el sector privado logre ciertos resultados. La privatización de las responsabilidades del Estado y los esfuerzos para alentar la iniciativa privada, a través de garantías explícitas o implícitas, del gobierno tienen un aumento de incertidumbre en gobiernos de izquierda en los requerimientos financieros públicos futuros. ¿Una garantía será anunciada? ¿Cuáles serán los gastos de los programas de seguro del Estado? ¿Los fondos de reserva serán suficientes para cubrir las pérdidas contingentes? Muchos gobiernos han incurrido en gastos superiores a los límites tolerados, seguidos de fracasos masivos de proyectos cubiertos por garantías del estado, esquemas quebrados de seguro de depósito, crisis de actividades bancarias, y crédito privado excesivo. En tales casos, muchos países de mercado emergente y en transición han hecho frente a salidas de capital y se han hundido en crisis fiscales, mientras que los países desarrollados como Francia absorbieron el choque fiscal emitiendo más deuda pública.

Tercero, los gobiernos pueden estar inclinándose hacia políticas fuera del presupuesto, las cuales incluyen mayor riesgo financiero pero requieren menor financiamiento inmediato. Frecuentemente, particularmente en tiempos de reducción deficitaria y un horizonte político de corto plazo, los estrategas políticos aprovechan el hecho que los compromisos y obligaciones fuera del presupuesto no son necesariamente reportados por lo que el costo de las políticas gubernamentales está oculto. Bajo estas condiciones, los tomadores de decisiones favorecen formas de apoyo de gobierno fuera del presupuesto como las garantías del Estado, el crédito directo, y la absorción de pasivos y malos activos privados. Hay muchos ejemplos de oportunismo fiscal, por ejemplo, en los países de la Unión Monetaria Europea (UME) que está sujeta a los techos fiscales de Maastricht así como los programas de ajuste del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).[63] Tales formas de apoyo gubernamental dan lugar a riesgos fiscales contingentes del gobierno cuyas consecuencias de efectivo y costo no son evidentes durante muchos años.

Finalmente, las garantías y los esquemas de seguros del Estado explícitos, o la comprensión implícita que un gobierno vendrá al rescate en el caso de errores del mercado, genera en los mercados problemas serios de riesgo moral. Los préstamos y las inversiones con una garantía completa sufren de análisis y supervisión insuficiente por parte de los acreedores. Los beneficiarios de los esquemas de seguro del Estado mal diseñados tienden a exponerse a riesgos excesivos. Por ejemplo, en los Estados

[63] El Tratado de Maastricht de 1992 establece los límites fiscales siguientes: déficit del gobierno general como requerimientos financieros netos, 3 por ciento de PIB y la deuda bruta total a valor nominal al final del año y consolidada dentro del gobierno general, 60 por ciento del PIB. El déficit y la deuda son calculados según el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales ESA78. ESA78 sólo define al gobierno general aproximadamente y no requiere el registro de una base devengada de transacciones gubernamentales y de activos a valor del mercado. Para una descripción de las conductas fiscales oportunistas de gobiernos bajo restricciones fiscales ver Easterly (1998) y Forte (1997).

Unidos, los generosos beneficios del programa federal del seguro de inundación han dado lugar a la construcción excesiva de casas en las áreas propensas a inundación (Estados Unidos, Oficina General de Contabilidad, GAO 1997). Dado este comportamiento de mercado, es más probable que el gobierno sea invitado para proporcionar la ayuda financiera más adelante.

Riesgos fiscales y los desafíos de mercados emergentes y en transición

Los riesgos fiscales implícitos y explícitos que enfrentan ambos gobiernos en economías de mercado emergente y en transición son particularmente grandes. La dependencia del financiamiento extranjero, de las difusas estructuras de la propiedad en la economía, de los esquemas regulatorios subdesarrollados, y de su débil aplicación exacerban el alcance de los fracasos en los sectores financiero y corporativo. Los fracasos a su vez generan frecuentemente presiones políticas en los gobiernos para intervenir, ad hoc y ex post, a través de rescates financieros urgentes. La historia reciente de reiterados rescates, vinculada con la larga tradición de un plan central, ha producido enorme riesgo moral en los mercados. Los gobiernos de la república húngara y checa estaban dispuestos a repetir sus rescates y recapitalizar a los bancos mientras que acumulaban pasivos públicos. Los pasivos públicos que la república checa acumuló fuera del sistema presupuestario pesaron más que los bajos niveles de su deuda soberana (república checa, Ministerio de Finanzas 1998).

Los débiles efectos disciplinarios de los mercados financieros internacionales exacerban los riesgos fiscales que enfrentan los gobiernos de economías en transición y de mercados emergentes. Los mercados que son pequeños de tamaño y tienen una historia corta y un acceso limitado de información dificultan la comprensión de los riesgos por parte de los inversionistas. Este factor explica en parte porqué en muchas economías de mercados emergentes los acreedores han tolerado excesiva exposición al riesgo de las instituciones financieras y empresas domésticas. A medida que las economías se integran con los mercados internacionales, los datos llegan a ser más confiables para el análisis estadístico, un cambio que refuerza la capacidad de los gobiernos e inversionistas para estimar los riesgos con metodologías estándar. Estos países también tienen capacidad escasa para manejar el riesgo, una capacidad que es costosa construir (por ejemplo, es costoso para los gobiernos sustituir a burócratas mal pagados por analistas financieros).

Riesgos fiscales ocultos y el valor de la transparencia y la certidumbre

Los compromisos y promesas del gobierno fuera del sistema presupuestario obscurecen el análisis del desempeño fiscal del pasado y de los desarrollos fiscales futuros. Los riesgos fiscales contingentes aparecen tardíamente y en la forma de requerimientos inesperados de financiamiento público. Generalmente los gobiernos carecen de la información sobre riesgos fiscales particulares y la exposición al riesgo total. Frecuentemente no son responsables de los resultados y costos de sus compromisos fuera del presupuesto. Como resultado, los riesgos fiscales contingentes pueden acumular y requerir en el futuro financiamiento considerable del gobierno. Solamente en algunos países se demanda a los gobiernos que determinen y comparen el costo total de programas presupuestarios alternativos y programas fuera del presupuesto y para difundir todos los pasivos contingentes y otros riesgos fiscales. Estados Unidos e Italia proporcionan algunos buenos ejemplos de valuación de riesgo de las garantías estatales, y Nueva Zelanda y Australia, tienen programas similares para la difusión de riesgos fiscales contingentes.

En las decisiones políticas, los gobiernos enfrentan frecuentemente un tradeoff entre suministrar y financiar, los servicios directamente o garantizar su provisión por conducto del sector privado. Lo anterior requiere gastos del presupuesto más altos en corto plazo. La provisión por conducto del sector privado, con el estado garantizando ciertos resultados, significa gastos del presupuesto mínimos en corto plazo pero en el largo plazo se presenta una alta exposición al riesgo e incertidumbre fiscales

sobre los requerimientos de financiamiento público futuros. Si un gobierno está intentando reducir el déficit y alcanzar ciertos resultados a corto plazo, la provisión por parte del sector privado parece atractiva. Una vez que un pasivo contingente vence y requiere financiamiento publico, el gobierno ha limitado sus opciones: puede aumentar el déficit, incurrir en pasivos públicos adicionales sin reportar aumentos en el déficit, recortar algunos gastos previstos, imponer mayores impuestos, vender activos de Estado, omitir algunas obligaciones, o realizar alguna combinación de estas actividades. Cada una de estas acciones desafían la credibilidad del gobierno, reducen la eficacia de las políticas futuras, los compromisos de la estabilidad política, y deterioran el funcionamiento y el crecimiento futuro de la economía en su conjunto.

A este respecto, el valor positivo de la certeza (el costo de incertidumbre) sobre los requerimientos de financiamiento público futuro es un factor importante para las decisiones del gobierno. El apoyo de formas alternativas de gobierno pueden ser priorizadas, basadas no sólo en su contribución a los objetivos políticos deseados y al costo de largo plazo, sino también a reflejar la volatilidad de los requerimientos financieros y la contribución a la exposición al riesgo total del gobierno.[64]

La seguridad en el financiamiento público es particularmente valiosa para los gobiernos que han restringido o tenido acceso a préstamos no confiables, a capacidades de administración de bajo riesgo, a preferencias de bajo riesgo, y a administración estratégica de efectivo y de deuda. Los pasivos contingentes son potencialmente perjudiciales para los gobiernos que no cuentan con el acceso a créditos favorables y continuados. Los grandes fondos de reserva pueden reducir el daño potencial del vencimiento de los pasivos contingentes, pero esos fondos tienen un costo de oportunidad. Los gobiernos con baja capacidad para analizar y administrar riesgos, y en economías donde los resultados son menos predecibles y la información es muy asimétrica, están mal preparados para cubrir el riesgo moral potencial y las incertidumbres financieras.[65] Las preferencias de riesgo gubernamental reflejan idealmente las preferencias del riesgo del votante mediano. Un gobierno con aversión al riesgo supone el uso de provisiones directas, cuyos requerimientos financieros esperados son menos volátiles, con una garantía, incluso si ambos implican iguales costes fiscales netos ajustados por riesgo y ambos entregan iguales resultados de política. Finalmente, para los gobiernos con estrategias financieras sofisticadas y de préstamos eficientemente manejados, un requerimiento financiero ad hoc implica rupturas y pérdidas de eficiencia muy costosas.

Oportunismo fiscal bajo límites de deuda y déficit

No hay hasta ahora, criterios internacionalmente aceptados para que el desempeño fiscal trate gastos contingentes del gobierno y estimule un funcionamiento fiscal sano de los gobiernos y su estabilidad fiscal en el largo plazo. Mientras tanto, el tradeoff entre la estabilidad fiscal de largo plazo y el nivel de las metas para el déficit y la deuda presupuestarios, y entre la calidad del ajuste fiscal y de la velocidad de la reducción del déficit, puede aparecer con el oportunismo fiscal (un sesgo hacia la acumulación excesiva de riesgos fiscales contingentes) y las políticas no sostenibles.

Los comportamientos oportunistas de los países bajo programas del Banco Mundial y del FMI y, más recientemente, de los países invitados por los miembros de la Unión Monetaria Europea indican que un

[64] En un sistema de pensiones *multipilar*, la suficiencia de las garantías del gobierno para ganancias de fondos de pensión privados depende del análisis y la valuación de los riesgos de las garantías y de la capacidad del gobierno de regular y supervisar los fondos de pensión privados y cubrir el problema de la información asimétrica sin incurrir en altos costos de transacción. Donde el gobierno proporciona beneficios de pensión directamente, puede predecir los gastos totales del gobierno, y buscar principalmente balancear el tamaño de los beneficios, la edad del retiro, y las contribuciones para hacer sostenible fiscalmente la provisión de pensiones. En la porción garantizada del sistema de pensiones, los ciudadanos ahorran para su retiro privado. Sin embargo, el gobierno enfrenta un alto nivel de incertidumbre sobre montos y tiempos del financiamiento público que serían requeridos al vencimiento de las garantías de la pensión.

[65] Consistente con la conclusión del *Informe de Desarrollo del Mundo* de 1997, donde los gobiernos deben ajustar el grado de sus intervenciones al nivel de sus capacidades institucionales, este reporte argumenta que los gobiernos deben ajustar su exposición al riesgo total al nivel de sus capacidades de administración del riesgo.

enfoque limitado en el déficit y la deuda presupuestarios obliga a los gobiernos a retrasar las reformas e inversiones estructurales, encubrir el costo y el financiamiento de programas fuera de sus presupuestos, e incrementar los ingresos temporales. Tales comportamientos generan incertidumbres sobre los requerimientos financieros públicos futuros y pueden poner en peligro la estabilidad fiscal futura. Enfocarse en un presupuesto basado en efectivo, déficit, y deuda también distorsiona las decisiones del gobierno sobre prioridades del gasto y los tiempos y la forma del apoyo del gobierno.

Los gobiernos pueden emplear un número amplio de comportamientos oportunistas presupuestarios y de contabilidad para resolver sus objetivos de déficit y de deuda (tabla 2). Los esquemas implican alguno o los tres tipos de acciones imprudentes: asumir pasivos excesivos para el pago de efectivo, baja operación de activos públicos, y el uso excesivo del apoyo de políticas públicas fuera de presupuesto. Los gobiernos que hacen su contabilidad sobre una base del efectivo tienen alcance amplio para aplicar las primeras dos acciones. En la contabilidad basada en efectivo, los gastos y los pasivos no son contabilizados cuando se incurre en la obligación, sino cuando el gobierno hace la transferencia real del efectivo. Así los gobiernos que recaudan un honorario para asumir un pasivo (por ejemplo, cuando emite una garantía o acepta el pasivo de la pensión de una empresa bajo privatización) reportan la entrada como el aumento de un beneficio neto. La tercera acción ocurre bajo normas de contabilidad basadas en efectivo y devengado pero se puede evitar con reglas de presupuesto devengado bien diseñadas.

Un sistema de contabilidad basado en gastos devengados sin presupuesto devengado no es necesario ni suficiente para asegurar que los gobiernos consideren adecuadamente en sus políticas los riesgos fiscales contingentes. Aunque este sistema alienta a los gobiernos a que elaboren un estado de pasivos contingentes y de riesgos financieros, esto no requiere generalmente que los pasivos estén incluidos en la hoja de balance y que los riesgos asociados estén evaluados y cuantificados. Los estándares internacionales de la contabilidad devengada requieren que los pasivos sean contabilizados solamente cuando hay certeza de vencimiento de la obligación.[66]

Los diseñadores de políticas están interesados en realizar opciones consistentes con los costos presentes netos ajustados por riesgo de políticas alternativas y de formas de ayuda de gobierno en un sistema de presupuesto basado en devengado que se construya en una plataforma de contabilidad basada en devengado. Los requerimientos del presupuesto basados en devengado del costo fiscal presente neto asociado a programas del gobierno y a pasivos contingentes están incluidos en documentos del presupuesto. De esta manera, los pasivos contingentes incorporan los análisis fiscales y los esquemas de fiscalización pública del momento gubernamental que reconocen.[67]

[66] Para una discusión de las reglas de probabilidad y valoración del riesgo ver Federación Internacional de Contadores (1998).

[67] La contabilidad del sector público basada en devengado es una tendencia en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. La Federación Internacional de Contadores ha propuesto y elaborado estándares de contabilidad devengada para el sector público, y la actualización propuesta a la metodología de Estadísticas Financieras Gubernamentales del FMI implican una contabilidad basada en devengado. Nueva Zelanda e Islandia han implementado presupuestos basados en gasto devengado y el Reino Unido, Suecia, Holanda, Canadá y Australia están haciendo lo mismo.

TABLA 2: Conductas oportunistas de los gobiernos para satisfacer los límites de déficit y deuda de Maastricht

Conductas	En los ingresos	En los gastos
Que incrementan pagos y pasivos futuros del gobierno	Para atender las reglas del déficit: ➤ Introducir un impuesto ad hoc reembolsable en el futuro. ➤ Aceptar efectivo para una promesa de beneficios futuros. ➤ Registrar los ingresos brutos más que los netos de los reembolsos los cuales vencen posteriormente. ➤ Cambiar algunos instrumentos de deuda pública por bonos indexados vendidos con un premio. Para atender reglas de deuda: ➤ Transformar las agencias estatales endeudadas en entidades legales autónomas fuera del gobierno federal concediéndoles una garantía del estado. ➤ Incorporar contratos de recompra con deuda pública	Para atender las reglas del déficit: ➤ Posponer gastos ineludibles como la inversión en infraestructura y mantenimiento. ➤ Favorecer formas de apoyo del gobierno fuera del presupuesto contra financiamiento directo. ➤ Retrasar el reconocimiento y el financiamiento de las compras y transferencias de gobierno. ➤ Posponer el reconocimiento legal y cuantificación de descuentos de pago de impuestos vencidos ➤ Registrar subsidios como compras de activos (malos) de las empresas y bancos a valor nominal. ➤ Registrar los déficits de las agencias de propiedad estatal y municipal que proporcionan servicios públicos que no son de mercado fuera de las figuras del gobierno federal. Para atender reglas de deuda: ➤ Omitir la existencia de pasivos netos de empresas y agencias públicas que están fuera de la esfera del gobierno federal pero que se benefician de garantías gubernamentales. ➤ Favorecer transacciones de crédito como una forma de apoyo. ➤ Excluir pasivos contingentes de los informes de deuda.
Que reducen futuras cuentas por cobrar	Para atender las reglas del déficit: ➤ Ingresos de deuda retenidos en el siguiente año fiscal. ➤ Aceptar efectivo en cambio de futuras exenciones de impuestos	
Que diluyen el valor de los activos de Estado	Para atender las reglas del déficit: ➤ Registra las ganancias de capital de una venta de bienes inmuebles con un posible acuerdo de renta o de arrendamiento subsecuentes ➤ Cargar un dividendo de la reevaluación de las reservas de oro del banco central ➤ Cargar un dividendo más alto de las acciones públicas. Para atender reglas de deuda: ➤ Vender oro del banco central ➤ Vender activos del Estado.	Para atender las reglas del déficit ➤ Recortar gasto y operaciones de mantenimiento ➤ Reducir gastos en insumos complementarios en el servicio proporcionado por el activo

Comprensión, incentivos, y capacidades para reducir y controlar riesgos fiscales

Los riesgos fiscales contingentes pueden afectar de manera importante los resultados del análisis fiscal de un país. Pueden también ser un factor importante en la evaluación de la eficacia de la asignación de dineros públicos (los subsidios implícitos y las prioridades políticas de las exposiciones al riesgo). Finalmente, las formas de apoyo del gobierno contingentes e implícitas pueden ser no solamente riesgosas, sino también disminuir la eficacia operacional del gobierno porque son innecesariamente costosas comparadas con una provisión presupuestaria directa.

Una primera condición necesaria de las políticas fiscales prudentes es la identificación y clasificación por parte de los diseñadores de políticas de los riesgos fiscales que enfrenta el gobierno. La comprensión de los riesgos fiscales y de sus consecuencias estimulará al gobierno para que evite los riesgos que

están más allá de los límites permisibles en un horizonte de tiempo políticamente significativo. Para los riesgos que se extienden más allá de ese margen, el logro del comportamiento fiscal sólido puede depender de la coerción. En particular, los diseñadores de políticas son más proclives a gravitar hacia decisiones fiscales sólidas si los medios, el público, los inversionistas, las agencias calificadoras de crédito, y las instituciones multilaterales entienden el funcionamiento fiscal del gobierno en su totalidad y si hay sanciones cuando el gobierno expone al estado a riesgos excesivos y los oculta. (véase el anexo para utilizar un cuestionario en la evaluación del problema de los riesgos fiscales del gobierno y de la administración de riesgo en un país).

La coerción como un medio para disciplinar el comportamiento fiscal de un gobierno más allá del déficit presupuestario y de la deuda se pueden aplicar interna y externamente. Internamente, la institución principal de auditoría puede evaluar los riesgos fiscales directos y contingentes de cada agencia estatal y del gobierno en su totalidad y hacer pública la información. Aunque los votantes no están vigilando necesariamente el riesgo fiscal del gobierno, la difusión pública de los riesgos fiscales por una Oficina de Auditoría del Estado independiente reforzaría las fuerzas externas de la coerción. Para que la coerción externa sea efectiva, se debe utilizar para asegurarse de que el gobierno aplique las reglas internacionales del análisis fiscal no solo al presupuesto y a la deuda, sino también a sus obligaciones contingentes, y que esto supere el problema de la información asimétrica. Específicamente, la coerción externa ejercería presión sobre el gobierno para reunir ciertos estándares de calidad: el gobierno debe definir, medir, y supervisar el desempeño fiscal en su totalidad, con indicadores y métodos sólidos según lo definido por autoridades internacionales tales como el FMI, el Banco Mundial, la Comisión de la Unión Europea, o las agencias calificadoras e inversionistas de crédito soberano, y debe desarrollar instituciones con finanzas públicas adecuadas y divulgar información relevante. Los gobiernos que buscan ocultar datos deberían ser sujetos de sanciones.

Las secciones siguientes discuten las medidas que un gobierno puede tomar para reducir su exposición al riesgo y para mejorar la calidad de su desempeño fiscal. Estas medidas se aplican en los niveles político e institucional, sistemáticamente y en las diferentes etapas de la toma de decisiones del gobierno.[68]

Medidas sistémicas para reducir los riesgos fiscales

El objetivo principal de las medidas sistémicas (tabla 3) para alentar un comportamiento fiscal sólido es perfeccionar la comprensión de los diseñadores de políticas, del público y de los mercados sobre los riesgos fiscales.

Tabla 3: Medidas sistémicas para reducir los riesgos fiscales

Política Fiscal	Instituciones Financieras Públicas
➤ Examinar los resultados globales, más allá del presupuesto y la deuda. ➤ Identificar, clasificar y analizar todos los riesgos fiscales en un solo portafolio ➤ Determinar el nivel óptimo de exposición al riesgo y la política de reservas de acuerdo con sus preferencias y su capacidad de control del riesgo	➤ Tomar conciencia del panorama fiscal global y darlo a conocer ➤ Vigilar, regular y dar a conocer los riesgos de los sectores público y privado.

[68] Para reducir los riesgos públicos en instituciones y políticas fiscales ver Schick (1998) e Irwin (1997).

La Política

Para alcanzar un desempeño fiscal sano, el gobierno necesita incluir en su análisis fiscal y de decisiones los riesgos fiscales referentes a las obligaciones posibles futuras del Estado y considerar esos riesgos fiscales en el contexto de sus preferencias, financiamiento, y capacidades de administración del riesgo. Los pasos siguientes son críticos.

Considerar el desempeño fiscal en su totalidad, es decir, incluido el que está más allá del presupuesto y de la deuda. El análisis fiscal, especialmente de la calidad del ajuste fiscal, está completo solo si los factores del costo de los subsidios implícitos están incluidos en los programas de apoyo contingentes del gobierno. En particular, el gobierno no puede separar el análisis de su posición fiscal de las obligaciones que ha asumido fuera del sistema presupuestario. Los atrasos en los pagos y de otras obligaciones de instituciones garantizadas propiedad del gobierno, por ejemplo, pueden demandar recursos públicos significativos en el futuro. Por otra parte, el gobierno puede tener mal manejo de algunas instituciones para financiar y para ejecutar sus políticas fuera del presupuesto. Varios años con un presupuesto equilibrado y una deuda pública baja no sugieren que el gobierno haya sido fiscalmente prudente ni que habrá estabilidad fiscal.

La decisión entre las formas de apoyo alternativas, el gobierno necesita considerar el impacto fiscal a mediano plazo y la eficacia distributiva y operacional de los programas seguidos fuera del presupuesto en la misma magnitud que con el presupuesto. Los pronósticos fiscales a mediano plazo, el presupuesto mismo, y los planes financieros y de préstamos del gobierno son realmente viables solo si prevén obligaciones contingentes y otros riesgos fiscales.

Para las instituciones internacionales, tales como el FMI y el Banco Mundial, es momento de ampliar el alcance de su política fiscal y análisis institucional a la evaluación de los riesgos fiscales contingentes e implícitos. También, las instituciones internacionales deben asistir a países para desarrollar capacidades analíticas e institucionales adecuadas, requeridas para divulgar la información con respecto a sus riesgos fiscales, y para hacer cumplir los límites en la exposición a los riesgos fiscales de los países según, sus capacidades institucionales y analíticas.

Identificar, clasificar, y analizar todos los riesgos fiscales en un solo portafolio. Para entender y prepararse para la gama íntegra de presiones fiscales potenciales, los diseñadores de políticas tendrán que examinar todos los programas y promesas e identificar y clasificar las fuentes principales de riesgos fiscales, según lo mostrado en la matriz del riesgo fiscal (tabla 1). Para cada concepto de la matriz y en orden de importancia, el gobierno necesita analizar los factores de riesgo y las formas para controlar y reducir su exposición al riesgo. El análisis cualitativo de riesgos ayudaría al gobierno a formular y a diseñar nuevos programas y promesas sólidos.

El gobierno debe consolidar el inventario de pasivos contingentes en un solo portafolio, junto con la deuda del gobierno y otros pasivos públicos, de modo que pueda evaluar sus correlaciones, la sensibilidad con los escenarios macroeconómicos y políticos, y con la exposición al riesgo total. Un solo portafolio permite que el gobierno relacione sus pasivos contingentes con su estrategia de riesgo y de exposición al riesgo, administración de activos y pasivos, coberturas, y otros referentes. Como un insumo en el análisis de la exposición al riesgo, el gobierno también analizaría la información sobre atrasos en pagos del presupuesto, garantías del gobierno, programas del seguro, préstamos a gobiernos subnacionales, obligaciones de instituciones propiedad del gobierno y garantizadas por el Estado, efectos de los flujos de capital privado, y factores similares. En contraste con las restricciones del déficit y de la deuda, los indicadores que reflejan un análisis comprensivo de la exposición al riesgo fiscal del gobierno tendrían mayor valor predictivo para la estabilidad fiscal. (Una versión próxima, más detallada de este documento, incluye un análisis del riesgo fiscal para varios países.)

Determinar la política de exposición óptima del riesgo y de reservas del gobierno basada en su preferencia y capacidad de administración del riesgo. El gobierno necesita basar su estrategia de

riesgo y reservas en su exposición al riesgo global, preferencia del riesgo, y capacidad para administrar el riesgo y de absorber pérdidas contingentes. Idealmente, la estrategia de riesgo estaría vinculada a la preferencia del riesgo de la mediana de los electores. En forma similar, el gobierno evaluaría nuevos programas basados en su impacto marginal en la exposición al riesgo total y en la perspectiva fiscal. Esto convendrá para que formas de apoyo financiero contingentes e implícitas adicionales, solo hasta este punto sería capaz de evaluar, regular, controlar, y prevenir los riesgos. Si el gobierno tiene una baja capacidad de evaluar y administrar el riesgo, la mejor decisión es favorecer subsidios y provisión de servicios directos más que garantías. Es decir, si se asume que la intervención del gobierno en un área particular es justificable, el gobierno optaría por el financiamiento presupuestario de su intervención más que asegurarle los resultados particulares al sector privado. Con este fin el gobierno tiene que decretar las pautas para la administración fiscal prudente y sana (según lo discutido en la sección institucional).

Los fondos de reserva proporcionan la liquidez para las garantías y otros pasivos contingentes y de tal modo protegen al gobierno contra presiones de aumento en el déficit y la deuda, recortar gastos previstos, o dejar de pagar sus obligaciones si un pasivo cae en vencimiento. Existe una alternativa entre el costo de oportunidad de retener recursos en vez de gastarlos o recortar impuestos, por una parte, y las ventajas de un fondo de reserva en promover la estabilidad fiscal y credibilidad del gobierno, por otra parte. Un fondo de reserva ofrece mayor flexibilidad financiera al gobierno para ocuparse de entornos inesperados de pérdidas si establece centralmente un portafolio completo de riesgos fiscales, más que asignar riesgos en forma separada.[69]

Instituciones

Un marco institucional para las finanzas públicas estimulará al gobierno a buscar un desempeño fiscal sano solo si cubre ambos riesgos fiscales, directos y contingentes. Un marco para la administración de las finanzas públicas que ignore las implicaciones fiscales futuras de los pasivos contingentes y de otros compromisos fuera de presupuesto solo hará que tales formas de apoyo de gobierno parezcan de bajo costo y políticamente atractivas.

Un marco institucional adecuado requiere que el gobierno intente algún programa no monetario (non-cash) que implique un riesgo fiscal contingente así como otros renglones presupuestarios o de deuda desde el punto de vista de la estabilidad fiscal agregada y la eficacia distributiva y técnica, el control, la difusión pública, y la rendición de cuentas. Son necesarias también reglas para publicar, supervisar, y manejar programas de garantías y seguros del gobierno y para la supervisión y administración financiera de recursos públicos, garantías del gobierno, y de instituciones subnacionales de gobierno. Mientras que el papel del estado se transforma desde la provisión directa de servicios a las garantías contra riesgos residuales, los gobiernos necesitan seguir el ejemplo del sector privado en profundizar sus capacidades para el análisis y administración fiscales más allá del presupuesto y de la deuda del gobierno.

Generar conciencia y dar a conocer el panorama fiscal completo. Las reglas y las prácticas aplicadas en el proceso del presupuesto, administración financiera, y el marco público de la rendición de cuentas determinan cuánta flexibilidad inmediata y futura tiene que asumir el gobierno en las obligaciones directas y contingentes fuera de presupuesto. Óptimamente, las preferencias del gobierno reflejarán una evaluación cualitativa y, en lo posible, cuantitativa de los gastos futuros y de los riesgos asociados con formas alternativas de apoyo del gobierno, incluyendo programas fuera del presupuesto tales como garantías y actividades de agencias garantizadas por el gobierno.

Para evaluar el problema de la rendición de cuentas y de la disciplina fiscal del gobierno fuera del presupuesto, el acceso público es más importante que la contabilidad, el presupuesto, y los sistemas de

[69] Recientemente, Australia, Canadá, y el Reino Unido se han inclinado hacia un amplio pool central de reservas no distribuidas del gobierno.

medición del riesgo basados en devengados totales. Particularmente para los gobiernos con bajas capacidades institucionales, el sistema debe requerirlos para evaluar factores de riesgo, hacer robustas las reservas en el presupuesto para riesgos contingentes, y publicar una hoja de balance de los pasivos contingentes y de la exposición total al riesgo. Tal sistema es más sensible que el marco institucional óptimo, que implica estándares de contabilidad y presupuesto basados en devengado y las metodologías sofisticadas de medición de riesgos.

Estándares del presupuesto y de la contabilidad basados en devengado hacen que el costo fiscal potencial y los subsidios ocultos de pasivos contingentes sean más transparentes ex ante. En este contexto, los análisis de riesgo cuantitativo revelan la diferencia entre la prima de riesgo total, topada por el costo de evaluación, de administración, y de supervisión de riesgos, y los honorarios de los cargos del gobierno por asumir una obligación particular (por ejemplo, los pasivos de pensiones de una empresa privatizada, de una garantía, o del seguro del gobierno) cuando la cobertura es extendida. Incluyendo compromisos fuera del presupuesto, dentro del presupuesto, y reconociendo los subsidios ocultos asociados a las formas contingentes de apoyo del gobierno, el gobierno revela mejor el costo y los beneficios de sus comisiones a largo plazo y mejora el escrutinio público del uso potencial de dineros públicos.

El acceso público a la información fiscal que se extiende más allá del presupuesto y de la deuda directa permite al público y a los mercados supervisar el desempeño fiscal global del gobierno, incluyendo los riesgos fiscales acumulados fuera del presupuesto. Los agentes del mercado tales como inversionistas y agencias calificadoras de crédito pueden tomar en cuenta ambos riesgos fiscales, directos y contingentes, en sus análisis y decisiones de inversión. Su capacidad para hacer tal cambio fortalece indirectamente la disciplina fiscal y presupuestaria total. Además, la mayor transparencia fiscal facilita el escrutinio parlamentario y la vigilancia por parte del mercado, particularmente por los inversionistas y las agencias calificadoras de crédito soberano, y por las instituciones internacionales como el FMI, el Banco Mundial, y la Unión Europea.[70]

Internamente, el gobierno puede promover la transparencia fiscal y las decisiones de gobierno prudentes facultando al ministerio de finanzas y a las instituciones de auditoría principales para vigilar, controlar y publicar el tamaño de los pasivos contingentes y otros riesgos fiscales, hasta el grado que las exposiciones al riesgo del gobierno se ajusten a los objetivos perseguidos, y a la eficacia de ambas formas de apoyo de gobierno, directas y contingentes.

Supervisar, regular, y divulgar riesgos fiscales de los sectores público y privado. Los gobiernos reducen los riesgos fiscales cuando previenen fallas del mercado y reducen al mínimo el riesgo moral asociado a sus programas, compromisos, y responsabilidad residual de fallas del mercado. Para reducir el riesgo moral y fallas en los mercados, el gobierno mantiene los sistemas regulatorio y de aplicación de ley, supervisa los riesgos sistémicos en el sector privado y público, y hace cumplir la transparencia en la exposición al riesgo de instituciones financieras y no financieras de los mercados. Los sistemas de regulación y revelación pública bien desarrollados son particularmente importantes cuando el gobierno se involucra en una privatización aun cuando asume una obligación explícita o implícita para cubrir pasivos residuales y asegurarse que los agentes privados alcancen los resultados particulares.

La prevención de riesgos fiscales depende de una combinación de herramientas analíticas, de incentivos, y de capacidades parlamentarias, de los funcionarios, de los reguladores, de supervisores, de instituciones internacionales, y de agentes del mercado. La investigación se está conduciendo hacia la derivación de reglas simples que indiquen los peligros de estimar incorrectamente la estabilidad fiscal, usando indicadores como el valor nominal total de todos los pasivos contingentes, el riesgo global asumido por un gobierno, el tamaño y la asignación del capital privado extranjero, y el déficit presupuestario basado en saldos devengados. Potencialmente el banco central es el mejor lugar para

[70] El FMI ha delineado los requisitos y las buenas prácticas para la transparencia fiscal en su *Manual de Transparencia Fiscal* (1998). El manual discute brevemente los requisitos de la transparencia para los riesgos fiscales contingentes.

desarrollar las capacidades de monitoreo del riesgo, dado su papel de concentrar la información de la balanza de pagos y, en muchos casos, de supervisión de los bancos. Las agencias reguladoras y de supervisión específicas como las comisiones de valores y cambios (en México la Comisión Nacional Bancaria y de Valores) muy bien pueden manejar la supervisión de riesgos específicos. En última instancia, el ministerio de finanzas y la oficina responsable de la administración de los pasivos públicos manejaría el monitoreo y la prevención de la exposición al riesgo global del gobierno.

Emprender medidas para reducir el riesgo fiscal de programas y promesas individuales del gobierno. Si los programas, las promesas, y la exposición a los riesgos fiscales del gobierno son apropiados su consistencia depende de las políticas y acciones del gobierno. Entre los aspectos de consistencia en la influencia específica del desempeño fiscal de un gobierno que deben ser considerados, están:

- La consistencia de programas y promesas de gobierno con el papel y prioridades estratégicas expuestas del estado.
- La consistencia en los estándares aplicados de elegibilidad y administración a través de programas del gobierno en un cierto plazo.
- La consistencia de los riesgos asumidos y de reservas provisionadas bajo un programa con las capacidades de administración de riesgo del gobierno.
- La consistencia entre la autoridad de los gobernantes para asumir riesgos fiscales contingentes y su rendición de cuentas.

La tabla 4 resume los pasos que un gobierno necesita tomar para controlar sus riesgos fiscales antes, en el momento, y después de anunciar un programa o promesa.

TABLA 4: Medidas para controlar el riesgo de programas específicos

Medidas	Política Fiscal	Instituciones financieras publicas
Antes de que el gobierno acepte una obligación (programa, compromiso, promesa de apoyo)	• Evaluar la compatibilidad de las obligaciones con la políticas establecidas • Considerar la elección de políticas y formas de apoyo con respecto a los riesgos financieros asociados y la capacidad de administración de riesgo del gobierno • Definir y comunicar los límites del programa a fin de reducir al máximo el riesgo moral.	• Evaluar los riesgos del programa individualmente y en un portafolio individual con la existencia de riesgos; estimar el costo fiscal de la obligación y establecer reservas obligatorias adicionales • Diseñar adecuadamente el programa para reducir al mínimo los riesgos del gobierno
Cuando la obligación es aceptada	• Respetar los límites preestablecidos de las responsabilidades del gobierno.	• Presupuestar, contabiliza, y revelar el riesgo • Vigilar los factores de riesgo y la suficiencia de las reservas
Después de que la obligación se ejecutó	• Ejecutar la obligación dentro de los límites preestablecidos e identificar la elección para futuras políticas • En caso de pasivos implícitos, evaluar su compatibilidad con las prioridades de política y el comportamiento deseado en el mercado	• Comparar y declarar el costo fiscal efectivo frente a las estimaciones, evaluar los resultados y castigar el incumplimiento

* De las autoridades fiscales no del banco central.

Antes de que el gobierno acepte una obligación

Política fiscal

Evaluar la compatibilidad de la obligación con las políticas y estrategias prioritarias establecidas. Qué tipos de apoyo decide ofrecer el gobierno dentro o fuera del presupuesto que defina el papel real del estado. Por lo tanto, los programas dentro y fuera del presupuesto deben, en principio, estar conforme al mismo tipo de análisis y de consideración de política. En el caso de los programas de ayuda

contingentes tales como garantías para las instituciones y los fondos del Estado, el gobierno debe considerar si sus objetivos se ajustan a su papel y prioridades anunciadas y si justifican el potencial, y los costos fiscales de largo plazo, ajustados por el riesgo.

Considerar la elección de políticas y formas de apoyo con respecto a los riesgos financieros asociados y la capacidad de administración de riesgo del gobierno. Los beneficios de la calidad del desempeño fiscal son evidentes cuando el gobierno reconoce el costo de la incertidumbre de los requerimientos financieros públicos futuros en relación con programas y formas de apoyo alternativos para objetivos particulares de política. Como en las corporaciones, un requerimiento inesperado para financiar planes financieros interrumpidos y el aumento del costo del fondeo o, en el peor caso, correr el riesgo de que no haya crédito disponible. Los gobiernos necesitan evaluar maneras alternativas de ejecutar sus políticas no solo en base de su costo y beneficios potenciales sino también respecto a la magnitud de la incertidumbre que implica para el financiamiento público futuro. Además, el gobierno juzgaría formas de apoyo contingentes en los términos de la extensión de la información asimétrica y de los costos de transacción. Estas consideraciones serían hechas en el contexto de las preferencias y capacidades de administración de riesgos propias del gobierno y de la confiabilidad de su acceso al préstamo adecuado.

Definir y comunicar los límites del programa a fin de reducir al mínimo el riesgo moral. No son tanto los gastos presupuestados sino los pasivos contingentes, particularmente los implícitos, como lo entiende el público y los mercados, lo que define los límites externos de las responsabilidades del estado y lo que afecta el comportamiento de los agentes públicos y privados. Mientras más formal y precisa es la definición de la responsabilidad del (sus áreas de compromiso), más claros y distinguibles son los pasivos explícitos y más pequeños son los pasivos implícitos. Un gobierno con mayor credibilidad define sus responsabilidades y los daños que los agentes del mercado tendrán que asumir en caso de fracaso y menor será el problema del riesgo moral. Hay que tomar el ejemplo de una sociedad donde el gobierno tiene una fuerte tradición de servicios públicos extensivos. En tal caso se puede esperar que el gobierno central asuma el control de cualquier obligación de gobiernos subnacionales en problemas; tales expectativas aumentan el alcance del riesgo moral de parte de los gobiernos subnacionales. El gobierno central puede reducir el riesgo moral señalando que asegurará solamente la entrega de los servicios básicos a los ciudadanos de gobiernos subnacionales insolventes. Al mismo tiempo, puede establecer que no rescatará a gobiernos municipales de sus deudas y obligaciones del gasto no básico.

La tarea particular del gobierno es enviar señales creíbles sobre qué tipos de acciones los mercados no deben esperar en el caso de que ocurran fracasos diversos de mercado. Si ocurren estos fracasos, el gobierno ganará la credibilidad necesaria y reducirá el riesgo moral en los mercados y disminuirá sus riesgos fiscales, si esto se sigue a través de sus políticas y rechaza someterse a las presiones de acciones alternativas.

Las instituciones

Evaluar los riesgos de programas individualmente y de un solo portafolio que también contengan riesgos existentes, ello estima el costo fiscal potencial de cada obligación, y se podrán establecer los requerimientos de reservas adicionales obligatorias. El análisis cualitativo de los factores de riesgo en programas de gobierno alternativos y estimaciones de sus costos fiscales potenciales a largo plazo y subsidios ocultos de gobierno antes de cualquier compromiso de ayuda optimiza la selección y el diseño de los programas de gobierno. La cuantificación estimada del riesgo y del costo fiscal potencial de pasivos contingentes y de los compromisos del gobierno requiere un buen análisis cualitativo de los riesgos subyacentes. Las metodologías especializadas como la valuación de opciones, el análisis actuarial, la fijación de tasas, el valor en pérdida, y el ratio del costo de pérdida son de gran valor en la derivación de una estimación más exacta de los costos potenciales de un programa particular.[71] De

[71] Varios tipos de riesgo, como el soberano (político, legal, y regulatorio), de crédito financiero (tipo de cambio, tasa de interés, y de refinanciamiento), y el de desempeño de programas (desarrollo, cumplimiento, y operación) compuesto por los riesgos fiscales

acuerdo con la política de reservas del gobierno, la exposición al riesgo de un programa propuesto adicionado a la exposición global del gobierno, determinan la cantidad de recursos adicionales que deben ingresar al fondo de reservas del gobierno.

Diseñar el programa adecuado para proteger al gobierno contra riesgos. De acuerdo con el análisis cualitativo del riesgo, el gobierno necesita identificar esos riesgos que puede controlar razonablemente, decidir los riesgos a cubrir bajo su programa propuesto de la ayuda contingente, y para desarrollar mecanismos efectivos de riesgo-compartido, regulatorios, y de control para monitorear el desempeño de las partidas bajo programa. Aparte de riesgos exógenos como sequía, el gobierno enfrenta riesgos endógenos que son principalmente una función del diseño del programa. Un diseño pobre puede crear niveles variables de distorsión del mercado y de riesgo moral, mientras que un buen diseño puede reducir el costo fiscal potencial del programa. Un ejemplo es un contrato de garantía que cubre solamente riesgos políticos y no comerciales, solo 30-50 por ciento del valor de la pérdida potencial, y la última porción de la pérdida más que la primera. Los programas que implican la puesta en práctica por una agencia intermediaria que debe ser establecida por sí misma, por ejemplo un fondo de la garantía de cualquier clase, son más difíciles de diseñar, particularmente en términos de los incentivos administrativos y monitoreo de desempeño del gobierno.

Para algunos programas, el gobierno puede cargar una prima basada en riesgo, comprar reaseguro de firmas privadas, o contrato de riesgo particular fuera de las funciones de administración.[72] Puede cancelar otros programas conjuntos cuando corrigen el funcionamiento del mercado a través de sus políticas regulatorias. Por ejemplo, la desregulación de los mercados de seguros estimulará a las firmas de seguro extranjeras a ingresar a los mercados domésticos y se amplíe la integración de algunos riesgos de modo que el sector privado pueda cubrirlos. Los riesgos relacionados a los desastres que no se pueden asegurar en un mercado doméstico porque la integración de riesgos es demasiado limitada llegan a ser asegurables en el mercado internacional integrado. El gobierno puede en su momento finalizar los programas tales como los seguros de cosecha y de inundación. Para los riesgos financieros más grandes, como las crisis cambiarias y crisis bancarias importantes, puede sostenerse que el FMI, el Banco Mundial, y otras agencias multilaterales proveerán a los gobiernos con algún tipo de reaseguro.

Cuando el gobierno acepta y asume una obligación

La política

Ajustarse a los límites preestablecidos de las responsabilidades del gobierno. Después de aprobar un programa o un compromiso de gobierno, el reto principal es asegurarse que los mercados y el público no esperen ninguna ayuda del estado más allá de los límites anunciados sobre la vida de la obligación. Cualquier indicación de que el gobierno proporcionó apoyo financiero más allá de los límites establecidos aumentará el riesgo moral y distorsionará el comportamiento de las partes que potencialmente se benefician del programa.

---

de los programas y promesas del gobierno involucran ambas tipos de pasivos, derechos y contingentes. Para un análisis más detallado de los tipos de riesgo véase Manhattan Bank (1996). Las metodologías para estimar costos fiscales potenciales se pueden consultar en Mody y Lewis (1997), Mody y Patro (1996), Oficina de Auditoría General de los Estados Unidos (1997), y Penacchi (1997).

[72] La responsabilidad última para la evaluación y diseño del riesgo de proyecto y de programa recae más probablemente en el Ministerio de Finanzas, que aprueba y desaprueba cualquier compromiso financiero potencial del gobierno. La oficina para la administración de deuda pública es probablemente la mejor equipada para analizar los riesgos fiscales contingentes y los integran en un solo portafolio de pasivos públicos. Es también la mejor colocada para decidir sobre la cobertura y control de otros instrumentos de riesgo. Para revisar ejemplos de políticas dirigidas a proteger al gobierno contra la exposición excesiva de riesgos véase Schick (1998) e Irwin y otros (1997).

Las instituciones

Presupuestar, contabilizar, y divulgar la obligación. En el lado institucional, el gobierno hace frente al reto del presupuesto, la contabilidad y el aprovisionamiento, y de divulgar la obligación adecuadamente. ¿Cómo asegurarse que no aparezca ningún pasivo contingente desconocido solo hasta después de que se activa? Por ejemplo, la ley de finanzas públicas puede indicar que una obligación es válida solo si fue evaluada, presupuestada, contabilizada y, sobretodo, difundida al momento de ser adoptada por el gobierno.

Monitorear los factores de riesgo del programa y la suficiencia de reservas. Sobre la vida de una obligación, el gobierno necesita activamente monitorear los factores de riesgo del programa, el desempeño de los agentes bajo programa y, en este contexto, también la suficiencia de sus fondos de reserva. El monitoreo de las agencias intermediarias, como bancos y varios fondos de crédito y garantía que el Estado usa para operar sus objetivos de política y garantías, es particularmente importante. Si el gobierno carece de una buena capacidad de supervisión, puede contratar esta tarea hacia fuera para un desempeño basado en comisiónes. El costo de supervisar y de administrar programas de apoyo contingente puede ser relativamente alto y se debe reflejar en los cálculos ex-ante del costo fiscal potencial de un programa.

Después del vencimiento de un pasivo.

La política

Ejecutar la obligación dentro de sus límites preestablecidos e identificar las lecciones para elecciones futuras de política. Es crítico que el gobierno enfrente el vencimiento de una obligación dentro de los límites indicados, particularmente en términos de la credibilidad de los avisos y alcances futuros del riesgo moral en los mercados. Por ejemplo, pagar a depositantes más que a niveles especificados del seguro de depósito le dice a los mercados que el gobierno se someterá fácilmente a la presión política, le dice a los depositantes que los bancos que ofrecen rendimientos más altos son seguros y le dice al sector bancario que vale asumir riesgos excesivos.

Aplicando las lecciones de su implicación con los pasivos directos y contingentes, explícitos e implícitos, el gobierno es capaz de ajustar su papel gradualmente, no en forma precipitada, en una crisis. Una explicación oportuna y creíble de cualquier ajuste en el papel del Estado que afectará las opciones futuras de política inducirá a los agentes del público y del mercado a ajustar sus expectativas y su conducta. Por ejemplo, explicando que el esquema de pensión pública no es fiscalmente sostenible y que los gobiernos futuros tendrán que reducir significativamente los beneficios de la pensión, el gobierno influye en la conducta del ahorro de la gente que está dentro de la fuerza laboral.

Si una obligación es implícita, evalúe si coincide con el papel y las promociones anunciados por el Estado en la conducta deseada del mercado. Cuando los grupos de interés público o agentes del mercado invitan al gobierno para extender más ayuda de lo especificado originalmente, los diseñadores de política necesitan preguntar si la extensión de esos apoyos coincide con su papel anunciado y cómo afecta el comportamiento futuro de los mercados. El daño de largo plazo del gobierno de atender una petición específica puede exceder agudamente el beneficio potencial de corto plazo. El atender una petición específica puede, sin embargo, ser políticamente atractivo, y el gobierno es a menudo capaz de encontrar maneras de utilizar incorrectamente fondos e instituciones financieras fuera del sector público para ejecutar y financiar sus acciones. Así el público, los inversionistas, y las autoridades internacionales necesitan supervisar las respuestas del gobierno a las demandas específicas de un pasivo implícito de gobierno y aplicar las sanciones para las opciones fiscales irresponsables.

Las instituciones

Comparar y reportar el costo actual y estimado del apoyo del gobierno, evaluar el desempeño, y aplicar las sanciones para los errores. El requisito que el gobierno reporta y compara en la evaluación y esquemas actuales de riesgo ex-ante para un programa es crítico para la rendición de cuentas del gobierno. La evaluación de desempeño se aplica a los departamentos gubernamentales y a los funcionarios así como a los participantes en el programa. Las sanciones pueden implicar a los funcionarios del gobierno (el caso donde los intereses particulares distorsionan el análisis de riesgo ex-ante), los administradores de las agencias de garantías del Estado e intermediarias que ejecutan programas del gobierno (por exponer al gobierno a riesgos innecesarios y excesivos), y los participantes en el programa (donde incumplieron un acuerdo).

Conclusiones

Los gobiernos están expuestos a aumentar los riesgos e incertidumbres fiscales como resultado del aumento de los volúmenes y volatilidad de los flujos de capital privado, el cambio del papel del Estado, que está moviéndose de la provisión de servicios y financiamiento directos hacia el otorgamiento de garantías para ciertos resultados, en un escenario de toma de decisiones políticas bajo contracciones fiscales, y riesgo moral de los mercados asociados con intervenciones estatales esperadas. Los riesgos fiscales son particularmente grandes para las economías en transición y de mercados emergentes, donde la opacidad y el peligro de fracasos del mercado son muy importantes.

Los gobiernos enfrentan cuatro tipos de riesgos fiscales: directos y contingentes, cada uno pueden ser explícitos o implícitos. La mayoría de los gobiernos y analistas fiscales se concentran en los pasivos directos (explícitos directos, como la deuda pública y el presupuesto de gobierno, y los implícitos directos como los pasivos futuros de pensiones y de seguridad social). La experiencia internacional reciente, sin embargo, indica que la inestabilidad fiscal significativa puede ser resultado de pasivos contingentes (contingentes explícitos como las obligaciones de instituciones y de seguro de depósito garantizadas por el Estado, y contingentes implícitos como obligaciones de gobiernos locales, el crédito extranjero de los sectores empresariales y financieros domésticos, y fracasos de los sistemas bancarios).

Por lo tanto, un estudio de la posición fiscal del gobierno no puede excluir las obligaciones tomadas por el gobierno fuera del sistema presupuestario. El análisis de la estructura fiscal de los países en el mediano plazo debe ser factor en los programas del costo de subsidios implícitos proporcionados por el gobierno en las formas de apoyo contingentes. Para las instituciones internacionales, como el Banco Mundial y el FMI, es tiempo para (a) extender el alcance de su análisis fiscal, político e institucional más allá del presupuesto y de la deuda; (b) solicitar a los países hagan pública la información sobre los riesgos contingentes de sus gobiernos; y (c) asistir a países para reformar sus estructuras analítica, política, y de finanzas públicas institucionales para evaluar todos los riesgos fiscales importantes.

Para la estabilidad y equidad fiscales de largo plazo, es críticamente importante el reconocimiento público de los límites del papel del Estado y de los riesgos fiscales directos y contingentes asociados. La rendición de cuentas pública de políticos y de servidores públicos en áreas adicionales al presupuesto del gobierno debe ser definida para promover la administración y la prudencia de políticas fiscales eficaces. Los gobiernos necesitan evaluar las fuentes de riesgos fiscales de tres maneras: (a) entendiendo la existencia y futuro de los riesgos fiscales y promoviendo políticas que fomenten el ajuste fiscal apropiado; (b) desarrollando un marco institucional que involucre un acceso e incentivos públicos adecuados con respecto a riesgos fiscales, y que promueva la prudencia y equidad fiscales en todos los programas del gobierno, incluyendo aquellos apoyos adicionales fuera del sistema de presupuesto; y (c) construyendo y empleando capacidades institucionales para evaluar, regular, controlar, y prevenir los riesgos financieros de los sectores público y privado.

Este documento ofrece un marco analítico para estudiar los pasivos contingente y otros riesgos fiscales de gobiernos de modo que los analistas puedan evaluar de la mejor manera la calidad del ajuste y perspectiva fiscal de un país. Una versión más detallada estará próximamente disponible en la que se amplía los aspectos políticos e institucionales asociados con los riesgos fiscales y el empleo de esquemas analíticos para determinar el riesgo fiscal en varios países.

NOTA: PASIVOS PÚBLICOS

¿QUÉ TAN GRANDE ES EL PROBLEMA EN UN PAÍS? RELACION DE PREGUNTAS

La Imagen Completa: cobertura

1. ¿Cuáles son los principales riesgos para la estabilidad fiscal futura? Complete en la tabla de abajo los temas específicos. Éstos incluyen préstamos directos, garantías, y las instituciones que son cubiertas por algún tipo de garantía del gobierno, indican programas del seguro, y todos los compromisos de gasto del gobierno o para intervenir financieramente en el futuro. En la clasificación de los temas, considere los pasivos directos (obligaciones del gobierno en cualquier evento) y los pasivos contingentes (obligaciones del gobierno si ocurre un evento particular), cada uno de los cuales puede ser explícito (definido por una ley o un contrato) o implícito (predeterminado ampliamente por expectativas y presiones públicas de grupos de interés).

Pasivos *	Directos (obligación en cualquier caso)	Contingentes (obligación si ocurre un hecho determinado)
Explícitos Pasivos del estado establecidos por Ley o por contrato	➢ Deuda soberana externa e interna (préstamos contraídos y valores emitidos por el gobierno central) ➢ Gastos presupuestarios ➢ Gastos presupuestarios a largo plazo establecidos por la ley (sueldos y pensiones de los funcionarios públicos).	➢ Garantías del estado para la deuda y obligaciones no soberanas contraídas por gobiernos estatales y municipales y entidades del sector público y privada (bancos de desarrollo). ➢ Garantías generales del estado para diversos tipos de préstamo (préstamos hipotecarios, préstamos para educación, préstamos agropecuarios y a la pequeña empresa). ➢ Garantías comerciales y cambiarias ofrecidas por el Estado. ➢ Préstamos garantizados para un estado soberano externo. ➢ Garantías del Estado a la inversión privada. ➢ Sistemas de Seguros del Estado (seguros de depósito, ingresos de los fondos de pensiones privados, seguros de cosechas, seguros contra inundaciones, seguros contra riesgos de guerra).
Implícitos Obligación moral del Estado, que refleja presiones del público o de grupos de interés	➢ Futuras pensiones estatales (diferentes de las pensiones de los funcionarios públicos), en caso de no estar contempladas en la ley. ➢ Mecanismos de seguridad social, en caso de no estar contempladas en la ley. ➢ Financiamiento a la atención médica futura, en caso de no estar contemplado en la ley. ➢ Futuros costos recurrentes de inversiones públicas.	➢ Cobertura en el incumplimiento de los niveles inferiores de gobierno o entidades de los sectores público y privado en el pago de deudas y otros pasivos no garantizados. ➢ Absorción de los pasivos de las entidades que se privatizan. ➢ Quiebras de bancos (respaldo adicional al que ofrecen los seguros del Estado) ➢ Quiebras de fondos de pensiones, fondos de empleo o fondos de la seguridad social no garantizados (protección al pequeño inversionista). ➢ Incumplimiento del banco central en sus obligaciones. ➢ Rescates a raíz de un cambio de sentido de las corrientes de capital privado . ➢ Recuperación ambiental, socorro en caso de catástrofe, financiamiento de gastos militares.

* De las autoridades fiscales no del banco central.

2. ¿Hay un lineamiento legal preciso del sector público (por ejemplo, en la forma de una lista completa de las agencias del sector público) y de las responsabilidades del gobierno? Si es así, observe la definición y la referencia de los documentos jurídicos apropiados.

Riesgos Seleccionados

1. Instituciones y crédito dirigido con garantía del gobierno.

- Relación de las instituciones que satisfagan las órdenes del gobierno para ampliar financiamiento a las empresas, a los bancos, a las agencias de cualquier clase, o a las casas. Proporcione sus balances y declaraciones de pasivos contingentes.
- ¿Qué tipo de ayuda de gobierno reciben estas instituciones (por ejemplo, rendimientos de privatización, financiamiento barato vía el banco central, garantía del estado para los préstamos)? Intente dibujar un diagrama que muestre a las instituciones implicadas en crédito dirigido y los flujos financieros y de soporte.

2. Garantías

- Enumere todas las garantías del gobierno, su emisor (el ministerio de finanzas o otra agencia de gobierno), beneficiarios, acreedores, expedientes de valor, tipo de riesgos y cobertura compartida, denominación de la moneda y estimaciones de riesgo.

3. Empresas y bancos propiedad del gobierno

- Enumere todas las empresas grandes propiedad del gobierno y proporcione sus balances auditados y declaraciones de pasivos contingentes.
- Enumere todos los bancos grandes propiedad del gobierno y proporcione sus balances auditados, declaraciones de pasivos contingentes, y la evaluación de riesgo de los activos.

Registro y divulgación: Transparencia

1. Para cada tipo de pasivos directos y contingentes que usted identificó en la tabla de arriba, enumere a las instituciones responsables de la aprobación final, del registro, monitoreo y consolidación de datos.

2. ¿Qué instituciones pueden recuperar instantáneamente de sus bases las cifras actualizadas para los temas enumerados abajo? ¿Qué documentos divulgan tales cifras? ¿Cuál es el retraso de la divulgación?:

- Portafolio de deuda soberana (analice según madurez, monedas, y tipos de tasas de interés)
- ¿Perfil del servicio de deuda por los próximos meses y años?
- ¿Portafolio de garantías (interrupción según las garantías de las instituciones, los sectores, las monedas)?
- ¿Valor nominal total de las garantías del estado?
- ¿Tamaño de los esquemas de seguros del estado?
- ¿Tamaños de los fondos de reserva asociados a garantías y a esquemas de seguro del estado?
- ¿Préstamos internos y externos privados?
- ¿Distribución sectorial de crédito extranjero?

3. Qué fuentes de riesgos fiscales, en su opinión, no se divulgan a:

- El ministerio de las finanzas
- Gabinete

- Banco Central
- El Congreso
- Inversionistas extranjeros
- Público

Arreglos Institucionales: Rendición de cuentas

1. ¿Hay requerimientos legales estimados y cuantificados por el gobierno y algún informe de los costos fiscales futuros asociados a sus políticas presupuestarias y a promesas fuera de presupuesto (como las garantías y otros pasivos contingentes)?

No

Sí – en el proceso del presupuesto; cuando al gobierno se le solicita pagar; cuando el efectivo es transferido; otros

2. ¿Cuáles son los pasivos que usted identificó en la tabla que no son regulados por alguna ley y dependen completamente de decisiones específicas del gobierno?

3. Describa o proporcione las referencias para:

- Garantías del Estado: los requisitos para su diseño (el tipo de riesgos que pueden ser cubiertos, la magnitud requerida de riesgo compartido), la emisión (es autorizada solo por el ministerio de finanzas), mecanismos de control del gobierno (requerimientos de informes solicitados del acreedor y del beneficiario, de la auditoría y de la valuación), y mecanismo por si caen en impago.
- Gobiernos subnacionales, agencias y empresas del sector público, e instituciones con garantía del gobierno: requerimientos de administración financiera e informes y mecanismo de control de gobierno
- Demandas en el gobierno para extender de manera precisa, apoyo financiero imprevisto: los requisitos legales y la práctica para la deliberación en la toma de decisiones del gobierno.

4. ¿El gobierno es requerido legalmente para explicar los montos de los pasivos públicos?

No

Sí – al Congreso, al público, a otros

La política: Práctica

1. Cuando se considera la opción de políticas alternativas y de formas de apoyo de gobierno (como disposición y financiamiento directos contra garantías), hechas por el ministerio de finanzas, el gabinete, el banco central o el Congreso:

- ¿Cuantifique el costo fiscal futuro de las opciones alternativas en una sola estructura fiscal de mediano plazo?
- ¿Describa los riesgos de opciones alternativas?

2. ¿En qué áreas y bajo qué circunstancias el público o los grupos de interés esperan que el gobierno proporcione apoyos financieros adicionales a lo presupuestado?

3. Enumere los ejemplos en los que el gobierno soportó la presión política y no proporcionó apoyos financieros más allá de las cifras presupuestadas (por ejemplo, cuando el gobierno rechazó solicitar apoyo financiero para una empresa o un banco en quiebra).

4. ¿Las empresas y bancos públicos, las instituciones garantizadas por el estado, y los acreedores y los beneficiarios bajo garantías del estado, están "recompensados" y "castigados" por la calidad de su administración de riesgo? Proporcione ejemplos.

Administración de Riesgo: Las capacidades

1. Describa las capacidades del Ministerio de Finanzas, de otras agencias de gobierno, de instituciones y de empresas del sector público, y de instituciones garantizadas por el gobierno para evaluar y controlar los riesgos de los programas y pasivos contingentes del gobierno.

2. Describa el proceso para diseñar un programa de garantías o seguros del gobierno.

3. ¿Cómo se determina el tamaño requerido del fondo de reservas del gobierno?

4. ¿Qué pasos sigue el Ministerio de Finanzas y otras agencias para prevenir el aumento de los riesgos fiscales de los sectores público y privado (por ejemplo, se toman acciones si las obligaciones de la deuda de empresas o del banco central aparecen demasiado altas)?

ANEXO E
LA INCORPORACIÓN DEL ANÁLISIS DE RIESGO FISCAL A LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: LOS PASIVOS CONTINGENTES DEL GOBIERNO MEXICANO

LA INCORPORACIÓN DEL ANÁLISIS DE RIESGO FISCAL A LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: LOS PASIVOS CONTINGENTES DEL GOBIERNO MEXICANO*

Los pasivos contingentes en México han generado importantes aumentos de la deuda pública. Por ello, establecer medidas estrictas para alcanzar metas conservadoras del déficit fiscal no es suficiente para lograr un equilibrio de las finanzas públicas cuando existen montos muy importantes de pasivos contingentes no incluidos en el presupuesto. En forma cada vez más recurrente, las agencias calificadoras de riesgo país, deuda soberana y riesgo de crédito están incorporando a sus evaluaciones información adicional de obligaciones contingentes.

Un análisis reciente[73], que hace referencia a los niveles de riesgo e incertidumbre a que están expuestos los gobiernos en materia fiscal, indica que los riesgos fiscales directos y contingentes son mayores que nunca por las siguientes razones:

- El creciente volumen e inestabilidad de los flujos de capital privado
- La transformación del gobierno financiador en gobierno garante de servicios y proyectos.
- El posible riesgo moral (risk hazard) que implica garantizar resultados al sector privado
- El manejo fiscal oportunista[74] por parte del gobierno.

Las economías en desarrollo asumen riesgos fiscales particularmente importantes debido a las quiebras en los sectores empresariales y bancarios, estos segmentos son más frágiles en la medida que dependen del financiamiento externo, sus estructuras de propiedad son poco claras, hay una difusión insuficiente de información y existen deficiencias en los sistemas regulatorios.

Para evitar una repentina inestabilidad fiscal y cumplir los objetivos de política económica a largo plazo, el gobierno debe considerar todas las fuentes de riesgo fiscal. La matriz de riesgo fiscal (Hana Polackova, 2002) proporciona una tipología de las fuentes de los requerimientos financieros potenciales que el gobierno enfrenta.[75]

* Nota elaborada por la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados en relación al Foro de Fiscalización Superior en México y el Mundo, celebrado en las oficinas de la Cámara de Diputados entre junio y septiembre de 2005.

[73] Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability, *Hana Polackova*, World Bank.

[74] Se refiere a las conductas oportunistas de los gobiernos para cumplir con los límites de déficit y deuda del Tratado de Maastrich.

[75] Para una amplia explicación sobre la clasificación de los riesgos fiscales, el trabajo actualizado de Pasivos Contingentes asigna especial énfasis a los pasivos directos y contingentes: Dealing with Government Fiscal Risk: An Overview. Hana Polackova. World Bank and Ashoka Mody, IMF.

Matriz del riesgo fiscal

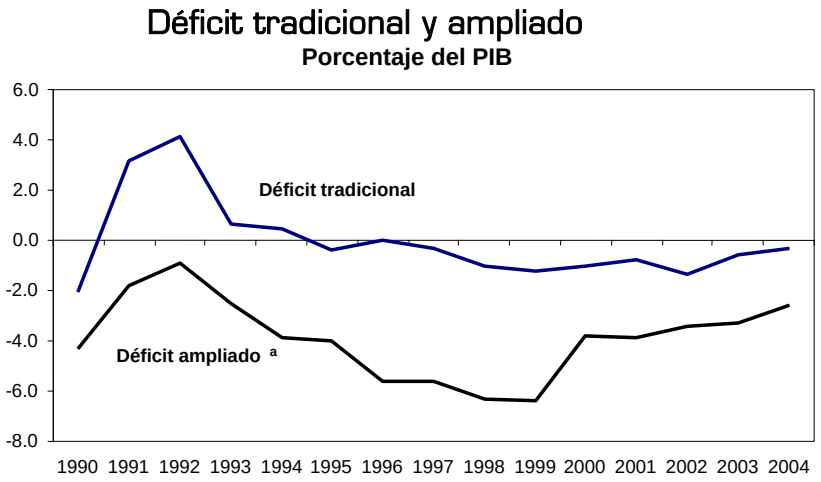
Pasivos	Directos (Obligación en cualquier caso)	Contingentes (Obligación si ocurre un hecho determinado)
Explícitos Pasivos del Estado, establecidos por la Ley o por Contrato	➢ Deuda soberana externa e interna (préstamos contraídos y valores emitidos por el gobierno central). ➢ Gastos presupuestarios ➢ Gastos presupuestarios a largo plazo establecidos por la ley (sueldos y pensiones de los	➢ Garantías del Estado para la deuda y obligaciones no soberanas contraídas por gobiernos estatales y municipales y entidades del sector público y privado (bancos de desarrollo). ➢ Garantías generales del Estado para diversos tipos de préstamo (préstamos hipotecarios, préstamos para educación, préstamos agropecuarios y a la pequeña empresa). ➢ Garantías comerciales y cambiarias ofrecidas por el Estado ➢ Garantías del Estado a la inversión privada ➢ Sistemas de Seguros del Estado (seguros de depósito, ingresos de los fondos de pensiones privados, seguros de cosechas, seguros contra inundaciones, seguros contra riesgos de guerra).
Implícitos Obligación moral del Estado, que refleja presiones del público o de otros grupos	➢ Futuras pensiones estatales (diferentes de las pensiones de los funcionarios públicos), en caso de no estar contempladas en la ley. ➢ Mecanismos de seguridad contempladas en la ley ➢ Financiamiento a la atención médica futura, en caso de no estar contemplado en la ley. ➢ Futuros costos recurrentes de inversiones públicas	➢ Incumplimientos de los niveles inferiores de gobierno o entidades de los sectores público o privado en el pago de deudas y otras obligaciones no garantizadas ➢ Absorción de los pasivos de las entidades que se privatizan. ➢ Quiebras de bancos (respaldo adicional al que ofrecen los seguro del Estado). ➢ Quiebras de fondos de pensiones, fondos de empleo o fondos de la seguridad social no garantizados (protección al pequeño inversionista). ➢ Incumplimiento del banco central en sus obligaciones. ➢ Rescates a raíz de un cambio de sentido de las corrientes de capital privado ➢ Recuperación ambiental, socorro en caso de catástrofe, financiamiento de gastos militares.

El presente documento busca ocuparse del análisis de los *pasivos implícitos contingentes*, que están fuera del presupuesto gubernamental o que en la mayoría de los casos han desarrollado una contabilidad alternativa y que para propósitos de cuantificación del déficit fiscal tradicional (balance económico), también son excluidos. No obstante, al momento de definir su monto se ven reflejados en el incremento de la deuda gubernamental interna y externa.

Los *pasivos implícitos contingentes* dependen de la ocurrencia de eventos particulares futuros y de la voluntad del gobierno para atenderlos. Son obligaciones que oficialmente no son reconocidas hasta después de que ocurren ciertas fallas en la administración pública y en el mercado y pueden ser producto de presiones políticas o de costos de oportunidad muy elevados para no tomar una decisión. Hay incertidumbre con relación al hecho que produce el pasivo, el valor en riesgo y el monto del desembolso fiscal que finalmente podría requerirse.

De acuerdo con un estudio del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2004), desde 1998, en México, fueron diseñados un conjunto amplio de ajustadores fiscales[76] que están incluidos en las leyes de ingreso y presupuesto anual que son utilizados discrecionalmente por el gobierno para asegurarse que el déficit "tradicional" no exceda las metas del presupuesto. De hecho, el gobierno ha sido muy cuidadoso en cumplir esas metas. Dado que esto ha sido así, los pasivos contingentes que no están reflejados en el concepto tradicional del déficit fiscal, el gobierno al realizar una aproximación de su cuantificación, derivada de los requerimientos financieros del sector público (RFSP), aparecen definidos como un *déficit ampliado*, no reconocido de manera oficial por el gobierno mexicano.

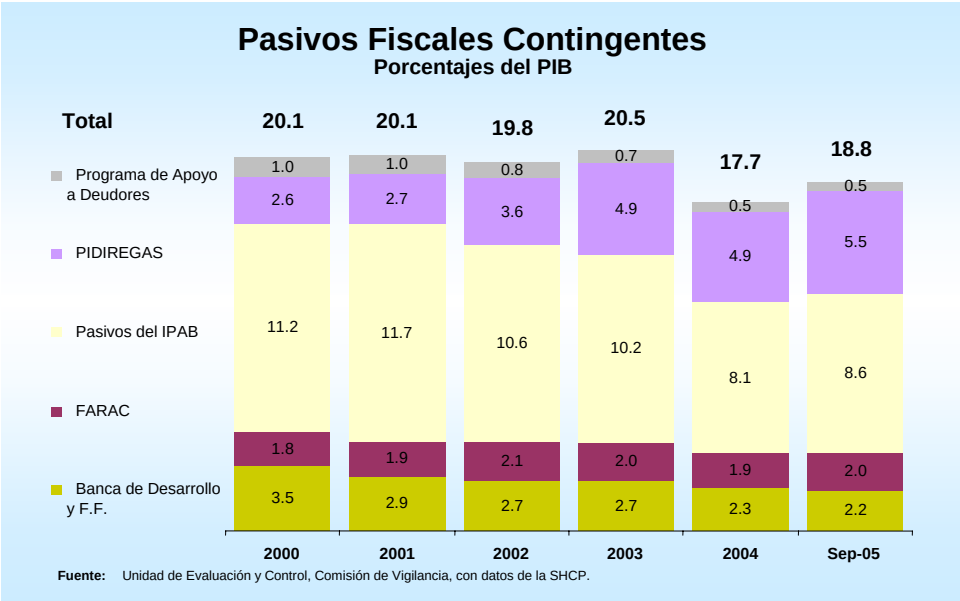
[76] Para una referencia más amplia y relacionada con los ajustadores fiscales del presupuesto, se puede consultar Mexico, Selected Issues, International Monetary Found. August, 2004. El FMI, al referirse a estos ajustadores hace mención especial del papel desarrollado por el Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros, mismo que el gobierno mexicano ha manejado de manera discrecional cuando se han reportado ingresos petroleros excedentes o cuando estos han sido insuficientes, para compensar desequilibrios en las finanzas públicas derivados de ingresos fiscales insuficientes.



a/ Requerimientos financieros del sector público, excluye ingresos no recurrentes.
Fuente: Elaborado por la Unidad de Evaluación con información de la SHCP.

El déficit tradicional es mucho más pequeño que el déficit ampliado, sin embargo, excluye fuertes pasivos del sector público asociadas a la reestructuración de la banca, los proyectos de inversión PIDIREGAS, y requerimientos financieros de los bancos de desarrollo. Por ejemplo, el presupuesto 2004 considera un déficit tradicional de 0.3% del PIB, mientras que los requerimientos financieros del sector público (RFSP) ascienden a 2.6 % del PIB. Desde 2001, el gobierno ha difundido los montos de los RFSP junto con los del déficit tradicional.

El saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público SHRFSP[77] agrupa, entre otros, la deuda pública presupuestaria, a los recursos para financiar a los sectores privado y social, los requerimientos financieros del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), los proyectos de inversión pública financiada por el sector privado (Pidiregas), los requerimientos del Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC) y los Programas de Apoyo a Deudores.



Fuente: Unidad de Evaluación y Control, Comisión de Vigilancia, con datos de la SHCP.

[77] El saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público (SHRFSP), representa el acervo neto de las obligaciones, es decir, pasivos menos activos financieros disponibles, contraídos para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las entidades del sector privado que actúan por cuenta del Gobierno, (SHCP, 2005).

El déficit ampliado podría ser mayor, si adicionalmente incluyera bajo este concepto otros pasivos contingentes que los RFSP no consideran: (a) incumplimientos de gobiernos estatales o empresas privadas en deuda no garantizada (b) inversiones fallidas en fondos de pensiones, fondos de seguridad social y fondos de empleo no garantizados (IMSS, ISSSTE y otras dependencias del sector público) (c) vulnerabilidad macroeconómica y riesgo moral en los mercados y sus efectos sobre el tipo de cambio, tasas de interés, inflación y exportaciones, entre otros (d) recuperación del medio ambiente, reparación de desastres y financiamiento militar no previsto.

La SHCP, señala que la medición de los SHRFSP es de carácter indicativo, por lo que la medida tradicional de la deuda pública continúa siendo el indicador relevante para el análisis de los compromisos presupuestarios establecidos para 2005. Del mismo modo, los techos de endeudamiento interno y externo que autorizó el H. Congreso de la Unión para el ejercicio fiscal que se informa, son congruentes con la medida tradicional de la deuda pública. Al cierre del tercer trimestre de 2005 este indicador ascendió a 3 mil 121.4 miles de millones de pesos, equivalente a 39.1 por ciento del PIB, representando un incremento de 0.8 puntos porcentuales respecto al nivel alcanzado a diciembre de 2004. La deuda ampliada del sector público entre 2000 y septiembre de 2005, se incrementó 9.6% en términos reales; de acuerdo a su origen, los saldos presupuestarios fueron los de mayor dinamismo en el periodo con un aumento de 14.4% y los no presupuestarios, denominados aquí como pasivos contingentes, reportaron un crecimiento de 4.9%. Debe destacarse, que los proyectos de inversión PIDIREGAS más que duplicaron su monto real original y estos han significado un importante soporte para los proyectos de PEMEX y CFE, no obstante, están generando niveles muy elevados de deuda que comprometen el equilibrio financiero del gobierno federal. A continuación se presenta un cuadro con la integración de estos saldos.

SALDO HISTÓRICO REQUERIMIENTOS FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO (SHRFSP)
(Miles de millones de pesos)

Concepto	Saldos en		% del PIB	
	Dic. 2004	Sep. 2005	Dic. 2004	Sep. 2005
Deuda Neta total del Sector Público	3,148.0	3,121.4	38.3	39.1
Internos	1,975.4	2,078.4	24.0	26.0
Presupuestario	939.3	969.7	11.4	12.1
Gobierno Federal	1,030.0	1,099.7	12.5	13.8
Organismos y Empresas Públicas	-90.7	-130.0	-1.1	-1.6
No Presupuestario	1,036.1	1,108.7	12.6	13.9
Banca de Desarrollo y Fondos y Fideicomisos	111.9	132.3	1.4	1.7
FARAC	156.6	157.5	1.9	2.0
Pasivos del IPAB 1/	667.1	686.1	8.1	8.6
PIDIREGAS 2/ 4/	63.3	93.9	0.8	1.2
Programa de Apoyo a Deudores 3/	37.2	39.0	0.5	0.5
Externos	1,172.7	1,043.0	14.3	13.1
Presupuestario	767.7	655.8	9.3	8.2
Gobierno Federal	660.3	584.1	8.0	7.3
Organismos y Empresas Públicas	107.4	71.7	1.3	0.9
No Presupuestario	405.0	387.2	4.9	4.8
Banca de Desarrollo y Fondos y Fideicomisos	71.7	43.7	0.9	0.5
PIDIREGAS 2/ 4/	333.3	343.5	4.1	4.3

1/ Pasivos netos del IPAB

2/ Programas de inversión directa

3/ Sujeto al resultado de las auditorías a las instituciones bancarias y evolución futura de las tasas de interés.

4/ A partir del segundo trimestre se consideran los pasivos menos los activos financieros disponibles.

Fuente: Unidad de Evaluación y Control, Comisión de Vigilancia, con datos de la SHCP.

Saldo Histórico Requerimientos Financieros del Sector Público

Miles de millones de pesos de septiembre de 2005

Concepto	Dic 2000	Dic 2001	Dic 2002	Dic 2003	Dic 2004	Sep 2005	Var. % Real 05/00
Deuda Neta total	**2,847.8**	**2,847.7**	**3,050.0**	**3,281.6**	**3,202.0**	**3,121.4**	**9.6**
Presupuestario	**1,421.1**	**1,437.8**	**1,581.6**	**1,721.4**	**1,736.2**	**1,625.4**	**14.4**
No Presupuestario	**1,426.7**	**1,409.9**	**1,468.4**	**1,560.1**	**1,465.8**	**1,495.9**	**4.9**
Banca de Desarrollo y F.F.	249.2	204.4	195.4	208.1	186.8	176.0	-29.4
FARAC	126.1	130.5	155.6	151.1	159.3	157.5	24.9
Pasivos del IPAB	796.3	820.5	789.1	772.3	678.6	686.1	-13.8
PIDIREGAS	186.0	186.4	269.6	372.7	403.4	437.4	135.2
Programa de Apoyo a Deudores	69.2	68.1	58.7	55.9	37.8	39.0	-43.7

En porcentajes del PIB

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	Sep-05
Deuda Neta total	**40.0**	**40.5**	**41.0**	**43.2**	**38.4**	**39.1**
Presupuestario	**20.0**	**20.4**	**21.3**	**22.7**	**20.7**	**20.3**
No Presupuestario	**20.1**	**20.1**	**19.8**	**20.5**	**17.7**	**18.8**
Banca de Desarrollo y F.F.	3.5	2.9	2.7	2.7	2.3	2.2
FARAC	1.8	1.9	2.1	2.0	1.9	2.0
Pasivos del IPAB	11.2	11.7	10.6	10.2	8.1	8.6
PIDIREGAS	2.6	2.7	3.6	4.9	4.9	5.5
Programa de Apoyo a Deudores	1.0	1.0	0.8	0.7	0.5	0.5

Fuente: Unidad de Evaluación y Control, Comisión de Vigilancia, con información de la SHCP.

La transparencia y rendición de cuentas

Por otra parte, debe señalarse, el saldo de los pasivos contingentes no presupuestarios prácticamente es equivalente al presupuestario, por lo que los niveles de deuda comprometidos por gobierno federal son elevados y requieren ser transparentados, indicando los renglones a los cuales se destinan los recursos de la deuda.

Con el objeto de definir la magnitud de una gama amplia de programas y proyectos desarrollados por el gobierno que podrían afectar los recursos futuros y crear una inestabilidad fiscal, la INTOSAI asignó al Comité de Deuda Pública la tarea de publicar los lineamientos y demás información que utilizan las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) [78]. Asimismo, la INTOSAI destaca que las políticas elegidas deberán basarse en una imagen completa del estado fiscal del país, incluyendo la comprensión total de las disposiciones posibles de los recursos presupuestales futuros.

Contingencias fiscales: Funciones propuestas por la INTOSAI para las entidades de Fiscalización Superior

- Auditar y ayudar a mejorar la compresión de las contingencias reportadas en los informes financieros;
- Estimular prácticas de informes bien fundados de contingencias fiscales, incluyendo aquellos no capturados en los informes presupuéstales y financieros tradicionales
  - El desarrollo de una cartera única de las contingencias fiscal de un país
  - El uso de marcos de referencia tales como la "matriz de riesgo fiscal"que ayuden a mejorar la comprensión del alcance y naturaleza de las contingencias del país
  - La evaluación de los costos previstos y riesgos asociados con las contingencias fiscales y específicas,
- Estimular las mejores prácticas en el manejo de riesgo. Es posible que la EF S puedan desempeñar un papel a fin de mejorar la comprensión y el uso de:
  - Técnicas de evaluación de riesgo
  - Enfoques de disminución de riesgo; y
  - Prácticas de administración de riesgo

[78] Contingencias Fiscales: Implicaciones en la Administración de la Deuda Pública y el Papel de las EFS, Comité de Deuda Pública de la INTOSAI, febrero de 2003.

Transparentar los riesgos fiscales directos y contingentes es una tarea conjunta que involucra a la Entidad de Fiscalización Superior, al ejecutivo federal en su conjunto, la SHCP (en sus funciones de administración, monitoreo y prevención de riesgos), a entidades regulatorias como el Banco Central, la CNBV y la Comisión de Seguros y Fianzas, entre otros. Asimismo, esta tarea está vinculada a la definición y cuantificación de indicadores fiscales de estándar internacional, el reconocimiento, la identificación y la difusión pública de los riesgos fiscales, la supervisión y monitoreo y la delimitación de sanciones por ocultar información relevante y exponer al gobierno a riesgos fiscales excesivos.[79]

Medidas para evaluar y transparentar los pasivos contingentes y otros riesgos fiscales

Determinar y comparar el costo total de programas fuera de presupuesto. Es necesario evaluar la conveniencia de incorporar estos programas al presupuesto o en su caso generar una reserva preventiva que implique disminuir la elevada exposición al riesgo en el mediano plazo, la volatilidad de requerimientos financieros con elevado costo y abatimiento de costos onerosos que implican las medidas de corto plazo.

Determinar los costos presentes netos ajustados por riesgo. Esto significaría un gran avance para evaluar la diferencia entre los costos asumidos por los programas fuera de presupuesto y el valor en riesgo de esos mismos programas dentro del presupuesto.

Creación de fondos de reserva. El gobierno debe ampliar su capacidad para analizar y administrar riesgos, su identificación y clasificación deberá definir parámetros para establecer preferencias por el tipo de riesgos que se pretende asumir y evaluar el grado de aversión al riesgo, un bajo nivel de este último supone el uso de provisiones directas y requerimientos financieros menos volátiles.

Determinar el nivel óptimo de exposición al riesgo global. El nivel óptimo es definido por la capacidad del gobierno para administrar el riesgo y es importante definirlo para que los compromisos y obligaciones de los programas prioritarios no rebasen esa capacidad incluyendo todos los riesgos en un solo portafolio. Una baja capacidad de administrar el riesgo podría implicar que el gobierno defina una política de subsidios y provisión de servicios directos en contra de una oferta de garantías.

Reconocer y presupuestar el concepto ampliado del déficit. Es muy probable que el enfoque limitado del déficit esté retrasando inversiones y reformas estructurales requeridas por el gobierno y con ello no estaría transparentando y el financiamiento de programas fuera de presupuesto.

Elaborar hojas de balance de pasivos contingentes y riesgos financieros. De esta manera se delimita y transparenta la magnitud de los pasivos como los programas de inversión Pidiregas, el costo del rescate bancario, la insolvencia de los fondos futuros de pensiones y jubilaciones y el rescate carretero, entre otros.

Fortalecer la estructura funcional de la Entidad de Fiscalización Superior. Esta entidad deberá reforzar el contenido tanto de sus estructuras organizativas como del contenido de sus revisiones con un enfoque mas orientado a la evaluación y análisis de riesgo de los pasivos directos y contingentes del gobierno federal. Su contribución en las tareas de fiscalización superior se ampliaría enormemente, ello implicaría la comprensión de los riesgos fiscales, la cuantificación de sus efectos en el presupuesto, la evaluación y supervisión y difusión de los riesgos fiscales. A partir de la rendición de cuentas sería posible definir estándares mínimos en la calidad del desempeño de los programas gubernamentales.

[79] En el documento de Hana Polackova, sobre el tema de los pasivos contingentes, la autora realiza una amplia explicación sobre el papel desempeñado por cada uno de estos agentes antes, al momento y después de que el gobierno asume un riesgo y en particular un pasivo contingente.

Establecimiento de sanciones. Cuando las entidades de la administración pública presenten información insuficiente y asimétrica de sus pasivos contingentes y otros riesgos fiscales, el órgano de fiscalización superior debería aplicar sanciones para romper estos esquemas.

La rendición de cuentas. Lo servidores públicos que formulan y administran programas fuera de presupuesto, como los pasivos contingentes, deben también ser sujetos de rendición de cuentas de la misma manera que se realiza con el resto de los funcionarios de la administración pública presupuestal.