



Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en

FISCALIZACIÓN

Entrevista

JULIO CÉSAR TURBAY QUINTERO. Contralor General de la República de Colombia.

Panorámicas

LAS EFS Y EL BUEN GOBIERNO. Enrique Álvarez Tolcheff.

HÉROES DEL CONTROL. Beatriz Helena Hernández Varón.

Artículo

ETICA Y FISCALIZACIÓN. Gloria Rocio López Orjuela.

Firmas invitadas

PILAR JIMÉNEZ RIUS. *Quien Controla al controlador.*

Nuestras Administraciones

Honduras.

Actividades de la REI

Eventos y Convocatorias

2° Semestre

2008

Número 2

Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en FISCALIZACIÓN

Número 2. 2º semestre de 2008

COMITÉ DE REDACCIÓN

GLORIA ROCÍO LÓPEZ ORJUELA
Redactora Jefe.
Contraloría General de la
República de Colombia.

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

BEATRIZ HELENA HERNÁNDEZ VARÓN
Coordinadora Temática
latinoamericana de la REI en
Fiscalización.
Contraloría General de la
República de Colombia.

FUNDACIÓN CEDDET

ALBERTO RUIZ
Coordinador
Área Fiscalización.

CRISTINA BALARI
Responsable del
"Programa Red de Expertos".

CONTACTAR

redes@ceddet.org

ACCESO A LA REI

www.ceddet.org

Sumario

3 ENTREVISTA

Julio César Turbay Quintero. *Contralor General de la República de Colombia*

8 PANORÁMICAS

Enrique Álvarez Tolcheff. *Las EFS y el buen gobierno.*

14 Beatriz Helena Hernández Varón.

Héroes del Control.

17 ARTÍCULO

Gloria Rocío López Orjuela. *Ética y Fiscalización.*

21 FIRMAS INVITADAS

Pilar Jiménez Rius. *Quien Controla al controlador.*

26 NUESTRAS ADMINISTRACIONES. Honduras.

Democratización, visibilidad y transparencia de las auditorías gubernamentales en Honduras: innovaciones y resultados de una alianza estratégica entre el Tribunal Superior de Cuentas, Organizaciones de la Sociedad Civil e instituciones auditadas

29 ACTIVIDADES DE LA REI EN FISCALIZACIÓN

39 EVENTOS Y CONVOCATORIAS

© Los contenidos de esta Revista se acogen al amparo del Derecho de la Propiedad Intelectual. Quedan reservados todos los derechos inherentes a que ampara la Ley, así como los de traducción, reimpresión, e internet (página web). Se permite la reproducción, citando la fuente.

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

Editorial

Cumpliendo con el propósito que nos asiste de dar continuidad al importante medio informativo que representa la Revista Digital de la Red de Expertos Iberoamericanos – REI - en Fiscalización, presentamos el segundo número de la revista, fortaleciendo de esta manera el canal propio de comunicación que posee la Red como sitio de encuentro, estudio e investigación de profesionales expertos en el apasionante mundo del control fiscal o de la fiscalización Pública.

La Revista Digital permite publicar los resultados de los trabajos realizados por los miembros de la RED y los Coordinadores, que se destacan por la dinámica, experiencia y profesionalismo, en el intercambio de experiencias que generan un importante valor agregado al control público que realizan las Entidades de Fiscalización Superior.

En el segundo número de la revista contamos con la entrevista realizada al recién nombrado presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS -, Señor JULIO CESAR TURBAY QUINTERO, quien a su vez es el Contralor General de la República de Colombia, designación que genera grandes expectativas dentro de las políticas de la Organización para el periodo comprendido entre el 2009 y 2010; asimismo hacen sus aportes profesionales de diferentes países quienes nos enriquecen con ideas innovadoras, temas novedosos y de actualidad.

Agradecemos a los miembros de la REI y demás colaboradores el interés que manifiestan en este importante proyecto de la Edición Semestral de la Revista Digital y reiteramos la invitación a participar con sus aportes en los siguientes números; recordemos que hemos marcado un camino y lo importante es permanecer en él.

Hasta otra oportunidad

GLORIA ROCIO LÓPEZ ORJUELA
Redactora Jefe
Ibagué, Colombia octubre de 2008

Entrevista



Julio César Turbay Quintero

Contralor General de la República de Colombia

Por: Beatriz Helena Hernández Varón
Profesional de la Contraloría General de la República de Colombia
Coordinadora Temática para América Latina
de la REI en Fiscalización.

Señor Contralor, reciba un cordial saludo del equipo de redacción de la Revista Digital de la Red de Expertos Iberoamericanos en Fiscalización.

La Contraloría General de la República de Colombia es el máximo órgano de control fiscal en el país. ¿Cuál ha sido su experiencia en esta Entidad de Fiscalización Superior, al cumplirse dos años de su período¹?

Al cumplir los dos primeros años de mi período como Contralor General de la República, debo señalar varios logros que evidencian el mejoramiento continuo del control fiscal y los resultados favorables del Plan Estratégico de mi administración para el período 2007-2010, denominado “Eficiencia y Moralidad en la Gestión Pública.

Lo primero que debo destacar es que el porcentaje de cobertura de sujetos de control directos de la Contraloría General de la República se ha mantenido por encima del 80%. Cabe señalar que al asumir el cargo como Contralor, la programación general de auditorías (PGA) quedó establecida por la administración saliente y durante mi ejercicio como Contralor he logrado aumentar dicha cobertura en 3.5 puntos porcentuales.

Además, en desarrollo de la estrategia de ampliación de cobertura en los recursos del Sistema General de Participaciones y Regalías se han obtenido importantes resultados. Igualmente, la cobertura en los recursos y en los entes auditados ha presentado incrementos de 29 y 15 puntos porcentuales respectivamente, frente al período anterior.

Nada más en el último año la Contraloría General realizó 1.244 auditorías (incluyendo las de vigilancia al manejo de recursos del Sistema General de

¹ El Contralor General de la República de Colombia es elegido por un período de 4 años.



Participaciones y de regalías). En estas auditorías se detectaron en total 14.772 hallazgos, de los cuales 11.614 resultan de deficiencias en la gestión de las entidades auditadas, 2.436 fueron de carácter disciplinario, 523 de presunta responsabilidad fiscal y 199 con incidencia penal.

En desarrollo de las auditorías específicamente relacionadas con el manejo regalías, se detectaron 1.080 hallazgos administrativos, de los cuales 170 tienen incidencia penal, 502 disciplinaria y 174 presunta responsabilidad fiscal por \$53.980,6 millones.

Por otro lado, al corte de septiembre de 2008, la Contraloría General de la República estaba tramitando 3.094 procesos de responsabilidad fiscal por un presunto detrimento patrimonial de \$1.723.426,06 millones.

Entre septiembre de 2007 y septiembre de 2008, la Contraloría General profirió 179 fallos con responsabilidad fiscal, por \$55.714,4 millones, en los cuales se determinó que efectivamente se había producido un detrimento patrimonial y se había comprobado la conducta gravemente culposa o dolosa de determinadas personas.

En materia de recaudo efectivo o dineros recuperados para resarcir los perjuicios ocasionados a los diferentes sujetos de control, la Contraloría logró en el último año recaudar \$72.604,5 millones por cobro persuasivo y otros \$14,084,13 millones por cobro coactivo.

El resarcimiento del patrimonio público en la etapa procesal (cobro persuasivo) reflejó un crecimiento porcentual de 70 y 95 puntos frente a 2006 y 2007 respectivamente.

La consulta oportuna de bienes de los presuntos responsables, la profundización en la investigación, la garantía del debido proceso y el hecho de decretar medidas cautelares en lo corrido del año en 168 procesos de responsabilidad fiscal, han contribuido a que en el curso del proceso de responsabilidad fiscal se obtenga el resarcimiento del perjuicio patrimonial causado al Estado.

En cuanto al recaudo en jurisdicción coactiva, en los dos años de mi administración la Contraloría General ha recaudado un 33 por ciento más de lo registrado en todo el período de la administración 2002-2006 (\$14.084,13 millones contra \$9.379,54 millones).

Tal vez el dato más significativo es que la gestión de control fiscal en el período enero 2007-junio 2008 ha beneficiado a la Nación por concepto de ahorros y recuperaciones en \$2.3 billones, sin contar los beneficios por cobro persuasivo.

Este resultado es producto del acatamiento que hicieron las entidades públicas a las observaciones que formuló la Contraloría General de la República en el proceso auditor. De acuerdo a lo anterior, en menos de un año, por cada \$1 destinado al control fiscal, la Contraloría General de la República le devolvió a la Nación \$8.32.

Otro logro interesante es que durante el último año, la Contraloría ha aplicado la llamada función de advertencia en 53 casos, para alertar a los administradores de los recursos públicos sobre posibles riesgos en operaciones o procesos realizados en las entidades a su cargo. Las revisiones que han surgido como consecuencias de estas advertencias, han evitado serios detrimentos al patrimonio público.

El porcentaje de cobertura de sujetos de control directos de la Contraloría General de la República se ha mantenido por encima del 80%

En mis dos años de gestión al frente de la Contraloría General de la República, me he empeñado en motivar a los ciudadanos para que se interesen por los asuntos públicos y apoyen la labor de control fiscal y hemos otorgado especial importancia a la vinculación de niños y jóvenes a estas actividades, para lo cual ha lanzado en varias capitales del país el programa pedagógico los "Héroes del Control", que busca formar entre la juventud colombiana una cultura de defensa de los recursos públicos.

Tuvimos la oportunidad de contar con su presencia y aval en el lanzamiento para Colombia del primer número de la Revista Digital de nuestra Red en Fiscalización; por ello es nuestro interés que se comente a todos los profesionales de Ibe-



roamérica que formamos parte de este proyecto, sus impresiones y la importancia que le concede a esta red temática de expertos, y a la Revista Digital como medio de divulgación externo.

La Red de Expertos Iberoamericanos en Fiscalización tiene el mérito de poner en contacto virtual a quienes día a día ejercen con sabiduría y profesionalismo las actividades de control y vigilancia de los recursos públicos en Iberoamérica, de tal manera que puedan actualizarse en los temas de auditoría pública, compartir experiencias y tener un novedoso un espacio de comunicación en materias tan importantes como su propia formación y capacitación.

Por eso mismo, debo saludar con beneplácito el lanzamiento de su revista digital, como medio de divulgación externa, pues se convierte en una gran alternativa para que los expertos en control fiscal estén enterados de la actualidad en estos temas y, a través de variados artículos, entrevistas e información en general, conozcan las herramientas que estamos utilizando para ejercer estas actividades y modernizar la fiscalización en Iberoamérica.

¿Cómo cree que puede influir el desarrollo de la Red en el trabajo de los profesionales de las Entidades de Fiscalización Superior de Iberoamérica?

Evidentemente la Red permitirá a los profesionales de las Entidades de Fiscalización Superior de Iberoamérica contar con un elemento que va impactar positivamente sus labores de fiscalización, su formación y conocimientos.

Queremos expresarle nuestro beneplácito por la designación como nuevo Presidente de la OLACEFS² lo cual, es un alto reconocimiento a la labor que viene desarrollando en el entorno nacional e internacional. ¿Cuáles son los desafíos que vislumbra como Contralor General de la República de Colombia y ahora como Presidente de la OLACEFS?

En vísperas de tomar posesión del cargo de nuevo presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, OLACEFS, debo decir que asumo una gran responsabilidad y trataré de cumplir fielmente con las obligaciones que me impone esta importante dignidad.

Unos de los desafíos que debo asumir es aprovechar en la OLACEFS la experiencia colombiana en materia de estímulo a la participación ciudadana, protección al medio ambiente y capacitación de los funcionarios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

En este sentido, he propuesto en el seno de OLACEFS el establecimiento de estándares internacionales de auditoría, a través de certificaciones para los contralores del continente. Igualmente, he planteado la creación de un Instituto de Capacitación para los auditores de América Latina y el Caribe y para las personas que quieran conocer detalladamente la funciones de auditoría, por ejemplo para ejercer tareas de control interno dentro de las mismas entidades del Estado.

Una vez asuma el cargo de presidente de la OLACEFS, impulsaré activamente la creación del Instituto Latinoamericano de Formación y Transparencia de esta organización.

Con el mismo objetivo de crear una nueva cultura de la moralidad entre niños y jóvenes, estoy promoviendo en OLACEFS la campaña pedagógica "Héroes del Control", con la intención de extenderla a todos los países de la región.

En resumen, considero que en materia de desafíos es necesario aprovechar en la OLACEFS la experiencia colombiana en materia de promoción activa de la participación ciudadana, incluyendo niños y jóvenes, protección al medio ambiente y, sobretodo, capacitación de los funcionarios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS).

² Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.





**ENRIQUE ÁLVAREZ
TÓLCHEFF**
Coordinador temático de
la REI en Fiscalización
por España.

Panorámicas

El fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores en la política española de cooperación internacional para el desarrollo

RESUMEN ANALÍTICO

En 2008 un equipo de trabajo de expertos españoles -Secretaría de Estado de Seguridad, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas de España y Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)-, procedió a la evaluación de tres programas de gobernabilidad de la Agencia Española de Cooperación y Desarrollo (AECID) en Nicaragua: uno de mejora de las funciones de la Dirección General Jurídica de la Contraloría General de la República (CGR) y dos de fortalecimiento institucional de la Policía Nacional y del Poder Judicial.

El artículo pretende dar breve cuenta de la experiencia del autor como evaluador del programa de ayuda a la CGR y presentar algunas reflexiones acerca de la cooperación internacional para el desarrollo y el lugar que en ella tiene el fortalecimiento de las EFS. Incidentalmente, se efectúan unas consideraciones acerca de las relaciones entre evaluación y auditoría o fiscalización.

El artículo no entra en el contenido del informe final, ya que solo el destinatario del informe -la AECID y su Oficina Técnica de Cooperación (OTC) en Managua- puede divulgarlo si lo estima conveniente. En todo caso, habrá cumplido su objetivo si logra ser un instrumento de ayuda para la definición de la futura estrategia de la cooperación española a la gobernabilidad en Nicaragua.

PALABRAS CLAVE

EFS Cooperación internacional Gobernabilidad Auditoría/Evaluación

El fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores en la política española de cooperación...

Enrique Álvarez Tólccheff

1) EL MARCO GENERAL DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Los principales instrumentos normativos de la cooperación española son:

A) En primer lugar, la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) establece el objetivo (impulsar procesos de desarrollo para la defensa y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, las necesidades de bienestar económico y social y la sostenibilidad y la regeneración del medio ambiente en países con elevados niveles de pobreza o en transición) y las prioridades de la política española de cooperación (prioridades geográficas y prioridades sectoriales).

Sin perjuicio de que la determinación de unas y otras prioridades se deba realizar en los Planes Directores cuatrianuales, la Ley establece, como área geográfica de actuación preferente, la de los países de Iberoamérica.

La Ley incluye, en el objetivo de la lucha contra la pobreza en todas sus manifestaciones, el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y el apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano.

B) La Declaración del Milenio, de 8 de septiembre de 2000, de gran impacto en el panorama de la cooperación internacional. Los valores que la Declaración considera esenciales para el siglo XXI se tornan en acciones que persiguen, entre otros objetivos, la erradicación de la pobreza, los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno. La Declaración del Milenio, auténtica «agenda internacional común de desarrollo», supone el compromiso de lograr que, como tarde, en 2015, se cumpla el objetivo de la erradicación de la pobreza extrema y el hambre.

C) El Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004 destaca desde la introducción del documento el fomento de los derechos humanos, de la democracia, del Estado de derecho y de la buena gestión de los asuntos públicos como parte integrante de dicha política; y la lucha contra la pobreza como eje vertebrador.

Nicaragua es país-programa y núcleo principal de la estrategia regional de cooperación en Centroamérica. En cuanto a las estrategias de intervención que se formulan en el Plan, se desdoblan en prioridades horizontales (entre ellas, la

lucha contra la pobreza) y prioridades sectoriales (entre ellas, la participación social, el desarrollo institucional y el buen gobierno).

D) El nuevo Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 asume plenamente los objetivos del Milenio y declara desde el comienzo del documento el compromiso con el imperativo ético de carácter universal de la erradicación de la pobreza, principal objetivo y prioridad horizontal de la cooperación.

Entre las estrategias y prioridades sectoriales se encuentra el aumento de las capacidades sociales e institucionales (sector gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional), sector que engloba -epígrafe de la buena gestión de los asuntos públicos- la reforma de las instituciones de gasto público: «en lo referido al gasto público» -dice el Plan- «las actuaciones se orientarán a que dicho gasto se articule con garantías de transparencia y control, eficacia y eficiencia, y orientación hacia las prioridades sectoriales para la lucha contra la pobreza».

En cuanto a las prioridades geográficas -como no podía ser de otra manera, dados los vínculos y compromisos que España mantiene con la comunidad iberoamericana-, Latinoamérica y Nicaragua siguen siendo áreas y países prioritarios.

E) Finalmente, los Planes Anuales -en los que no podemos entrar- desarrollan con la periodicidad indicada los objetivos, prioridades y recursos del Plan Director.

2) LAS EFS EN LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Desde el punto de vista de las prioridades geográficas, la cooperación española en Nicaragua está plenamente justificada. Desde la perspectiva de las prioridades y estrategias de intervención, el «Programa de mejora de la ejecución de las funciones jurídicas de la Dirección General Jurídica de la CGR de la República» (nombre completo del programa evaluado) fue incluido, en la reunión correspondiente de la Comisión Mixta Hispano-Nicaragüense, en el epígrafe «modernización institucional y refuerzo de las capacidades para satisfacer las necesidades sociales básicas, programa de apoyo a la reforma del Estado y modernización de la Administra-

ción pública». Además, el programa se enmarcó dentro de los programas de gobernabilidad de la AECID en Managua.

Gobernabilidad, gobernanza o buen gobierno (términos todos ellos que cabe tener por sinónimos) son palabras que designan una categoría política de origen relativamente reciente, muy utilizada por las organizaciones internacionales (en especial, la OCDE y el Banco Mundial), mediante la que se resaltan los aspectos de transparencia, participación e integridad en la vida pública y la obligatoriedad de la dación de cuentas permanente de políticos y gestores públicos. Tiene un claro componente normativo, de «deber ser» (de ahí el término «buen gobierno») e indica la aspiración a que el sistema político democrático funcione correctamente, con la debida interrelación entre todos sus componentes.

Además de la relación con la gobernabilidad, el apoyo a las instituciones exige el cumplimiento del mandato de la LCID y de la Declaración del Milenio referente al acercamiento y a la apertura a la sociedad de las instituciones beneficiarias de la cooperación. En las EFS la aproximación tiene lugar mediante el reforzamiento de las estructuras y procedimientos que permiten a la ciudadanía denunciar los casos de irregularidades en el uso de los fondos públicos o a través de la máxima divulgación de los resultados obtenidos en el ejercicio de las funciones, por citar dos ejemplos.

Desde la prioridad horizontal de la lucha contra la pobreza -fuente de perturbaciones que amenaza gravemente la gobernabilidad del planeta, según el último Plan cuatrienal- las EFS también están en condiciones de realizar una contribución para la erradicación de la pobreza; una aportación no tan evidente como la contribución a la gobernabilidad y a la buena gestión pública a través del control, pero no por ello irrelevante.

Se ha discutido -y seguirá discutiéndose hasta la saciedad- la naturaleza del vínculo existente entre pobreza y corrupción, pero a estas alturas nadie niega que haya relación entre ellas, sea cual sea la intensidad de la misma. La corrupción -el

uso del poder encomendado para el propio beneficio- es cuando menos una causa de pobreza, de la misma manera que la pobreza puede ser una causa de corrupción (aunque no estemos de acuerdo con él, el dicho de nuestro idioma «ser pobre pero honrado» parece reflejar la creencia popular acerca de las dificultades que experimenta una persona carente de recursos para ajustarse a patrones elevados de moralidad).

En un artículo del año 2003¹ los autores pasaban revista a la literatura existente hasta la fecha acerca de la relación entre pobreza y corrupción y llegaban a la conclusión de que la corrupción por sí sola no produce pobreza pero tiene consecuencias directas en factores económicos y de gobernabilidad que sí la producen. Según el artículo citado, la relación entre corrupción y pobreza es una relación indirecta que se explica a través de dos modelos teóricos principalmente:

1) El modelo económico, según el cual la corrupción influye en la pobreza al incidir en factores de crecimiento económico que, a su vez, inciden en los niveles de pobreza. La corrupción impide el crecimiento económico de muchas maneras: desalentando la inversión nacional y extranjera, rebajando la calidad de las infraestructuras públicas, disminuyendo los ingresos tributarios o distorsionando los gastos públicos. Además, la corrupción estimula la desigualdad de las rentas al beneficiar a unos pocos en detrimento de otros muchos. En definitiva, las distorsiones en el crecimiento económico y en la redistribución de las rentas vinculan la corrupción con la pobreza.

2) El modelo de gobierno, según el cual la corrupción influye en la pobreza al incidir en factores de gobernabilidad que, a su vez, inciden en los niveles de pobreza. La corrupción reduce la capacidad de acción del gobierno al debilitar las instituciones políticas y la participación ciudadana, disminuyendo la calidad de los servicios y de las infraestructuras públicas y afectando negativamente, en mayor medida, a las personas carentes de recursos. Un gobierno débil aumenta también la pobreza al ser incapaz de luchar contra la corrupción. La confianza -importante

¹ CHETWYND, E., CHETWYND, F. y SPECTOR, B., *Corruption and Poverty: a Review of Recent Literature, Final Report, January 2003* (<http://www.u4.no/pdf/?file=/document/literature/corruption-and-poverty.pdf>).

Así, recientemente, ADÁN CARMONA, siguiendo los pasos de un artículo publicado por CHELIMSKY en 1985³, presenta una serie de criterios que pueden servir para distinguir la evaluación de la auditoría: 1) por sus orígenes, 2) por el tipo de relaciones con los evaluadores, 3) por las cuestiones que tratan, 4) por la solidez de las Instituciones, 5) por el destino de las auditorías y las evaluaciones, 6) por el tecnicismo reglado de los auditores, 7) por la relación con los evaluados y auditados, 8) por el campo de actuación, 9) por la técnica que se utiliza, 10) por la contrastación de los resultados y 11) por el grado de objetividad.

De todos los criterios mencionados son los de la solidez de las Instituciones (4), la relación con los evaluados y auditados (7) y la contrastación de los resultados (10) los que mejor pueden orientarnos si queremos buscar alguna diferencia que -hay que decirlo desde ya- a nosotros se nos antoja muy sutil. Así, el estatuto de que gozan las EFS (derecho de acceso a documentos, por ejemplo), la relación de continuidad que mantienen los auditores con los auditados o el trámite de audiencia o puesta de manifiesto de las actuaciones al auditado para observaciones serían las notas singulares de la fiscalización o auditoría.

Pero si se examinan con detenimiento, estas diferencias se refieren tan solo al estatuto del auditor y a cuestiones de procedimiento sin afectar al contenido de la actividad, que sigue siendo la misma: básicamente, el examen (auditoría operativa/evaluación) de una gestión para comprobar su adecuación a determinados criterios (eficacia, eficiencia, economía).

También pretende encontrarse la diferencia en la amplitud y flexibilidad de la evaluación, que analizaría e investigaría resultados de políticas y programas públicos en sentido amplio, valorando el diseño y la ejecución de los mismos, mien-

tras que la fiscalización o auditoría confrontaría estrictamente resultados con normas previas. Pero la auditoría operativa o de gestión no tiene por qué encontrar más restricciones que las autoimpuestas en las directrices técnicas que van a regir la fiscalización.

En otras ocasiones se establecen tajantes diferencias entre evaluación y auditoría pero se acaba reconociendo que cuando se trata de la auditoría operativa o de gestión esas diferencias se desvanecen y ambas actividades acaban solapándose; algo crípticamente, sin embargo, vuelve a decirse a continuación que la evaluación, en todo caso, «va más allá» de lo que lo hace la auditoría⁴.

Pero quizás pueda apreciarse mejor si existen o no diferencias entre una y otra actividad describiendo someramente el procedimiento seguido en la evaluación de los programas de gobernabilidad de Nicaragua, para que el lector forme su propia opinión.

El procedimiento evaluador siguió el «Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española»⁵ y el equipo evaluador procedió a la recopilación de los datos relacionados con los proyectos (cada programa se desdoblaba en uno o más proyectos), a la creación de una agenda de trabajo, al análisis de las intervenciones realizadas atendiendo a las prioridades sectoriales (buen gobierno) y horizontales (principalmente, lucha contra la pobreza), a las consultas con la Oficina Técnica de Cooperación de Managua y a las entrevistas con distintos actores intervinientes de los programas, tanto destinatarios como beneficiarios de los mismos.

Los resultados se agruparon en torno a los criterios de evaluación de la pertinencia (valoración de la adecuación de los resultados y los objetivos de la intervención), de la eficiencia, de la eficacia, del impacto (identificación de los efectos generados por la intervención) y de la viabilidad

³ ADÁN CARMONA, J.M., «La evaluación de las políticas de gasto», *Revista Presupuesto y Gasto Público* nº 47/2007, págs. 87-120, Secretaría General de Presupuestos y Gastos, IEF, 2007 (http://www.ief.es/Publicaciones/Revistas/PGP/47_Adan.pdf). El artículo a que parece hacer referencia el autor citado es CHELIMSKY, E., «Comparing and contrasting auditing and evaluation: some notes on their relationship», *Evaluation Review*, vol. 9, nº 4, agosto de 1985, págs. 483-503. Como recuerda ADÁN CARMONA, cuando CHELIMSKY escribió ese texto la auditoría operativa o de gestión -tipo de auditoría que es la que presenta problemas de distinción con la evaluación- estaba menos desarrollada y la autora tuvo en mente la auditoría de regularidad (de cumplimiento y financiera) para establecer las comparaciones. A pesar de ello, no está de más repasar los criterios que allí se sentaron para la distinción.

El fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores en la política española de cooperación...

Enrique Álvarez Tócheff

(valoración de la continuidad en el tiempo de los efectos positivos generados con la intervención una vez retirada la ayuda) y el proyecto de informe, con las conclusiones y las recomendaciones, se remitió a la OTC de Managua para comentarios y observaciones.

Una última apreciación: la evaluación del programa de mejora de la CGR de Nicaragua no deja de ser la evaluación de un programa de una política pública española -la política de cooperación internacional para el desarrollo- que se nutre de los presupuestos generales del Estado. Una política y un programa, por lo tanto, susceptibles de ser objeto de una fiscalización operativa, de gestión o de resultados de programas, cuya realización corresponde al Tribunal de Cuentas de España. Si por una feliz casualidad -posible pero poco probable- la fiscalización se hubiera también emprendido, estaríamos en condiciones de afirmar lo que ahora solo podemos aventurar: que se trata de actividades de naturaleza semejante, cuya principal o única diferencia trae causa de la distinta condición de los órganos que llevan a cabo una y otra actividad.

La fiscalización o auditoría pública corresponde efectuarla, con carácter permanente, a instituciones que en la mayoría de las ocasiones tienen reconocimiento constitucional y, en todo caso, gozan de amplias garantías para el cumplimiento de sus funciones; la evaluación la llevan a cabo equipos de investigadores o expertos constituidos para la ocasión, sin mandato alguno de continuidad. Está por ver que la creación de organismos con la misión de evaluar las políticas y programas públicos -como la recientemente creada en España «Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los

Servicios»- suponga realmente la definitiva diferenciación de actividades que, hoy por hoy, consideramos tienen un contenido esencialmente similar.

4) CONCLUSIONES

La inclusión de los programas de fortalecimiento de las EFS iberoamericanas (en este caso, la CGR de la República de Nicaragua) en la política española de cooperación internacional para el desarrollo está plenamente justificada: las EFS son instituciones que realizan una contribución importante a la gobernabilidad en los países y desempeñan igualmente un papel relevante en una lucha contra la corrupción que indirectamente ayuda a la disminución de la pobreza. No obstante, en la formulación de los programas conviene hacer hincapié en el acercamiento de estas instituciones a los ciudadanos mediante la previsión de las correspondientes acciones o actividades.

Por otra parte, la evaluación de un programa de mejora de una EFS iberoamericana es una experiencia sumamente atractiva para quienes trabajan habitualmente en las instituciones de control externo. No es, sin embargo, una experiencia del todo nueva: evaluación y fiscalización o auditoría pública son actividades muy semejantes cuya principal diferencia radica en la distinta condición de las instituciones o equipos que llevan a cabo una u otra. El tiempo dirá si la constitución de órganos ad hoc para la evaluación de políticas y programas públicos produce una evolución diferenciada de las dos actividades, que hasta la fecha difieren más en la teoría que en la realidad.

⁴ Las guías europeas *Evaluating EU Expenditure Programmes: A guide. Ex post and Intermediate Evaluation*, 1st Edition, January 1997 y *Evaluating EU Activities. A practical guide for the Commission Services*, July 2004 (http://ec.europa.eu/agriculture/eval/guide/eval_activities_en.pdf) ofrecen la misma definición de auditoría operativa en su glosario («performance audit»): «más cercana conceptualmente a la evaluación que la auditoría tradicional, la auditoría operativa está fuertemente comprometida con cuestiones de eficiencia (de los resultados directos de una intervención) y de buena gestión. La auditoría operativa y la evaluación comparten el mismo objetivo de mejorar la calidad de los programas, pero la evaluación va más allá. Apunta también a temas tales como la sostenibilidad, la relevancia y las consecuencias a largo plazo de un programa» (el subrayado y esta traducción y la que sigue son nuestras). La Guía de 1997 proporciona la siguiente definición de evaluación: «un estudio en profundidad que se realiza en un momento diferenciado en el tiempo, y en el que se utilizan procedimientos reconocidos de investigación defendibles sistemática y analíticamente para formarse un juicio acerca del valor de una intervención». La Guía de 2004 ni siquiera define lo que sea la evaluación, lo que no deja de ser sorprendente.

⁵ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2007: (<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Cooperacion%20Internacional/Publicaciones%20y%20documentacin/Documents/Manual-degestióndeevaluaciones.pdf>)



**BEATRIZ HELENA
HERNÁNDEZ VARÓN**
Profesional de la
Contraloría General de
la República de
Colombia.
Coordinadora Temática
para América Latina de
la REI en Fiscalización.

Panorámicas

Héroes del control

¿Cómo tener mejores ciudadanos del mundo? ¿Cuáles son las características ideales de nuestros gobernantes?

Sin lugar a dudas, nuestra respuesta estaría muy ligada a que todos y cada uno de los habitantes del planeta estemos comprometidos con la construcción de los valores éticos, la adecuada inversión de los recursos públicos, la cohesión social, y la solidaridad.

Pero, ¿cómo acercarnos a este ideal?

Conscientes que nuestro país y nuestro planeta estarán en manos de los niños y jóvenes de hoy, en la EFS de Colombia, se empezaron a buscar espacios para la construcción de una cultura moral; por lo que el Sr. Contralor General de la República, Julio César Turbay Quintero y su equipo de colaboradores, diseñaron una campaña pedagógica denominada “Los Héroes del Control”, que tiene como propósito estimular la participación ciudadana a partir del trabajo con la población en edad escolar, para fortalecer desde muy temprana edad una actitud positiva frente a los temas relacionados con la defensa de lo público y la lucha contra la corrupción.

Los Héroes del Control buscan exaltar desde el hogar y el colegio, los valores de honestidad, compromiso, respeto, transparencia, imparcialidad, responsabilidad, profesionalismo y objetividad, que rigen la conducta y las actuaciones de los servidores públicos de la Contraloría General de la República.

LA HISTORIETA

El proyecto inició con la publicación de una historieta en la cual los héroes Fabi, Indira, Jose, Sara y Arturo, con el apoyo de los agentes del control (servidores de la EFS) combaten el virus Korruptus que ha contagiado a los villanos el Dr. Torcido Soborno, doña Despilfarra Zancadilla y C.Rucho Manirroto.

Para conocer la historieta completa, ingresa al enlace en la página:

<http://www.contraloriagen.gov.co>

EL LANZAMIENTO DEL PROGRAMA HÉROES DEL CONTROL

Los intrépidos personajes aparecieron en público en la XX Feria Internacional del Libro en abril de 2008, evento al cual asistieron estudiantes de los diversos centros educativos de Bogotá, y en el que por los niños y jóvenes identificaron la importancia que ostentan en el desarrollo del control fiscal participativo.

En el siguiente enlace, se encuentra una galería de fotos de algunos de los niños asistentes:

http://www.contraloriagen.gov.co/html/galerias_heroes/inicio_galerias.htm

Pero, este solo fue un abre bocas, porque el pasado 17 de septiembre, se llevó a cabo el lanzamiento oficial del Programa Héroes del Control, en conmemoración de los 85 años de creación de la Contraloría General de la República de Colombia.

La celebración fue liderada por el Contralor General de la República y contó con la participación de más de 4 mil niños de diversas instituciones educativas públicas y privadas de todos los sectores de Bogotá y Cundinamarca, que se unieron en un gran concierto amenizado por las canciones que interpretaron los Héroes del Control, y otros eventos artísticos de los colegios asistentes.

En los días siguientes, se dio inicio al lanzamiento nacional del programa, en desarrollo de la Agenda Ciudadana sobre el Manejo de los Residuos Sólidos en Manizales, en donde los Héroes del Control, llegaron para concientizar a los asis-



Diversos personajes de la campaña pedagógica "Los Héroes del Control"

tentes en la defensa del medio ambiente. Los niños y jóvenes de esta ciudad del interior, tuvieron la oportunidad de presentar alternativas para mejorar el manejo de los residuos sólidos y contribuir a tener una ciudad limpia.

CONTRALOR JÚNIOR

En complemento a la labor de sensibilización y formación de respeto por lo público, se pondrá en marcha el programa Contralor Júnior, con el

propósito que en los colegios que adopten la campaña, elijan los héroes del control y el contralor junior entre sus estudiantes con edades que no superen los 14 años. Estos niños y jóvenes tendrán la función de promover el conocimiento de las herramientas del control fiscal, apoyar la defensa de lo público y la lucha contra la corrupción; además, se constituirán en veedores que inculcarán en sus demás compañeros la importancia de los valores, para la construcción de una cultura ética.

LOS HÉROES DEL CONTROL - TIPO EXPORTACIÓN

En la XVIII Asamblea de la OLACEF, un grupo de niños y jóvenes presentaron una obra de teatro musical, en la que intervinieron los Héroes del Control. La actuación de los pequeños impactó por su calidad y el mensaje, generando una ovación en el recinto.

Con la designación como Presidente de la OLACEF, el Contralor General promoverá al interior de la organización, la construcción de una nueva cultura de moralidad entre los niños y jóvenes de Latinoamérica y el Caribe, a través de una amplia divulgación de este programa pedagógico.

Así que en poco tiempo, se espera cimentar en el hemisferio una gran reserva moral a partir de los niños y jóvenes de hoy, que conlleve a la construcción de una sociedad con principios éticos sólidos, y comprometida con la defensa de los recursos públicos, en busca de la cohesión social.

Diversas imágenes del lanzamiento oficial del programa "Héroes del Control", celebrado el pasado 17 de septiembre con la participación de más de 4.000 niños.



Artículo



GLORIA ROCÍO LÓPEZ ORJUELA
 Profesional Universitario de la Contraloría
 General de la República de Colombia.
 Redactora Jefa y miembro de la REI.

Ética y fiscalización

RESUMEN

Desde que el hombre tomó conciencia de su existencia ha reflexionado sobre la ética, es decir que estamos frente a una ciencia eminentemente racional que indica si determinadas conductas son o no dignas de realizarse con fundamento en el análisis de sus causas y efectos; por consiguiente en todas las épocas y edades se ha escrito al respecto desde Aristóteles pasando por Montaigne, Descartes, Kant y otros tantos pensadores, hoy hablamos de promover valores éticos desde las distintas actividades económicas y empresariales, de conceptos como el de democracia deliberativa en la que los diferentes intereses deben estar dispuestos a buscar acuerdos mínimos y de amistad cívica, entre quienes comparten intereses comunes.

Teóricamente tenemos todas las herramientas para crear una generación nueva, un capital social que afiance e interiorice principios morales y éticos, entendiendo que estos constituyen la verdadera clave del éxito económico, empresarial e institucional. Los gobiernos han emprendido importantes campañas como parte de la estrategia de lucha anticorrupción, las que se fundamentan en el fortalecimiento ético público, el cual debe extenderse no solo a la totalidad de las instituciones gubernamentales sino a la escuela, a la academia; desde los primeros años de educación y en el seno de las familias se deben formar ciudadanos responsables, críticos que caractericen una sociedad de hombres capaces de realizar control social y control fiscal público que les permita evaluar las actuaciones propias y las de terceros desde la óptica del interés común, de la equidad, del mayor beneficio a los grupos vulnerables, entre otros.

Las Entidades de Fiscalización Superior – EFS no son ajenas a la formación de una generación ética, por tanto las que no han emprendido dicha tarea deben iniciar el trabajo para formar funcionarios en principios morales y éticos y ciudadanos capacitados en control social y las que ya la han iniciado deben fortalecer los espacios y las estrategias para crear y permanecer en una cultura de valores.

EL TEMA

La lucha anticorrupción ha generado políticas gubernamentales para combatir un flagelo que desangra todas las economías y concretamente los recursos públicos, es tal la magnitud de la delincuencia que la ética ya no es un tema de filósofos y pensadores, sino un tema definitivo en las sociedades modernas y en el mundo en donde las relaciones transnacionales y la globalización exigen comportamientos particulares en el contexto de los negocios.

Los altos índices de delincuencia indican que las estrategias planteadas desde los gobiernos, en materia de ética pública, no han arrojado los resultados esperados, porque pese a que se suscriben compromisos de buenas prácticas, pactos de integridad, que contienen reglas mínimas de comportamiento entre los participantes y oferentes en los distintos procesos de contratación estatal (principal forma de detrimento a los recursos públicos), que buscan garantizar la objetividad y transparencia, estos generalmente no son cumplidos por los mismos y menos aún denunciados y sancionados oportuna y ejemplarmente por los distintos entes competentes. Se detectan situaciones en las que los funcionarios y futuros contratistas al inicio de los procesos indagan sobre la clase de sanciones que se generarían por incumplimiento a las obligaciones contractuales, la mora en la imposición de las mismas y optan por delinquir y apropiarse de los recursos del erario, ante la inoportunidad y laxitud del estado cuando se trata de establecer responsabilidades e imponer sanciones.

¿QUÉ HA FALLADO EN EL MANEJO DE LA ÉTICA PÚBLICA COMO ESTRATEGIA CONTRA LA CORRUPCIÓN?

Esta pregunta tiene varias respuestas que van desde las políticas de Estado que debilitaron y debilitan el sector social, la permisibilidad de los distintos órganos del poder público frente a funcionarios y particulares que manipulan los principios de equidad, igualdad y justicia en beneficio propio y desde luego las EFS u órganos de control no capacitados y negligentes que no asumen con efectividad la vigilancia de los recursos públicos. Esta última parte es la que merece en adelante nuestra atención como quiera que son las Entidades de Fiscalización

Superior las que identifican las principales causas de corrupción y malversación de los recursos como la adjudicación de contratos sin el cumplimiento de los procesos licitatorios y públicos, la concentración de contratos en pocos contratistas, la presión de grupos políticos que ofrecen apoyo a candidatos a cambio de cuotas en la adjudicación de la contratación, la elaboración de términos de referencia y pliegos de condiciones con exigencias que solo cumple el contratista predeterminado, entre otros, y por tal razón las EFS deben participar activamente para lograr procesos contractuales enmarcados dentro de los principios de la ética pública como una estrategia en la vigilancia por el buen uso de los recursos públicos dentro de la responsabilidad social institucional que como Órganos de Control Fiscal les compete.

Abordamos el tema desde tres aspectos:

1. El Servidor Público - Funcionario de las EFS. El servidor público debe formarse en temas éticos que le indiquen la gran responsabilidad que tiene frente a la sociedad y al estado en la vigilancia al uso correcto de los recursos públicos; entender que los principios éticos como la objetividad, la imparcialidad, la responsabilidad, el respeto, el compromiso, etc., se reflejan en las actividades diarias de auditoría, de investigación, recepción de denuncias y en la búsqueda de la calidad y la mejora continua. Para tal efecto son de gran importancia las campañas de sensibilización y capacitación, que deben incluirse en los planes estratégicos de las EFS, puesto que estos son la principal herramienta gerencial que describe la razón de ser de los entes de control estableciendo como su nombre lo indica estrategias, objetivos, metas, con fundamento en la situación real al interior de los entes de control y su entorno.

Observemos que los órganos de control fiscal de los distintos países han incluido en la misión y visión institucional los compromisos éticos tal como ocurre en la Contraloría General de la República de Colombia, Ecuador y Venezuela, también se han adoptado Códigos de Ética para los funcionarios en las Contralorías de Colombia y Bolivia entre otros, quienes no lo han realizado, si bien no significa que no practiquen dicho com-

promiso, están invitados a hacerlo pues este es un buen comienzo para abordar el tema al interior y exterior de las EFS.

Es importante señalar que los Códigos de Ética deben caracterizarse por ser consensuados producto de un trabajo que involucre todos los estamentos, pues nadie mejor que los funcionarios y la dirección conocen los principios que deben regir sus actividades y en la medida en que haya deliberación y consenso en la elaboración, la adopción de los principios éticos, el hacerlos propios, va a ser más fácil.

De otra parte, la alta dirección de las EFS y los servidores públicos deben comprometerse y concertar como objetivo dentro de los sistemas de evaluación del desempeño, la capacitación y la autocapacitación en materia de ética pública, porque de esta forma se contrae un compromiso en la búsqueda de alcanzar con éxito las metas propuestas.

Las herramientas mencionadas ofrecen la gran ventaja de realizar seguimiento, hacer recomendaciones, tomar correctivos y sobre todo evaluar el alcance de las metas involucrando no solo a los funcionarios sino a la alta dirección de las entidades fiscalizadoras.

En este punto debemos tener en cuenta que también las EFS como órganos superiores de control fiscal pueden liderar y orientar las políticas de los entes territoriales (Departamentos y Municipios) y de las demás entidades públicas en la adaptación de estrategias como las antes señaladas, para fomentar la cultura de la ética pública al interior de las mismas, buscando apoyo tanto en el sector público como en el privado.

2. El Particular que maneja recursos públicos o que a futuro puede ser contratista con el Estado.

Los organismos de control tienen importantes herramientas para ofrecer capacitación a particulares, grupos de profesionales y contratistas del Estado en el tema planteado, hay que orientar estrategias que concienticen y hagan entrar en razón a este grupo humano que “robar, hurtar, apropiarse, malversar, dar aplicación diferente” a los recursos del estado, constituyen el principal obstáculo del subdesarrollo, de la correcta distribución de la riqueza, que los actos ilícitos y antié-

uticos que a unos pocos pueden enriquecer, privan de las necesidades básicas de educación, salud, agua potable, saneamiento básico, a los grupos más vulnerables como son las madres gestantes, los que están por nacer, los niños, los ancianos; que cada peso que se apropian hunde en el abandono, en la pobreza absoluta a millones de seres que merecen una vida mejor y una oportunidad para sobrevivir. Es un importante reto para las EFS trabajar activamente en la formulación de estrategias éticas que permitan contrarrestar las malas prácticas y las actitudes que conducen a detrimento del erario.

En mi sentir este es el grupo que merece más atención como quiera la contratación estatal es el principal foco de malversación de los recursos públicos y es el contratista el que recibe los recursos en efectivo y el que tiene en sus manos y su conciencia la disyuntiva de cumplir con sus obligaciones contractuales o por el contrario burlar todos los controles y adueñarse de lo que no le pertenece. Por lo anterior la formación en ética pública en el seno de las familias y la educación desde la niñez generaría los logros más significativos entre los contratistas del Estado, porque las auditorías realizadas por las EFS indican que las causas del despilfarro y la malversación la constituyen en un gran porcentaje la negligencia, la falta de cuidado de los contratistas, que en la mayoría de los casos obtienen ganancias descomunales cuando se trata de contratar con el Estado y en otros casos se llevan hasta el último peso del presupuesto sin cumplir con las obligaciones contractuales.

3. El Ciudadano. Las EFS deben ofrecer herramientas al ciudadano que le permitan una formación permanente para establecer con claridad y precisión cuál es su rol dentro del esquema del Control Social que se ha diseñado y que constituye una importante fuente de insumos a los principales procesos misionales de los órganos de control; formación dentro de la cual juega un papel primordial la ética de lo público que la constituyen los referentes éticos y criterios básicos que les permiten a los ciudadanos participar con coherencia y conocimiento en los procesos públicos que involucran intereses de la comunidad, que son reglados y permitidos en las democracias deliberativas y participativas.

El ciudadano tiene que estar en capacidad de identificar cual debe ser el comportamiento tanto del servidor público como del particular que administra recursos públicos, dentro los diferentes procesos que se dirigen a beneficiar a los grupos más vulnerables de la sociedad, para establecer primariamente si hay o no una conducta irregular en cada caso y que sea objeto de denuncia ante los órganos de control fiscal. Asimismo, por ser el ciudadano el directo beneficiario de los recursos públicos es el principal veedor de los mismos, por lo que una formación orientada hacia el papel que realiza como agente del control social es fundamental para orientar sus actividades.

Por lo anterior es responsabilidad de las EFS dar continuidad a los procesos de capacitación de la ciudadanía como actora en el moderno esquema del control fiscal-social, procesos que son dinámicos como quiera que deben ir a la par de los acelerados cambios políticos, económicos y sociales. Las estrategias de capacitación deben ser sujetas a evaluación permanente para identificar falencias y establecer correctivos inmediatos que garanticen los logros propuestos; si bien las EFS poseen Oficinas o áreas de Participación Ciudadana estas no solo deben atender, evaluar y hacer seguimiento a las denuncias presentadas sino que deben formular estrategias de promoción de la participación ciudadana y formación en ética de lo público para contribuir de manera eficaz al ejercicio de la vigilancia fiscal participativa.

Las EFS dentro de sus competencias pueden adelantar otras acciones tendientes a mejorar la formación en ética pública y ética de lo público como lo constituyen las siguientes:

- Difundir a través de los distintos medios de comunicación la importancia de la participación del ciudadano ético y con formación en lo ético público en el control social y en la función Fiscalizadora de los órganos de control.
- Acercarse a la comunidad a través de llamativos instrumentos que permitan el fácil acceso de esta a los temas de ética pública, por ejemplo representaciones teatrales y concursos en colegios, universidades, juntas de acción comunal, que estimulen la apropiación y la práctica de los mínimos éticos.

- Suscribir convenios interinstitucionales con otros órganos de control y convenios de cooperación con otros entes del sector público y privado para aunar esfuerzos que permitan establecer estrategias para fomentar la ética pública y combatir la corrupción.

- Formular ante los órganos legislativos proyectos de ley que permitan incluir la formación especial en ética pública en todos los niveles de la educación, dándole la importancia que se merece, ya que si bien existe la cátedra de ética en los colegios y universidades, ésta se toma como una "costura", por la que se pasa sin prestar atención alguna y es el momento de establecer que una sociedad sin principios éticos solo tiende al deterioro y finalmente a sucumbir. Asimismo incluir en los proyectos de ley de control fiscal los principios éticos que lo benefician, las formas de establecer responsabilidades éticas y sus sanciones.

- Participar en todos los debates que se realicen sobre sanción y penalización de las actuaciones y hechos punibles contra la administración pública y el erario para lograr reproches ejemplares contra quienes vulneren la normatividad y los principios éticos.

CONCLUSIÓN

Las EFS, a través de la importante labor de fiscalización que realizan, tienen la gran responsabilidad de participar activamente en un cambio generacional que fundamente su actuar en principios de ética pública que garanticen el cumplimiento de los fines de los Estados, reflejados en la continua y eficiente garantía de los derechos fundamentales e intereses de los administrados, y con estos el cumplimiento de la función social en beneficio de los grupos más vulnerables. Generar desde las Entidades de Fiscalización Superior una cultura de control fiscal inspirada en mínimos éticos genera credibilidad y confianza en las instituciones públicas, tan desacreditadas en nuestro tiempo, y tan necesitadas de una herramienta efectiva que garantice el buen uso de los recursos; como funcionarios de las EFS tenemos un gran compromiso institucional y como ciudadanos un gran compromiso social en la adopción de buenas prácticas que mejoren día a día nuestras actividades.



Firmas invitadas



**PILAR JIMÉNEZ
RIUS**
Tribunal de Cuentas
de España.
Miembro de la REI.

¿Quién controla a las entidades fiscalizadoras superiores?: el caso de la GAO de los Estados Unidos

La responsabilidad de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y de sus dirigentes es un tema difícil de analizar, comentar y de encontrarle una adecuada respuesta¹.

No parece que los responsables de contestar esta cuestión hayan encontrado la solución perfecta. Quizá porque no exista la respuesta perfecta, pues hay importantes variables que conciliar: el principio de autonomía/independencia de las EFS, un exhaustivo y apolítico control del ejecutivo, la relaciones con el Legislativo, etc...

Algunos países no han querido ni quieren plantearse esta pregunta pues como vemos la misma no está exenta de dificultades e intereses contrapuestos. Por ello, dejan que las EFS cumplan su misión a su mejor entender, algunas veces de un modo brillante otras de un modo aberrante, sin que se imponga sobre ellas ningún tipo de control o exigencia.

Sin embargo, algunos Estados están trabajando para dar una respuesta a esta importantísima pregunta, pieza clave en cualquier sistema Democrático y de Derecho actual. Un ejemplo de ello, lo encontramos en la Entidad Fiscalizadora Superior de los Estados Unidos de América.

A pesar de que la Government Accountability Office² (en adelante, GAO) viene realizando durante casi noventa años su misión con absoluta brillantez e independencia profesional y de criterio, se han establecido una serie de mecanismos para controlar que no se está desviando de las pautas que le marca la legislación ni el Congreso norteamericano. Estos mecanismos pueden ser internos, es decir, establecidos por la propia GAO para

¹ La famosa pregunta "¿Quién controla al Controlador?" se ha venido formulando desde diferentes foros hace ya, al menos, más de quince años.

² Entidad Fiscalizadora Superior de los Estados Unidos.

¿Quien controla a las entidades fiscalizadoras superiores?: el caso de la GAO de los Estados Unidos.
Pilar Jiménez Rius

garantizar la independencia y calidad de sus trabajos, o bien externos en el sentido de que son otros entes los que realizan dicho control³.

En este artículo vamos a intentar analizar estos últimos debido a su originalidad y novedad con respecto a lo que se realiza en otras Entidades Fiscalizadoras Superiores (en adelante, EFS).

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la normativa vigente desde 1921, los principios de objetividad, imparcialidad e independencia deben presidir todas las actuaciones y fiscalizaciones realizadas por la GAO. Sin embargo, durante años se ha cuestionado su independencia, autoridad y objetividad y se le ha acusado de ser subjetiva, poco imparcial y partidista. En efecto, se ha criticado que la GAO realiza su trabajo de un modo poco objetivo y con la única finalidad de satisfacer al parlamentario o parlamentarios que solicitan determinadas auditorías, pues en algunas ocasiones, los resultados de las fiscalizaciones podían variar dependiendo de quien ejerció la iniciativa fiscalizadora. Lo cierto es que el Parlamento está formado por miembros pertenecientes a diferentes partidos políticos, por lo que los informes de la GAO son, a veces, rechazados por unos y exaltados por otros, dependiendo de si los resultados les son, personal y políticamente, favorables o no. En algunas ocasiones, los parlamentarios no han considerado correctos los datos y opiniones plasmados por la GAO en determinados testimonios e informes de fiscalización y, con el paso del tiempo, esos mismos parlamentarios han reconocido que en algunas ocasiones acertaron en discrepar del criterio de la GAO, pero en otras debieron haber seguido su opinión técnica e imparcial.

Lo cierto es que la credibilidad de la propia GAO en sí misma depende del grado de imparcialidad y objetividad que se alcance en sus informes y estudios. Por eso, el excesivo énfasis e inclinación en satisfacer los deseos de los parlamentarios que solicitan ciertas auditorías, pueden dañar gravemente su reputación y razón de ser.

LAS AUDITORÍAS EXTERNAS DE LA GAO

1ª etapa: la auditoría de la NAPA

Las críticas demoledoras de determinados sectores sociales y los comentarios desfavorables de algunos parlamentarios relativos a la falta de objetividad e independencia de la GAO, dieron lugar a que en mayo de 1993, la Comisión Parlamentaria de Asuntos Gubernamentales encargase a la "National Academy of Public Administration" (NAPA), un estudio para el examen y fiscalización de los métodos de gestión y trabajo de la propia GAO.

En este estudio de la NAPA se formularon varias conclusiones y se propusieron recomendaciones relativas a: a) la misión y papel de la GAO; b) las relaciones con el Parlamento; c) el procedimiento fiscalizador y d) la calidad de los informes. Dichas conclusiones y recomendaciones estaban dirigidas tanto al Presidente (por aquel entonces, C. Bowsher) y al personal de la GAO como a los miembros del Parlamento.

Con esta primera auditoría externa, la GAO pretendió asegurar su efectividad y salvaguardar la buena reputación y credibilidad que este órgano siempre ha tenido, atendiendo a la realidad y necesidades de los tiempos actuales y futuros.

Los técnicos de la NAPA concluyeron que los trabajos de fiscalización y auditorías examinados se habían realizado con un considerable, aunque siempre mejorable, grado de imparcialidad y objetividad. El estudio de la NAPA seguía diciendo, que la independencia de la GAO no implica un alejamiento del órgano legislativo sino más bien todo lo contrario, se desea y aconseja una colaboración y acercamiento de ambas instituciones, de manera que se potencie y agilice un mayor intercambio de información entre ellas para que las labores de una y otra den los resultados y frutos esperados.

En cambio, en el mencionado estudio se advirtió que el prestigio, autoridad y credibilidad de la GAO se vería en entredicho si se continuaba involucrando a la Entidad en el diseño y definición de determinadas políticas públicas. Aunque en los últimos tiempos, la GAO ha puesto un

³JIMÉNEZ RIUS, P. "El control de los fondos públicos: propuestas de reforma". Ed. Thompson-Civitas. Navarra, dic. 2007.

¿Quien controla a las entidades fiscalizadoras superiores?: el caso de la GAO de los Estados Unidos.

Pilar Jiménez Rius

enorme énfasis en el análisis y diseño de estas políticas, lo cierto es que su misión no consiste en la elaboración de estas políticas sino en la aportación a los parlamentarios de los datos e información necesarios para que sean ellos los que las elaboren. La GAO -continúa diciendo el estudio de la NAPA- debería tener precaución a la hora de entrar a formular y analizar las políticas públicas ya que en este aspecto podría estar invadiendo competencias propias de los órganos legislativos y ejecutivos⁴. Por otro lado, la NAPA afirma también que los parlamentarios no deberían solicitar a la GAO la investigación de asuntos, que por su propia naturaleza, implican conflictos y valoraciones estrictamente políticas que no requieren ningún tipo de análisis fiscalizador.

La NAPA animó a la GAO a reformular su papel, misión y funciones y se puso de manifiesto que la principal encomienda de la GAO consiste en la realización de informes de auditorías objetivos e imparciales, basados en datos ciertos. Además, se insistió en la necesidad de que los mismos fueran finalizados en el plazo específicamente señalado, para que en virtud de los mismos pudieran adoptarse las medidas de control y la legislación necesaria para la protección y satisfacción de los intereses públicos.

2ª etapa: la auditoría de Clifton Gunderson⁵

En diciembre de 2000, un despacho privado de auditoría y consultoría (Clifton Gunderson LLP)⁶ realizó una segunda auditoría de la GAO. Esta auditoría tenía como único objetivo examinar los estados financieros consolidados de la GAO, es decir que se trataba de una auditoría estrictamente financiera. En consecuencia, no se analizó si la GAO había cumplido la legalidad vigente ni si había alcanzado sus objetivos de una manera eficaz, eficiente y económica.

Esta auditoría se realizó teniendo presente lo establecido en "las Normas de Auditoría Gene-

ralmente Aceptadas de los Estados Unidos (GAGAS)", las normas establecidas a este respecto por la Oficina de Gestión Presupuestaria, las Normas de Auditoría Gubernamental y las normas reguladoras de las auditorías financieras.

Después de analizar los estados financieros consolidados del ejercicio 1999 y parte de 2000 (hasta septiembre de 2000), los auditores concluyeron que dichos estados eran perfectamente acordes con la normativa reguladora y que no incurrían en ningún tipo de ilegalidad o irregularidad. Así, por ejemplo, señalaron que la GAO había realizado un cumplimiento exhaustivo en la aplicación de la Ley de la mejora de la gestión financiera federal de 1996. Además, se señaló que se habían examinado los sistemas de control interno a los que están sometidos estos estados financieros y que los mismos eran adecuados y habían funcionado adecuadamente. No obstante, los auditores advirtieron del riesgo de que estos controles internos quedasen desfasados en un futuro próximo si no se adaptaban a la realidad económica futura y si no se reforzaban.

3ª etapa: hacia un mayor control externo de la GAO

En el año 2004, la GAO se sometió a dos auditorías externas diferentes. Por un lado, la empresa auditora KPMG realizó una fiscalización del sistema de control utilizado por el equipo de fiscalización de la GAO responsable de controlar la gestión financiera federal⁷. Y, por otro, varias EFS (de ahí, su denominación en inglés "peer review") realizaron una fiscalización del sistema de calidad utilizado por la GAO para la realización de fiscalizaciones operativas.

Auditoría de KPMG: ejercicio 2004⁸

En el informe de auditoría de KPMG se afirmó la correcta adecuación con la normativa vigente

⁴ En el asunto *Bowsher v Synar* (1986) la Corte Suprema declaró que la GAO, por ser parte del poder legislativo, no tenía capacidad para imponer al Presidente de los Estados Unidos la realización de recortes y ajustes presupuestarios.

⁵ CLIFTON GUNDERSON LLP. "Independent Auditor's Report". Maryland: December 2000.

⁶ U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE: *General Accounting Office's Performance and Accountability Report: 2000-2002*. Washington D.C.

⁷ *Financial Management and Assurance Team*. (GAO FMA).

⁸ http://www.gao.gov/about/financial_audits_peerreview_report_20052005.pdf

¿Quién controla a las entidades fiscalizadoras superiores?: el caso de la GAO de los Estados Unidos.
Pilar Jiménez Rius

del sistema de control de calidad utilizado por el equipo de fiscalización de la GAO responsable de controlar la gestión financiera federal. Sin embargo, y sin empañar la opinión favorable de este Informe de Auditoría, en un documento anexo se pusieron de manifiesto algunas deficiencias referentes a la justificación documental de algunas de las irregularidades detectadas respecto al cumplimiento por parte de algunos entes públicos de la Ley federal de gestión financiera de 1982.

Así mismo, se recomendó que el equipo fiscalizador de la GAO se planteara la manera más adecuada para cumplir con una nueva normativa (OMB Circular A-123) que iba a entrar en vigor en el ejercicio siguiente al fiscalizado. Esta norma, advierten los auditores privados, va a exigir a los entes públicos mayores requisitos en cuanto a sus sistemas de control interno y, en consecuencia, debería exigir también un nuevo planteamiento en la fiscalización de dichos sistemas de control por parte de la GAO.

El equipo fiscalizador de la GAO tomó en consideración dichas recomendaciones y adoptó las medidas necesarias para implementarlas.

Auditoría realizada por otras EFS ("Peer review"): ejercicio 2004⁹.

Por otro lado, las EFS de Canadá, Australia, México, Países Bajos, Noruega, Sudáfrica y Suecia realizaron una fiscalización del sistema de calidad utilizado por la GAO para la realización de fiscalizaciones operativas. Las EFS concluyeron que la GAO realiza esta faceta de su misión de un modo brillante y ejemplar.

En esta auditoría se concretaron algunas buenas prácticas realizadas por la GAO que podrían y deberían ser importadas, a juicio de sus autores, a otras EFS. Entre estas prácticas destacamos:

1) la excelente planificación estratégica de las fiscalizaciones al fijarse en los retos futuros a los que se enfrenta la Administración norteamericana y las áreas de riesgos;

2) los prestigiosos protocolos y vías de comunicación establecidas con los entes fiscalizados;

3) la contratación de expertos en determinadas materias para la realización de ciertas fiscalizaciones muy técnicas (p.e. médicos para fiscalizaciones relativas a los sistemas sanitarios);

4) la informatización de los procesos fiscalizadores de la GAO y,

5) el diseño moderno y la inmejorable presentación de los informes de fiscalización.

No obstante, se pusieron de manifiesto algunas sugerencias para mejorar algunos aspectos relacionados con la realización de fiscalizaciones operativas. Entre estos aspectos, podemos destacar: 1) la necesidad de delimitar de un modo más claro que informes son de auditoría y cuáles obedecen más a una función consultiva; 2) la necesidad de, en algunas ocasiones, delimitar más claramente el objeto y la metodología de algunas fiscalizaciones; 3) la necesidad de mejorar aún más el sistema informático usado para la realización de estas fiscalizaciones.

4ª Etapa: consolidación del control de la GAO.

En el año 2007, en vista de las mejoras y correcciones que pudieron implementarse en la GAO gracias a los informes de auditoría anteriormente comentados, se volvieron a solicitar dichas fiscalizaciones.

Auditoría de KPMG: ejercicio 2008¹⁰

En efecto, al igual que en el año 2004, los auditores privados emitieron una opinión favorable sobre del sistema de control de calidad utilizado por el equipo de la GAO responsable de la fiscalización de la gestión financiera federal durante el ejercicio 2007. En esta ocasión, el informe de auditoría tuvo un contenido similar al aprobado en el ejercicio 2004. Sin embargo, en este caso no se completó con un documento anexo como el realizado la vez anterior y en el que se enumeraron las deficiencias y se formularon las recomendaciones de mejora apreciadas por los auditores.

⁹ <http://www.gao.gov/peerreviewrpt2005.pdf>

¹⁰ http://www.gao.gov/press/peerreview_cleanopinion.pdf

¿Quien controla a las entidades fiscalizadoras superiores?: el caso de la GAO de los Estados Unidos.

Pilar Jiménez Rius



Auditoría realizada por otras EFS (“Peer review”): ejercicio 2007¹¹

De nuevo, en el ejercicio 2007, la GAO se sometió al control realizado por otras EFS. En este caso, las EFS de Canadá, Australia, Países Bajos e Inglaterra fueron las responsables de realizar una fiscalización del sistema de calidad utilizado por la GAO para la realización de fiscalizaciones operativas. Una vez más, las EFS concluyeron que la GAO realiza esta faceta de su misión de un modo brillante y ejemplar.

En esta auditoría se concretaron algunas buenas prácticas realizadas por la GAO que podrían y deberían ser importadas, a juicio de sus autores, a otras EFS. Entre estas prácticas destacamos: 1) aplicación práctica en la gestión pública del conocimiento adquirido en ciertas fiscalizaciones; 2) la utilización de programas estructurados para la selección de datos y documentos objeto de fiscalizaciones; 3) un exitoso programa para reclutar universitarios; 4) contratación de personal jubilado para formar a los nuevos auditores recién llegados a la GAO.

No obstante, se pusieron de manifiesto algunas sugerencias para mejorar algunos aspectos relacionados con la realización de fiscalizaciones operativas. Entre estos aspectos, podemos destacar: 1) la mejora en la objetividad y consistencia en los datos en los que se fundamentan las conclusiones de los informes de fiscalización; 2) la mejora en la organización de la documentación contenida en los expedientes de fiscaliza-

ción; 3) la necesidad de clarificar la política de tratamiento de las alegaciones formuladas por “terceras partes” que aparecen en los informes y que no son entes fiscalizados (p.e. empresas adjudicatarias de contratos públicos cuya reputación puede verse afectada en los informes).

En mayo de 2008, la GAO ha respondido a ambos informes de fiscalización con palabras de agradecimiento por los comentarios positivos formulados y manifestando su intención de adoptar las medidas oportunas para mejorar los aspectos señalados en dichos informes.

CONCLUSIÓN

De un modo general y siempre teniendo presente algunas excepciones, podemos señalar que prácticamente todas las EFS poseen autonomía y/o independencia, según los casos. Gracias a dicha autonomía y/o independencia para la gestión de sus presupuestos y de su personal pueden realizar la misión que tienen encomendada con éxito.

No obstante, el hecho de poseer autonomía/independencia no obsta para que estas EFS, como cualquier otra institución pública, estén sometidas a un cierto control. El ejemplo de la GAO aquí descrito, no es el perfecto, pero parece un buen comienzo para una nueva etapa en el modo de controlar a estas Entidades.

¿Será esta una buena idea a introducir en otras EFS?.

¹¹ <http://www.gao.gov/about/internationalpeerreviewrpt2008.pdf>

Honduras

Nuestras Administraciones



**LUIS FERNANDO
VELASQUEZ**
Consultor Internacional
Especialista en el diseño y
rediseño de Estrategias
Institucionales y Sociales
para el fortalecimiento de
las relaciones Estado -
Sociedad Civil.



*Democratización, visibilidad y
transparencia de las auditorías
gubernamentales en Honduras:
innovaciones y resultados de una
alianza estratégica entre el Tribunal
Superior de Cuentas,
Organizaciones de la Sociedad Civil
e instituciones auditadas.*

A pesar de los importantes esfuerzos nacionales e internacionales realizados en América Latina para fortalecer la participación ciudadana en la gestión pública mediante procesos de veeduría y/o auditoría social, sus resultados y alcances han sido limitados debido a la falta de coordinación y articulación entre el control social y el control institucional ejercido por las Entidades Fiscalizadoras Superiores -EFS. Tradicionalmente, la participación ciudadana en el control de la gestión pública se ha limitado exclusivamente a considerar la denuncia como una herramienta de lucha contra la corrupción sin que sus resultados se hayan traducido en una mejora significativa en la prestación de los servicios prestados por el Estado a los ciudadanos. En algunos casos, las Entidades Fiscalizadoras Superiores -EFS, perciben la participación ciudadana en los procesos de auditoría como una intromisión en su quehacer institucional, precisamente por la falta de metodologías que permitan

Honduras

Nuestras Administraciones

la participación de la ciudadanía en el control institucional y generen la confianza de los ciudadanos en el control y fiscalización de los recursos públicos que las EFS llevan a cabo.

IDEA INNOVADORA

En Honduras, con el apoyo del Banco Mundial, se desarrolló entre septiembre de 2007 y marzo de 2008 una metodología para vincular a los ciudadanos y organizaciones civiles en las auditorías gubernamentales realizadas por el Tribunal Superior de Cuentas de la República, como parte de una experiencia piloto que busca democratizar, visibilizar y transparentar las auditorías gubernamentales mediante una alianza estratégica orientada al mejoramiento de la gestión pública.

Las innovaciones realizadas al proceso auditor se registran en las 5 fases que contempla la metodología implementada:

1. Fase de selección de auditorías con participación ciudadana: la principal innovación consistió en integrar la información del entorno, en particular aquella generada por la ciudadanía y los medios de comunicación al Plan General de Auditorías, como un elemento decisivo para focalizar las instituciones a auditar, de tal manera que la acción institucional del Tribunal Superior de Cuentas se dirigiera a aquellas instituciones y/o proyectos que por su magnitud e impacto sobre los servicios que ofrecen, son de alta sensibilidad entre los ciudadanos.

2. Fase de información y acercamiento a la ciudadanía la principal innovación radica en la generación de sinergias institucionales y sociales para mejorar la gestión y/o servicios que prestan las entidades auditadas, a partir de la definición de roles y actividades a realizar por los ciudadanos y organizaciones civiles así como de las instituciones auditadas y el Tribunal Superior de Cuentas. Estas sinergias permitieron mejorar los canales de comunicación entre los actores participantes y motivaron a los ciudadanos a manifestar los aspectos críticos de la calidad de los servicios que reciben de las instituciones auditadas.

3. Fase de desarrollo del control institucional, la principal innovación radica en la transparencia y visibilidad del proceso auditor, al informar en evento público sobre los aspectos y áreas a auditar por parte del Tribunal Superior de Cuentas así como la valoración e integración de los aportes ciudadanos al proceso auditor, explicando a los ciudadanos la razón de la inclusión o no de sus aportes a la auditoría. En esta fase los ciudadanos se informan de los procedimientos institucionales de control y se motivan a participar en el proceso en la medida en que el Tribunal Superior de Cuentas reconoce los aportes de las organizaciones civiles y de los ciudadanos en el proceso auditor.

4. Fase de presentación pública de resultados, en que el Tribunal Superior de Cuentas muestra las deficiencias institucionales detectadas, las recomendaciones y hallazgos con responsabilidades civiles, administrativas o indicios de responsabilidad penal, guardando la reserva establecida en la ley y garantizando el debido proceso de los presuntos implicados en malos manejos de la administración, además de generar el espacio para la firma de un compromiso público para el mejoramiento de la gestión de la entidad auditada frente a los ciudadanos para que realicen control social sobre los planes de mejoramiento institucional.

5. Fase de Seguimiento Ciudadano a Recomendaciones de mejoramiento de la gestión pública, es innovadora porque promueve y dinamiza la participación y el control ciudadano sobre los planes de acción para el mejoramiento institucional, transformando substancialmente las formas tradicionales de auditoría social que han venido desarrollándose en Honduras.

Esta nueva metodología de control tiene implicaciones directas en:

1. La credibilidad de los ciudadanos en la labor de las entidades de control, en la medida en que posibilita un aumento de confianza de los ciudadanos en las instituciones: aquellas que auditan y aquellas que son auditadas.

2. Los procedimientos de auditoría y control, que se transforman en función de las necesidades y expectativas ciudadanas y comunitarias.

Honduras

Democratización, visibilidad y transparencia de las auditorías gubernamentales en Honduras



3. El mejoramiento de la gestión pública como resultado del control institucional.

4. El quehacer profesional de los auditores, que fortalecen su capacidad para abordar aspectos sociales y comunitarios.

RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Esta experiencia es el resultado de un proceso importante de planificación que incluyó el diseño conceptual y la estructuración técnica de la metodología de trabajo; la implementación de las ocho auditorías gubernamentales con participación ciudadana en: educación, salud, infraestructura, medio ambiente, y municipalidades; la capacitación de auditores y servidores públicos de las entidades auditadas así como de ciudadanos provenientes de 87 organizaciones civiles de distintos puntos de la geografía nacional hondureña.

Como resultado de las ocho auditorías se registran los siguientes:

- 479 ciudadanos provenientes de 84 organizaciones civiles participaron de manera directa en el proyecto y cerca de 1.200 ciudadanos asistieron a la presentación pública de los resultados de las auditorías en cada una de las entidades auditadas.
- 79% de la información suministrada por los ciudadanos resultó útil al control institucional.

Gracias al aporte ciudadano se obtuvieron los siguientes resultados en el proceso auditor:

- 123 de un total de 187 deficiencias de control interno.
- 12 de un total de 23 situaciones relacionadas con el incumplimiento de legalidad.
- 26 de un total de 40 hallazgos.
- 118 de un total de 146 responsabilidades administrativas.
- 30 de las 47 responsabilidades administrativas instauradas.
- Los 4 indicios de responsabilidad penal detectados en el proceso auditor fueron identificados por el aporte ciudadano.

- US \$ 1.559.117 de un total de US \$1.676.698 en responsabilidades civiles fueron detectados gracias a la información suministrada por los ciudadanos, es decir que el 92.88% del monto total de las responsabilidades civiles fueron detectados con la aplicación de esta nueva metodología.

- Ocho compromisos públicos para el mejoramiento de la gestión fueron firmados por las entidades auditadas frente a los ciudadanos.

La puesta en marcha de la experiencia piloto bajo esta nueva modalidad de auditoría permitió obtener los siguientes aprendizajes:

1. Mejoras importantes en la calidad de las auditorías gubernamentales son posibles en corto tiempo gracias a la alianza estratégica entidades de control, entidades auditadas y ciudadanía.
2. El control social ejercido mediante procesos de vigilancia ciudadana y auditoría social no sustituye el control institucional ejercido por el ente contralor: lo complementa, fortalece y contribuye a mejorar el rendimiento institucional.
3. Transparentar la gestión de las instituciones del Estado y generar un diálogo abierto entre estas y la comunidad beneficiaria, permite que los dirigentes puedan dar a conocer las limitantes para el desarrollo de su gestión y la comunidad pueda tener iniciativas de apoyo a estas instituciones.
4. Contar con herramientas prácticas para el seguimiento ciudadano a las recomendaciones realizadas por el Tribunal Superior de Cuentas, dinamiza y renueva la proyección e impacto de las diferentes formas de control social sobre la gestión pública.
5. La rendición pública de cuentas sobre la gestión realizada por los responsables institucionales del manejo de las entidades del Estado, facilita una mayor comprensión e involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos.

En la actualidad el Tribunal Superior de Cuentas de Honduras implementa esta metodología de trabajo sobre aquellas instituciones que a opinión de los ciudadanos presentan mayores problemas en el desarrollo de su gestión.

Actividades REI en Fiscalización

Para el año 2009 en la REI de Fiscalización está previsto que se desarrollen diversos foros temáticos y de expertos invitados. Así mismo, se lanzarán los números 3 y 4 de la revista digital y tendrá lugar la segunda edición del curso corto dirigido en exclusiva a los miembros de la REI : Desafíos y propuestas de mejora en la actuación de los Tribunales de Cuentas impartado por Pilar Jiménez Rius del Tribunal de Cuentas de España.

A día de hoy hay 205 participantes en la REI. Se distribuyen según el siguiente gráfico (Ver gráfico 1)

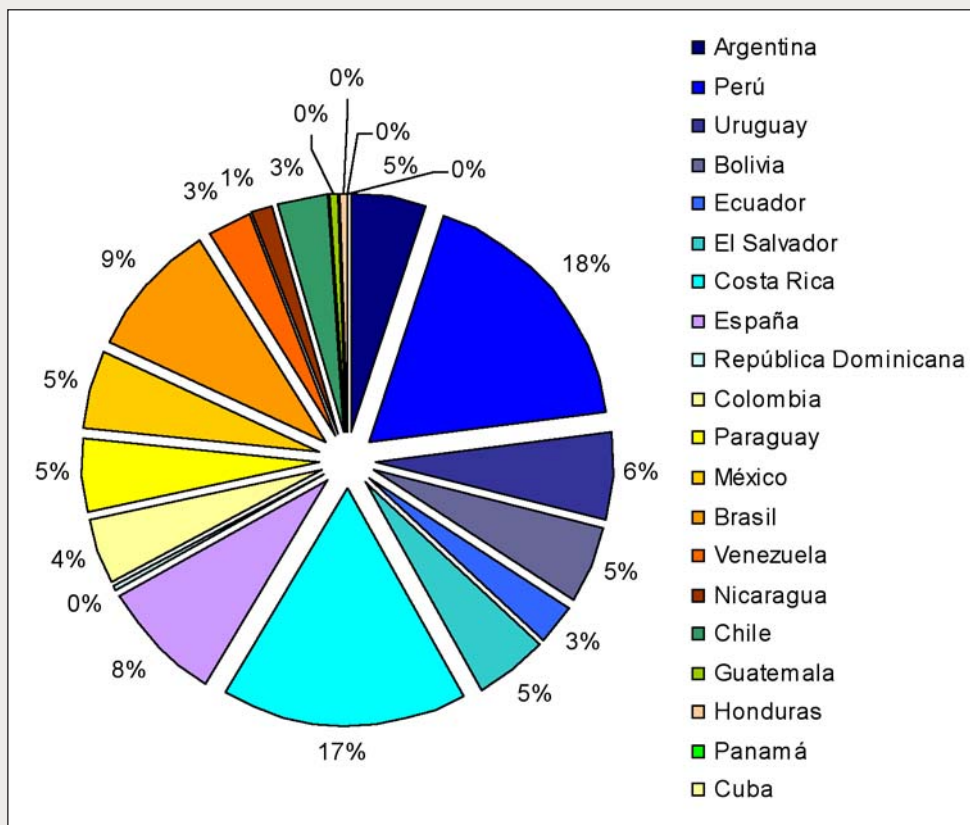


Gráfico 1.
REI en Fiscalización, distribución por países.

EQUIPO COORDINADOR DE LA REI EN FISCALIZACIÓN

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



**GLORIA ROCÍO
LÓPEZ ORJUELA**
Redactora Jefe
de la REI
en Fiscalización.



**BEATRIZ HELENA
HERNÁNDEZ VARÓN**
Coordinadora Temática
latinoamericana de la
REI en Fiscalización.



**ALBERTO RUIZ
GONZÁLEZ**
Coordinador Área
de Fiscalización.
Fundación CEDDET.



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



ELENA PASTOR
Coordinadora Técnica
de la REI
en Fiscalización.



CRISTINA BALARI
Responsable del Progra-
ma "Red de Expertos".
Fundación CEDDET.

Actividades REI en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

Foro: Responsabilidades y fiscalización: comunicación a otros órganos, exigencia ante las EFS» (junio de 2008)

Por Enrique Álvarez Tólcheff

Durante el mes de junio de 2008 se celebró en la REI en Fiscalización un foro titulado «Responsabilidades y fiscalización: comunicación a otros órganos, exigencia ante las EFS». Coincidiendo con el foro, en el apartado de la plataforma «Documentación REI en Fiscalización» se creó una nueva carpeta, «Jurisdicción y responsabilidad contable», en la que se alojaron diversos documentos cuya lectura se recomendaba para la participación en el foro.

El coordinador planteó dos temas, que dieron lugar a las intervenciones, intercambio de información y debates.

1) LAS EFS ANTE LAS RESPONSABILIDADES ENCONTRADAS: CLASES Y TRATAMIENTO

Este tema generó 27 intervenciones, de las cuales 13 corresponden al coordinador como respuesta a las cuestiones planteadas por los participantes. Las 14 intervenciones de participantes se distribuyeron así: 6 de participantes de Perú, 4 de Colombia, 3 de Costa Rica y 1 de España.

La primera intervención debería haber sido -siguiendo el ejemplo del coordinador- una sucinta exposición, en forma de ficha, de la situación de la EFS de cada país en relación con los siguientes aspectos: clases, naturaleza, exigencia y compatibilidad de las distintas responsabilidades. De este modo se obtuvo información de los países mencionados, comprobándose la existencia en todos ellos, incluida

España, de tres tipos de responsabilidades que, aunque con distintas denominaciones (responsabilidad contable, civil, fiscal o pecuniaria; responsabilidad disciplinaria o administrativa funcional) responden a los mismos postulados y necesidades y además son compatibles entre sí, es decir, que la exigencia de una de ellas no impide la exigencia en su caso de las otras dos.

Asimismo se obtuvo información acerca de los cauces para hacer efectiva la responsabilidad contable (civil, fiscal o pecuniaria), resultando que en España se determina en la EFS mediante procedimientos jurisdiccionales; en Colombia y en Costa Rica se determina en la EFS mediante procedimientos administrativos, cuyas decisiones son revisables ante los órganos del poder judicial; y en Perú la EFS remite los resultados encontrados (informes especiales) a los órganos competentes (órganos del poder judicial), aunque ha habido una propuesta reciente tendente a reintroducir algún tipo de procedimientos que permitan dilucidar la responsabilidad civil en la EFS de Perú.

2) VENTAJAS E INCONVENIENTES DE ATRIBUIR LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL A LAS EFS

La segunda cuestión formulada con posterioridad (con la primera cuestión se pretendía recabar la máxima información acerca de las EFS ante las responsabilidades y luego valorar las ventajas e inconvenientes de atribuirles la

función jurisdiccional) suscitó idéntico número de intervenciones, 27, de las cuales 13 fueron del coordinador y las 14 restantes de participantes de las EFS (9 de Perú, 3 de Colombia, 1 de Argentina y 1 de Costa Rica).

En líneas generales, los participantes se pronunciaron a favor de que las EFS contaran con algún tipo de competencia sancionadora y/o jurisdiccional. Algunos de los argumentos que se dieron para defender la atribución de esas competencias fueron los de la inmediatez, especialización y articulación entre las conductas irregulares puestas de manifiesto con ocasión de las fiscalizaciones, por un lado; y el beneficio que entraña para los órganos judiciales, que ven así reducida su carga de trabajo al no tener que ocuparse ya de esos asuntos, por otro lado.

Se expusieron también las ventajas que podría entrañar la existencia de un banco de datos de funcionarios sancionados o de responsables fiscales, para impedírseles continuar al servicio del Estado. Otra intervención subrayó la ventaja de una EFS con función jurisdiccional, en el sentido de que garantiza mejor la prueba de los hechos y el principio de contradicción, en suma, ofrece mayores garantías en todos los sentidos (las garantías propias de los procesos jurisdiccionales). Por último, otro participante subrayó un posible inconveniente: la conversión de la EFS en juez y parte en la causa, y una posi-

Actividades REI en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

ble ventaja: la mayor celeridad y eficacia a la función fiscalizadora.

Como conclusión del foro, hay que destacar que se produjera un debate

interesante sobre la materia, además de aportarse información cualificada, de primera mano, sobre los países de los participantes, debiendo lamentarse

tan solo que no interviniera mayor número de participantes para ampliar el conocimiento de las competencias de las EFS en esta materia.

Foro de mayo: El control fiscal participativo

Coordinador por Beatriz Helena Hernández Varón

Durante el mes de mayo de 2008, se llevó a cabo el foro titulado “El Control Fiscal Participativo”, que tuvo como propósito analizar el aporte que la ciudadanía tiene en la gestión de la EFS¹ (o en los órganos de control fiscal territorial) y su impacto en la mejora de la gestión pública.

Se sugirieron los siguientes documentos de apoyo: 1) Control Fiscal Participativo del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión, 2) Propuesta de Participación, Iniciativa para la Promoción de la Participación Ciudadana en Colombia, y 3) La Participación Ciudadana como Instrumento de Lucha contra la Corrupción”, artículo publicado en la Revista Digital de la REI en Fiscalización N°1.

El foro contó con 25 aportaciones, en las que intervinieron Gloria Rocio López Orjuela, Luis Fernando Uribe Centanaro y Angel María Navarro Bahamón de Colombia, Ana Teresa Pantoja Urizar-Garfias y Maria Ocana Valverde de Perú, y los coordinadores temáticos Enrique Alvarez Tolcheff de España y Beatriz Helena Hernández Varón de Colombia.

El foro que fue iniciado por la coordinadora temática latinoamericana, invitó a los miembros de la red a comentar sobre los mecanismos de participación ciudadana que existen

en su país para el ejercicio del control fiscal (por parte de la EFS o de los órganos territoriales que ejercen esta función), analizar los beneficios del apoyo ciudadano en la gestión de los órganos de control, y el impacto que ha generado la participación ciudadana en la mejora de la gestión pública.

Se compartieron las estrategias que está aplicando la Contraloría General de la República de Colombia, para impulsar el control fiscal participativo, como son: 1) Formación: comprende actividades de sensibilización y capacitación a la ciudadanía, con espacios de deliberación y mejoramiento de las acciones realizadas por la Contraloría a través de encuestas de satisfacción; 2) Información: poniendo a disposición de la ciudadanía los diferentes medios de información para facilitarle el derecho que tiene a acceder a las diferentes actividades que realiza la Contraloría y los resultados de las mismas; 3) Organización: Capacitando a la ciudadanía sobre las herramientas legales que permiten la actuación de los ciudadanos en forma organizada a través de la conformación de veedurías y comités de vigilancia; 4) Denuncias: invitando y recibiendo de la ciudadanía las denuncias de hechos irregulares o actuaciones que afecten el manejo de los recursos públicos; 5) Auditorias

Articuladas: invitando a las organizaciones sociales, gremiales, sindicales a participar activamente en el desarrollo de las auditorias entregando información relacionada con las entidades objeto de control fiscal, entre otras.

Se comentó que en España, existe poco desarrollo del control ciudadano, y específicamente en el aspecto de fiscalización, el inicio de un proceso solo es competencia del Tribunal de Cuentas de España o por solicitud del legislativo, lo que conlleva a una relación distante del ente de control con los ciudadanos, teniendo estos últimos acceso a los informes a través de los debates en el Parlamento o la divulgación en los medios de comunicación.

Al respecto, se complementó que para el caso colombiano, la planeación de la fiscalización está a cargo de la EFS, en la cual puede incluir el ejercicio del control excepcional sobre las cuentas del orden territorial, por solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal, de cualquier comisión permanente del Congreso de la República o de la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales, y a solicitud de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación regulados por la ley.

¹ EFS - Entidad de Fiscalización Superior

Actividades REI en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

Las intervenciones del Perú, nos permitieron conocer el amplio desarrollo normativo que existe para el ejercicio del control social; se destaca la participación de los representantes de la comunidad en la formulación del Presupuesto, acorde con las políticas y programas del Plan de Desarrollo Estratégico o Institucional, y la inclusión de la participación ciudadana dentro de los principios que rigen el ejercicio del control gubernamental.

Respecto a los beneficios, en general se planteó que el control fiscal participativo es una herramienta importante cuando se hace buen uso de ella, de modo que apoya la determinación de riesgos y se orienta la fiscalización hacia las acciones cuestionables de la administración pública, además, los ciudadanos aportan al control de las inversiones alejadas de las grandes urbes.

Algunas debilidades que se plantearon en el foro sobre el control fiscal participativo, es el uso de las denuncias con el propósito de afectar el nombre de un servidor público en procesos de campaña electoral, las falencias en la formación de los ciudadanos o de los veedores en temas de competencia y fiscalización, y la asignación económica para el apoyo a la labor de las veedurías.

En el foro, se compartieron los mecanismos aplicados o sugeridos, para hacer más efectiva la participación ciudadana en materia de control fiscal y su aporte a una gestión eficiente de la administración pública, ellos son:

- Realizar audiencias en las cuales se convoca a la comunidad o sus representantes para escuchar sus opiniones sobre el manejo de los recursos públicos.
- Formación al ciudadano y promoción de una cultura ética, de modo que los aportes de la ciudadanía sean proactivos y no reactivos, haciendo del control participativo una herramienta legal, de derecho y no política.
- Promover la participación de los ciudadanos a través de sistemas de vigilancia o veedurías, que apoyen el control gubernamental.
- Orientar, recibir y tramitar las denuncias interpuestas por los ciudadanos e informar sobre sus resultados.
- Proteger la identidad del denunciante bajo el principio de reserva, de modo que se genera confianza, se minimice el riesgo de daño a la integridad del ciudadano, y se cuente con información relevante para adelantar el trámite de la denuncia. No obstante, si

la documentación o información presentada tiene el carácter de injuriosa o de naturaleza fraudulenta, se interpongan las acciones legales respectivas contra el ciudadano.

- Ampliar la cobertura del control fiscal, de modo que se minimice el trámite de denuncias fuera de los procesos de auditoría, para mayor eficiencia de los recursos económicos.

- Desarrollo de programas complementarios, como el realizado con estudiantes de los últimos años de escolaridad para promover la participación en la lucha contra la corrupción y las alianzas con el sector empresarial privado para la promoción de la transparencia y el liderazgo en iniciativas sociales.

- Eliminar los incentivos económicos por la interposición de acciones populares, porque algunas personas hacen de esta práctica un estilo de vida; y la denuncia de hechos de corrupción o de una mala gestión son deberes ciudadanos.

- Informar a los ciudadanos y a la opinión pública de los hechos, y no divulgar los nombres de los implicados hasta tanto estén las sentencias ejecutoriadas que confirmen jurídicamente las responsabilidades individuales.

Foro de marzo: Una aproximación al concepto polidrico de la transparencia en la contratación pública

Coordinador por Rodrigo Núñez

¿QUÉ ENTENDEMOS POR TRANSPARENCIA?

La nueva Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) española quiere suponer un avance significativo en la búsqueda de la transparencia en esta importantísi-

ma porción de la actividad económica (casi un 20 % del PIB, representa la contratación del Sector Público).

La Ley declara este principio en diversos artículos (1, 123, 175, 176.) pero no la define.

Según el Diccionario de la Lengua transparencia es la cualidad de algo en virtud de la cual se puede ver a su través. También la cualidad de claro, evidente que no tiene veladuras y puede conocerse sin dudas, ni ambigüeda-

Actividades REI en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

des. Es decir, es lo contrario a oscuro, oculto, indescifrable o crítico.

Ante la falta de una definición en la norma española utilicemos la que ofrece el Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado de Perú que Dr. Olarte Moreno nos ha remitido: Principio de Transparencia: Toda adquisición o contratación deberá realizarse sobre la base de criterios y calificaciones objetivas, sustentadas y accesibles a los postores. Los postores tendrán acceso durante el proceso de selección a la documentación de las adquisiciones y las contrataciones. Salvo las excepciones previstas en la Ley y el Reglamento, la convocatoria, el otorgamiento de buena pro y resultados deben ser de público conocimiento.

Transparencia en el proceso de contratación: Desde la determinación de la necesidad pública que el contrato va a satisfacer hasta la verificación del grado en que la necesidad ha sido satisfecha, en qué tiempo y a qué costo.

Más transparencia si, compensando la llamada huida del Derecho Administrativo hacia formas privadas de gestión de lo público, se incluye en el ámbito subjetivo de aplicación de las normas públicas de contratación a todos los que satisfacen, al margen del libre mercado y del riesgo empresarial, necesidades de interés general y utilizan financiación pública, sea cual fuere su forma jurídica. La LCSP, después de un largísimo periodo de “resistencia”, sigue este criterio de ampliación casi universal.

Más transparencia si toda la contratación “pública”, llámesele como se le llame queda sujeta al control de las Entidades Fiscalizadoras externas, que si queda fuera. Igual criterio para el control interno.

Más transparencia si hay que dar cuenta a las Entidades Fiscalizadoras de toda la contratación que se celebra que si sólo hay que comunicarles obligatoriamente los datos de los grandes contratos. En este punto el art. 29 LCSP no supone ningún avance.

Más transparencia si las necesidades están planificadas y programadas presupuestariamente (en consecuencia, conocidas con tiempo), que si obedecen a imprevistos.

En LCSP existe, a este respecto, una previsión pobre, poco exigente: anuncios indicativos, potestativos, que permiten un acortamiento de los plazos de publicidad de las concretas licitaciones. No se impone y los anuncios indicativos de la contratación prevista en cada anualidad son infrecuentes.

Más transparencia si se exige una detallada justificación de la necesidad a satisfacer, de la que quede constancia por escrito, que si no se hace así: importante refuerzo en este punto en la LCSP: arts. 1, 22 y 93.

Más transparencia si se exige una suficiente y documentalmente sustentada determinación del objeto del contrato que cubrirá la necesidad, que si se deja en la imprecisión (infraespecificación), que permite que el criterio no contrastable de alguien sea el único decisor, o se especifica en exceso (sobreespecificación) de modo que, a hurtadillas y so capa de un buen trabajo de determinación del objeto, se está predeterminando al futuro adjudicatario ya que el objeto coincide con su producto.

Más transparencia si las cuantías a partir de las cuales es obligatoria la publicidad son razonablemente bajas, que si son relativamente altas (la LCSP las eleva excesivamente en mi opinión: creo no errar si afirmo que alrededor del 80 % del número de contratos (no

del importe total adjudicado) que se celebren en España se adjudicarán por procedimiento negociado: el menos transparente de todos) (Asimismo otro (80 % de los miles de órganos de contratación existentes en un país tienen una contratación cuyo importe medio les va a permitir contratar al margen de la publicidad)

Más transparencia si se da libre acceso a cualquier interesado al expediente de preparación del contrato (con las cautelas que la protección de datos confidenciales exija) y a todos los actos licitatorios, que si se recorta ese acceso limitándolo a algunos trámites, como sucede en la actualidad. La telemática abre unas posibilidades casi ilimitadas y de costo bajísimo para hacer público casi todo el expediente. En la actualidad el expediente es casi opaco y se dan a conocer ciertos trámites solo si así se le requiere a la Administración, lo que es engorroso y puede retraer a quien desee estar informado para no significarse peyorativamente.

Por ejemplo, un licitador cuya oferta no ha sido la seleccionada solamente podrá conocer las razones por las que él no ha ganado y sí lo ha hecho la oferta elegida si lo pide expresamente: art. 137 LCSP).

¡Luz vía web!, para casi todo el expediente)

Más transparencia si hay que motivar cumplidamente y con constancia documental las múltiples opciones que tiene un organismo contratante, que si no se exige una razonable y detallada justificación.

Más transparencia si se permite a aquellos empresarios cuyo producto no es exactamente igual que el definido como objeto del contrato, que demuestren que cumple una utilidad igual, que si no se hace así. La LCSP, por fin lo permite.

Actividades REI en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

Más transparencia, aunque pueda sonar a paradójico, si se guarda el secreto de algunos trámites, de manera que no quepa la posibilidad de otorgar ventajas fraudulentas a quien acceda a cierta información, que si no se cuida dicho secreto.

Más transparencia si se limitan las grandes posibilidades de actuar, casi de facto, ante situaciones de urgencia (en sus distintos grados: la urgencia normal que permite acortar plazos de publicación; la urgencia imperiosa que permite exonerar de la pública licitación y la emergencia que permite obviar no sólo cualquier concurrencia sino también la tramitación del correspondiente expediente)

Más transparencia si existe segregación de funciones de manera que

varias personas intervengan sucesivamente, que los casos de concentración de funciones decisivas en una sola persona (situaciones, según un refrán castellano, a lo Juan Palomo: yo me lo guiso, yo me lo como), de manera que ese funcionario propone la necesidad; especifica el objeto; señala los criterios de adjudicación si hay publicidad o, en ausencia de ésta, indica a qué empresas hay que invitar; evalúa las ofertas proponiendo la adjudicación; dirige la ejecución del contrato y dictamina cuando se ha cumplido de conformidad.

Más transparencia si, en determinados trámites intervienen colegiadamente varias personas que si interviene una sola: custodia y apertura de proposiciones; evaluación técnica de

las mismas; seguimiento de la ejecución del contrato y de su cumplimiento; informe de otro técnico responsabilizándose de que el objeto del contrato está correctamente especificado y de que no se han producido fraccionamientos que al disminuir la cuantía de los contratos resultantes permiten limitar o eliminar la publicidad.

Más transparencia si se limita la posibilidad de utilizar criterios de adjudicación de valoración subjetiva y se potencia la utilización de criterios de evaluación “automáticos”, de fácil cálculo, a menudo mediante una simple fórmula matemática.

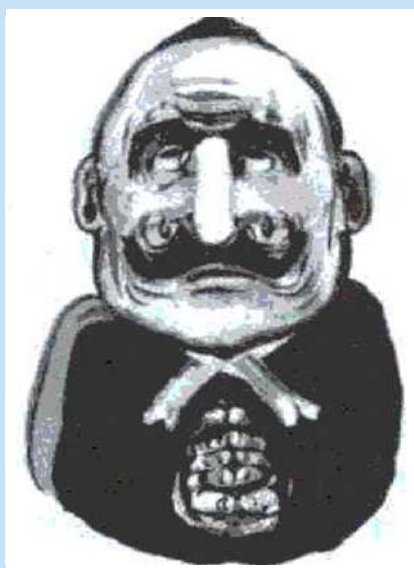
Por aclarar de forma, quizás poco delicada, pero muy gráfica, qué es un trampantojo:

Tiene, a mi entender dos variantes:

1 La mirada ingenua, que tiende a creer que lo que ve es la realidad porque así lo parece. En realidad lo que ve es una falsificación de la realidad, pero es una falsificación más agradable y menos comprometida que la cruda realidad.



Parece una romántica pareja, pero es una grave amenaza.



Parece un piadoso sacerdote, pero...



si lo miras bien y le das la vuelta...

Actividades REI en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES



He aquí otra romántica pareja, aunque las ramas de los árboles dibujan su próximo (y, magnífico) futuro. ¿Lo ves?



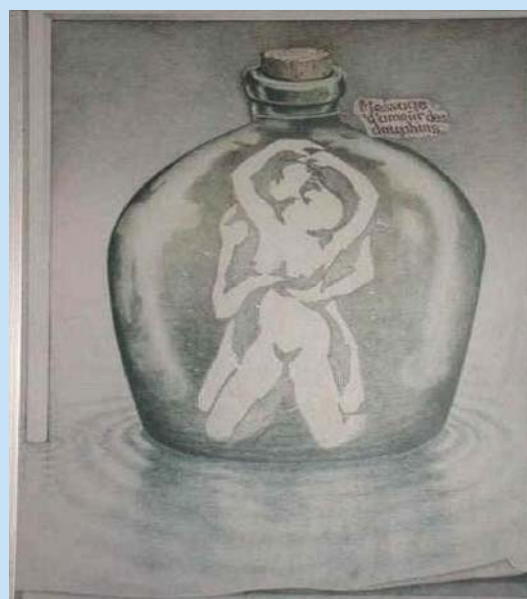
El expediente parece una bucólica escena de pesca...



Pero si lo fiscalizas bien y le das la vuelta al documento se ve la cruda realidad

2 La mirada predeterminada por lo que tenemos previamente en nuestra cabeza, por nuestro estilo explicativo de la realidad:

Yo, que soy muy inocente, aquí solamente veo un jarrón con seis delfines. Tú, espero no verás cosas distintas.



Actividades REI en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

Foro Experto de Septiembre: Metodología para la autoevaluación de las entidades fiscalizadoras superiores (Experiencia del Tribunal de Cuentas Europeo)

Por M^a Luz Martín Sanz

DESARROLLO DEL FORO

El “Segundo Foro de Expertos de 2008 en la Red de Expertos Iberoamericanos en Fiscalización” trató la sugerente temática de la METODOLOGÍA PARA LA AUTOEVALUACIÓN DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (experiencia del Tribunal de Cuentas Europeo). El Foro ha tenido lugar desde el 8 al 21 de septiembre y ha supuesto para mí, además de una enorme satisfacción, un gran enriquecimiento por las interesantes aportaciones que han surgido a lo largo de los días.

La cuestión latente que se haya en el tema de este Segundo Foro es aquella que nos hemos preguntado todos en alguna ocasión: ¿quién controla al controlador?. La respuesta a esta pregunta, que estimo crucial, puede orientarse en el sentido de mejorar los sistemas y procedimientos de control de interno; en la búsqueda de un control externo a la Institución realizado por otras Entidades públicas, o incluso privadas en ciertos aspectos; la respuesta puede devenir también de la realización de revisiones entre iguales, o peer review, donde un grupo de entidades fiscalizadoras superiores realizan, a solicitud y encargo de una EFS, una revisión o análisis de la misma. Y, finalmente, la Entidad puede decidir realizar ella misma, en un momento determinado, un profundo y serio proceso

de diagnóstico de su situación, con una postura valiente y sumamente responsable al mismo tiempo que atestigüa, en primer lugar, la buena predisposición de la Institución que lo acomete. Esta dinámica es la autoevaluación.

Mi trabajo en el Tribunal de Cuentas Europeo durante siete años me ofreció la oportunidad de participar en el proceso, iniciado desde marzo del 2006, de autoanálisis, autocrítica y autoevaluación que se puso en marcha en esa Institución. Estos procesos de autoevaluación generan muchas expectativas en el personal que trabaja en las Instituciones y se materializan, al final del ejercicio, en cambios y acciones que se deben emprender por todos.

El Foro giró entorno a los siguientes temas, que se plantearon agrupados en las preguntas y títulos que se indican a continuación:

- ¿Es conveniente que las Entidades Fiscalizadoras realicen una autoevaluación?
- Organismos colaboradores en la autoevaluación: ¿Se pueden aportar experiencias concretas de organismos que coadyuvan a los procesos de autoevaluación? ¿Quiénes son estos organismos?
- ¿Qué aspectos hay que analizar en el proceso y procedimiento de la autoevaluación?

Las aportaciones al Foro, con un total de 29, se han agrupado fundamentalmente en el segundo tema planteado, con 18 participaciones, recibiendo 9 participaciones la cuestión sobre la conveniencia de que las EFS realicen una autoevaluación y finalmente hubo dos aportaciones en relación a los aspectos a analizar en la autoevaluación.

INTERVENCIONES

Iniciamos este Foro preguntándonos sobre la conveniencia de que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) realicen una autoevaluación. Han participado en este tema, además de la Coordinadora Temática de la Contraloría General de la República de Colombia, expertos de la Contraloría de la República de Paraguay, del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe de Argentina, del Tribunal de Cuentas de la República de Uruguay, de la Oficina de Auditoría Interna del Congreso de Perú, un experto del Órgano de Control del Servicio de Administración Tributaria de la Municipalidad de Lima y una experta de Perú.

En todos los casos los participantes en el foro han manifestado una respuesta afirmativa a la pregunta, indicando la necesidad de que las EFS detecten las desviaciones en los procesos y la conveniencia de este ejerci-

Actividades REI en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

cio de autoanálisis para la toma de decisiones.

Varios participantes en el Foro han señalado experiencias concretas de ejercicios de autoevaluación en un sentido amplio del concepto. La práctica que se ha querido exponer en este Foro es la efectuada por el Tribunal de Cuentas Europeo donde se hizo un ejercicio claro de autoevaluación, realizado fuera del ámbito del departamento de control interno de la Entidad. Por otra parte, se han señalado por Beatriz Helena Hernández Varón los procedimientos electrónicos implementados por la Contraloría General de la República de Colombia, a los que se añade su nuevo modelo de control interno MECI 1000:2005. En la Contraloría General de Paraguay, Fidelina Ocampos nos explica que se ha diseñado el modelo de estándar de control interno MECIP que se implementará en breve. Hady Mena Bonilla, en su participación en la segunda pregunta del Foro, nos ha expuesto el fuerte programa de control de calidad de la CGR de Costa Rica. Liliam del Carmen Flores de Canales, de la Corte de Cuentas de la República del Salvador, explica la evaluación que se está realizando en su EFS desde 2007.

Enrique Álvarez Tolcheff, Coordinador Temático, en su participación en el segundo de los temas, respondía también a la pregunta inicialmente planteada al referirse a la necesidad de que las EFS se sometan a procesos de evaluación o control para dar ejemplo al resto de los entes públicos y para evitar cualquier crítica que indique que no se quiere revisar la organización, procedimientos y funciones que son propios de las EFS.

Otros tres participantes del Foro, Pablo Becerra del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe - Argentina,

Rosemarie Atanasio Martínez del Tribunal de Cuentas de la República de Uruguay y José Infante de la CGR Dominicana, han manifestado que si bien el ejercicio de autoevaluación sería muy necesario no se realiza en sus EFS.

La experta Julia Teresa Velarde, de la Oficina de Auditoría Interna del Congreso de Perú señala la importancia de la autoevaluación al permitir revisar y mejorar los procesos. Indica, además, que la Oficina de Auditoría Interna del Congreso, donde ella trabaja, se autoevalúa y presenta a la Mesa Directiva del Congreso y al Consejo Directivo del Congreso cuando lo requiere, la memoria de su gestión.

Finalmente, la experta de Perú Diana Mariela Coci, señalaba que, además de que la autoevaluación es necesaria, se requiere del compromiso de los funcionarios y la convicción de la necesidad e importancia de la misma. En el mismo sentido se manifestaba el experto Enrique Astete Zamalloa, experto del órgano de control del Servicio de Administración Tributaria de la Municipalidad de Lima, que señalaba la debilidad que se produce cuando la autoevaluación se desarrolla solo por la plana gerencial y/o alta dirección.

El Segundo tema del Foro pretendía obtener información sobre aquellos organismos que pudieran ofrecer ayuda a la hora de realizar una autoevaluación. En esta ocasión se han recibido 18 colaboraciones, provenientes de la experta de la Contraloría de la República de Paraguay, la Coordinadora Temática de la República General de la República de Colombia, la experta de la Contraloría de la República de Costa Rica, experta de la Corte de Cuentas de la República del Salvador, el Coordinador Temático del Tribunal de Cuentas de España, la experta del Tribunal de Cuentas de la República

de Uruguay, el experto de la Contraloría General de la República Dominicana, la experta de la Contraloría General de Perú, la experta de la Contraloría General de la República de Colombia

En estas aportaciones se dieron referencia de ciertos organismos con experiencia en estas actuaciones, como la Fundación EIPA, o la Agencia de Evaluación española. Además se expuso la valiosa e interesante experiencia de la Contraloría General de la República de Colombia que fue certificada bajo la NTC ISO 9001:2000, desde el año 2002. Beatriz H. Hernández nos ha explicado, además, su experiencia con la implementación del nuevo modelo de control interno MECI 1000:2005. Por su parte, Liliam del Carmen Flores de Canales, de la Corte de Cuentas de la República del Salvador, nos ha mencionado la utilización en su entidad de la técnica FODA y la creación en su EFS del Departamento de Control de la Gestión del Área Operativa, dentro de la auditoría interna; también nos explica como la Corte de Cuentas se apoyo en la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo para evaluar cómo la población percibe el cumplimiento de las funciones de fiscalización.

Otros aspectos interesantes que han surgido en este tema han sido, por una parte, la necesidad de que la evaluación sea continua. Además, hay que resaltar la aportación de Hady Mena de la CGR de Costa Rica indicando que de su Contraloría esta participando en la revisión del trabajo de la Contraloría del Perú, información ésta que nos introduce también en la posibilidad de la "revisión entre pares" a las EFS.

Y en relación a la revisión entre pares, Enrique Álvarez Tolcheff nos ha facilitado unas interesantes direcciones

Actividades REI en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

nes de Internet de INTOSAI donde localizar información al respecto.

Rosemarie Atanasiu Martínez de Uruguay plantea una inquietud que me atrevería a decir que es bastante común en mucho de nosotros ¿cómo hacer para que se generen los procesos de evaluación de las EFS?. En mi opinión, Foros como el que estamos llevando a cabo pueden ayudar al respecto, así como el conocimiento de estas dinámicas en otras EFS.

El tercer tema del Foro se preguntaba sobre los aspectos que hay que analizar en el proceso y procedimiento de la autoevaluación. Este tema contó con dos participaciones, el de la experta invitada al foro del Tribunal de Cuentas de España y la experta del Tribunal de Cuentas de la República de Uruguay.

La experta invitada señaló que el proceso de autoevaluación tiene como objetivo el alcanzar un diagnóstico que fije las fortalezas de la Institución y las debilidades que se deben mejorar con la finalidad de formular acciones a emprender. Este diagnóstico se realiza por personal que trabaja en la propia Institución, que debe ser debidamente formado previamente además de que en los grupos de análisis estén representantes de todos los estamentos de la EFS. Es esencial que las autoridades de la Institución apoyen completamente la iniciativa y el proceso de autoevaluación. Seguidamente señaló, dentro del marco metodológico seguido para su autoanálisis por el Tribunal de Cuentas Europeo los nueve criterios clave que fueron evaluados:

- Los líderes de la institución
- La estrategia y la planificación



- El personal de la institución
- Los socios, los interesados (Stakeholders) y los recursos
 - Los procesos
 - La satisfacción del cliente y del ciudadano
 - La satisfacción del personal
 - La integración en la sociedad
 - Los resultados operacionales.

Rosemarie Atanasiu Martínez, de la EFS de Uruguay expone en su participación las dificultades y frenos con que se enfrenta su Entidad para la realización de un proceso de autoevaluación siendo necesario una profunda renovación en la misma.

CONCLUSIONES

Las conclusiones más relevantes han sido las siguientes:

- La necesidad de que las EFS realicen un ejercicio de autoevaluación ha

sido reconocida por todos los participantes.

- Aunque fuera de la autoevaluación, pero si dentro de los ejercicios de evaluación posibles, se ha mencionado también el peer review o revisión entre iguales, indicándose como este tipo de ejercicios está dentro de las directrices que ha marcado la INTOSAI.

- Se han compartido experiencias sobre diversos procesos donde el control interno de las EFS está siendo muy reforzado.

- En numerosos casos, los expertos consideran que la EFS donde trabajan están muy lejos todavía de la realización de un ejercicio de autoevaluación.

- Se ha ofrecido también información sobre aquellos organismos que pudieran ofrecer ayuda a la hora de realizar una autoevaluación. Así han sido mencionadas la Fundación EIPA, o la Agencia de Evaluación española.

- Se ha señalado la necesidad de que en la autoevaluación participen los trabajadores de la EFS y no sea algo que se realice solo por los dirigentes de la misma.

Y así llegamos a la conclusión de este Foro que ha pretendido que trabajemos un poco sobre nosotros mismos, sobre nuestra propia Entidad Fiscalizadora, con el convencimiento de que la autocrítica, la revisión de nuestros procesos y resultados y la transparencia en nuestra gestión son, aunque pueda parecer arriesgado, muy enriquecedores. El descubrimiento de nuestras debilidades es junto con la decisión de solventarlas, los primeros pasos para su superación.

Actividades REI en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

Foro de julio y septiembre: límites en el ejercicio del control fiscal

Por Beatriz Helena Hernández Varón

Durante el mes de julio de 2008, se dio inicio al foro titulado “Límites en el ejercicio del Control Fiscal”, que fue retomado en septiembre tras un período de ajuste a la plataforma tecnológica. Para este foro se allegaron cuatro documentos que correspondían a conceptos y sentencias de Colombia, sobre asuntos en los cuales se cuestionaban los límites o extralimitaciones de funciones de los órganos de control y dos ponencias: 1) Posibilidades y límites del control externo de los entes públicos de televisión y radio-difusión en Alemania y 2) El control de la administración pública en Venezuela: la transparencia como limitante.

El foro contó con 10 aportaciones, en las que intervinieron Gloria Rocio López Orjuela de Colombia, Ana Teresa Pantoja Urizar-Garfias de Perú, y los coordinadores temáticos Enrique Alvarez Tolcheff de España y Beatriz Helena Hernández Varón de Colombia.

El foro que fue iniciado por la coordinadora temática latinoamericana, señalando que los límites en el ejercicio del control fiscal, están determinados por la normatividad de cada país, acorde con las normas de aceptación general, por lo tanto para encontrar puntos de divergencia y concurrencia, se invitó a los miembros de la red, a comentar las limitaciones impuestas por las regulaciones que rige la EFS en su país; si los límites al ejercicio del control fiscal en su país, son apropiados o insuficientes?; si estos límites dificultan o brindan respeto al desem-

peño de la EFS?, y en caso que se presenten extralimitaciones, cuál es la conducta a aplicar?.

En el caso de España, se plantea la concurrencia del control del Tribunal de cuentas de España con los órganos de control externo - OCEX de las comunidades autónomas, lo cual, no es explícitamente una limitante para la EFS, porque se mantiene el carácter “supremo” del Tribunal de Cuentas Estatal, pero si puede dar origen a discrepancias entre los controladores y los auditados.

Existe una posible limitante teórica dada por la fiscalización del Tribunal de Cuentas y los OCEX exclusivamente a la gestión económico-financiera, es decir sobre la base de las cuentas que se rinden, pero no sobre la gestión pública en general; aunque en forma interpretativa toda gestión pública tiene un componente económico reflejado en ingresos y gastos.

Una situación más destacada como limitante está dada por la lucha de la EFS contra la “huída del Derecho Público” por parte de las administraciones públicas, a través de la creación de entes de otra naturaleza jurídica que impida o limite el control sobre los recursos de origen público. Además, se han presentado situaciones que han limitado la fiscalización, por cuestión de interpretación de la normatividad, restringiendo la competencia del Tribunal en examinar el proceso de elaboración del Presupuesto, circunscribiendo su función solo a la ejecución de los

programas de ingresos y gastos públicos.

Para el caso del Perú, se comenta que la normatividad permite el control económico-financiero y a la gestión; no obstante, se constituye en limitante, la priorización al examen de legalidad, descuidando la evaluación de gestión.

Además, se han fijado límites en los actos de gestión en relación con la revisión de resoluciones decisorias, otorgando solo competencia al cumplimiento de los procedimientos establecidos en la ley en el campo administrativo.

El aporte del Perú, destaca además, las limitantes de orden interno en la EFS, como es la existencia de sedes regionales parcialmente descentralizadas, pero que no tienen competencia para aprobar sus propios planes e informes. Así mismo, se comparte lo comentado por la coordinadora latinoamericana en relación con las limitantes contrarias a la autonomía constitucional, sobre la asignación del Presupuesto de la EFS a cargo de los poderes ejecutivo y legislativo; y las limitantes técnicas por la capacitación y entrenamiento del talento humano vinculado a la EFS.

En el caso de la EFS del Perú, si existe competencia para la fiscalización a entidades privadas que manejen recursos públicos o que ejerzan una función pública.

En comparativo con lo expuesto en el párrafo precedente, se señala en los aportes de Colombia, que constitucio-

Actividades REI en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

nalmente existe facultad para la fiscalización de los recursos públicos aunque estén administrados por particulares; no obstante, las reglamentaciones internas han identificado los sujetos de auditoría, lo que ha conllevado a que la misma EFS se fije limitantes y los administradores del erario argumenten este sustento para impedir el ejercicio de la fiscalización.

Coinciden los participantes en el foro, en destacar la importancia de que existan limitantes para el ejercicio de las funciones del Estado, de modo que la labor de las diversas instituciones públicas y de control actúen en forma sinérgica y colaborativa, en respeto a la legitimidad y competencias

asignadas por la Constitución y sus normas.

Se reconoce, que el control no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para informar al legislativo y a la opinión pública de cómo se gestionan los recursos públicos, así como para ayudar a los directivos y gestores públicos a mejorar la gestión a través de las recomendaciones de los informes de la EFS.

Sin embargo, se presenta en forma preocupante, la falta de coherencia entre la teoría y la práctica, dado que aspectos como la transparencia tan relacionada con el buen gobierno, quede en la mención, porque cuando se profundiza en la fiscalización de hechos de corrupción, se argumentan

o establecen limitaciones al ejercicio del control, a veces avaladas por los representantes de la ciudadanía o por la misma EFS.

Otro aspecto, que en algunos países establece la normatividad y que genera dificultades al ejercicio de los servidores públicos de la EFS, es la responsabilidad por omisión o extralimitación; lo que hace compleja la labor para establecer el justo medio, y para que no sea utilizado por los auditados en contra de los controladores. No obstante, se coincide que para el respeto de nuestra labor se brinden las garantías del debido proceso y en los hechos administrativos el derecho de defensa.



EVENTOS Y CONVOCATORIAS

Primer Semestre de 2009

CURSO CORTO DE ACTUALIZACIÓN DE LA REI: “Desafíos y propuestas de mejora de la actuación de los Tribunales de Cuentas: ejemplos de buenas prácticas”

Fecha de impartición: por determinar

Patrocinadores: Tribunal de Cuentas de España y Fundación CEDDET.

Profesora: Dña. Pilar Jiménez Rius del Tribunal de Cuentas de España.

CURSO ON-LINE: “Fiscalización del sector público (8ª edición)”

Patrocinadores: Tribunal de Cuentas de España y Fundación CEDDET.

Período de matrícula: se anunciará en la web <http://www.ceddet.org>

CONTRALOR TURBAY QUINTERO SE POSESIONA COMO NUEVO PRESIDENTE DE LA ORGANIZACIÓN QUE AGRUPA A LOS CONTRALORES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Julio César Turbay Quintero presidirá por dos años (2009 a 2010) la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

San Salvador, 18 de diciembre de 2008.- El Contralor General de la República, Julio César Turbay Quintero, se posesionará mañana viernes 19 de diciembre, en esta capital, como nuevo presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), que agrupa a los contralores, presidentes de cortes y tribunales de cuentas de la región.

Recibirá el cargo del presidente saliente de la entidad y presidente de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador, Rafael Hernán Contreiras.

La transferencia de mando se efectúa como resultado de la elección realizada en la XXVIII Asamblea General de la OLACEFS, que se desarrolló en Bogotá (Colombia), a principios del pasado mes de octubre.

La XVIII Asamblea General de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras

Superiores, OLACEFS, en pleno y por aclamación, eligió a Julio César Turbay Quintero como nuevo presidente de la entidad y ratificó como Secretario Ejecutivo de la organización al Contralor General de la República de Panamá, licenciado Carlos Vallarino, para el mismo periodo (2009-2010).

Turbay Quintero llegó a la capital salvadoreña este jueves.

El Contralor colombiano ha propuesto a sus colegas de la región aprovechar en la OLACEFS la experiencia colombiana en materia de promoción activa de la participación ciudadana, protección al medio ambiente y capacitación.

Una vez asuma el cargo de presidente de la OLACEFS, el Contralor Julio César Turbay Quintero impulsará activamente la creación de la Escuela de Transparencia y Capacitación de Control Fiscal, que permitirá formar, capacitar y a la vez compartir experiencias de las diferentes Entidades Fiscalizadoras Superiores de Latinoamérica y el Caribe.

Y con el objetivo de crear una nueva cultura de la moralidad entre niños y jóvenes, Turbay Quintero promoverá en el seno de OLACEFS la campaña pedagógica 'Héroes del Control', que ha tenido gran éxito entre los escolares de las principales ciudades colombianas.



**Revista de la
Red de Expertos Iberoamericanos en FISCALIZACIÓN**

**Número 2
2º Semestre de 2008**

**www.ceddet.org
www.tcu.es**

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