



**NACIONES
UNIDAS**



INTOSAI

DEPARTAMENTO DE APOYO AL DESARROLLO Y
DE SERVICIOS DE GESTIÓN

**EL PAPEL DE LAS EFS
EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN
Y MALA GESTIÓN**

Informe del 12º Seminario Naciones Unidas/INTOSAI
sobre Auditoría Gubernamental

Viena
21 al 25 de octubre de 1996

INDICE

I.	Introducción	1
II.	Ponencias Bases	5
1.	India: La función de la EFS de la India para poner de relieve la mala gestión y la ineficiencia	5
2.	México: Estrategias y Medidas contra la Corrupcion en la Administracion Publica	17
3.	Francia La Función de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en la lucha contra la Corrupción y en la Promoción de la buena Gestión	34
4.	Austria: La función de las Entidades Fiscalizadoras Supremas en la prevención y detección de corrupción en la adjudicación pública	72
III.	Informes de los Grupos de Trabajo	83
1.	Informe del Grupo de Trabajo 1 (Grupo de Trabajo en inglés)	83
2.	Informe del Grupo de Trabajo 2 (Grupo de Trabajo en francés)	87
3.	Informe del Grupo de Trabajo 3 (Grupo de trabajo en aleman)	92
4.	Informe del Grupo de Trabajo 4 (Grupo de Trabajo en español)	97
IV.	Resumen	103
V.	Anexos	107
1.	Naciones Unidas	107
2.	Banco Mundial: Aspectos Generales de la Lucha contra la Corrupción	120
3.	Comisión de las Comunidades Europeas: Programa de Acción de la Comisión de las Comunidades Europeas contra la Corrupción y la mala Administración	129
4.	Lista de Contribuciones	135
5.	Lista de Participantes	138
6.	Lista de los ponentes	142
7.	Lista de Observadores	143
8.	Secretaría de la reunión	144

I. INTRODUCCION

Del 21 al 25 de octubre de 1996 se celebró en Viena, Austria el seminario interregional acerca del tema "el papel de las EFS en la lucha contra la corrupción y la mala gestión" que se celebró en cooperación entre la INTOSAI y las Naciones Unidas. Esa reunión fue el 12º Seminario que se organizó en colaboración entre el Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión de las Naciones Unidas (DADSG) y la Organización Internacional de las Entidades Fisclizadoras Superiores.

El DADSG ya había iniciado anteriormente en diversas ocasiones actividades de formación para ayudar a los países en desarrollo a fortalecer sus funciones de auditoría gubernamental. En el marco de estas actividades de formación, el DADSG organizó en colaboración con la INTOSAI programas de formación sobre el tema de la auditoría gubernamental, que se celebraron con intervalos de dos años. En los últimos 22 años se han celebrado once de esos cursos que se han ocupado, entre otras cosas de los siguientes temas: control de las empresas públicas, control de las obras públicas, metodología de auditoría, sistemas internos de control de la gestión, auditoría de programas de ayuda al desarrollo, aplicación de las directrices de auditoría gubernamental, contabilidad y auditoría de proyectos internacionales de ayuda al desarrollo, la auditoría informatizada así como le reestructuración del sector público. El Seminario más reciente tuvo por tema "el papel de las EFS en la lucha contra la corrupción y la mala gestión".

Los temas principales del 12º Seminario Naciones Unidas/INTOSAI fueron los siguientes:

- Planteamientos básicos en la lucha contra la corrupción
- La función de las EFS en poner de relieve la mala gestión y la ineficiencia
- Estrategias y medidas contra la corrupción en la administración pública
- El papel de las EFS en fomentar una gestión presupuestaria y económica eficaz y rentable
- Contribuciones de las EFS en la prevención y detección de la corrupción en la adjudicación pública
- Experiencias sobre la lucha y la prevención de la corrupción y la mala gestión

Esta lista de los principales temas ilustra con claridad la diversidad y la densidad del contenido de los temas abordados durante el Seminario. Varias EFS expusieron sus experiencias en una serie de estudios monográficos, que brindaron a los participantes en el Seminario una amplia visión de las tareas y posibilidades de la auditoría en los que se refiere a

la lucha contra la corrupción y mala gestión y les familiarizaron con los retos y cometidos en esa esfera.

En los debates y las explicaciones de los ponentes se aclararon detalles y se ofreció una visión de conjunto de los principales planteamientos. Cuestiones de gran importancia para los participantes fueron la creación de directrices legales, las posibilidades administrativas de prevenir e impedir la corrupción y la mala gestión, la formación y capacitación de los auditores, para poder mejorar las medidas disponibles de auditoría en lo que se refiere a la detección de fallos en el sistema de la administración pública, realización de los certámenes de auditoría (posibilidad de sanciones), la recopilación de informaciones sobre irregularidades y mala gestión, competencias de auditoría de la eficacia y la necesidad de cooperación internacional en el sector de la lucha contra la corrupción. Además, se puso de relieve que para juzgar la eficacia es indispensable que el auditor tenga conocimientos especializados y la debida pericia, así como competencia y criterio profesional, ya que se le exigirá abordar minuciosamente una materia nueva, para la que todavía no existen ni un marco jurídico ni las pertinentes directrices de control. Las auditorías de esta índole supondrían un enorme desafío para las EFS por lo que se refiere a las calificaciones y la competencia técnica de sus funcionarios.

El Dr. Franz Fiedler, Presidente del Tribunal de Cuentas de Austria y Secretario General de la INTOSAI, dio la bienvenida a los participantes en calidad de representante de la INTOSAI. Subrayó la importancia de la colaboración entre representantes de las Naciones Unidas y de la INTOSAI en la organización desde hace muchos años de seminarios interregionales y reuniones de grupos de expertos sobre auditoría gubernamental. El tema del 12º Seminario NU/INTOSAI se eligió por la gran importancia que tiene ese tema para un gran número de países que experimentan en su gestión pública consecuencias extremadamente negativas gracias a corrupción y mala gestión.

En su discurso de inauguración el Presidente Dr. Fiedler indicó que la corrupción se reconoce cada día más como un mal mundial. Puso de relieve entre otras como consecuencias negativas causadas por la corrupción una violación de los bases jurídico-estatales en lo que se refiere a la administración económica, la realización ilícita del ánimo de lucro del individuo contra el interés de la comunidad, una conmoción profunda del orden estatal y económico, una violación de la ética económica y el agenciar ventajas de competencia ilícita. Además, explicó que gracias a un efecto multiplicador se están dando casos de imitación que a su vez llevan a un aumento de los casos de corrupción. Lo que conlleva la pérdida de la confianza en el orden jurídico y puede llevar en el peor de los casos al colapso de todo el sistema económico y del poder estatal, como lo demuestran varios ejemplos de la historia antigua y

reciente. Ello va acompañado de la pérdida de confianza de toda la economía en los mecanismos de regulación del mercado.

El Presidente Dr. Fiedler puso de relieve las distintas formas de la corrupción. Especialmente afectados se ven todos los procedimientos de adjudicación, como por ejemplo a través de soborno y chantaje a los órganos que toman las decisiones o a través de acuerdos con los oferentes así como manipulaciones y falsos datos en la misma adjudicación. Pero la corrupción se manifiesta también en forma de fraude, malversación, hurto, falsificación de documentos, soborno, chantaje y subrepticio de subvenciones.

Se describió la gama amplia de problemas de la lucha contra la corrupción. En muchos casos una actitud indiferente de la sociedad ("sólo" se daña al estado), una peligrosidad poco notable hacia el exterior (en lo que se olvidan los daños sociales), una detección complicada (muchas veces sólo por la confesión del implicado), muchas veces respaldo por políticos y interconexiones transfronterizas impiden frenar la corrupción. Además la lucha contra la corrupción se ve complicada por la falta de preparación de los funcionarios encargados de la persecución, en la mayoría de los casos una alta inteligencia y gran influencia de los autores (hasta las esferas más altas de la policía y de la justicia) y por el hecho que los autores disponen de enormes fondos financieros y pueden permitirse el lujo de pagar los mejores abogados.

El Presidente Dr. Fiedler indicó que las EFS actúan en la lucha contra la corrupción y la mala gestión sobre todo en los procesos de un control posterior. A las EFS les incumbe la detección de conexiones corruptas y de sistemas criminales (p.e. en los procedimientos de adjudicación, subvenciones), la denuncia de hechos corruptos, prestar apoyo a las autoridades de persecución penal en procedimientos penales en curso y el descubrimiento de las causas de corrupción y mala gestión. En todo aquello tiene una especial importancia el efecto preventivo. Además les compete controlar el cumplimiento de las normas que deben prevenir actuaciones corruptas (p.e. normas de compensación, cumplimiento del principio que cuatro ojos ven más que dos) y todo eso requiere una alta proporción de integridad y etología.

Ya que ningún estado y ningún orden social se ven exentos de corrupción, es decisivo el hecho como se trate a la corrupción. De especial importancia son la lucha enérgica y su proscripción no sólo penal sino también en términos generales de la sociedad ya que sin un consenso político-social de rechazar incondicionalmente la corrupción la lucha tiene que fracasar. Ello requiere una ética social muy alta de las autoridades públicas y tratar el tema a nivel de la sociedad y una amplia labor de esclarecimiento para poder quitarle a la corrupción su fondo social. A ese labor - que puede ser muy larga - deben contribuir las EFS lo suyo.

Finalmente el Presidente Dr. Fiedler apeló a todos los participantes del seminario que profundizaran sus conocimientos y experiencias en relación al tema tratado y de lograr un resultado del seminario fructífero y de contribuir con ello a la mejora de la gestión presupuestaria en sus países.

En su alocución de bienvenida en nombre del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de las Naciones Unidas, el Sr. Bouab, Departemanto de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión de las Naciones Unidas , hizo hincapié en la gran importancia que las Naciones Unidas daban a estos seminarios y reuniones y en la notable función que éstos desempeñaban en los países en desarrollo para perfeccionar la gestión presupuestaria y económica gubernamental global. Corrupción y mala gestión tienen una larga tradición en muchos países y es en el interés público apoyar a las EFS en sus esfuerzos de detectar y publicar actuaciones incorrectas y casos de mala gestión. Sería de gran utilidad de motivar la opinión pública hacia las ventajas de una publicación más a menudo de casos de corrupción y mala gestión. La elaboración y el cumplimiento de un código de ética para los funcionarios así como la instalación de controles eficaces serían de enorme importancia.

El Sr. Bouab expresó la esperanza de que el 12º Seminario Naciones Unidas/INTOSAI sirviera de ayuda a las EFS en su cometido de detectar la corrupción y la mala gestión en los presupuestos estatales y que así se realizara una aportación al fortalecimiento de la gestión presupuestaria y económica de los distintos países.

Participaron en la reunión unas cincuenta personas procedentes de países en desarrollo y de EFS de países desarrollados, así como representantes de la Naciones Unidas y del Banco Mundial y observadores de organismos especializados de las Naciones Unidas y de la INTOSAI (En el anexo figura una lista de participantes).

El Seminario comenzó el 21 de octubre de 1996 con una sesión plenaria y se clausuró el 25 de octubre de 1996 después de haber celebrado 9 sesiones plenarias y tres reuniones de cuatro grupos de trabajo.

II. PONENCIAS BASES

**1. India:
La función de la EFS de la India para poner de relieve la mala gestión
y la ineficiencia**

Introducción

Según un estadista de la antigua India, "así como es imposible no percibir el sabor de la miel o del veneno que se tiene en la punta de la lengua, tanto más imposible resulta que aquél que maneja los fondos del gobierno no perciba el sabor, por pequeño que sea, de la riqueza del soberano". Fue Kautilya quien formuló esta aseveración en su famoso tratado sobre el arte de gobernar y la política titulado "Arthashastra"¹ y también quien describió con todo detalle las cuarenta formas en que se podían malversar fondos estatales y estableció unas normas muy detalladas para castigar tales casos. Dado el papel cada vez más importante del gobierno en el desarrollo, sobre todo en los países en desarrollo, el volumen de la inversión pública en diversos sectores sociales y económicos se presta a las veleidades de la honradez y la integridad de los funcionarios públicos.

La evolución de la auditoría en la India

En la época anterior a la independencia, las actividades de auditoría solían limitarse al escrutinio de transacciones concretas, centrándose en su conformidad con las consignaciones de fondos aprobadas por el Parlamento, su autorización por las autoridades financieras competentes, su conformidad con la legislación y la normativa en vigor y la representación correcta de esas transacciones en las cuentas gubernamentales. Además, también se sometían al escrutinio de la auditoría la "oportunidad y corrección" del gasto con miras a poner de manifiesto los casos de despilfarro o de gastos infructuosos.

Después de la independencia, el eje principal de las actividades gubernamentales se desplazó de las meras funciones de mantenimiento del imperio de la ley a un papel activo en el desarrollo socioeconómico, lo que suponía una enorme inversión de fondos públicos en diversos sectores de la economía. Para hacer frente a esta evolución del patrón del gasto público, la EFS de la India implantó el concepto de la "auditoría de la gestión y la eficiencia" ("Efficiency-cum-Performance Audit" - ECPA), que abarca amplias evaluaciones de la gestión de programas, proyectos, planes y organizaciones con miras a determinar la medida en que los objetivos/metastas que se trataba de alcanzar fueron efectivamente alcanzados y a qué

¹ Que data de los años 321-296 a.C.

coste. Así pues, las evaluaciones de la ECPA abarcaban aspectos de economía, eficiencia y eficacia, y su utilidad ha sido reconocida no sólo por los legisladores y los comités legislativos financieros, sino también por el Ejecutivo y por el público en general.

El objetivo de la auditoría

El objetivo general de la auditoría de la EFS consiste en salvaguardar los intereses financieros del Estado y defender y fomentar la rendición pública de cuentas y las prácticas de gestión financiera racionales y económicas. La auditoría ayuda al Legislativo a ejercer el control financiero del Gobierno ejecutivo.

Incumbe al Ejecutivo (y no a la EFS) velar por la economía y la eficiencia en el desembolso del dinero público. Ahora bien, para alcanzar ese objetivo la EFS saca a relucir el despilfarro, los fallos, los puntos débiles del sistema, las deficiencias y otras circunstancias que conducen a un gasto infructuoso.

La detección del fraude o de la apropiación indebida no es el objetivo de la auditoría de la EFS, sino que es accesoria a su función de fomentar la rendición de cuentas y la transparencia en materia de finanzas públicas en el proceso de adopción de decisiones gubernamentales.

Hoy en día, en el curso de su auditoría, la EFS no realiza pesquisas independientes entre particulares o miembros del público en general, sino que descansa únicamente en las pruebas documentales para justificar sus observaciones. Para decirlo de otro modo, la EFS india es el guardián de la rendición pública de cuentas. No se trata de un órgano investigador, ni tiene atribuciones de investigación.

Las causas de la mala gestión y la ineficiencia

Durante la realización de la auditoría, la EFS india topa con un gran número de casos de mala gestión e ineficiencia en operaciones y decisiones gubernamentales. En los párrafos siguientes se describen algunas de las causas típicas de esa mala gestión o ineficiencia, que se ponen de relieve en los Informes de Auditoría de la EFS.

El sistema de asignaciones presupuestarias

El Parlamento autoriza las asignaciones de gastos del Gobierno con carácter anual en el marco de diversas "subvenciones" que encuadran a distintos ministerios y departamentos.

Esas asignaciones son objeto de una nueva distribución entre Oficiales Libradores y Oficiales Pagadores, que están autorizados a desembolsar fondos públicos dentro de los límites de sus habilitaciones de créditos. El proceso de aprobar las asignaciones y de su distribución / redistribución / reasignación lleva muchísimo tiempo, por lo que hay un superávit de fondos al final del ejercicio económico. Para evitar que esos fondos "caduquen" al cierre del ejercicio económico, se utilizan a menudo de forma antieconómica o irregular.

Los retrasos de las aprobaciones / autorizaciones

El proceso de aprobación del gasto público por las autoridades financieras competentes lleva su tiempo y es complicado. Para evitar retrasos, los funcionarios encargados de la ejecución a menudo realizan gastos sin obtener la debida autorización o "fraccionando" artificialmente las necesidades de fondos públicos con objeto de que tales desembolsos caigan en la esfera de competencia de una autoridad de rango inferior.

Un proceso de contratación pública viciado

Con mucha frecuencia no se respetan las disposiciones de la normativa financiera gubernamental relativas al proceso de contratación para la adquisición de bienes y servicios, lo que da lugar a la ausencia de licitación pública, la falta de transparencia en el proceso del concurso de ofertas y a unos mayores costes para el gobierno. Asimismo, en muchos casos, los acuerdos contractuales contienen cláusulas/estipulaciones viciadas de las que se derivan ventajas injustificadas y/o beneficios imprevistos para los proveedores.

Mala gestión de los programas

A menudo no se alcanzan los resultados previstos de proyectos o programas en el plazo debido, o se logran a un coste más elevado que el estimado, en razón de la insuficiencia de los estudios de viabilidad previos a la aprobación, de la falta de una vigilancia suficiente y oportuna de la ejecución del proyecto, del control inadecuado de los gastos y los recursos y de la falta de la debida sincronización entre las distintas actividades del proyecto.

Mala gestión de las existencias

Muchos departamentos gubernamentales que se dedican a actividades comerciales u orientadas a los servicios pecan a menudo de una mala gestión de las existencias, lo que se traduce en la inmovilización innecesaria de fondos públicos por exceso de existencias. En muchos casos, la EFS cuantifica el valor monetario del exceso de inversión en existencias y el

correspondiente coste al Erario público por lo que se refiere al pago de intereses sobre la deuda pública.

Controles internos laxos

Muchos organismos públicos cuentan con sistemas de control interno laxos, tanto en lo que se refiere a los aspectos financieros como a los no financieros. También es muy frecuente la ausencia de un sistema eficaz de auditoría interna. Todo ello suele conducir a la mala gestión y a la falta de una rendición adecuada de cuentas por parte del Ejecutivo.

Ingresos fiscales

Muy a menudo, el vicio, la ambigüedad o la poca precisión de las disposiciones de la legislación tributaria, o la interpretación errónea que de esa legislación hacen los funcionarios tasadores, son motivo de pérdidas considerables de ingresos que podrían haber entrado en las arcas públicas. Cabe mencionar otros problemas como el insuficiente seguimiento de la recaudación de los impuestos liquidables notificados, el retraso en su envío al gobierno y la concesión injustificada de devoluciones/exenciones de impuestos.

Corrupción

La Comisión para la Prevención de la Corrupción, creada por el Parlamento indio en 1962, señaló cuatro causas principales de corrupción:

- Los retrasos administrativos.
- La asunción por parte de los gobiernos de un volumen de funciones reglamentadoras mayor del que pueden manejar.
- El ámbito de discreción personal en el ejercicio de atribuciones concedidas a distintas categorías de funcionarios públicos.
- Los complicados trámites para solucionar diversas cuestiones que revisten importancia para los ciudadanos en su vida cotidiana.

A juicio de la Comisión, era imposible eliminar la corrupción, por no hablar de reducirla considerablemente, si no se elaboraba y aplicaba toda una serie de actuaciones preventivas, consistentes en una combinación de medidas administrativas, jurídicas, sociales, económicas y

educativas, de forma sostenida y eficaz. En cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión, el Gobierno Federal fortaleció la red de organismos encargados de luchar contra la corrupción, lo que entrañó la creación de una Comisión Central de Vigilancia con atribuciones globales sobre las medidas de lucha contra la corrupción y la orientación normativa. Además, cada uno de los Departamentos del Gobierno Federal estableció dependencias de vigilancia propias que se encargan de esa labor. Existe también un órgano policial especial, la Oficina Central de Investigación, que lleva a cabo investigaciones al amparo de la Ley de Prevención de la Corrupción.

La función de la EFS en el control de la mala gestión, la ineficiencia y la corrupción

La EFS india tiene una jurisdicción de control amplísima que abarca no sólo al Gobierno Federal y a los provinciales, sino también a las empresas comerciales propiedad del Estado o controladas por éste. Su función consiste en defender los intereses financieros del contribuyente, escrutando para ello la exactitud y la autenticidad de las cuentas, juzgando el grado de cumplimiento de las leyes y normas vigentes y evaluando la economía, la eficiencia y la eficacia del gasto público.

Asignaciones presupuestarias

Como parte de su "auditoría de consignaciones", la EFS prepara expedientes sobre casos notorios de gastos excesivos por encima de las consignaciones presupuestarias aprobadas, sobre reconsignación no autorizada de fondos entre distintos "subsidios", sobre caducidad de gastos que se podía haber evitado y sobre "gastos de última hora" al final del ejercicio económico simplemente para evitar la caducidad de los fondos. La EFS saca a relucir casos de retrasos desmesurados en la asignación / redistribución / reconsignación de fondos que tienen por resultado un despilfarro de los gastos.

Estudios de casos

En su Informe de Auditoría sobre el Gobierno Federal correspondiente a 1995, la EFS notificó que, en un cierto número de consignaciones, los fondos consignados ahorrados no habían sido "devueltos" en el debido plazo. De unos ahorros totales de Rs. 208.170 millones las devoluciones ascendieron a Rs. 146.800 millones y, de esa suma, Rs. 145.990 millones (el 99%) fueron devueltos el último día del ejercicio económico.

En su Informe de Auditoría sobre el Gobierno Federal correspondiente a 1996, la EFS notificó que los gastos correspondientes a siete consignaciones superaron las cantidades autorizadas por el Parlamento en Rs. 470,3 millones.

Autorizaciones y aprobaciones

La EFS pone de relieve casos en los que no se ha respetado la normativa oficial, en su letra o en su espíritu, o en los que se han burlado las disposiciones legislativas.

Estudio de casos

Al examinar la EFS las obras realizadas por las Fuerzas Aéreas de la India durante el periodo de 1986-87 a 1990-91, se descubrió que se habían fraccionado artificialmente servicios de obras por valor de Rs. 104,9 millones para no tener que conseguir autorización a niveles jerárquicos superiores y, por el retraso desmesurado en autorizar ciertas obras civiles urgentes, se habían contraído obligaciones de Rs. 29,4 millones, que se hubieran podido evitar. Se aprobaron obras por valor de Rs. 22,6 millones en contravención de las escalas, reglamentos y órdenes vigentes; posteriormente fueron canceladas a instancias de la EFS. Atendiendo a las observaciones de la EFS, el Cuartel General de las Fuerzas Aéreas de la India publicó instrucciones detalladas a sus formaciones en las que se ordenaba el estricto cumplimiento de la delegación autorizada de atribuciones financieras y de las leyes y normas vigentes, así como la diligente expedición de autorizaciones y aprobaciones.

El proceso de contratación pública

La EFS pone de relieve vicios en el proceso de contratación pública de bienes y servicios, v.g.: la estimación incorrecta de las necesidades, las licitaciones sin cotizar precio o las ofertas no competitivas, el análisis incorrecto de las ofertas recibidas, la parcialidad injustificada para con postores concretos especialmente durante las negociaciones, las cláusulas contractuales viciadas que resultan desventajosas para el Gobierno, la ausencia de cláusulas punitivas aplicables a los retrasos en las entregas o a la entrega de materiales o la prestación de servicios defectuosos, etc.

Estudios de casos

Una Oficina del Gobierno alquiló un edificio particular para locales de oficinas a unas tarifas de alquiler que eran considerablemente más altas que las que pedía el propietario. La EFS consideró que los motivos para fijar el alquiler a tarifas más elevadas no eran convincentes; no obstante, el Gobierno declaró que era simple casualidad que el alquiler fijado fuera superior al pedido por el propietario, que no podía tomarse como patrón de medida.

En diciembre de 1981 se otorgó un contrato de suministro de cuatro submarinos a un fabricante extranjero cuyo submarino, según la evaluación técnica, no era el mejor y cuyos costes globales, repuestos excluidos, representaban Rs. 111.410.000 más que los del competidor. La EFS descubrió también indicios de un análisis viciado de los precios en el sentido de que no se había discutido la diferencia de un 355% en el coste de los repuestos cotizado por los dos fabricantes. No sólo se privó a la Marina de Guerra india de un buen aprovechamiento de los fondos, sino que también hubo de renunciar a su derecho de no aceptación en caso de que el buque excediese unos niveles de generación de ruido especificados, que resultan críticos en términos operacionales.

El Organismo de Ordenación Urbana de una determinada provincia convocó un concurso para el suministro de cemento. Mientras recibía las ofertas de varias empresas, el Organismo pidió también a las oficinas locales de los Departamentos de Obras Públicas y de Sanidad Pública y a la corporación municipal local que le informaran de las tarifas a las que compraban el cemento. Sin esperar a disponer de esta información, el Organismo formuló el pedido de suministro de cemento a un precio que resultó ser de Rs. 100 más por tonelada que la tarifa a la que lo compraba la corporación municipal. De esa forma el Gobierno perdió Rs. 530.000.

La gestión de los programas

En sus informes de auditoría, la EFS saca a relucir casos de incumplimiento de metas materiales o financieras junto con los motivos de la deficiencia, los objetivos sociales y económicos que no se han alcanzado, las demoras respecto de los plazos previstos y los gastos superiores a lo previsto, así como sus concatenaciones, la dotación excesiva de personal o el personal inactivo, la maquinaria o equipo improductivos, el exceso de existencias, la ausencia de políticas de precios, etc.

Estudio de casos

Al examinar un Proyecto de Desarrollo de Zona bajo Riego Controlado iniciado por un gobierno provincial, la EFS informó que el proyecto, que debía haberse terminado antes de 1986, no se había finalizado todavía por la falta de fondos en el momento preciso y los retrasos en las obras de cimentación, aunque hasta 1992-93 se habían realizado gastos por valor de Rs. 15.620 millones. El Comité de Cuentas Públicas criticó duramente esa situación y observó que, en lugar de poner en marcha varias obras y retrasar su ejecución durante plazos prolongados, sería mejor que el Gobierno determinara las prioridades de ejecución de obras en consonancia con la disponibilidad de recursos financieros.

En su Informe de Auditoría correspondiente a 1994, la EFS informó de que las irregularidades en la planificación y ejecución de un proyecto de la Marina de Guerra india para la construcción de un tanque de remolque de gran velocidad para la realización de estudios hidrodinámicos retrasaron más de seis años la terminación de la instalación. Además de un sobrecosto de Rs. 43,9 millones, la instalación, que costó Rs. 131,4 millones, no pudo ser utilizada provechosamente ni siquiera después de su terminación por carecerse de los imprescindibles modelos a escala y del personal capacitado.

En su Informe de Auditoría correspondiente a 1995, la EFS informó de que la Marina de Guerra india no había llevado a cabo una evaluación técnica realista del diseño tecnológico de una turbina de gas antes de importarla, lo que dio pie a que se gastaran Rs. 71,8 millones infructuosamente. La turbina de gas importada permanece en una empresa del sector público desde 1989, sin que existan perspectivas de su utilización en el futuro. Además, la Marina de Guerra no pudo obtener ningún beneficio de los derechos de licencia por valor de Rs. 10,5 millones reembolsados a la empresa del sector público para fabricar la turbina de gas en la India bajo licencia.

La gestión de las existencias

La EFS pone de relieve casos en que los registros de existencias se mantienen de forma irregular o con deficiencias, en que el exceso de existencias está muy por encima de las necesidades anuales, la no realización de verificaciones materiales periódicas, la no realización de "análisis ABC" de existencias, la falta de suficientes esfuerzos para eliminar los excedentes y las existencias anticuadas o improductivas, los gastos infructuosos debidos al mantenimiento de excesos de existencias, etc.

Estudios de casos

La EFS informó de que, en diciembre de 1993, las Fuerzas Aéreas indias mantenían excedentes y existencias anticuadas por valor de Rs. 2.070 millones, que se habían acumulado a lo largo de los años principalmente por falta de sistemas o procedimientos para su enajenación, que ocupaban 45.000 metros cuadrados de locales cubiertos y cuyo mantenimiento suponía un desembolso anual de 200 a 300 millones de rupias.

Controles internos

Las Normas de Auditoría de la EFS disponen que "se obtenga una idea suficientemente clara del sistema de control interno para expresar una opinión sobre la confiabilidad, fidelidad e integridad de los sistemas y procedimientos de la entidad auditada y para determinar la índole,

el momento y el grado de los ensayos de auditoría que han de realizarse". Además, la EFS también lleva a cabo exámenes "independientes" de sistemas de control interno, comprendida la auditoría interna, en diversas organizaciones.

Estudio de casos

La EFS examinó el funcionamiento de las Oficinas Principales de Contabilidad de los Departamentos de Recaudación de Impuestos Indirectos Centrales (que se encargan de recaudar los impuestos centrales sobre el consumo). El examen puso de manifiesto que no se solían verificar los libros mayores de las distintas entidades manufactureras, no se conciliaban las cifras de ingresos fiscales y se producían retrasos anormales en el envío de las recaudaciones a las cuentas gubernamentales por parte de varios bancos, que prestan servicios bancarios al Gobierno central y a los gobiernos provinciales. El Comité de Cuentas Públicas recomendó que los intereses punitivos aplicados a los bancos por sus retrasos en remitir los fondos fuera, como mínimo, igual al interés pagadero sobre bonos del Tesoro de análogo plazo.

Ingresos fiscales

El mandato de la EFS relativo a la auditoría de los ingresos del Gobierno Federal y los gobiernos provinciales exige que se cerciore de que las normas y procedimientos han sido concebidos para garantizar una verificación eficaz de la tasación, la recaudación y la asignación correcta de los ingresos, y de que se respetan en la práctica. La auditoría de la EFS suele concentrarse en las deficiencias y las debilidades del sistema, sirviendo los casos sueltos como ilustraciones de los fallos del sistema.

Estudios de casos

En su Informe de Auditoría sobre el Gobierno Federal correspondiente a 1994, la verificación por la EFS de los expedientes de tasación de ingresos fiscales sacó a la luz un déficit de la exacción de impuestos directos en 14.575 casos que ascendía a Rs. 5.960 millones.

Al examinar el plan de modificación del impuesto sobre el valor añadido (MODVAT), la EFS observó irregularidades con consecuencias para los ingresos que ascendían a Rs. 252,5 millones, entre ellas las siguientes:

- la utilización irregular de créditos de Rs. 34,2 millones, debido a que las normas no contenían disposiciones sobre el formato adecuado para la declaración de salidas y entradas
- la utilización irregular de créditos de Rs. 21,11 millones, debido a que no estaba definida la expresión "insumos utilizados en la fabricación o en relación con ella"

- la utilización de créditos de Rs. 51,8 millones por 47 entidades tasadas sobre la base de documentos no válidos, créditos de impuestos distintos de los impuestos indirectos centrales, créditos por mercancías no incluidas en el plan MODVAT
- la utilización de créditos de Rs. 21,5 millones por encima de las tarifas prescritas
- el pago de derechos por encima de las tarifas prescritas, con la intención de transferir créditos de MODVAT a unidades compradoras, con consecuencias para los ingresos por valor de Rs. 23,3 millones
- el impago de impuestos por valor de Rs. 26,6 millones sobre desechos y sobras generados por insumos, respecto de los cuales se habían obtenido créditos MODVAT

Corrupción

A falta de referencias documentadas en los expedientes oficiales a la corrupción en las transacciones gubernamentales, la EFS no tiene ninguna función directa que desempeñar para poner de relieve casos de corrupción. Si bien es cierto que la EFS pone en evidencia casos de dilación administrativa, irregularidades y violaciones de los procedimientos, abuso de competencias discrecionales, casos de fraude y malversación, gastos dispendiosos o extravagantes (algunos de los cuales ya se han señalado en la presente monografía), etc., que conducen en todos los casos a una ausencia total de optimización de los recursos, sin embargo no saca conclusiones sobre la posibilidad de corrupción que pueda estar vinculada a estos actos administrativos de omisión y comisión. De ese tipo de pesquisas suelen encargarse los organismos dedicados a investigar la corrupción, así como el departamento interesado. No obstante, muy a menudo ocurre que esos organismos, basándose en los informes de auditoría de la EFS, llevan a cabo investigaciones y sacan a relucir casos de corrupción. Durante las investigaciones, la EFS facilita copias de documentos que obran en su poder y que pueden estar relacionados con el caso investigado, pero no participa en la investigación *per se*.

Problemas

No se entregan documentos / información

La ley parlamentaria que especifica las obligaciones y las atribuciones de la EFS estipula con toda claridad que la EFS puede exigir que cualesquiera documentos que estén relacionados con operaciones que queden dentro del ámbito de la auditoría de la EFS sean enviados al

lugar que la EFS disponga para su inspección, y ordena a las entidades auditadas que presten todas las facilidades para la inspección y la auditoría y atiendan las peticiones de información de la manera más completa posible y de forma razonablemente expeditiva. Ahora bien, en la práctica la EFS suele tener dificultades para recibir a tiempo documentos e información del Ejecutivo y para recabar la respuesta de éste a las observaciones preliminares de la EFS. Aunque el asunto suele resolverse mediante conversaciones entre la EFS y el Ejecutivo a los más altos niveles de autoridad, se pierde muchísimo tiempo en estos trámites, obstaculizándose con ello los esfuerzos de auditoría de la EFS. Ocurre a menudo que la EFS se ve obligada a notificar en sus conclusiones de auditoría la falta de respuesta del Ejecutivo.

No se dispone de indicadores y normas de cumplimiento

La obligación de elaborar indicadores y normas de cumplimiento para juzgar la repercusión de un programa o un proyecto recae en el Ejecutivo, pero la EFS comprueba con frecuencia que no se han establecido tales normas y, si existen, son de carácter intermedio y no reflejan el objetivo definitivo del programa, o están formuladas de tal manera que no pueden medirse con precisión. En esas circunstancias, a falta de expertos propios debidamente calificados, la EFS notifica la falta de normas adecuadas, pero no trata de formular sus propias normas para juzgar la eficacia del programa.

Los Informes de la EFS sobre el Gobierno Federal y los Gobiernos provinciales, así como sobre las Empresas del Sector Público, se elevan a los respectivos Comités Legislativos Financieros para que los examinen, los sometan a debate y formulen las recomendaciones pertinentes al Ejecutivo. La EFS produce casi un centenar de informes al año, pero los Comités, por falta de tiempo, no pueden examinarlos todos y seleccionan tan solo una pequeña proporción de casos para estudiarlos a fondo. Además, en muchas provincias los informes de la EFS pendientes de examen por los Comités se remontan a varios años atrás. Estos retrasos repercuten perjudicialmente en la eficacia de las auditorías.

Multiplicidad de idiomas

La India es una Unión de Estados en la que existen, además del inglés, 18 idiomas nacionales reconocidos que son utilizados por el Gobierno Federal y los Gobiernos provinciales. Guardar registros en múltiples idiomas impide a menudo que la EFS los examine con rapidez y obliga a recurrir a servicios de traducción.

**2. México:
Estrategias y Medidas contra la Corrupcion
en la Administracion Publica**

1. Marco Teorico de la Corrupcion

1.1 Conceptualización Previa

Diversos estudiosos de las ciencias sociales han concluido que la corrupción es un fenómeno tan antiguo como la historia de las propias sociedades humanas, que se presenta en cualquier sistema político sin importar su grado de desarrollo, que no es privativa de algún sector en particular, ni de países desarrollados o en vías de desarrollo.

Los mismos teóricos han intentado conceptualizarla, identificar sus causas y, fundamentalmente, proponer diversas medidas para combatirla. Así, encontramos en la prolija literatura que sobre la materia se ha bordado, afirmaciones en el sentido de que la corrupción es un modo particular de ejercer influencia; influencia ilícita, ilegal e ilegítima, sobre todo en referencia al funcionamiento de un sistema y, en particular, a su modo de tomarlas decisiones.

En realidad, a nuestro juicio, lo importante no es su definición sino que ante sus efectos identificar sus causas determinando sus posibles soluciones. La corrupción produce una ineficiencia burocrática generalizada y, sobre todo, pone en peligro la legitimidad de las propias organizaciones estatales. Así también el fenómeno produce en el pueblo una perniciosa "cultura de la corrupción".

1.2 Su magnitud en los ámbitos público, privado y social

Para los efectos de esta plática, nuestro análisis se centrará en la Administración Pública, ya que es precisamente en este sector donde se presentan con mayor frecuencia hechos de corrupción y en donde confluyen la mayor parte de las críticas de la opinión pública.

Aunque normalmente la parte más visible de la corrupción la encontramos en la gestión gubernamental, también lo es que la misma se encuentra fuertemente incrustada en los ámbitos privado y social.

2. La Corrupcion en la Administracion Publica

2.1 Condiciones que motivan su aparición

Hay quienes afirman que la corrupción emana de un desequilibrio estructural de las fuerzas estatales y sociales, que de hecho confiere al Estado y a sus representantes una ventaja comparativa de las oportunidades de riqueza y movilidad, lo que produce un peculiar patrón de conducta caracterizado por el soborno.

Existe un enorme listado de condiciones que motivan o propician la corrupción, entre otros los que a continuación se indican:

1. La concentración o centralización de facultades en órganos centrales de la administración pública.
2. Sobreregulación administrativa.
3. La persistencia de lagunas u omisiones en los marcos jurídicos que regulan la prestación del servicio público.
4. La falta de acceso legítimo a las oportunidades de movilidad.
5. La falta de sistemas de control suficientes, eficaces y precisos.
6. Bajos niveles de ingreso de los estratos sociales menos favorecidos, fundamentalmente ante las restringidas oportunidades de empleo.
7. La insuficiencia de programas educativos que transmitan en los niños y jóvenes el respeto a la legalidad y un espíritu de servicio desinteresado hacia su país. Sobre todo una falta de cultura de control y la fiscalización.
8. El excesivo contacto directo entre los prestadores de servicios y los usuarios de los mismos.
9. Inadecuados procesos de selección de personal administrativo.
10. Excesiva discrecionalidad de los servidores públicos en la toma de decisiones.

Toda esta problemática es aplicable a cualquier modalidad que adopte la corrupción, incluida la llamada corrupción gubernamental o administrativa, es decir, aquella realización de conductas que violentan la estructura normativa que rige el fundamento del aparato burocrático.

2.2 Áreas sensibles a la corrupción

Las relaciones comerciales entre el sector público y el sector privado, tradicionalmente han sido centro de atención de las diversas corrientes de opinión, pues se han convertido en un factor frecuente de corrupción.

– Adquisición de Bienes y Servicios

Este fenómeno se refleja de manera más evidente en aquellas economías que acusan una creciente participación del Estado en la economía, lo cual lo convirtió en el principal adquirente de bienes y servicios, hecho que da lugar a la generación de una gran cantidad y variedad de irregularidades y en las adquisiciones de bienes y contratación de servicios del gobierno y sus empresas. La práctica corrupta en esta materia se manifiesta generalmente a través de la figura típica del soborno.

– Obra Pública

Tratándose de la contratación de obra pública, se ha observado que es el campo preferido para la realización de prácticas corruptas, debido sobre todo a que es a esta actividad a la que se destinan una gran cantidad de recursos, por lo que, en muchos casos, los contratos se llevan a cabo sin sujeción a las normas que regulan los procesos de contratación pública, es decir, mediante el establecimiento de un proceso de licitación competitivo, bien difundido y que asegure la selección del contratista que ofrezca la mejor oferta en términos de precio, calidad y oportunidad. Asimismo, se generan prácticas corruptas en la cuantificación de volúmenes de obra; escalación de precios; calidad de los materiales empleados, etc.

– Subsidios, licencias o permisos

El medio empresarial está marcado por una fuerte intervención gubernamental que proporciona al servidor público una vasta base de poder en su relación con aquél, que va desde reglamentaciones, subsidios hasta el otorgamiento de licencias y permisos. Como el Estado cuenta con una ventaja tan poderosa, se vuelve frecuente el pago de sobornos

por parte de las empresas para obtener licencias, permisos u otros servicios gubernamentales.

– Relaciones laborales

Tratándose del movimiento sindical es de reconocerse que la corrupción está muy difundida, ello porque los dirigentes gubernamentales han tenido una poderosa ingerencia en materia de seguridad laboral, oportunidades de movilidad y futuros políticos, en tal virtud, las organizaciones corporativistas tienden a mantener un liderazgo más preocupado por las necesidades particulares y del gobierno que las de sus bases.

Es decir, a cambio de estabilidad laboral, los sindicatos gozan de los frutos de la subcontratación, control de pensiones y empleos, así como de posiciones políticas.

– Prensa

A juicio de algunos analistas, la relación entre prensa y gobierno es "un círculo vicioso de corrupción". Tal como ocurre con la relación gobierno-empresa, para la prensa resulta más racional seguir el camino de la movilidad, empapado de corrupción, que les ofrecen los funcionarios del Estado, que atacar al sistema; obien, bajo el amparo de su libertad de expresión, utilizan su posición como instrumentos de presión, para obtener beneficios adicionales.

– Recaudación y recursos financieros

En efecto, tratándose de la recaudación, administración y ejecución de los recursos financieros sus normales cursos de acción han sido afectados, incluso reemplazados por procedimientos que se apartan de principios de integridad, equidad, ética profesional y, sobre todo, su legalidad.

Las actividades de planificación, presupuesto, tributación y control son de vital importancia dentro del campo de la administración financiera, desafortunadamente, en cada una de las fases administrativas, se observan impregnadas de intereses particulares o de grupo, que desvirtúan la función pública.

Cuando en un sistema político la administración pública no responde con claridad a las exigencias sociales, se generan innumerables riesgos, siendo el más común, el que los

gobernados traten permanentemente de eludir por medios lícitos e ilícitos, el cumplimiento de sus obligaciones, primordialmente aquellos de carácter tributario.

Habría que reconocer que cuando la administración tributaria adolece de una seria deficiencia que determina una estructura fiscal compleja y poco manejable se incide en el desaliento del contribuyente.

Además, no es desconocido el hecho de que las insuficiencias de la ley favorecen directa o indirectamente a personas o a grupos. Es decir, que mediante la instauración de sistemas tributarios defectuosos o mecanismos de recaudación inapropiados se facilita la evasión fiscal.

Destaca dentro del ámbito tributario la evasión fiscal que presenta un problema muy grave. Sobre el particular podemos decir que siendo cualquier hecho, comisivo u omisivo del sujeto pasivo de la imposición que contravenga o viole una norma fiscal, en virtud del cual una riqueza imponible en cualquier forma resulte sustraído, total o parcialmente, al pago del tributo previsto por la ley, constituye una evasión tributaria. También tenemos que muy frecuentemente el uso de la Elusión Fiscal llamada también "evasión legal" esto es, la utilización de formas o estructuras jurídicas autorizadas con el propósito de aliviar la carga tributaria.

Finalmente, señalaremos que la evasión fiscal o tributaria es toda eliminación o disminución de un monto tributario producida dentro del ámbito de un país por parte de quienes están jurídicamente obligados a cubrirlo y que logran tal resultado mediante conductas fraudulentas u omisiones violatorias de disposiciones legales.

El Estado debe establecer medidas a fin de disuadir a los contribuyentes en este tipo de prácticas, fundamentalmente a través de una adecuada política fiscal.

– Dirección Financiera Presupuestal (Organos de Control)

La dirección financiera o administración financiera incluye todo lo relacionado a planificación estratégica, administración operacional y controles internos. Estos principios son aplicables al sector gubernamental al igual que a cualquier otro ente económico. El Estado es, después de todo, la empresa más grande que existe en todo país.

Desde este punto de vista, la Administración Financiera debe tener en el Estado los mismos efectos benéficos que en cualquier empresa privada respecto de controlar la ineficiencia, eliminar las conductas atípicas, cumplir con las políticas establecidas por la Administración y, en general, con todo el marco normativo que rige a dicha Administración. Sobre todo considerando que el Estado es tan sólo el Administrador de los bienes del pueblo y, como Administrador, debe rendir cuentas de su gestión ante el propietario de los bienes. Al igual que en la empresa privada, el principal beneficiario de una estricta Administración es el Estado mismo, pues se facilita su rendición de cuentas. Lamentablemente, muchos administradores públicos ven tanto la normatividad como a las políticas administrativas como un obstáculo para el logro de objetivos. Dicha actitud en diversos casos genera conductas ilegales o corruptas.

La Administración Financiera por sí sola, no puede eliminar la corrupción, pero si ésta no existiera, la corrupción adquiriría niveles catastróficos. Por lo tanto, una adecuada Administración Financiera resulta un factor útil para controlar la corrupción. Dentro de la Administración Financiera podemos encontrar como sus instrumentos a los contralores internos, los contralores generales y las auditorías internas.

Asumiendo que las principales manifestaciones de corrupción incluyen el factor económico, todo lo que es manejo de dinero y, más importante, el proceso de determinación y Administración de las recaudaciones, debe estar sujeto a un estricto **sistema de control interno**. Un eficaz sistema de control interno, debe sustentarse en diversos principios elementales tales como: segregación de funciones; doble revisión de todo lo relacionado con la determinación de deudas fiscales; sistema de chequeos cruzados de información en distintos puntos del proceso de recaudación para disminuir al mínimo el riesgo de colusión; y, sobre todo, la capacitación de los servidores públicos en técnicas modernas de Administración Financiera que permita el estudio de los sistemas de control existentes y la propuesta de cambios que los fortalezcan.

Respecto de este punto, no debemos olvidar que exceso de controles puede, a su vez, fomentar la corrupción.

Por otra parte es de reconocerse que en la mayoría de nuestros países existe, con sus características particulares, la figura del **contralor general**, el cual asume el papel de auditor del Estado. Sin embargo, debe de garantizarse incurrir en limitantes tales como la carencia de independencia, presupuestos insuficientes, inadecuadas estructuras e insuficiencias en su marco regulatorio, limitaciones todas ellas que les impiden

desempeñar papeles importantes en los esfuerzos por disminuir las prácticas corruptas en el sector gubernamental.

De igual manera podemos señalar que una gran parte de las dependencias del Estado, especialmente aquellas descentralizadas, cuentan con auditores internos, los cuales pueden ser vulnerables por las limitaciones antes anotadas.

3. Aspectos Generales a Considerar para Hacer Frente a la Corrupción Administrativa

El problema de la corrupción no tiene fronteras, así la comunidad internacional se ha preocupado de establecer y proponer diversas medidas para combatir la corrupción. Por citar algunos casos mencionaremos esfuerzos de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) en la que en sus últimas dos sesiones ordinarias de la Asamblea General realizadas en Montevideo, Uruguay (1994) y en Lima, Perú (1995) se ha aportado como tema principal la función de las entidades fiscalizadoras superiores frente a la corrupción; así como la reciente conferencia internacional auspiciada por dicha organización denominada "Democracia Contra la Corrupción" celebrada el pasado mes de junio en Caracas, Venezuela. La Organización de Estados Americanos también ha celebrado convenciones cuyo tema central ha sido la corrupción como fueron las Convenciones Interamericanas Contra la Corrupción y las Conferencias Internacionales Anticorrupción. Por su parte, la Organización de Naciones Unidas ha fomentado de igual manera reuniones de carácter internacional para combatir este flagelo mundial de la corrupción, como fueron la Reunión Cumbre de las Américas para Combatir la Corrupción y el Noveno Congreso de las Naciones Unidas Sobre Prevención del Delito.

Del análisis de las experiencias internacionales y de la propia, surgen diversos aspectos que se estiman deben de ser considerados para hacer frente a la corrupción administrativa, como:

- Contar con leyes anticorrupción para evitar vacíos o lagunas, o la excesiva discrecionalidad que fomentan la corrupción
- Fortalecer una cultura anticorrupción, tanto en la Educación formal, como en la Capacitación
- Que esta lucha se convierta en una prioridad del gobierno, estableciendo esquemas o programas específicos para enfrentar la corrupción.

- Fondos suficientes para emprender acciones tendientes a erradicar la corrupción
- Involucrar a los sectores de la sociedad - Participación ciudadana
- Publicidad de resultados a través de los medios de comunicación
- Fortalecimiento de los órganos de control nuevas culturas administrativas que fomenten la transparencia de gestión y fortalecimiento de los sistemas de información internacional
- Desregular
- Descentralizar
- Simplificar
- Tratados y acuerdos bilaterales y multilaterales de asistencia y cooperación contra la corrupción.
- Secreto bancario pueda excepcionarse
- Profesionalización de servidores públicos
- Evitar impunidad
- Código de Ética de los Servidores Públicos
- Desarrollo de técnicas de auditoría tendientes a combatir la corrupción

4. Medidas para enfrentar la corrupción Caso Mexico

Ante el flagelo que representan los actos de corrupción, en el México se están tomando diversas medidas para combatirla, a las cuales nos referiremos a continuación:

Básicamente, las 3 grandes vertientes contra la corrupción se canalizan a través del "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000"; la elaboración del nuevo

esquema de fiscalización superior que actualmente se debate en el Congreso de la Unión; y el fomento de la cooperación internacional.

4.1 Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000

El 28 de mayo de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa de Mediano Plazo denominado Programa de la Administración Pública 1995-2000. Tanto éste como los lineamientos que de él deriven son de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Con el fin de avanzar hacia el perfeccionamiento del aparato público, este Programa persigue los siguientes objetivos generales:

1. Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.
2. Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

Con apego a dichos objetivos este programa agrupa sus actividades en torno a los siguientes 4 subprogramas:

1. Participación y Atención Ciudadana;
2. Descentralización y/o Desconcentración Administrativa;
3. Medición y Evaluación de la Gestión Pública; y
4. Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.

– Participación y Atención Ciudadana

Se deberá procurar a la ciudadanía el acceso a diversos mecanismos para emitir su propia percepción sobre el desempeño gubernamental, tales como sondeos de opinión, buzones de sugerencias, encuestas, entrevistas, grupos de enfoque o consultas directas a organizaciones de representación ciudadana.

El examen de las opiniones, quejas y sugerencias de los usuarios debe convertirse en un proceso sistemático para la solución o prevención de problemas, y para evitar que se conviertan en recurrentes o permanentes. El objetivo es lograr la participación más activa

de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que reciba una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas.

Las líneas de acción para este programa son:

- a) Desarrollo de la Contraloría Social; y
- b) Extensión de los Sistemas de Atención Directa a la Población.

– Descentralización y/o Desconcentración Administrativa

La Administración actual tiene el firme propósito de dar un mayor impulso a la descentralización de funciones y recursos de la Federación hacia los Gobiernos Estatales y Municipales, así como a la Descentralización Administrativa, es decir a aquella que se lleva a cabo al interior de la propia Administración Pública Federal. Asimismo, se profundizará en la desconcentración de funciones en órganos administrativos con facultades de decisión en materias y ámbitos territoriales específicos.

Los objetivos de este Programa son fortalecer el Pacto Federal a través de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, a efecto de promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar donde se requieran, todo ello para servir mejor a la población; y dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades, así como para que respondan a objetivos y funciones claramente definidos, así como promover su racionalización permanente con el fin de reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático.

Este subprograma establece las siguientes líneas de acción: Fortalecimiento del Federalismo; Simplificación de Trámites para el ejercicio presupuestario; Fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas, y delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades.

– Medición y Evaluación de la Gestión Pública.

El control presupuestario debe complementarse con una evaluación integral que mida los resultados de la gestión pública, expresados en factores tales como la pertinencia y calidad de los servicios, su orientación efectiva a las poblaciones objetivo, y su vinculación con las demandas y necesidades de la población.

Los objetivos de este subprograma son:

Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad de la operación y garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos; y lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia, que existan mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las eventuales infracciones por parte de los servidores públicos sean sancionadas adecuada y oportunamente.

Sus líneas de acción son establecer objetivos claros y metas cuantificables, crear indicadores de desempeño; profundizar en la revisión del Sistema Integral de Información, y Fortalecer a los órganos internos de control.

– Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.

Es necesario impulsar una cultura de servicio que tenga como principio la superación y el reconocimiento del individuo, a partir del cual el servidor público encuentre que su capacidad, honestidad, dedicación y eficiencia es la forma de alcanzar su propia realización. En estas condiciones se instrumentarán los procesos y mecanismos que capaciten y profesionalicen los recursos humanos en toda la estructura administrativa.

Los objetivos de este subprograma son: Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que constituya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se de continuidad al funcionamiento administrativo; e impulsar en el servidor público adquiera una nueva cultura que favorezca los valores

éticos de honestidad eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.

Las líneas de acción de este subprograma son: Identificar sistemas de selección de su personal; emprender acciones de capacitación; establecer un sistema integral de desarrollo de recursos humanos; establecimiento de sistemas para los procesos de reclutamiento, selección e ingreso al servicio civil; fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público, y efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades.

Finalmente, es de señalarse que se ha instrumentado un Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales, a fin de dar una mayor publicidad a las convocatorias para licitaciones públicas que efectúan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

4.2 Un nuevo esquema de fiscalización superior

Las actuales crisis han dado lugar al urgente reclamo de la sociedad contra la corrupción, pues es indispensable una lucha frontal contra sus causas y efectos. Sin embargo, esta lucha no tendrá éxito si no se lleva a cabo con la más enérgica voluntad política y con la participación de la sociedad.

En primer lugar, esta estrategia implica una reforma profunda a los actuales órganos de control interno y externo de la gestión pública y la actualización del marco jurídico para la prevención, control y sanción de los actos de corrupción.

Ahora bien, en el caso de México actualmente se analiza cuidadosamente cuál es el modelo de fiscalización superior que conviene a nuestro país y que garantice adecuadamente la probidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.

En fecha reciente pasado el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma para la creación de la Auditoría Superior de la Federación que, en caso de ser aprobada, sustituiría a la actual Contaduría Mayor de Hacienda que opera desde 1824.

Dentro de sus principales propuestas se observan las siguientes:

- Mayor oportunidad y menor tiempo de espera para la fiscalización del gasto público y de la gestión universal.
- Fiscalización de los tres Poderes de la Unión.
- Facultades para fiscalizar entre otras cuestiones recaudación tributaria, contratación y servicio de deuda pública, procesos de desincorporación y disposición de bienes públicos federales.
- Atribuciones para fincar directamente responsabilidades.
- La dirección del nuevo organismo residiría en un cuerpo de cinco auditores con presidencia alternativa entre ellos.
- La selección de esos auditores sería propuesta presidencial con la aprobación por mayoría simple de la Cámara de Diputados.
- Desaparición de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Al respecto, hoy en día en México se percibe ya el rompimiento de esquemas y estructuras tradicionales que hasta años recientes hubiese sido impensable. En efecto, México está iniciando un proceso de transformación en la mayoría de sus ámbitos políticos, económicos y sociales que se presume nos han de conducir a una sociedad más democrática y, por ende, más justa.

Una nueva cultura política implica una nueva cultura administrativa, particularmente por lo que se refiere, por un lado, al derecho de los ciudadanos de estar al tanto de cómo, cuándo y en qué el gobernante ejerce los recursos del Estado y, por el otro, en la obligación de dicho gobernante de rendir cuentas de tal ejercicio.

Por lo anterior, hoy más que nunca existe la urgente necesidad de propugnar por un serio replanteamiento de los principios que sustentan en México la fiscalización o el control externo del ingreso y del gasto público.

Evidentemente, este replanteamiento no puede ser aislado sino en conjunción, sobre todo, y en ello estriba el principal obstáculo, con un régimen verdaderamente democrático que se

traduzca en una real voluntad política, no de los gobernantes como muchos exigen, pues éstos deben ajustarse al mandato de la nación, sino de los gobernados en el ejercicio cabal, cada uno de ellos de su papel dentro del ejercicio del control.

Con tales antecedentes y atendiendo a los principios rectores resultantes deberá idearse el tipo de órgano encargado de la fiscalización de la gestión administrativa.

La idea sería que la entidad fiscalizadora superior mexicana fuese potencializada al máximo, primordialmente a través de una moderna legislación cuya plataforma de despegue fuese en principio nuestra propia realidad social, evidentemente, sin desconocer la experiencia obtenida por otros órganos fiscalizadores a nivel internacional.

Lógicamente, al insertar una nueva institución jurídica deberá cuidarse que la misma no se contraponga al ordenamiento legislativo vigente o desarticule el sistema en general, creando situaciones ambiguas.

Independientemente del tipo de ente fiscalizador que requiera nuestra organización política, lo importante es que la actividad de fiscalización cubra, entre otros, aspectos tales como: fiscalización permanente sobre la actividad financiera; ampliación del campo del control a esferas y objetivos más en consonancia con las exigencias de un Estado moderno; incorporación de esquemas de control relativas a la eficiencia, eficacia y economía; institución fiscalizadora plenamente independiente mas no aislada ni desvinculada con los poderes restantes; asunción de facultades legales para proceder a la ejecución de resoluciones definitivas; contar con funcionarios de reconocida solvencia profesional y personal; mayor efectividad en sus funciones que le permitan consolidar un mayor prestigio ante la opinión pública; gran competencia técnica en el sentido de que sus resultados deberán ser siempre de la mayor importancia jurídica y económica; mayor oportunidad en el control; etc.

4.3 Fomento de la cooperación internacional

Un instrumento fundamental para hacer frente a la corrupción lo es sin duda la cooperación internacional, reflejada ésta tanto en el intercambio de experiencias, capacitación y propuestas de organismos internacionales, como es este magno evento organizado por nuestra apreciable INTOSAI, y la celebración de acuerdos multilaterales entre los países o las diversas organizaciones de los mismos.

Sobre este aspecto recientemente en el pasado mes de noviembre, en el marco de la Quinta Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la Organización Latinoamericana y del Caribe de

Entidades Fiscalizadoras Superiores, se creó el llamado "Fondo Latinoamericano y del Caribe por la Moral Pública", como un programa especial bajo la rectoría y administración de la OLACEFS cuyo objetivo general será luchar contra la corrupción en todas sus formas y coadyuvar en campañas pedagógicas sobre los valores públicos.

5. Consideraciones Finales para Enfrentar la Corrupcion

De lo hasta aquí expuesto, parecería muy audaz pretender jerarquizar por importancia, aquellas medidas tendientes a enfrentar la corrupción administrativa, y a que ello variaría de acuerdo a las circunstancias en cada país en particular, no obstante, se estima como basamento de la lucha contra la corrupción los siguientes aspectos:

5.1 Concientización

Por todo lo anteriormente expuesto es de concluirse que la situación imperante en muchos países del mundo, incluido el nuestro, el sumamente grave por la generalización de prácticas corruptas que se observan en los sectores público, privado y social. Uno de los efectos de mayor peso dentro de la legitimidad de los gobiernos es la pérdida de confianza en los administradores, por lo tanto, es un imperativo el diseño de procesos adecuados que aseguren una eficacia en el manejo de los recursos financieros.

A nuestro juicio, una de los principales acciones que deben promover los gobiernos para erradicar la corrupción es la creación de conciencia. En efecto, es necesario reforzar los sistemas educativos, los programas de educación contienen las relaciones humanas y, sobre todo, inculcar en la ciudadanía como uno de sus grandes valores el respeto hacia la honradez.

En la medida en que seamos capaces de lograr que la verdad razonalmente justificada se plasme en el cumplimiento de nuestras actividades, paralelamente lograremos el saneamiento de nuestra mente de todas aquellas ideas que son la fuente de las conductas deshonestas.

5.2 Promoción de capacitación del servidor público

Actualmente es difícil tratar de desarrollar adecuadamente las actividades técnicas y lograr las metas propuestas dentro de marcos referenciales de eficiencia y moralidad si no se está protegido profesionalmente. La pobreza de conocimientos sólo genera pobreza de acción incitando al cometimiento de hechos reñidos con la ética profesional y con la sana honestidad individual.

La responsabilidad pública se consigue fundamentalmente cuando los funcionarios mantienen altos estándares de profesionalismo y conducta ética fruto del estudio formal, de la investigación científica, de la actualización permanente y de la experiencia práctica.

La educación en cualquiera de sus formas, constituye un principio de solución a los problemas morales que actualmente soportan los estados. Ella en su alto y hondo sentido es la formadora del ciudadano, la que estructura al profesional para que sea útil a la sociedad; despierta en el hombre un sentido de autenticidad, un sentido crítico del medio en el que se desenvuelve, un sentido cierto de sus deberes y derechos y un alto criterio de responsabilidad moral y ética frente a la sociedad.

Entonces, si queremos lograr cuerpos de administradores públicos con alto sentido de profesionalismo, responsabilidad e integridad moral debemos pensar en la implementación permanente de sistemas de capacitación que aseguren la obtención de las cualidades mencionadas.

5.3 Establecimiento de un código de ética

Otra medida importante para enfrentar la corrupción es que la administración pública cuente con un código de ética con fuerza jurídica y coercitiva que señale a quienes ejerzan un cargo público, las obligaciones y prohibiciones que deben regir su desempeño y, para preservar el propósito fundamental de servir a la sociedad.

5.4 Voluntad Política

Como corolario de todas las medidas que para enfrentar la corrupción se enuncian en el presente documento, tenemos que señalar que a nuestro entender es la más importante, ésta es la que llamaríamos la voluntad política.

Para poder enfrentar el fenómeno de la corrupción gubernamental, tiene que existir la voluntad política de hacerlo, el deseo y la decisión inquebrantable de lograrlo. Si en las más altas esferas del poder realmente se toma la firme decisión de enfrentar a la corrupción, los resultados serían evidentes. En efecto, si existe voluntad política será factible instrumentar todas las medidas necesarias para, si bien no erradicarlo puesto que ello resulta punto menos que imposible, si disminuir la corrupción de los gobiernos hasta niveles manejables. Dentro de las medidas que requieren de la voluntad política es la relativa a la aplicación de sanciones en los términos previstos por la legislación aplicable, evitando que influyan en las mismas razones de orden político.

Es importante no confundir voluntad política con revanchismo político o persecución política. Voluntad política es el firme deseo de moralizar la cosa pública a todo costo, sin importar personajes públicos o corriente política. La persecución política es enjuiciar sólo a los corruptos de un partido opositor o del gobierno anterior. La primera es loable, la segunda es el ejercicio indebido del uso del poder para lograr fines particulares, lo que finalmente también constituye un acto de corrupción.

Por lo anterior todo gobernado entre otros derechos, debe exigir de sus gobernantes inquebrantable voluntad política, pues sólo con dicha plataforma podría proyectarse toda una campaña que reduzca hasta niveles razonables el fenómeno de la corrupción.

**3. Francia:
La Función de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en la
lucha contra la Corrupción y en la Promoción de la buena Gestión**

Introducción

Al abordar este tema, he tomado como punto de partida algunas consideraciones generales, por cuya escasa originalidad pido ser excusado.

Ante todo, el convencimiento de que es imposible - quizás incluso inútil - buscar una respuesta sencilla, única y polivalente a la pregunta planteada. Inspirándome en Platón, diré que la corrupción, la buena y la mala gestión no están definidas con claridad y no existen sino en el reino de las ideas "puras", y que conocemos solamente "imágenes", las sombras en que se convierten esos conceptos y esas ideas en cada una de las cavernas - digamos los sistemas nacionales - en que habitamos. Esta relatividad se aplica evidentemente a las entidades fiscalizadoras superiores. Cada una pertenece a un sistema particular, cultural, sociopolítico, institucional: sus poderes y su función sólo se explican cuando se tiene en cuenta su entorno.

Para que nuestro cometido sea eficaz deberá buscar un nivel de generalidad "intermediario" entre la idea pura de Platón y la idea pura tornada en práctica, tan querida de Kant, que únicamente cada uno de nosotros podrá definir cuando volvamos a casa.

Las EFS forman parte de un sistema institucional enmarcado en una sociedad en la que la estabilidad es prueba de una coherencia interna: no se puede comprender la función de un elemento sin remitirse a la de los demás. Y si hablo de sociedad, es porque la misma palabra, la misma expresión no tienen el mismo sentido de una sociedad a otra; lo que puede afirmarse muy particularmente acerca de la corrupción y la buena gestión. El carácter censurable del enriquecimiento de los que ocupan el poder político - en razón de sus funciones - es, desde el punto de vista histórico, una noción muy reciente. E incluso hoy en día, la definición de la buena gestión depende en gran medida del punto de vista de cada uno.

Segunda consideración general: apliquemos este cometido al concepto de corrupción. Es un concepto tan antiguo como el mundo: lo que varía son sus formas, sus modalidades dominantes y la actitud política al respecto, entendiéndose la palabra "política" en su sentido más amplio. Es preciso interrogarse, a este respecto, acerca de las razones que pueden llevar a las organizaciones internacionales a convertirlo en uno de sus temas de reflexión e, incluso, de intervención. Y, como siempre, se encuentran razones que están por encima de toda sospecha y otras que no lo están tanto:

- Históricamente, el avance de la gestión "democrática" de las sociedades. La sensibilidad a la corrupción es proporcional a la intensidad de la participación del ciudadano en la gestión de los asuntos públicos. Observo por otra parte la estrecha relación de nuestro tema con el de la introducción de una cierta supeditación de la ayuda a una determinada "tasa de democracia", supeditación que, como siempre, es "unilateral".
- Las perturbaciones que afectan a los códigos deontológicos no laicos en los países ricos y de forma más general en la esfera denominada de la civilización occidental judeo-cristiana.
- La crisis de la hacienda pública
- La internacionalización del fraude y del tráfico de drogas. Buen ejemplo de ello es el fraude en detrimento de las instituciones europeas. También en este caso debe inspirarnos un cierto relativismo: pienso en los contratos muy cuantiosos y en los gastos en armamento.

Era necesario, en mi opinión, tener una cierta perspectiva antes de lanzarse de cabeza al "software" y el "hardware" de los fiscalizadores supremos en lucha contra la corrupción y la mala gestión.

Aunque mis afirmaciones, a falta de tiempo y de conocimientos, estén marcadas por mi experiencia - la de Francia - me he esforzado por aprovechar la información de que disponía sobre las experiencias extranjeras. Como ya saben, existen en Europa varios organismos que engloban a las entidades fiscalizadoras y las ocasiones de cotejar métodos y organizaciones son frecuentes. Y de estos intercambios he salido convencido de que, en muchos aspectos, el sistema francés no era ejemplar - les diré además al respecto que desconfío de todo interlocutor que considera que su sistema es el mejor. He encontrado a mi alrededor reglas y prácticas que desearía aplicar en Francia y, al no poder hacerlo en mi país, lo hago aquí. Así pues, la primera parte de este informe estará consagrada a una clasificación escueta de las EFS empleando dos casilleros que permiten clasificar los principales "modelos" de EFS.

Después de haber entreabierto la ventana, ¿a qué argumento, a qué tesis he llegado?

- 1) Hoy en día, la respuesta a la pregunta que nos formulamos sigue siendo de ámbito nacional. Un enfoque verdaderamente internacional de la lucha por la buena gestión y contra la corrupción es marginal y lo seguirá siendo.

- 2) Si consideramos entonces cada sistema nacional, la primera aportación - y sin duda la más importante - que una EFS puede realizar a la lucha contra la corrupción consiste en hacer bien su trabajo normal - en saber ser la piedra angular del dispositivo orientado a asegurar una gestión regular y eficiente de la hacienda pública. De esa forma, la EFS participa en una prevención eficaz e indispensable para luchar contra la corrupción.
- 3) Y esta aportación de la EFS a la lucha contra la mala gestión y la corrupción es tanto mayor cuanto más eficaz es la EFS.

Debemos interrogarnos pues sobre lo que determina la eficacia de una EFS, lo que será el objeto de la tercera parte del informe introductorio.

- 4) Tendremos que volver a lo internacional. Las formas internacionales de la corrupción y de la mala gestión, las preocupaciones por una mejor gestión y por las economías que se abren paso en las organizaciones internacionales, el desarrollo de las instituciones supranacionales, el interés de la creación de un "lobby", de un grupo de presión de los auditores frente a los políticos -expuestos a la tentación - y a los corruptores todopoderosos, todos estos elementos militan en pro de un rápido desarrollo de un nuevo capítulo de la cooperación internacional.

I. Breve ensayo de tipología

Para poder abordar correctamente nuestro tema es preciso antes que sepamos - más o menos - de qué género de EFS se habla. Su carácter externo y, *a posteriori*, el de sus intervenciones son las dos cualidades comunes a todas las EFS. Pero también pueden ejercer otras tareas y, de todos modos, las formas que revisten sus competencias y las maneras de ejecutarlas son muy diferentes.

Para limitar en lo posible los inconvenientes que plantea el carácter relativo inherente al tema que tratamos, he tratado de elaborar un marco de análisis de las situaciones propias de cada país, reagrupándolas para ello en torno de algunos modelos de referencia. Desde esa óptica, sugiero dos tipologías, a saber:

- la tipología clásica basada en el lugar que las EFS ocupan en la organización de los poderes constitucionales y las principales características de su estatuto: un enfoque "administrativo";
- la tipología inspirada sobre todo en la ciencia administrativa fundamentada en la exigencia de fiscalización a la que tratan de responder: un enfoque de "espíritu de la ley".

A. Organización y situación en el seno de las instituciones

A este respecto, se pueden clasificar las instituciones en cuatro grandes grupos:

- las EFS de índole jurisdiccional, como es el caso de Francia y el Brasil¹.
- Las EFS administradas por un órgano colegiado o por una personalidad situada equidistantemente del Ejecutivo y del Legislativo (el Bundesrechnungshof alemán);

un presidente independiente (Landesrechnungshof de Hesse);
un órgano colegiado (Baden-Württemberg).

¹ Cabe observar no obstante que su estatuto de jurisdicción no impide que el Tribunal de Cuentas dependa administrativa y presupuestariamente del Ministerio de Hacienda. En definitiva, es este último el que decide acerca de los recursos asignados a las jurisdicciones financieras.

- Las EFS como instituciones independientes que rinden cuentas al Parlamento (Canadá, Quebec).
- Las EFS como instituciones enmarcadas en el seno del poder ejecutivo (Suecia, Finlandia).

Esta tipología emana de la contestación a la siguiente pregunta: ¿qué autoridad es la destinataria o la beneficiaria directa de los resultados de la fiscalización? ¡Cuando el Tribunal de Cuentas francés examina las cuentas de los contadores, trabaja para el Ministerio de Hacienda y para los gestores! ¡Cuando cursa notas de Magistratura o comunicaciones oficiales a los ministros, actúa para el Gobierno! ¡Cuando informa sobre las condiciones de aplicación de una ley financiera actúa para el Parlamento! El ciudadano no es su interlocutor directo porque los informes públicos recogen tan solo una parte de la labor del Tribunal y su publicación es la última etapa de un procedimiento muy largo de intercambios de información entre los "fiscalizadores" y sus "clientes directos", es decir, los gestores.

Es evidente que no existe actualmente una situación perfectamente pura. Cada EFS cuenta con elementos que corresponden a varias de las categorías citadas. Por ejemplo, todas ellas tienen la obligación de verificar y certificar de alguna manera la correcta teneduría de las cuentas de las instituciones sometidas a su control. Unas certifican y otras juzgan, pero todas ceden una parte de esta función en subcontrato (ya sea a administraciones o a particulares).

Igualmente, todas ellas deben verificar la regularidad de las operaciones que fiscalizan, lo que representa en todo caso un 40%, como mínimo, del tiempo del "fiscalizador".

Si, por último, todas las EFS extraen de estas auditorías contables y de regularidad el contenido de las observaciones que dirigen a los gestores, no todas gozan de la facultad de hacer llegar esas observaciones, en su totalidad o en parte, a conocimiento del Parlamento y de la opinión pública.

Porque no todas las EFS gozan de la facultad de realizar sus tareas de conformidad con la perspectiva única de aconsejar al gobierno o al Parlamento; no todas tienen la facultad de transmitir su opinión *a priori* (sobre planes o proyectos). No todas tienen que actuar - como la "audit commission" inglesa - ante comunidades públicas a las que la ley obliga a calcular periódicamente una lista de indicadores de cumplimiento destinados a mejorar la calidad de su gestión.

B. El enfoque del "espíritu de la ley"

Dos investigadores¹ han estudiado una muestra de cinco EFS europeas y han descubierto un criterio que justifica una división en dos subconjuntos: a juzgar por sus declaraciones públicas, ¿en qué medida utilizan las EFS para justificar sus actuaciones o medir su eficacia, los mismos criterios que emplean para evaluar la actividad de sus clientes? La respuesta a esta pregunta permite clasificar a las EFS en dos grupos, que los autores denominan "constitucionalistas" y "gerenciales". Las segundas otorgan un lugar importante en su actuación pública a la evaluación de su propio cometido medido con los mismos instrumentos que los aplicados a las auditorías. Las primeras no recurren en absoluto a estos criterios cuando presentan sus informes y su justificación.

Las entidades constitucionalistas

Se trata de las EFS cuyas funciones y prerrogativas vienen definidas esencialmente en términos jurídicos y estatutarios, muy a menudo por razones históricas; su creación, en forma de jurisdicciones especiales, antedata con mucho al Estado democrático (como en el caso de Francia) o se debe a razones políticas, como en el caso del Tribunal de Cuentas europeo: su carácter "supranacional" exigía una definición jurídica de su misión y la elaboración de un estatuto en el que quedara consagrada su precedencia. En este grupo, la buena gestión es ante todo la que respeta el derecho y, en particular, el derecho aplicable al Estado y a la buena gestión de los fondos públicos. La EFS existe ante todo para "dar seguridad" al príncipe y después al gobierno y al Parlamento. El carácter objetivo de su intervención se traduce en un enfoque jurisdiccional de la fiscalización y la puesta en práctica de un derecho de la responsabilidad financiera de los poderes públicos. De este forma se explican en Francia la separación estricta entre los que aprueban los gastos (los gestores) y los contadores, la evaluación jurisdiccional de la responsabilidad personal y pecuniaria de estos últimos y la creación, por último, de un Tribunal de Disciplina Presupuestaria que "juzga" a los gestores (los que aprueban los gastos por contraposición a los contadores) que hayan cometido irregularidades graves.

Las EFS "constitucionalistas" no dan mucha cabida en su mensaje público a los argumentos destinados a justificar su existencia o la calidad de sus intervenciones. Asimismo, hacen

¹ Christopher Pollitt e Hilka Summa. Monografía de 10 de agosto de 1996 titulada *Reflexive Watchdogs? How Supreme Audit Institutions Account for Themselves*, preparada en el marco del proyecto denominado "Performance Audit Project". Los casos estudiados son el Reino Unido, Suecia, Finlandia, Francia y la Unión Europea.

pocas declaraciones acerca de la eficacia, es decir, de las consecuencias de sus investigaciones.

Las entidades gerenciales

La EFS es una institución cuya existencia y cuyas funciones emanan de la preocupación por consolidar la obligación "natural" de los que ocupan el poder político de rendir cuentas en la esfera económica y financiera, es decir, de la "optimización de los recursos"¹. Su principal mandato es medir la gestión de la actuación pública. Es el respeto de las tres famosas "Es" en el mundo anglosajón (Eficacia, Eficiencia, Economía) o de la *Wirtschaftlichkeit* en el mundo germánico.

El análisis histórico respalda esta distinción binaria. El Tribunal de Cuentas francés ha sido en primer lugar un auxiliar técnico del soberano: asegurarle que sus arcas estaban bien llevadas, pero no criticar jamás sus decisiones. En una primera época, el advenimiento de la República no ha modificado las cosas en la medida en que la gestión de los asuntos públicos ha seguido correspondiendo a un derecho particular totalmente fuera del derecho común. Así pues, el control financiero externo viene determinado enteramente por la disposiciones vigentes, que son esencialmente jurídicas y procesales. Su intervención no debe alterar las relaciones entre los poderes (sobre todo entre el Ejecutivo y el Legislativo).

La historia de las entidades gerenciales es por lo general más corta. Se han implantado en sociedades en las que la unidad del derecho era la norma², el beneficiario de la fiscalización es el contribuyente (tal vez antes que el ciudadano, beneficiario directo o indirecto del gasto) y el modelo de gestión dominante - que sirve de modelo - es el de la empresa³. Pertenecen a este grupo Inglaterra, Suecia y Finlandia: sus publicaciones otorgan un lugar destacado a presentar su eficacia y los esfuerzos que despliegan para mejorarla, especificando para ello el coste de su intervención, midiendo las economías (o los productos suplementarios) derivados

¹ El Gobierno, por su propia naturaleza, está obligado a alcanzar todo un abanico de objetivos. Uno de ellos es la optimización de los recursos, que es precisamente el que el mandato confiado a mi oficina (la del interventor general del Canadá) me exige que examine

² Unidad de derecho significa la ausencia de un derecho administrativo o público distinto del derecho "privado".

³ Es fácil comprobar este peso de la historia en el caso de las cámaras regionales de cuentas de Francia. Creadas hace poco (1983), se las ha dotado de competencias - de las que no gozaba el Tribunal de Cuentas - que se inscriben claramente en la preocupación por el control de la gestión, a saber: el poder de intervenir para impedir situaciones financieras desequilibradas o rectificarlas. Ahora bien, salvo algunas excepciones, sólo ejercen esa competencia si les insta a ello el representante local del Estado, y este puede hacerlo demasiado tarde o no hacerlo en absoluto.

de sus verificaciones y exponiendo la amplitud de las medidas tomadas de resultados de sus auditorías y de sus consejos.

Este análisis es interesante por partida doble. Confirma las diferencias bien conocidas entre el mundo latino y germánico, por una parte, en el que el derecho y la remisión a la norma escrita son primordiales, y el mundo anglosajón, por la otra, en el que la remisión a normas generalmente admitidas inspiradas en el mundo de los negocios y la evaluación de "criterios múltiples" constituyen el pan nuestro de cada día del auditor (no del "fiscalizador"). Sobre todo, pone de relieve los dos polos alrededor de los cuales se ha elaborado la noción de la buena gestión: por un lado, la regularidad y, por el otro, la gestión económica y eficiente de los fondos públicos.

Si se seleccionan estos criterios de clasificación - lo que puede dar lugar a un debate - uno se ve obligado inmediatamente a reconocer el carácter multidimensional de la buena gestión y, por ende, la necesidad de desglosarla para limitar el riesgo de caer en un discurso abstracto.

II. Fiscalización de la gestión y lucha contra la corrupción

Un rápido análisis comparativo pone de relieve que, al parecer, la lucha contra la corrupción no forma parte nunca de las competencias que se reconocen oficialmente a las EFS. ¿Acaso significa eso que la falta de probidad no tiene nada que ver ni con la regularidad de las operaciones ni tampoco con el buen empleo de los fondos públicos? Evidentemente, no. Al desempeñar plenamente su misión de guardianes de la disciplina financiera pública, las EFS contribuyen a la lucha contra la corrupción, pero de forma indirecta.

Cualesquiera que sean la posición constitucional de la EFS o la definición de sus competencias, no cabe duda que su finalidad es contribuir a una mejor gestión pública. Si se trata de mejorar esa contribución, es preciso "desmembrar" esa misión general y tratar de concretar los factores que parecen determinar la eficacia de las EFS en cada uno de sus componentes.

A. La misión general de las EFS

¿Cuáles son los elementos de esa misión? Se presentan en una secuencia lógica que va de la buena contabilidad a la auditoría de la gestión.

Cabe distinguir las diversas etapas de la fiscalización de la gestión, empezando por las más tradicionales y siguiendo por las más complejas - o, dicho de otra forma, de lo "anticuado" a lo más moderno -, a saber:

- La fiscalización de las condiciones de contabilidad y rendición de cuentas
- El control del respeto de las decisiones de la autoridad presupuestaria (el Parlamento) por parte de los gestores (Ministerios y establecimientos públicos)
- La verificación de la regularidad de las operaciones del gestor: por lo general, reglamentaciones particulares enmarcan todas las categorías de gastos (personal, compras del sector público.....)

- El análisis de las condiciones de la gestión desde el punto de vista "económico", el enfoque *value for money* (optimización de los recursos, buen aprovechamiento de los fondos), la auditoría de la gestión
- El papel de consejero: la facultad de expresar una evaluación sobre los "proyectos" y no solamente sobre las realizaciones, la obligación de asesorar sobre los textos por los que se organiza la gestión de la hacienda pública, etc...¹

Especialmente en francés, la expresión rendición de cuentas no se aplica únicamente a los documentos contables. Es un principio político con arreglo el cual los órganos y los organismos, sobre todo los que dependen del Gobierno, son objeto de cierto control externo, lo que les obliga a rendir cuentas de sus actos de forma general. Sobre todo tiene por objeto limitar el poder discrecional de la burocracia por medio de normas y reglamentos estrictos.

Estamos ante un régimen de rendición de cuentas en el que los dirigentes delegan sus poderes espontáneamente, los subalternos ejercen sus atribuciones discrecionales con confianza y en el que el abuso de poder, en lugar de estar camuflado, se castiga como se debe en virtud de una norma de derecho que trasciende de la pertenencia política².

Pasemos ahora al sentido restringido, técnico: la rendición de cuentas empieza por la producción de cuentas en las que sigue el rastro a las operaciones de ingresos y gastos³, sobre las condiciones de utilización de los recursos empleados por los servicios públicos (sobre todo los recursos humanos) y los activos.

La primera misión de todas las EFS consiste en velar por que las cuentas públicas se lleven y se lleven bien. Los cuadros contables y la organización contable son distintos según el país y el tipo de organismo. La verificación de la calidad de las cuentas ocupa siempre un lugar importante que no cabría subestimar. El sistema francés otorga tal importancia a la contabilidad pública que ha retirado esta función del ámbito de competencia de los gestores. El contador público no forma parte de los servicios de la institución cuyas cuentas está encargado de llevar. Es un mandatario que depende del Ministerio de Hacienda. Con este sistema, el contador público se convierte en el fiscalizador de primer nivel. Lleva unas cuentas que pueden cotejarse con las del gestor y vela por la producción de las cuentas con el apoyo

¹ En este apartado puede incluirse la participación de las cámaras regionales de cuentas francesas en la fiscalización presupuestaria.

² Citas tomadas de la obra *Reddition de comptes, rapports sur la performance et vérification intégrée. Une vue d'ensemble*. Obra de la Fundación Canadiense para la Auditoría Integrada (CCAF - FCVI) - Ottawa (Canadá), 1996.

³ Lo que entraña la elaboración de planes e instrucciones contables, así como la disponibilidad de oficiales contadores competentes.

de las operaciones de gastos e ingresos, de "comprobantes", o documentos justificativos, cuya lista exacta está reglamentada en los textos normativos pertinentes. En Alemania, las *Vorprüfungstellen* instaladas en los servicios y organismos que efectúan los gastos trabajan en cierto modo por cuenta de las EFS. Y cuando los contadores son mandatarios de la institución fiscalizada, su estatuto suele entrañar ciertas particularidades (condiciones de nombramiento y destitución).

La experiencia demuestra que este primer nivel de fiscalización sigue siendo motivo de preocupación. Los dos primeros informes globales sobre la seguridad social que el Tribunal de Cuentas ha presentado al Parlamento ponen de relieve, apoyándose en numerosos ejemplos, la necesidad de aportar claridad a las cuentas, debiendo aplicarse esta exigencia prioritariamente antes que la propia producción de las cuentas, en vista de la publicación de cifras concretas incontestables al nivel de agregación seleccionado. El Tribunal exige, además, un esclarecimiento de las relaciones entre el Estado y el régimen de la seguridad social. Su actuación ha contribuido a que se concierte un convenio de 2 de mayo de 1994 entre el Estado y el organismo encargado de recaudar las cotizaciones de la seguridad social. Todo el mundo sabe que la falta de probidad raras veces hace buenas migas con una contabilidad irreprochable (completa, fiable, sincera....).

En lo que respecta al segundo aspecto de la fiscalización permanecemos en el terreno de las cifras: la evaluación de la conformidad entre las decisiones financieras (o con consecuencias financieras) de los gestores y de la autoridad presupuestaria, es decir, el Parlamento. La inmensa mayoría de las EFS tienen por misión rendir cuentas al Parlamento acerca de la forma en que el Gobierno ha ejecutado el presupuesto.

En este caso tampoco se trata de alabar *pro memoria* una tarea "históricamente importante" pero un tanto secundaria en la actualidad, pues las buenas costumbres se habrían convertido en una segunda naturaleza. Ilustraré mis palabras con el ejemplo francés. Entre las observaciones críticas formuladas por el Tribunal de Cuentas de 1992 a 1996, destaco las siguientes:

- Las reglas de utilización y de contabilización de los ingresos de la privatización han sido modificadas todos los años;
- En las cuentas del Estado no se sigue la pista de los riesgos latentes (a través de garantías)¹;
- Las malas condiciones de preparación (las hipótesis presentadas no eran dignas de fe) y de ejecución de la ley de presupuestos del Estado.
- Refiriéndose a la reglamentación, es decir, a las decisiones tomadas durante el ejercicio económico exclusivamente por el Gobierno y encaminadas a bloquear autorizaciones presupuestarias, el Tribunal concluye su análisis subrayando que "el control del presupuesto se le va cada vez más de las manos al ministro a cuyo cargo corre y se saltan a la torera las prerrogativas del Parlamento, sobre todo por la anulación total o parcial de las medidas de la ley de presupuestos del Estado inicial".
- La fiscalización de la "gestión" propiamente dicha comienza por el examen de la "regularidad" de las operaciones que el gestor ha realizado (*Ordnungsmässigkeit*) o, en todo caso, la relación de las irregularidades detectadas en la realización de las operaciones objeto de la fiscalización. La contratación pública (las licitaciones y las compras) constituye a este respecto uno de los principales terrenos de riesgo.

Uno de los subproductos de esta fiscalización de la irregularidad - subproducto que encaja perfectamente en el marco de nuestro tema - es la transmisión a la autoridad normativa por la EFS de las críticas que, a juicio de ésta, merece el estado de la reglamentación y, si procede, de las reformas convenientes. Esto se aplica sobre todo a situaciones en que las normas que se imponen a una categoría de comunidad vienen definidas por un centro de decisión distinto (por ejemplo, en Francia, el Estado en lo concerniente a las comunidades locales).

- Llegamos por fin a la auditoría de la gestión, o "verificación integrada", como algunos la definen. Al ser la verificación financiera y la verificación de conformidad unos procesos bien definidos, la expresión "verificación integrada" designa un enfoque más complejo

¹ Esta observación ha tenido un efecto positivo: desde 1995, un anexo del presupuesto presenta la lista de las operaciones de crédito o de las operaciones financieras que gozan de la garantía del Estado. No obstante, el Tribunal ha señalado que muchas de las obligaciones directas o indirectas contraídas en 1995 y 1996 siguen sin aparecer en las cuentas públicas.

encaminado a evaluar una actuación o gestión general, es decir, ¿en qué medida ha sido eficiente, económica y eficaz la gestión de los recursos públicos?¹

Con la ampliación del sector público, seguida de la crisis de su financiación, esta función ha asumido una importancia creciente y, en un enfoque sumamente pragmático, se traduce en el examen global de un servicio, de una institución o de un programa, en el examen de acciones de la misma naturaleza realizadas por distintas entidades. Para informar sobre ese primer nivel de la auditoría de la gestión en Francia, se habla de la fiscalización del servicio prestado, es decir, la calificación de la conciliación entre el gasto y su contrapartida. En función de lo que se exija de los auditores, se puede recurrir a técnicas más avanzadas: el análisis de costos-beneficios, o de rentabilidad, y el análisis de sistemas; las auditorías que adopten este enfoque pueden limitarse a enunciar las ventajas y los inconvenientes y los puntos fuertes y los débiles, pero también pueden conducir a recomendaciones, a la evaluación de posibles economías, etc.... Se llega al grado más avanzado cuando las EFS tienen la facultad o la obligación de evaluar, antes de su ejecución, las consecuencias financieras y/o económicas de proyectos y programas, o cuando deben dar su opinión sobre los proyectos de textos normativos relativos a la gestión pública, sobre todo en el terreno financiero².

En el caso de Francia, puede observarse el papel cada vez más importante de este enfoque al analizar la evolución de las publicaciones del Tribunal: el informe público, que antes era único, ha pasado a ser hoy en día uno de muchos. Los hay anuales, dedicados por ejemplo a la ejecución de las leyes de presupuestos del Estado y a la seguridad social. Pero, sobre todo, se ha generalizado la práctica de los informes particulares (Organización y explotación de los balnearios termales -Descentralización y enseñanza secundaria - Descentralización y acción social - Las ayudas de las comunidades territoriales a las empresas - La política de la vivienda social - El servicio público de abastecimiento de agua y saneamiento, etc....). Es evidente que el análisis de un ámbito concreto abarca forzosamente una estimación de la actuación de los

¹ La verificación integrada está basada en dos principios de gestión:

- Que los asuntos públicos se gestionen de tal forma que permita la utilización óptima de los caudales públicos. Las personas responsables de utilizar los fondos deben velar por que de sus decisiones emanen unos servicios públicos económicos, eficientes y eficaces.
- Que las personas que administran los asuntos públicos son responsables de una gestión prudente y eficiente de los recursos que les han sido confiados.

Por ejemplo, los textos por los que se rige el Tribunal de Cuentas de Hessen indican que el Tribunal evalúa con especial atención si (*prüft insbesondere darauf ob*):

- *wirtschaftlich und sparsam verfahren wird* (se procede con economía y eficiencia)
- las tareas se hubieran podido llevar a cabo más eficazmente con menos personal o medios de funcionamiento o actuando de otra forma.

² Las EFS de Suiza, Nueva Zelandia y el Brasil participan en la elaboración normativa relativa a la gestión financiera pública.

protagonistas, la evaluación de los programas que administran y la formulación de constataciones y de recomendaciones para el futuro.

- La obligación que recae en la EFS francesa de pronunciarse sobre todas las cuentas depositadas por los contadores públicos - lo que, en efecto, entraña el cotejo de las verificaciones financieras (certificaciones de cuentas) y de las verificaciones de conformidad (regularidad) - la fuerza a dedicar una parte importante de sus medios a las auditorías contables y jurídicas en detrimento de la evaluación de la gestión. Un enfoque basado exclusivamente en el examen de la gestión y en la evaluación del rendimiento supone una organización de las auditorías que no se vea constreñida por la certificación de las cuentas. Esta última prima el enfoque analítico y por persona jurídica en detrimento del estudio por funciones, por la índole del gasto y por principales ámbitos políticos (por sectores).
- En definitiva, la naturaleza y la intensidad de las exigencias que se formulan a una EFS explican en gran parte sus prioridades, entendiéndose que las reglas del juego institucionales determinan, las más de las veces con precisión, quiénes pueden formular esas exigencias y que, salvo excepciones, el contribuyente tiene unos derechos muy limitados, incluso si muchos pretenden hablar en su nombre, y entre esos muchos figuran las entidades fiscalizadoras. Un análisis somero de la situación induce a pensar que la exigencia de fiscalización, y sobre todo de fiscalización de la gestión, depende estrechamente del grado de autonomía mutuo de los poderes ejecutivo y legislativo. La exigencia de fiscalización es más bien floja cuando los diversos poderes están concentrados en las mismas personas o cuando tienen un interés político en limitar sus conflictos potenciales. La exigencia es tanto más intensa cuanto que el consenso de las fuerzas políticas y sociales sobre lo esencial de las reglas del juego es considerable y la separación de poderes está bien definida.

B. La función subsidiaria de las EFS en la lucha contra la corrupción

Al estar basadas en la obligación de rendir cuentas, las entidades fiscalizadoras no podrían desempeñar su tarea en un clima satisfactorio - perderían su eficacia y resultarían incluso contraproducentes - si su actuación se basara en la sospecha generalizada respecto de los gestores, y lo que resultaría mucho más destructivo, no sólo en la sospecha de la mala gestión, sino en la sospecha de falta de honradez. Esta desviación sería tanto más perjudicial cuanto que la "buena gestión" regular y cuidadosa del buen empleo de los fondos públicos crea de

alguna forma las condiciones menos favorables para que los que estén dispuestos a ceder a la tentación pongan manos a la obra.

Así pues, las EFS pueden contribuir eficazmente a reducir y combatir el mal mediante la prevención, la detección y, llegado el caso, la represión.

La prevención

- A. La detección de las deficiencias en la organización de los servicios o la delimitación de esferas de riesgo
- Compras del sector público (estatal y de las comunidades territoriales)
 - Las delegaciones de servicios públicos
 - Las esferas en las que los grupos de presión son muy activos
 - El urbanismo inmobiliario, comprendidos la vivienda social y los edificios comerciales
 - Los gastos en información y en relaciones públicas
 - La sanidad
 - El deporte
 - Los gastos de apoyo a los mercados agrarios en el caso de la Unión Europea) etc.

Gracias a la auditoría sistemática se puede comprobar indirectamente la **existencia y las condiciones de ejecución** de fiscalizaciones *a priori* o concomitantes que no es competencia de las EFS. Por el contrario, la fiscalización demasiado orientada a la auditoría de gestión muestra considerable indiferencia respecto de las irregularidades, que son eventuales indicios de comportamientos reprobables.

- B. La constatación de las deficiencias del Estado de derecho y de los defectos de organización, las lagunas o puntos débiles de la reglamentación y de la organización que pueden propiciar la mala gestión y facilitar con ello el fraude y la corrupción:
- Las imperfecciones en la rendición de cuentas y, ante todo, en el inventario y registro de las operaciones presupuestarias y contables
 - La insuficiencia de la fiscalización y la auditoría interna
 - El exceso de reglamentación, que tanto puede engendrar contradicciones como diluir las responsabilidades
 - La concentración excesiva de poder a nivel de ciertos puestos

C. La publicidad - o la difusión, aunque sea limitada - de los resultados de las auditorías

La detección

Se ve favorecida por los dispositivos que imponen una fiscalización sistemática y periódica¹. La detección puede producirse tanto en el marco de la auditoría de regularidad como en el del examen de la gestión, pero tropieza con ciertos límites.

● Auditoría de regularidad y de conformidad.

Todas las normas encaminadas a velar por la seguridad de las operaciones tienen una virtud moralizadora. Cabe citar en especial:

- la separación entre aprobadores y contadores y su prolongación, la gestión de hecho (es decir, el manejo oculto de fondos por una persona que, no teniendo la calidad de contador público, incurre en responsabilidades en ese concepto)
- las normas relativas a la contratación pública
- las normas relativas al estatuto y la remuneración de los mandatarios públicos.

● El examen de la gestión

En el marco del examen de la gestión encontramos: la fiscalización del servicio prestado (la contrapartida cuantitativa y cualitativa del gasto), la verificación del carácter exhaustivo del ingreso, la protección del patrimonio; la detección de desvíos de procedimiento, de abusos de poder, etc. ...

Ahora bien, esta capacidad de detección tropieza con ciertos límites, a saber:

- Las demoras en el examen: la auditoría puede tener lugar varios años después de ocurridos los hechos.
- La frecuencia demasiado escasa de las auditorías.

¹ Gracias a la creación de las cámaras regionales de cuentas en Francia se ha podido llevar a cabo una fiscalización más frecuente y más intensa de las comunidades y los organismos públicos locales. Tiene por lo tanto un efecto revelador.

- Las facultades de investigación: aunque ya son relativamente amplias, se limitan no obstante a lo que afecta a las cuentas públicas. Sería interesante saber, con ocasión del seminario, el alcance del derecho de seguimiento o del derecho de recabar información de que gozan las EFS. (En el caso de Francia, se puede solicitar información a los contratistas y a los bancos y se puede exigir a los concesionarios de servicios públicos que presenten las cuentas de las operaciones realizadas con cada uno de los poderdantes....).

La represión

En casos excepcionales, las EFS pueden participar en la represión de la corrupción.

Por regla general, las EFS deben - o pueden - transmitir a las autoridades judiciales competentes las averiguaciones de circunstancias que, en su opinión, hayan hecho incurrir a sus autores en posibles responsabilidades penales¹.

También pueden dirigirse a instituciones especializadas, si es que éstas existen. En Francia, por ejemplo, al Servicio Central de Protección contra la Corrupción (S.C.P.C.) o a la comisión interministerial de investigación de las compras del sector público.

La excepción es el ejercicio del poder de represión propiamente dicho que en Francia asume dos formas:

- La forma directa que afecta a los gestores, con excepción de los cargos electos, por el que el asunto se somete a una jurisdicción especial, el Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera, que puede condenarles al pago de una multa.
- La forma indirecta por el procedimiento de declaración de gestión de hecho por extracción irregular de fondos públicos, libramientos ficticios, la utilización de estructuras ficticias sin justificación.... Brinda una serie de ventajas, a saber:
 - Prescribe a los treinta años y no a los tres, como en la acción penal.
 - Permite reparaciones de mayor cuantía.
 - La multa puede equivaler a la suma de los fondos malversados.

Resultaría muy interesante comparar el derecho y la práctica vigentes en los distintos países.

¹ El número de expedientes transmitidos ha ido creciendo con regularidad en Francia durante los últimos años; actualmente alcanza casi 70 casos al año.

El interés de una responsabilidad financiera clara

No se puede dar por terminada esta disertación sobre la función de las EFS sin tratar de los riesgos - vinculados particularmente con la polarización de la opinión pública sobre los asuntos de corrupción, polarización que se enmarca en un contexto de creciente judicialización de la gestión de los asuntos públicos¹ - de una actitud consistente en englobar en un todo amorfo las diversas responsabilidades en que han incurrido los gestores públicos. Lejos de fortalecer el papel y la eficacia de las EFS, esta amalgama puede complicar su intervención y debilitar su influencia.

Normalmente, la consecuencia de la auditoría es la sanción positiva o negativa que emana de la evaluación de las condiciones en las que se ha desempeñado la misión. Ahora bien, cabe notar que, salvo excepciones, las EFS no tienen facultades para sancionar propiamente dichas², sino que ponen sus averiguaciones en conocimiento de las autoridades competentes para sancionar, comprendidos los contribuyentes, puestos al corriente gracias a las informaciones que las EFS pueden hacer públicas sobre los resultados de sus auditorías que se difunden a escala nacional.

- En un régimen democrático, la sanción se produce de dos formas: por elección y/o por intervención del Parlamento, ante el que es responsable el gobierno. Se trata de la puesta en práctica de la responsabilidad política. De ahí se deriva la importancia, que se verá más adelante, de las modalidades de intervención del Parlamento en el examen de los resultados de las auditorías. Las EFS gerenciales invocan por su parte los intereses del contribuyente. La técnica del informe público se propone informar al ciudadano y a los cuerpos intermedios.
- En el otro extremo del espectro se encuentra la responsabilidad penal. A este respecto, las obligaciones del gestor público se juzgan con especial severidad. Su calidad constituye una agravante. Como ya hemos visto, la EFS juega únicamente en esta materia un papel auxiliar de prevención e información.

¹ Nos referimos aquí al movimiento que lleva a los ciudadanos, individual o colectivamente, a rechazar las consecuencias negativas - es decir, los riesgos - de un proceso decisorio. No sólo se quiere estar protegido contra esos riesgos, sino que, ante todo, se exige que se depuren responsabilidades y se condene a los culpables.

² Como siempre, existen excepciones: el Tribunal brasileño puede anular las decisiones tomadas por los ministros, comprendida, por ejemplo, una privatización.

Sin embargo, el espacio que media entre la responsabilidad política y la penal es inmenso. Oculta la esencia de las irregularidades y de las deficiencias de gestión; la sanción electoral afecta al cargo electo únicamente en aquellos países con una firme tradición administrativa. En teoría, la sanción se produce por vía jerárquica que, efectivamente, es la vía más frecuente: se cambia a las personas, se modifican los proyectos, se reforman los textos.

Lamentablemente, esa sanción jerárquica no es automática. A menudo se comprueba la persistencia de faltas veniales. Por otro lado, la irregularidad o el error puede haber sido cometido por un gestor que actúa como delegado de un cargo electo. El gestor puede haberse extralimitado en los poderes que tiene delegados que, evidentemente, nunca le autorizan a cometer irregularidades de motu proprio.

No obstante, la evolución de las mentalidades pone en tela de juicio este enfoque tradicional. Los individuos y los grupos tienden cada día más a exigir de los servicios públicos la obligación de un resultado o una indemnización si la acción de esos servicios perjudica a sus posibles intereses materiales y morales, no solamente adquiridos, sino potenciales. De ahí se deriva una ampliación del derecho de responsabilidad, comprendida la penal, puesto que los litigantes han comprendido rápidamente que sus peticiones serán tanto mejor recibidas cuanto que se demuestre que no sólo ha habido incumplimiento, sino culpa. Y en un contexto caracterizado por la lucha contra la corrupción, asistimos lógicamente a una penalización de las penas y a la multiplicación de las imputaciones de mandatarios públicos. El proceso conduce a la confusión entre la culpa o el error de gestión que, según su grado de gravedad, entraña el encausamiento ya sea de la administración únicamente, ya sea del mandatario encausado y supone también su falta de honradez. Esta evolución no es satisfactoria, ya que el funcionamiento de una sociedad, aunque sea compleja, debe permitir al actor público la facultad de evaluar y protegerle razonablemente del riesgo normal vinculado al ejercicio de un poder. Eso deja de ser el caso cuando existe una desproporción manifiesta entre el error o, incluso, la infracción que se ha cometido y la sanción en que se incurre, sanción que no es sólo la pena pronunciada sino que, al tratarse del derecho de la responsabilidad, es también el perjuicio moral que se deriva de toda imputación pública de la calidad profesional, e incluso más de la honradez.

Precisamente por eso es legítimo preguntarse si no conviene establecer dispositivos específicos de imputación del gestor concesionario, o delegado. Existen en Francia dos procedimientos al respecto:

- la declaración de gestión de hecho encaminada a someter al gestor que ha realizado de forma irregular operaciones reservadas al responsable "oficial" (manifiesto) a las mismas obligaciones que este último tiene;
- el sometimiento del asunto a la Comisión de Disciplina Presupuestaria y Financiera (C.D.B.F.).

Si cito esos procedimientos es porque constituyen una respuesta -desde luego imperfecta, pero este no es el lugar para entrar en detalles - a la pregunta de saber si no conviene implantar un mecanismo sancionador intermedio entre el recurso al electorado y la condena penal. No toda irregularidad es delito, pero toda irregularidad exige una sanción, y conviene reservar la noción de delito a las irregularidades que se inscriben en la corrupción en sus diversas formas.

La eficacia supone, efectivamente, una relación justa entre el error y la culpa, por un lado, y la sanción, por el otro. Parece que algunos países han zanjado una cuestión que todavía se sigue debatiendo en Francia: la aplicación de una responsabilidad financiera propia de los gestores, comprendidos los ministros, independiente de la imputación penal.

III. La eficacia de las EFS

Tanto si se trata de asegurar la regularidad de las operaciones financieras, de contribuir a una gestión más perfecta o, con ello, de participar en la lucha contra la falta de probidad, la cuestión crucial es la de la eficacia. ¿Qué es una EFS eficaz? ¿Con arreglo a qué criterios se la reconoce? Está claro que la respuesta depende del punto de vista que se adopte, pero, entre los profesionales de la fiscalización sería poco conveniente dar largas al asunto con consideraciones "sociológico-políticas". La experiencia nos ha enseñado que existen formas más o menos eficientes de cumplir nuestras misiones y que las actuaciones en esa materia dependen tanto de factores internos de las EFS como de las características de su entorno.

A. Factores externos:

Factores, en lo esencial, no dependen de la propia EFS. Distinguiría las prerrogativas, es decir, los poderes que la Constitución, la ley y la costumbre otorgan a la EFS, y los elementos contextuales, o sea, las prácticas y las actitudes de los socios de las EFS.

Las prerrogativas de la EFS

Pueden calificarse por la respuesta que se dé a tres interrogantes: ¿Cuenta la entidad con los medios de ver, de decir y de obligar a que los destinatarios de sus mensajes reaccionen?

A este respecto, la independencia de la entidad y de sus miembros constituye una condición previa. Si juzgamos por las publicaciones sobre el tema, todas las EFS dan por sentada esa independencia, aunque las modalidades en que está garantizada sean muy diferentes, lo que atañe:

- al propio estatuto de la EFS. Ya se ha observado que, a menudo, su función y sus grandes principios de funcionamiento dependen de la Constitución. En virtud del Tratado de Maastricht, El Tribunal europeo es una de las cinco instituciones del Tratado, independientes en principio las unas respecto de las otras. Frecuentemente, la entidad posee los atributos del poder judicial, al menos en lo tocante al estatuto de sus miembros;
- a las condiciones de nombramiento del jefe de la EFS, o del órgano colegiado que la dirige (con carácter vitalicio, o durante doce años, según los casos, con una decisión del Parlamento por mayoría calificada), que les protegen contra posibles presiones del poder.

La unanimidad que impera sobre este tema merecería ser objeto de un examen a fondo. No puede efectuarse una evaluación correcta de esa "independencia" mientras no se hayan concretado las situaciones en las que esta independencia ha sido puesta en tela de juicio o se ha visto amenazada - o salvaguardada, a costa de una autocensura. Y la independencia tiene sus contrapartidas: por ejemplo, las normas de incompatibilidad, que limitan estrictamente el campo de movilidad profesional del auditor.

Es decir, la independencia se relaciona también con el estatuto jurídico, administrativo y económico del "auditor".

Los medios de ver

La eficacia depende:

- de las competencias. Ciertas intervenciones están subordinadas a la intervención de una tercera autoridad que goce o no de un poder discrecional.

Durante los últimos años, el campo ha tendido a ensancharse: en Francia, por ejemplo, los organismos que recurren a la generosidad pública. En Alemania se han celebrado debates sobre las cajas locales del seguro médico y de la Deutsche Bahn (y de las empresas que la han sucedido).

- La libertad de elaboración del programa

En Alemania, el poder discrecional del Bundesrechnungshof está consagrado por la ley. En Francia, el Tribunal establece su programa con libertad, pero la obligación de pronunciarse sobre todas las cuentas llevadas por los contadores públicos representa una limitación nada desdeñable (estos pronunciamientos son necesarios para que se pueda declarar que los contadores han cumplido su misión).

- La amplitud de las facultades de investigación

Por regla general, los auditores gozan de plenos poderes para consultar los documentos y recabar información de los mandatarios del organismo objeto de fiscalización. También disponen de medios coercitivos respecto de todo aquel que ponga obstáculos a sus exigencias. No obstante, existen "espacios" de investigación más delicados:

- ¿Gozan las entidades fiscalizadoras de las mismas prerrogativas que la administración fiscal?
 - ¿Disponen las entidades fiscalizadoras de un poder general de investigación y de comunicación respecto de las diversas administraciones públicas que hayan podido tener relación con los organismos "fiscalizados"?
 - ¿Pueden - como ocurre en Francia - fiscalizar, si así lo desean, los organismos que dependen de instituciones dotadas de contadores públicos (asociaciones y sociedades satélites)?
 - ¿Cuáles son sus relaciones con el poder judicial y los cuerpos de policía? Las más de las veces, tienen facultades para obtener un documento concreto, pero no tienen facultades para realizar registros.
 - ¿Qué amplitud tiene su derecho de seguimiento (o sea, tratar de obtener de terceros información sobre las relaciones que hayan podido mantener con el organismo fiscalizado)? En Francia, una ley de reciente promulgación ha otorgado a los jueces en materia financiera el derecho de acceso parcial a las cuentas de los concesionarios de servicios públicos (agua y saneamiento, por ejemplo).
- La cantidad y la calidad de los medios que las EFS pueden movilizar, que atañe a los siguientes aspectos:
- Las dotaciones presupuestarias.
En Francia, los recursos destinados a las jurisdicciones financieras se incluyen en el presupuesto del Ministerio de Economía y Hacienda en las mismas condiciones que los demás servicios, es decir, los créditos deben estar justificados (lo que significa que hay que negociarlos) con un grado de detalle muy elevado.

En otros países, los recursos de la EFS se rigen por un presupuesto autónomo que se ajusta a un procedimiento especial.
 - La dotación de personal.
En muchos países el verdadero empleador es el presidente de la EFS. En otros tiene plenos poderes para contratar, pero en ese caso los mandatarios (o agentes) se convierten en funcionarios. En Francia, la contratación se ajusta a textos legales

y normativos que dejan poca libertad a las autoridades jurisdiccionales y suponen, al fin y a la postre, una gran homogeneidad del perfil profesional de los auditores.

- Las aptitudes periciales.

Cabe preguntarse si las entidades fiscalizadoras disponen de los medios que exige el dominio intelectual y técnico de las esferas que han de fiscalizar, como, por ejemplo, las siguientes:

- * los programas informáticos
- * los servicios médicos
- * las obras públicas y la construcción
- * los materiales militares
- * el medio ambiente, etc.....

Se trata de una cuestión de crucial importancia para la que existen al menos dos respuestas:

- * la presencia, en el seno de los organismos de fiscalización, de peritos cualificados;
- * la capacidad de esos organismos de encargar peritajes a terceros.

Las disertaciones acerca de la manera concreta de actuar en este ámbito enseñarían mucho sobre la realidad de la eficacia de los auditores.

Se observará con interés que, en varios países, los textos legales obligan a las entidades encargadas de realizar las auditorías *a posteriori* de recurrir a los servicios de expertos privados (contadores, peritos). ¿Cabe considerar que una práctica de esa índole limita de alguna forma la independencia, sobre todo intelectual, de la entidad?

Los medios de divulgación

En este apartado se incluirán las disposiciones que rigen las modalidades de elaboración y de explotación de los mensajes que emanan de la actividad de fiscalización.

Modalidades de efectuar la instrucción y preparar las conclusiones

¿Goza el auditor de la capacidad de controlar la forma en que realiza su trabajo? Si la contradicción es obviamente una de las condiciones de la pertinencia de la comprobación, garantizando no obstante el respeto de los derechos de los auditados, un formalismo excesivamente inspirado en el procedimiento judicial puede acarrear la excesiva lentitud de la auditoría y, sobre todo, obscurecer el mensaje que de ella se desprende.

Este riesgo conduce a algunos profesionales a primar la comprobación por encima de las recomendaciones y la manifestación de una desviación de la norma por encima del juicio y la sanción.

Modo de elaboración y expresión de las decisiones

¿Cómo puede influir en la eficacia la opción entre:

- el procedimiento administrativo clásico, en que la persona (o el equipo) que ha realizado la auditoría es la que se expresa, llegado el caso, a través del jefe del organismo
- o el procedimiento colectivo, en el que la opinión del auditor emana siempre de una deliberación colegiada? ¿o, acaso, de una jurisdicción?

Destinatarios y grado de publicidad de los mensajes

¿De qué forma se expresa la opinión del auditado? ¿A quién van dirigidos los mensajes?
¿Qué grado de publicidad tienen esos mensajes?

He aquí un aspecto concreto de la cuestión que merece nuestra atención: la naturaleza de las relaciones entre el auditor y las instituciones judiciales, sobre todo las encargadas de la represión de los delitos. ¿Hay una obligación recíproca de información? ¿Qué forma adoptan estos intercambios?

Los poderes de suscitar una reacción a sus mensajes

¿Que prerrogativas y poderes tiene la entidad para obtener "reacciones" a sus mensajes?

Esta reacción puede consistir en lo siguiente:

- la obligación (o la facultad) de expresarse.

Es el derecho de respuesta por escrito de los órganos fiscalizados en el informe público al estilo francés.

- la obligación de presentar justificantes a petición del auditor.

Esta obligación existe en Francia por lo que se refiere a los contadores de derecho y de hecho. So pena de multa, el contador debe responder a las preguntas y atender las solicitudes de justificación que le plantee el auditor, denominadas "requerimientos".

- la obligación de actuar.

- ¿Dispone la entidad fiscalizadora del poder de requerimiento?
- ¿Puede la entidad fiscalizadora, sobre todo en el ámbito financiero, ordenar el reembolso de las cantidades malversadas o el pago de las recaudaciones o ingresos omitidos? Cabe recordar que en Francia existe esa facultad por lo que se refiere al contador público, si bien es cierto que diversas disposiciones atenúan las consecuencias sobre su fortuna personal.

Tratándose de consecuencias administrativas y políticas, conviene distinguir la capacidad de hablar y la de proponer:

- respecto de las administraciones: el auditor propone la modificación de las reglas del juego que le parecen viciadas o inadaptadas (cf. las Notas de Magistratura del Tribunal de Cuentas a los Ministros).
- respecto de los políticos: ¿qué índole tienen las relaciones entre el auditor y las instancias deliberantes de las instituciones fiscalizadas? Parlamento regional, consejo regional, general o municipal, las relaciones con el Ejecutivo (Gobierno, alcaldes, ministros, etc...). Cabe citar dos situaciones opuestas:

- Tras la contradicción o impugnación, el auditor da a conocer sus conclusiones definitivas que pueden contener, o no contener, propuestas. Todo esto le compromete únicamente a él.
- Las conclusiones y recomendaciones emanadas son objeto de debate entre el auditor y el auditado, bien directamente o por intermedio de una comisión parlamentaria (en Alemania). Las recomendaciones forman la base de las decisiones de los "auditados", espontáneas o impuestas por un órgano parlamentario.

De forma más general, ¿se procede al seguimiento y a la publicación de los resultados aparentes de la auditoría? En el informe anual de una EFS se señala que "por lo que se refiere a la optimización de los recursos, el 75% de nuestras recomendaciones han tenido consecuencias positivas y han contribuido a la mejora de la gestión".

¿Se puede recurrir a la técnica del examen o informe periódicos?

¿Qué importancia se da a la eficacia por influencia (sobre todo por la publicación)? En Francia, las observaciones definitivas que las Cámaras [regionales de cuentas] formulan sobre la gestión de las comunidades territoriales se hacen públicas rápidamente.

Las respuestas a las preguntas de este apartado varían, como es lógico, dependiendo de si la auditoría se refiere a la legalidad, la regularidad, la eficacia o la eficiencia.

Este poder de reforma alcanza su más alto grado de eficacia cuando la EFS participa, en su propia capacidad, en la elaboración de determinadas decisiones. Esta actuación puede aplicarse a la preparación del presupuesto (en Alemania), a la elaboración de reglamentos sobre gestión financiera (contabilidad pública - procedimientos de ejecución de ingresos y gastos, etc... Nueva Zelanda), a la evaluación de proyectos y de programas (como es el caso del Tribunal Territorial de Cuentas de Hesse, por ejemplo).

Estos poderes de índole cuasi-reglamentaria cuando se otorgan a una EFS reflejan un considerable consenso sobre la utilidad de la auditoría externa. Efectivamente, la eficacia de una EFS se potencia si el entorno en que se mueve es favorable a su intervención y se interesa por sus comprobaciones y sus recomendaciones.

Un entorno más o menos favorable a la auditoría

A este respecto, creo que hay dos elementos determinantes, a saber:

- la organización de los poderes políticos
- el desarrollo de las técnicas de control interno.

La "demanda" que se formula a la EFS es tanto más fuerte cuanto que la organización de los poderes políticos se funda en una separación estricta

la independencia recíproca de las instituciones, en particular del Parlamento (el Legislativo) y el Gobierno (el Ejecutivo). Algunas EFS dependen del Parlamento y la mayoría trabajan - según las disposiciones legales por las que se rigen - al mismo tiempo para el Parlamento y para el Gobierno. Si el Ejecutivo mantiene una preponderancia de hecho respecto del Legislativo por medios técnicos - por ejemplo, por decidir el orden del día - o políticos - la existencia de un partido mayoritario preocupado por defender al Gobierno - la situación de la EFS es incómoda: el Parlamento no se inclina demasiado por enumerar todas las debilidades gubernamentales y el Gobierno no desea que un tercero - bien informado - adquiera la capacidad crítica del Parlamento. Del mismo modo, los regímenes políticos en los que es normal la acumulación de mandatos no son demasiado propicios a la fiscalización: el número de interlocutores disminuye.

La función pública

Situado en las fronteras de lo político y lo administrativo, el estatuto jurídico y económico de la función pública es un elemento fundamental del entorno de auditor que tiene mucha influencia en su eficacia. No son raros los casos en los que la entidad fiscalizadora es la única que defiende una actitud deontológica y una cultura de la regularidad y la buena gestión.

El auditor trabaja en condiciones más favorables si "sus clientes" están dotados de dispositivos eficaces de control interno y de evaluación.

La separación - vigente en Francia - del oficial aprobador y del contador convierte a este último en un verdadero auditor interno. Las *Vorprüfungsstellen* alemanas desempeñan sin duda una función análoga.

Es evidente que un excesivo control *a priori* y una especialización exagerada de los cometidos entre varias autoridades pueden fomentar también el fraude y la corrupción.

Igualmente merecedores de crítica son la concentración y la dilución del poder. He ahí el motivo de que algunos postulen la preparación y la actualización de unos manuales de procedimiento y de unas descripciones de las funciones que sean claros y acordes con la realidad. De ello se deriva una definición más perfecta de las atribuciones que puede legitimar una reducción de la cadena administrativa.

La existencia de indicadores de cumplimiento que los gestores deben presentar y que constituyen, en cierto modo, las bases de un primer control (p.ej.: los indicadores de cumplimiento impuestos a las comunidades locales inglesas).

El grado superior de la auditoría interna y de la rendición de cuentas es la "declaración de la autoridad gestora": ésta hace públicos su objetivos y sus programas y rinde cuenta periódicamente de los resultados obtenidos, justificando las diferencias comprobadas.

Se trata de la técnica, favorecida por algunas EFS, de la "declaración de la dirección" del organismo objeto de fiscalización, al que incumbe fijar los objetivos que persigue, justificar la forma en que utiliza los recursos de que dispone para alcanzar esos objetivos, y presentar los resultados efectivamente obtenidos¹. En Inglaterra, las comunidades territoriales deben publicar cada año el valor de un cierto número de indicadores de gestión que les afectan. Mediante su análisis, el organismo encargado de la fiscalización puede determinar esferas sensibles, es decir, aquellas cuyo rendimiento es peor. Otros han escogido el método inverso: después de haber explicado el rendimiento de los mejores, localizan con mayor facilidad los puntos débiles de los demás y ejercen presión para inducirles a tomar las medidas correctoras necesarias.

En un caso así, la EFS sólo tiene que verificar la rectitud de la ejecución y sancionar sus resultados. Siempre con un gran sentido del humor, los autores del estudio antes citado estiman que la generalización de esta fase última de la auditoría interna lleva consigo la desaparición de las EFS, sobre todo si se aplican a sí mismas la auditoría de la gestión.

B. Los factores internos

Condiciones de la eficacia interna

¿Funciona eficazmente el órgano de fiscalización? ¿Utiliza óptimamente las prerrogativas de que goza?

¹ Estado del Canadá, Provincia de Quebec.

Zapatero, a tus zapatos. ¿Cómo se puede hablar de la eficacia de la auditoría externa sin evaluar la eficacia del propio auditor? ¿Pues quién va a fiscalizar al fiscalizador si no es él mismo?

No se puede formular ningún juicio sobre la actividad del auditor si no existe un seguimiento organizado.

Pero, incluso si existe ese seguimiento, el acopio sistemático y racional de información sobre la actividad del auditor únicamente puede servir de base para una evaluación de la eficacia si se han definido anteriormente los criterios de esa eficacia.

– ¿Cómo dan cuenta de sus actividades las EFS?

– ¿Cómo conducen sus operaciones de control?

La respuesta a estas dos interrogantes debería iluminarnos.

El informe de la EFS sobre sus actividades

En este apartado podemos retomar la distinción que hemos hecho anteriormente entre las EFS constitucionalistas y las gerenciales.

– Las primeras dan cuenta de lo que han hecho, de las condiciones de asignación de los recursos que han tenido a su disposición. Producen estadísticas por tipo de intervención. En su informe no hacen mucho hincapié en los resultados que se han podido obtener gracias a sus intervenciones.

– Las segundas, en cambio, se esfuerzan en demostrar que se aplican a sí mismas los criterios de gestión que utilizan para juzgar a sus clientes. Los indicadores que presentan dan información ya sea sobre los beneficios (menores gastos, ingresos suplementarios) que su actuación ha supuesto, o bien sobre los progresos que han realizado en la relación entre el coste y los resultados de sus intervenciones.

Independientemente de la categoría a que pertenecen, las EFS siguen muy de cerca la suerte reservada a sus recomendaciones o a las decisiones tomadas sobre la base de esas recomendaciones. No resultará sorprendente que los mejores resultados los hayan obtenido las EFS cuyos productos son objeto de debate en el Parlamento, debate que conduce a que se haga público el destino reservado a las recomendaciones formuladas por los auditores, las más de las veces después de haberlas debatido con las entidades fiscalizadas. (En el informe

de la Bundesrechnungshof correspondiente a 1994-1995 figuran 109 recomendaciones de esa índole, sin contar las examinadas durante ese periodo pero que fueron formuladas en años anteriores).

¿Se basa la realización de actividades de fiscalización explícitamente en criterios de eficacia o de eficiencia?

La existencia y las condiciones de elaboración y de ejecución del programa de trabajo son fuentes de una información sumamente significativa. ¿Ha sido establecido sobre la base de un primer acopio de información que permite concretar

- las zonas de riesgo?
- los organismos frágiles o expuestos?
 - (por su situación financiera crítica
 - por la desorganización comprobada
 - por la ineficacia de sus programas)
- los organismos "señalados" por la explotación de la información que ha llegado a conocimiento de la EFS

(Técnica utilizada formalmente por el auditor general de Quebec).

Esta fase previa sirve también para fiscalizar un organismo particular. Tras la elaboración de un expediente de "toma de conocimiento" del "cliente" deben llevarse a cabo investigaciones a fondo.

¿En qué medida están racionalizados los métodos de trabajo?

¿Existen normas o referencias que tengan por objeto "guiar" la actuación de los auditores y cuya observancia pueda verificarse fácilmente?

- Las diligencias normales/mínimas que hay que observar en la realización de la auditoría de un determinado tipo de organismo; estas diligencias se pueden expresar de las siguientes formas:
 - Con arreglo a la lista de verificaciones que hay que efectuar. ¿Disponen los auditores de costes-tipo de referencia respecto de los cuales se puedan clasificar las operaciones de los auditados? (Creo que así es el caso en Gran Bretaña).

- Con arreglo a expedientes auxiliares de la auditoría o de guías de auditoría concretas:
especializadas por tipos de instituciones, por categorías de gastos (de personal, por ejemplo) o de ingresos o instrumentos de gestión (auditoría de los programas informáticos)

organizando la utilización de métodos "científicos" de auditoría (encuestas por muestreo, aprovechamiento de ficheros informáticos, simulación de casos para verificar el soporte lógico).
- Con arreglo al tiempo que hay que dedicar a determinado organismo.

- ¿Deben los auditores rendir cuentas con precisión y aportar pruebas justificativas de la amplitud y la naturaleza de las verificaciones que han realizado? ¿Conservan esas informaciones su carácter interno al órgano de fiscalización o se ponen en conocimiento de órganos exteriores (del auditado, por ejemplo)?

¿Sigue cada equipo la realización de su programa, es decir, la asignación de su tiempo de trabajo, teniendo también este ejercicio la finalidad de registrar las inevitables situaciones imprevistas (controles fortuitos, la necesidad de realizar investigaciones imprevistas, etc....)?

La busca de la eficacia supone también la existencia de procedimientos, de técnicas, incluso de trucos que permiten elevar la "productividad" de la actividad de auditoría:

- utilización de técnicas modernas de investigación, muestreos, sondeos
- Obligar a las entidades auditadas a financiar el total o parte de la actividad de fiscalización en función del tiempo invertido¹ o atendiendo a otro criterio.

¹ Como en el caso del *Gemeindeprüfungsanstalt* de Baden-Württemberg.

- Confiar toda la auditoría o parte de ella a profesionales privados. Esto crea competencia simultáneamente en la realización de la auditoría y en su coste.
- La existencia de normas (para los costes unitarios), de modelos de organización, etc....

Cómo se presenta en definitiva la gestión del personal de la EFS.

Ya se ha hecho mención del interés que reviste una variedad de atribuciones otorgadas a la diversidad de organismos y de operaciones que hay que fiscalizar. ¿Qué recursos se destinan al perfeccionamiento de los mandatarios?

¿Se miden la calidad y la cantidad de las prestaciones brindadas por los auditores? En caso afirmativo, ¿qué consecuencias se derivan (por lo que se refiere a la remuneración o a otros aspectos)?

IV. Parte Consideraciones generales

A. El empleo de las mismas palabras no debe disimular el carácter contingente de la eficacia de la auditoría.

Después de este análisis, no puede sino confirmarse el estrecho parentesco de las EFS por lo que se refiere a las misiones que se les confían:

- Participar en última instancia en la certificación de las cuentas públicas
- Verificar la regularidad de las operaciones
 - Regularidad global:
el control de la observancia de las habilitaciones presupuestarias (del Parlamento o la asamblea competente)
 - Regularidad detallada:
el control de la observancia de las disposiciones reglamentarias aplicables a cada categoría de ingresos o gastos
- Contribuir a una mejor gestión. Velar por el "buen empleo" de los fondos públicos: elevar la relación entre los servicios prestados y su coste de producción.
- En todo ese proceso, frenar los riesgos de corrupción.

Ahora bien, el estudio demuestra también que el peso respectivo de estas misiones y las modalidades con arreglo a las cuales se llevan a cabo varían mucho de un país a otro. Evidentemente, todas las situaciones tienen su explicación, que suele basarse casi siempre en la historia y la organización político-administrativa. Pero explicación no significa razón, ni mucho menos norma.

Esta afirmación entraña una primera conclusión, que resulta bastante decepcionante: la definición de la eficacia y su medición constituyen ante todo, si nos salimos de cada sistema nacional, empresas difíciles y arriesgadas.

Sabemos que la amplitud y la frecuencia de las anomalías puestas de manifiesto por las EFS no son criterios pertinentes. No se puede justipreciar la auditoría externa - de la que las EFS constituyen la piedra angular - sin considerar el sistema de gestión política y administrativa en su conjunto. Para ser breve, afirmaré que su estatuto y su función aparente están en función inversa del respeto espontáneo por los "auditados" de las normas que definen, en el país

considerado, la buena gestión ,(o formulándolo de otra forma) de la fuerza del consenso sobre los criterios de la buena gestión.

Igualmente, los criterios de eficacia varían según la amplitud y el grado de generalidad de las operaciones objeto de examen. A menudo, la calidad de la gestión de parte de un programa es independiente del carácter justificado o no del propio programa.

Para impugnar este carácter irreductiblemente contingente de las "normas" que definen el buen empleo de los fondos públicos y, por ende, de la eficacia de la auditoría, sería preciso poder apoyarse en un modelo universal de optimización de las actuaciones públicas, que diera en todas partes una respuesta unívoca a la siguiente pregunta: ¿Tiene justificación deducir el último franco en impuestos? En caso afirmativo, ¿cuál es el mejor empleo que se le puede dar? Y, finalmente, ¿a qué modalidades debe ajustarse este empleo?

Personalmente, no creo en la existencia de un modelo tal, ni siquiera en el universo de las ideas, de la teoría. Y las experiencias actuales en materia de auditorías que rebasan los espacios nacionales refuerzan la tesis "pragmática" según la cual las auditorías eficaces son las que se integran en un contexto en el que las normas que hay que respetar son claras y gozan de aceptación.

B. Las formas vigentes de auditoría externa "internacional" ilustran la dificultad de superar los enfoques nacionales. Las auditorías internacionales o supranacionales adoptan tres formas, a saber:

- La evaluación conjunta de un programa por varias EFS, lo que ocurre sobre todo en el caso de los programas de armamento en régimen de colaboración.
- La fiscalización de instituciones internacionales.
- La auditoría de las finanzas públicas de la unión monetaria europea.

La eficacia de estas auditorías es con toda probabilidad muy inferior a la de las auditorías "nacionales o infranacionales".

Las auditorías conjuntas se supeditan a acuerdos políticos precisos. Son, sin duda, las más eficaces de las tres modalidades de fiscalización internacional, ya que el producto que se espera del programa está relativamente bien definido. Pero hasta la fecha su desarrollo ha sido más bien modesto.

La auditoría de las instituciones internacionales: adolece no sólo de la pesadez específica de esas instituciones, sino también de la ausencia de principios contables generalmente aceptados y de la politización de todos los aspectos de la gestión.

El ejemplo de la Unión Europea es, al parecer, más alentador. Existe un Tribunal de Cuentas europeo dotado de un estatuto de primer orden (forma parte de las cinco instituciones comunitarias). Para el seguimiento de la ejecución de los presupuestos comunitarios, le han sido otorgadas amplias competencias inspiradas en las que están vigentes en los países miembros, comprendida la obligación de establecer todos los años una declaración de garantía. Su estatuto eminente no impide que se tenga que enfrentar a grandes dificultades, sobre todo institucionales. En la gestión administrativa y financiera de los fondos comunitarios intervienen muy a menudo las administraciones nacionales y locales. Ahora bien, el Tratado dice simplemente que el Tribunal efectúa sus auditorías "en colaboración" con las entidades fiscalizadoras nacionales. Las dificultades de orden político podrían reflejarse en esta pregunta: ¿permite la naturaleza de los programas comunitarios apoyar realmente un planteamiento de "optimización de los recursos", o del buen aprovechamiento de los fondos? Las dificultades técnicas giran en torno del hecho de que el Tribunal debe crear sus propios instrumentos partiendo de las prácticas nacionales cuando su ámbito de competencia es totalmente "original".

Sobre el terreno, no obstante, asistimos a un desarrollo importante de las operaciones financieras "públicas" de carácter internacional. El desarrollo de la Unión Europea, las operaciones de "mantenimiento del orden" y los programas de cooperación por sectores (investigación, armamento, espacio ultraterrestre, etc....) representan unas masas financieras crecientes. De ahí se deriva inevitablemente una demanda de fiscalización, y esta presión va a obligar a los "profesionales" del sector a proponer soluciones prácticas, es decir, aceptables para las partes.

Por ello opino que se abre un extenso campo de acción a la "cooperación internacional". Cabría explorar las tres vías siguientes:

- El estímulo de la investigación "académica". Se debería dar alicientes a los universitarios para que realizaran investigaciones y estudios comparados sobre la función de las EFS y, de forma más general, de los mecanismos de auditoría externa, en la promoción de la buena gestión y la lucha contra la corrupción.

- Sería útil organizar un diálogo entre políticos, cargos decisorios, gestores públicos (los "grandes empleados") y los profesionales de la fiscalización. Este diálogo estaría destinado a avanzar en dirección de un lenguaje y de un sistema de medida comunes.
 - El fomento de los intercambios de experiencias. Pienso en seminarios de larga duración o, tal vez, en la realización de encuestas en varias EFS sobre el tema "¿Cómo evaluamos nuestra eficacia?".
-

Tal vez parezca paradójico concluir una disertación sobre la función de las EFS para promover la buena gestión y luchar contra la corrupción con un discurso sobre el método. Este rodeo me parece el único camino posible: reflexionando sobre la manera de hacer las cosas se descubrirán los verdaderos objetivos y se delimitarán las sendas del progreso.

Finalmente, no es interrogándose largo y tendido sobre el contenido de los objetivos que representan la buena gestión y la reducción de la corrupción como las EFS van a mejorar su gestión y contribuir con ello a alcanzarlos, sino:

- esforzándose por que sus verificaciones sean más bien materia de negociación/debate con los gestores y sus mandantes, los políticos, antes que fuente de sanciones, comprendidos en éstas los mensajes emitidos con demasiada precipitación a la opinión pública
- mejorando sin cesar sus métodos de trabajo y sus competencias para que estén siempre en armonía con la evolución de las intervenciones públicas
- y, finalmente, practicando la autoevaluación.

**4. Austria:
La función de las Entidades Fiscalizadoras Supremas en la prevención
y detección de corrupción en la adjudicación pública**

1 Consideraciones generales

El estado en cumplimiento de sus deberes actúa frente al ciudadano no en pie de igualdad sino - legitimado por la ley - como institución con competencias soberanas, por ejemplo, la policía o las autoridades fiscales, o como institución que ofrece servicios, como los colegios o hospitales.

En la adjudicación de contratos, sin embargo, muchos países, entre ellos también Austria, no disponen de competencias soberanas sino aplican géneros legales como la compra o contratos de compraventa (leasing). Ese sector de las actividades estatales se puede definir como las funciones del estado según criterios de la economía privada.

En el momento en que el estado actúa con competencias soberanas debe subordinarse a las disposiciones legales. Por lo general, las medidas adoptadas por el ofrecen la posibilidad de presentar recursos para apelar contra ellas y por lo tanto otras entidades públicas o los juzgados pueden controlarlas exactamente. En el sector de la economía privada no existen a esa escala ni el mismo legalismo ni las amplias posibilidades de controlar y de revisar las medidas adoptadas. Además, las fuerzas reguladoras del mercado y las exigencias de rentabilidad no existen en la administración pública de forma igual como en las empresas privadas. En la administración de medios ajenos, además, no se impone tanto una actuación eficaz y económica como sería el caso en la administración de medios propios. Estas circunstancias facilitan tanto psicológica- como formalmente las posibilidades para un comportamiento incorrecto y corrupto.

Naturalmente corrupción y protección también se encuentran en los sectores en los cuales el estado se enfrenta al ciudadano individual con soberanía. Por ejemplo, un funcionario de una autoridad fiscal podría ser influenciado para que no aplicara la debida severidad al ejecutar el control fiscal. Algo parecido podría pasar en la concesión de un permiso de construcción.

Tema de las siguientes consideraciones debe ser únicamente el sector en el cual el estado actúa según los criterios de la economía privada y muy especialmente el sector de las adjudicaciones.

2 Anotaciones acerca del concepto de la corrupción y su definición frente a otro tipo de actuaciones erróneas.

Alguna vez la corrupción fue definido de la siguiente forma: "se habla por lo general de corrupción si un funcionario o titular encargado de ciertos deberes puede ser inducido mediante el pago de dinero, bonificaciones o la promesa de un puesto más alto a proceder de forma que esa actuación beneficiara al que soborna y causara al mismo tiempo algún daño al grupo o a la organización a la cual pertenece el funcionario y especialmente a los gobiernos.

Esa definición tan acertada puede entenderse también en el sentido que donaciones y promesas no deben exclusivamente beneficiar a funcionarios y autoridades públicos sino también a terceras personas o una comunidad de interesados. Las características de la corrupción serían entonces una ganancia para el que está corrompiendo, una ventaja para el corrompido y pérdidas para alguien (en ese caso para las entidades públicas). Esos daños serán casi siempre de tipo financiero y en casos excepcionales pueden consistir también en una violación del derecho que el ciudadano a que un mandato público se ejecute de forma objetiva.

Aunque el comportamiento partidista como consecuencia del cual el mandatario no goza de ninguna ventaja se acerca al hecho de la corrupción, no debe clasificarse como tal. Existen también razones como la gratitud o los lazos familiares como motivos para un comportamiento partidista que puede causar daños al público o no las causa.. Ese tipo de comportamiento se puede definir como proteccionista.

Sin embargo, cabe subrayar en ese contexto que especialmente en el sector de la adjudicación pública no todos lo daños detectados se deben a la corrupción o la protección. Todo al contrario, muchas veces las actuaciones erróneas que surgen de un mal concepto del mandato - sea por falta de conocimientos y por falta del debido cuidado - causan daños.

De acuerdo a la definición del derecho austríaco, corrupción consiste en un comportamiento que está perseguido por el derecho penal. Protección u otro tipo de actuaciones erróneas - es decir en el caso que surja de ellos para el mandatario ninguna ventaja- no deben tener en todos los casos unas consecuencias tan graves. La característica esencial para diferenciar la protección de la corrupción es el motivo del mandatario para su actuación que causó el daño. La mayor dificultad que encuentran todas las entidades de control y todos los juzgados consiste precisamente en la comprobación del motivo.

3 Contribuciones de las Entidades Fiscalizadoras Supremas para evitar la corrupción

Los comportamientos corruptos y proteccionistas, sea en la adjudicación o sea en otros procedimientos, no se podrán nunca erradicar del todo. De acuerdo a las experiencias del Tribunal de Cuentas de Austria , las entidades fiscalizadoras supremas pueden contribuir de diferentes formas a la prevención de la corrupción.

Lo más importante consiste en el hecho de la mera existencia de una Entidad Fiscalizadora Suprema y que la misma disponga de suficientes competencias eficaces para el control de los procedimientos de adjudicación. Ese efecto preventivo nunca se podrá valorar lo suficiente. Sin embargo, sólo surtirá su debido efecto si la Entidad Fiscalizadora Suprema controla regularmente los procedimientos de adjudicación para que la entidad adjudicadora tiene que temer continuamente tales controles.

Las Entidades Fiscalizadoras Supremas deberían, además, ventilar la implementación de condiciones y reglamentos que contribuyen a prevenir la corrupción en los procedimientos de adjudicación.

Condiciones legales que benefician la competencia acaban por impedir la corrupción y el proteccionismo. Por ejemplo, las disposiciones de la Unión Europea para el procedimiento de adjudicación prevén que se inviten varias empresas a participar en la competencia y a presentar sus ofertas para un contrato en particular. En Austria debe aplicarse sobre todo el "procedimiento abierto" que prevé la publicación de la intención de una adjudicación. En el caso que un candidato se siente a lo largo de un procedimiento tratado de forma injustificada, el tiene bajo ciertas condiciones previas la posibilidad que el procedimiento se revise por una entidad independiente, se anule o de reclamar en ciertos casos una indemnización.

En el caso de adjudicaciones que no requieren el procedimiento de candidaturas públicas- en Austria, por ejemplo, adjudicaciones inferiores a cierto valor limite o para fines militares y por razones de mantenerlos en secreto - las Entidades Fiscalizadoras Supremas deberán procurar que se promulgaran reglamentos análogos. También ese tipo de adjudicaciones deberían realizarse en un procedimiento de competencia sea con candidaturas públicas o en un procedimiento restringido. La adjudicación a una empresa sin convocar una libre competencia tiene que seguir siendo la excepción y debe orientarse por unas reglas muy estrictas.

Además, deberían adaptarse de forma adecuada también las condiciones básicas de organización dentro de las entidades responsables para los procedimientos de adjudicación.

Las Entidades Fiscalizadoras Supremas tendrán que procurar que en primer lugar las instituciones que notifiquen y definen la demanda por cierto bien o de cierto servicio estén en su organización independientes de las entidades responsables para la organización de las oposiciones y la configuración de los contratos. En el caso de unas adjudicaciones más importantes debería aspirarse también una separación entre la institución que planifique la demanda fundamental y la que define los servicios concretos.

Naturalmente había que asegurarse de una estrecha comunicación entre esas instituciones para evitar cualquier desarrollo negativo. Ninguna de esas instituciones debería depender de las instrucciones de la otra y visé versa.

Finalmente, las Entidades Fiscalizadoras Supremas deben esforzarse en fortalecer la posición de los mecanismos de control interno y en el caso del sector de la construcción también si se trata de inspecciones locales de construcción dentro de las distintas jerarquías. En el momento que esas instituciones tengan cierto importancia dentro de su organización podrán lograr un efecto preventivo muy alto ya que ellos observan de cerca todo tipo de procedimientos.

4 Contribuciones de las Entidades Fiscalizadoras Supremas en la detección de la corrupción

Corrupción se divide en dos actuaciones completamente separadas la una de la otra. Primero un mandatario está inducido a través de donaciones o de promesas de actuar de forma partidista. A continuación el mandatario toma alguna medida antireglamentaria que causa algún daño. Actuaciones ilegales y no rentables, como por ejemplo, el encargo de un pedido a cualquier licitador y no al mejor y los pertinentes daños se detectarán a lo largo de un control. Sin embargo, será mucho más difícil detectar si ese comportamiento fue causado por donaciones ilegales. Porque ese tipo de informaciones se encontrará rara vez documentado en los libros o otro tipo de documentos accesibles y confesiones de las personas implicadas serán por falta de pruebas más bien una excepción. De acuerdo a las experiencias del Tribunal de Cuentas de Austria, incluso los tribunales penales pueden comprobar difícilmente que donaciones ilegales hayan sido el motivo para una actuación incorrecta del mandatario.

Las posibilidades de las Entidades Fiscalizadoras Supremas de detectar casos de corrupción en los procedimientos de adjudicación yacen sobre todo, de acuerdo a las experiencias del Tribunal de Cuentas de Austria, en señalar incorrecciones en los procedimientos de adjudicación. De esa forma las entidades encargadas de la persecución penal tienen las pruebas para seguir con unas investigaciones más amplias. Es justo allí donde yace la gran

importancia de las Entidades Fiscalizadoras Supremas en la lucha contra la corrupción. En múltiples ocasiones la EFS será la única institución que puede constatar que un procedimiento de adjudicación haya sido realizado de forma partidista y perjudicador para el público. Las instituciones de control interno no disponen de las mismas posibilidades como las Entidades Fiscalizadoras Supremas para una detección.

La ventaja práctica de las EFS reside en el hecho que controlan los procedimientos de adjudicación en intervalos regulares y en un momento en el cual están prácticamente concluidos. En ese tipo de controles las Entidades Fiscalizadoras Supremas disponen - o por lo menos el Tribunal de Cuentas de Austria- de una gama ilimitada de acción como por ejemplo el acceso a todos los documentos de la entidad auditada y la obligación de esa entidad de presentar todo tipo de informaciones. La EFS puede de esa manera obtener una impresión completa del procedimiento concluido mientras que las entidades de control interno están envueltas ya durante el procedimiento y por lo tanto el mandatario corrompido puede adaptar su actuación a las recomendaciones de esas instancias de control. Otra ventaja de la cual gozan las Entidades Fiscalizadoras Supremas es una vista global del desarrollo en los procedimientos de adjudicación pública de la cual no pueden disponer por regla general las instituciones internas de control. Las EFS tienen la posibilidad de comparar, por ejemplo, la formación de los precios en una empresa a lo largo de un procedimiento de adjudicación con la de otros poderes adjudicadores públicos y de ello pueden sacar sus conclusiones correspondientes. En ese contexto es imprescindible que se realice entre los distintos departamentos dentro de las Entidades Fiscalizadoras Supremas un intercambio intenso de experiencias. De acuerdo a las experiencias del Tribunal de Cuentas de Austria se impone cada vez más la necesidad de que especialmente los procedimientos importantes de adjudicación sean auditados por un grupo de auditores y no por un solo auditor. Ese grupo debería componerse de expertos en el tema de los procedimientos de adjudicación - por ejemplo, la planificación y el derecho contractual- pero también de especialistas en el tema específico del objeto de la adjudicación. Así que sería recomendable que el grupo contara en el caso del control de un contrato público de obras con un técnico cualificado en el sector de la construcción o en el caso del aprovisionamiento de instalaciones de telecomunicaciones con un técnico de telecomunicaciones. Eso exige un alta flexibilidad en la gestión de los recursos personales por parte de las EFS y requiere tal vez también el uso de expertos externos para un determinado tiempo.

4.1 Prioridades de auditoría para detectar adjudicaciones incorrectas

De acuerdo a las experiencias del Tribunal de Cuentas de Austria, existen prioridades con la ayuda de las cuales se puede medir la objetividad de un procedimiento de adjudicación y por

lo tanto la práctica exclusión de corrupción y proteccionismo. Sin embargo, ese tipo de prioridades no son ni mucho menos los únicos que se pueden definir a lo largo de una auditoría. De acuerdo a las experiencias del Tribunal de Cuentas de Austria alguno son de especial importancia.

En los procedimientos de adjudicación se puede diferenciar entre las siguientes funciones:

- Planificación (determinación y justificación de las necesidades)
- elección de los proveedores (licitación pública del servicio o adjudicación directa a cierta empresa sin licitación pública)
- adjudicación del contrato (pedido)
- suministro y control de calidad
- presentación de facturas y pago

4.1.1 Planificación

De acuerdo a las experiencias del Tribunal de Cuentas de Austria son sobre todo las funciones de la planificación y de la elección de los proveedores que se prestan para favorecer determinadas empresas en los procedimientos de adjudicación. Especialmente en la planificación de una adjudicación se pueden introducir elementos de preselección que condicionan como resultado a las restantes acciones de cierta forma para que se obtenga el resultado deseado, es decir la elección de una empresa determinada.

De acuerdo a las experiencias del Tribunal de Cuentas de Austria, habría que tomar en cuenta lo siguiente:

- Tipo, cantidad, y momento de la adquisición de cierto bien deberían poder deducirse de los documentos básicos de la planificación.

Ejemplo: La adquisición de un bien puede realizarse en un determinado momento acordado con la empresa favorecida. De ello resulta para la empresa por razones de gestión administrativa una ventaja respecto al precio que le permite presentar hasta en una licitación pública la oferta más barata.

- Los primeros pasos de planificación para el aprovisionamiento con cierto bien (catalogo de deberes) deberían incluir sólo especificaciones acerca de la utilidad.

Ejemplo: en la adjudicación de un camión el hecho de exigir cierta potencia del motor en vez de exigir cierto carga útil ya podría favorecer o excluir algunos productos.

- La elaboración de la descripción funcional y constructiva de la prestación durante la primera fase de planificación concreta debe siempre realizarse sin la cooperación de un posible candidato. Además, había que evitar que se nombraran ciertos productos en esa descripción de prestaciones.

Ese tipo de descripciones altamente técnicas son muy apropiadas para el favoritismo no justificable de ciertos productos y al mismo tiempo de ciertos candidatos. Ya que la exigencia de cierto elemento constructivo puede eliminar de los demás pasos del procedimiento de adjudicación a todos los demás productos a pesar de que serían perfectamente adecuadas para cumplir con las exigencias citadas.

Para la auditoría de esa fase de planificación es esencial la colaboración de un auditora muy experimentado.

- También parece importante una determinación exacta de las cantidades y de los criterios para la evaluación de las distintas exigencias. Los criterios más importantes deberán publicarse en los documentos de la licitación y deberá notificarse a los candidatos.

4.1.2 Elección de los proveedores

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, los reglamentos de la Comunidad Europea al igual como los del derecho austríaco prevén que los procedimientos de adjudicación deben ser principalmente públicos o deben comunicarse a cierto círculo de interesados.

Ese procedimiento garantiza la competencia y evita favorecer algunas empresas sin embargo aquello no puede excluir totalmente un comportamiento ilegal o corrupto .

Digno de mencionar serían para el control de la elección de los proveedores los siguientes aspectos formales y materiales, de acuerdo a las experiencias del Tribunal de Cuentas de Austria :

- Desde el punto de vista formal, una documentación de los más completo posible de los distintos pasos parece especialmente importante. De ese modo será imposible que se intercambien las diferentes ofertas o que se deje alguna oferta injustificadamente de lado. Además el hecho que todas las ofertas se abran delante de una comisión al mismo tiempo evita que se pueda favorecer una empresa al comunicarla, por ejemplo, con anterioridad el precio de la competencia o que las ofertas se modifiquen o se suprimen.
- El control material deberá concentrarse especialmente a una evaluación equitativa de las prestaciones ofrecidas. Hay que prestar especial atención a las ofertas que han sido excluidas por un presunto incumplimiento de exigencias. Los candidatos deben contactarse únicamente para fines explicativos pero no para conseguir cambios en las ofertas. Diferencias considerables de los precios de las distintas posiciones - sobre todo en el caso de contratos de obras públicas- pueden ser un indicio para medidas que son conscientemente incorrectas.

En algunas casos excepcionales prestaciones pueden ser adjudicadas directamente a una empresa sin publicación previa. De acuerdo a las disposiciones austríacas, eso se aplica en casos de extrema urgencia o por razones de mantener lo en secreto o si la prestación puede ser realizada únicamente por una determinada empresa.

Se sobreentiende que esa forma de procedimiento de adjudicación se presta de forma especial para favorecer determinadas empresas por las razones que sean.

- Precisamente para ese tipo de adjudicaciones parece indicado averiguar profundamente las razones indicadas. Para ello será necesario muchas veces analizar la planificación para ese aprovisionamiento.

Ejemplo: No se podrá mantener el argumento de la urgencia de una prestación si los documentos de la planificación demuestran que la necesidad de esa prestación se conocía desde hace tiempo.

- Ciertamente había que fijarse que en el caso de una adjudicación directa se haya realizada una evaluación de los precios mediante una comparación de los precios para ese tipo de prestación.
- Si la adjudicación se realiza sin publicación previa porque sólo existe una empresa que puede realizar dicha prestación deseada, la documentación del procedimiento de adjudicación deberá contener un estudio del mercado correspondiente.

4.1.3 Adjudicación de contratos

La adjudicación de un contrato para la entrega de un bien o la realización de una prestación se realiza a base de las condiciones establecidas en la planificación y de la elección de los proveedores. Incluso si el procedimiento de la adjudicación se ha realizado aparentemente de forma correcta y no existe ningún punto de crítica la adjudicación de un contrato ofrece, sin embargo, la posibilidad de favorecer a un comisionista, de lo cual resulta una desventaja para el estado y los concurrentes.

Digno de mencionar serían para el control de la elección de los proveedores los siguientes aspectos formales y materiales, de acuerdo a las experiencias del Tribunal de Cuentas de Austria :

- El contrato difiere en cantidades y plazos fijados por los bienes o prestaciones de las cantidades y plazos planificados y publicados en la licitación.

Si la empresa ha podido contar gracias a unos acuerdos secretos que el encargo iba a ser más amplio que lo publicado en la documentación de la licitación , es de suponer que ha pedido calcular unos precios más favorables que los concurrentes y ofrecerlos.

- Modificaciones menudas del contrato original por supuestos cambios de la condiciones reales

Sobre todo en el caso de contratos de obras públicas eso puede ser un indicio que se hayan publicado intencionadamente unas cantidades incorrectas. El comisionista que había sido informado sobre la situación real podía ofrecer a un precio especialmente favorable porque pudo contar de antemano con las modificaciones del contrato.

4.1.4 Suministro, control de calidad, presentación de facturas y pago

Ya que esas funciones son las consecuencias naturales de un procedimiento de adjudicación se debería, no obstante, considerar como parte del procedimiento y por lo tanto auditarlos .

En el caso de ese tipo de funciones es preciso diferenciar, de acuerdo a las experiencias del Tribunal de Cuentas de Austria, entre la entrega de algún bien y de alguna prestación, por ejemplo, una prestación en el sector de la construcción.

- Investigaciones realizadas hasta la fecha demuestran que en el sector de aprovisionamientos de bienes las incorrecciones constatadas en el proceso del suministro, control de calidad, presentación de facturas y pago se deben presuntamente a un descuido del mandatario y no a una actitud intencionadamente incorrecta. Una de las razones para ello podría explicarse por el hecho que actitudes partidistas y dañosas en ese tipo de aprovisionamientos pueden ser detectadas por los órganos de control muy fácilmente y pueden ser atribuidos al responsable correspondiente. Sin embargo también ese tipo de adjudicaciones puede contener fallos de sistemas como una documentación deficiente de los movimientos de los bienes o la falta de mecanismos de control lo que puede reconstruirse sólo con grandes dificultades y significan simplemente un riesgo muy limitado para el mandatario.
- En el caso de la realización de prestaciones y especialmente de las en el sector de la construcción debe contarse con una probabilidad más alta de un comportamiento intencionadamente dañino o corrupto. Naturalmente es mucho más difícil comprobar si la prestación realizada concuerda efectivamente con la prestación acordada. En la mayoría de los casos será prácticamente imposible controlarlo o exigirá mucho tiempo, altas técnicas y una intensa dedicación a toda la documentación por parte de un auditor altamente especializado.

Las entidades fiscalizadoras supremas precisarán para la auditoría de esos puntos esenciales mencionadas en lo anterior - dependiendo la complejidad de los distintos procedimientos de adjudicación - cada vez más unos equipos de auditores más grandes.. Esos equipos de auditores deberían componerse de especialistas y de auditores con experiencias pertinentes.

5 Anotaciones finales

Las reflexiones presentadas son un resumen de las experiencias del Tribunal de Cuentas de Austria en la auditoría de los procedimientos de adjudicación pública. Aunque la corrupción sea muy difícil de comprobar, las entidades fiscalizadoras supremas tienen la posibilidad de llegar a conclusiones que por lo menos permiten constatar un comportamiento corrupto. El efecto preventivo yace en el hecho de auditar con alta regularidad los procedimientos de adjudicación lo que aumenta al mismo tiempo el riesgo para el corrupto de que su comportamiento corrupto sea detectado. Otra de las tareas de las entidades fiscalizadoras supremas será procurar que se implanten condiciones que inhiben el proceso de corrupción. Las exigencias a las entidades fiscalizadoras supremas van en aumento en los tiempos de un progreso técnico galopante y de una competencia creciente en los mercados. Las EFS tendrán que utilizar más recursos para poder cumplir con el papel que tienen asignado en la lucha contra la corrupción.

III. INFORMES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

1. Informe del Grupo de Trabajo 1 (Grupo de Trabajo en inglés)

Objetivos

La prevención y la detección de la corrupción son incumbencia del Ejecutivo/el Gobierno.

Sin embargo, uno de los principales objetivos de las EFS es ayudar al gobierno a prevenir y detectar la corrupción y si, durante la realización de una auditoría se detecta corrupción, la EFS debe efectuar un seguimiento y notificar el hecho a las autoridades competentes.

Puede definirse la corrupción como un acto realizado por un ocupante de un cargo público que, por acción o por omisión, no sólo causa pérdidas al gobierno sino que obtiene beneficio financiero o de otra índole. Se puede tratar de la malversación de fondos, el robo, el fraude, las ganancias irregulares, además del soborno o el cohecho, el nepotismo, etc.

La mala gestión y la ineficiencia conducen al derroche de recursos escasos y privan a los ciudadanos de los beneficios de las políticas y los programas gubernamentales. Conducen también a un aumento de la presión fiscal y de la carga de la deuda del país y afectan a su crecimiento económico. Las EFS deben poner de relieve los casos de mala gestión y de ineficiencia ante las autoridades competentes y proponer medidas correctivas para impedir que se repitan.

Causas de la corrupción:

- las demoras administrativas,
- la asunción por parte de los gobiernos de un volumen de funciones reglamentadoras mayor del que pueden manejar,
- el ámbito de discreción personal en el ejercicio de atribuciones concedidas a distintas categorías de funcionarios públicos,
- los complicados trámites para solucionar diversas cuestiones que revisten importancia para los ciudadanos en su vida cotidiana,
- la falta de integridad de algunos ocupantes de cargos públicos.

Mandato

Además de su mandato actual, las EFS deberían tener el mandato de

- a) prevenir la corrupción;
- b) auditar todos los caudales entregados por el gobierno en forma de préstamos, donaciones, subvenciones o inversiones a cualquier órgano o institución para que la EFS pueda asegurarse de que el dinero se ha gastado de forma eficaz, económica y eficiente para el fin para el que fue autorizado;
- c) auditar también los procesos de privatización y todo mecanismo regulador implantado por el gobierno con posterioridad para velar por que se salvaguarde el interés público.

Formas de hacer frente al problema

Se puede hacer frente al problema en tres etapas, a saber:

1) auditoría preventiva, 2) detección y 3) notificación.

1. Las medidas preventivas deben abarcar

- a) sugerir medidas correctivas a los gobiernos que supongan el fortalecimiento o la modificación de las normas, los reglamentos y las leyes;
- b) insistir en la total transparencia en contratos, adquisiciones, construcciones, etc., lo que debería adoptar la forma de un marco independiente para licitar y tramitar los contratos, aprobarlos y hacer los pedidos;
- c) insistir en una normativa financiera claramente definida, en la que queda incluida la elaboración de los presupuestos;
- d) insistir en la delegación de poderes apropiada y suficiente a los funcionarios públicos encargados de autorizar gastos;

- e) fortalecer los sistemas de fiscalización interna, la formación de personal local de contaduría y el acceso a la documentación de auditoría interna;
- f) realizar la auditoría de los proyectos en varias fases, como la licitación y la concesión del contrato, la evaluación de mitad de proyecto y la evaluación final;
- g) poner mayor hincapié en la auditoría de los ingresos fiscales, que son una de las fuentes de corrupción, realizando todas las verificaciones posibles de las declaraciones para incrementar la recaudación fiscal y prevenir la corrupción;
- h) determinar los ámbitos de riesgo en cierto tipo de operaciones, contratos, proyectos y adquisiciones para que la corrupción o el fraude se reduzcan todo lo posible mediante un plan de auditoría adecuado;

Además,

- i) las EFS deben facilitar que el público tome contacto con ellas para transmitirles información sobre corrupción y fraude;
- j) las EFS deben publicar su informe en el momento oportuno a través de los medios de comunicación para poner al público al corriente de sus averiguaciones, de manera que se pueda poner a la opinión pública en contra de la corrupción, de la mala gestión y de la ineficiencia.

2. Detección

La detección puede conseguirse mediante una auditoría ampliamente informada y planificada, que sea simultáneamente una auditoría de la regularidad y una auditoría de las "tres Es", para garantizar que se hayan respetado debidamente los sistemas, los procedimientos y la normativa reglamentaria.

3. Notificación

Una vez que se haya detectado la posible corrupción o el fraude, las EFS deberían notificarlo a las autoridades competentes y prestar a los organismos interesados toda la ayuda necesaria para procesar al ocupante del cargo o a la institución.

Formación

El personal de auditoría deberá poseer los títulos y aptitudes idóneos y someterse periódicamente a cursos de formación. Se podría contratar a especialistas como, por ejemplo, ingenieros, y se podría asignar a consultores para que prestaran asistencia a los equipos de auditores en los ámbitos de especialización en que fuera necesario.

Otras actividades de cooperación y medidas en el plano internacional

1. La INTOSAI debería publicar un documento sobre la experiencia adquirida en la lucha contra la corrupción por las entidades fiscalizadoras superiores que tienen competencias tanto de auditoría como judiciales.
2. La INTOSAI debería fomentar el intercambio de experiencias y la organización de seminarios en el plano regional sobre la función de las EFS en la lucha contra la corrupción y la mala gestión.
3. La INTOSAI debería fomentar la elaboración de recomendaciones entre sus miembros para que llevaran a cabo auditorías conjuntas (en determinadas condiciones) acerca de asuntos relacionados con la transferencia de capital al extranjero y la utilización de fondos públicos para la ejecución de proyectos en el extranjero.

**2. Informe del Grupo de Trabajo 2
(Grupo de Trabajo en francés)**

1 La mala gestión de los fondos públicos y la corrupción y, en general, todas las malversaciones y fraudes que mancillan la gestión de los caudales públicos, constituyen una de las causas principales de la ineficacia y el derroche de recursos y esfuerzos dedicados por el Estado, a veces con la colaboración de los donantes de fondos internacionales, para fomentar el desarrollo económico y social, así como la mejora del bienestar general. Por eso, debe concederse cierta prioridad a la lucha contra la corrupción y la mala gestión de los caudales públicos.

2 En el marco de su contribución a salvaguardar los caudales públicos, la misión principal de las EFS consiste en aplicar las medidas de fiscalización necesarias para velar, por un lado, por que se respeten las disposiciones legislativas y reglamentarias vigentes y, por el otro, para asegurarse de que los fondos públicos se utilicen y gestionen con eficacia, eficiencia y economía.

3 Teniendo en cuenta la misión general de supervisión que les corresponde, no puede cargarse a las EFS con la responsabilidad de luchar por sí solas contra la corrupción y las demás malversaciones que mancillan la gestión de los caudales públicos. Esas infracciones, tanto por su carácter penal y los medios de investigación concretos que deben movilizarse para descubrirlas y reunir las pruebas indispensables para que sean debidamente castigadas, como por el hecho de que el ámbito de la corrupción excede con mucho de la gestión de los fondos públicos, no pueden convertirse en la preocupación principal de las EFS.

4 No obstante, las EFS pueden realizar una aportación útil, en el ejercicio normal de su mandato y sus atribuciones, a la lucha contra la corrupción y la mala gestión, aunque sólo sea señalando las situaciones propicias a la comisión de esos actos y formulando las críticas, observaciones y recomendaciones pertinentes para fomentar una gestión honrada y metódica de los fondos públicos. El papel que pueden desempeñar en la materia, subsidiaria por fuerza en relación con su misión original, se complementa no obstante con el de las instituciones y órganos especializados en investigar y castigar los casos de corrupción y otros actos culposos que son una lacra en la gestión de los asuntos públicos.

5 Para poder participar eficazmente, en el marco de su mandato legal, en la lucha contra la corrupción y la mala gestión, la EFS debe ante todo elaborar un programa pertinente de verificación. Para ello, debe hacer lo siguiente:

5.1 determinar, en la materia que es objeto de su fiscalización, las causas y las situaciones que posibilitan o propician la aparición y la proliferación de esos fenómenos. Sin ser exhaustivo, se pueden citar los siguientes casos:

- las lagunas existentes en los sistemas de organización y de gestión,
- las lagunas existentes en la rendición de cuentas como obligación que debería pesar sobre todo ocupante de un cargo público,
- la concentración excesiva de poderes a nivel de ciertos puestos de responsabilidad especialmente delicados,
- las lagunas existentes en los sistemas de fiscalización y de auditoría interna,
- las deficiencias de los controles externos, que raras veces se realizan con la necesaria frecuencia ni son lo suficientemente minuciosos para permitir una mayor eficacia en la detección de las irregularidades que se hayan podido cometer,
- la falta de transparencia en la gestión de los fondos públicos,
- el exceso de reglamentaciones que rigen la concesión de autorizaciones administrativas.

5.2 determinar, teniendo en cuenta las características específicas nacionales, los sectores y ámbitos especialmente expuestos a la aparición de prácticas de corrupción o de fraudes que empañen la gestión de los fondos públicos. A título de ejemplo, en la mayoría de los países los ámbitos citados a continuación se consideran particularmente propicios:

- las compras del sector público y, en general, todas las operaciones que se enmarquen en la adquisición de bienes y servicios por el Estado o por los organismos públicos o en la realización de obras por su cuenta (organismos de obras públicas, etc.),
- las concesiones de la gestión de servicios públicos,
- las subvenciones y otras ayudas financieras públicas otorgadas a asociaciones,
- el urbanismo inmobiliario, con inclusión de las viviendas sociales y los locales comerciales,
- las actividades sujetas a licencias, permisos u otras autorizaciones administrativas previas,

- la recaudación de ingresos públicos de los contribuyentes y otros sujetos fiscales,
- los gastos de información y de relaciones públicas de las administraciones y los organismos públicos

6 Determinar las causas principales de la corrupción y la mala gestión y los sectores propicios a ellas no basta para que las EFS, en el desempeño normal de su misión, puedan contribuir eficazmente a la lucha contra esas disfunciones. Previamente deben cumplirse determinadas condiciones, a saber:

6.1 Las EFS deben tener facultades para investigar el conjunto de los fondos públicos, cualesquiera que sean los sectores de actividad o la naturaleza jurídica de los organismos que los gestionan o que se benefician de ellos.

6.2 Las atribuciones de fiscalización de las EFS deben permitirles velar por

6.2.1 el respeto de las leyes y reglamentos para descubrir las infracciones que se hayan podido cometer en beneficio de su autor o de terceros en relaciones de negocios (auditoría de la regularidad),

6.2.2 el buen empleo de los caudales públicos y la calidad de su gestión con arreglo a los criterios de economía, eficacia y eficiencia, para poder detectar en su momento indicios de mal uso intencionado de los fondos públicos (auditoría de la gestión).

6.3 La legislación que rige a las EFS debe otorgarles el mandato expreso de evaluar la calidad de las disposiciones legislativas y reglamentarias que rigen las condiciones de utilización, de gestión, de contabilización y de fiscalización de la hacienda pública, sobre todo para descubrir y señalar las deficiencias y lagunas susceptibles de posibilitar la comisión y la proliferación de actos de corrupción y de mala gestión. En ese contexto, las EFS deben prestar especial atención a las condiciones generales de gestión de los fondos públicos, a las normas de transparencia y a los mecanismos de rendición de cuentas.

6.4 Las EFS deben gozar del derecho de comunicación más amplio posible. acompañado, llegado el caso, de sanciones, para poder tener acceso sin dificultades ni demoras al conjunto de los documentos y la información necesarios para el cumplimiento de sus misiones.

6.5 Las EFS y su personal deben gozar de la independencia que es indispensable para la neutralidad, la objetividad y la eficacia de su labor (libre determinación del programa de verificaciones y la libertad de reflejar en sus informes todas las críticas, observaciones y conclusiones derivadas de sus investigaciones).

En ese contexto, se debe prestar especial atención a los siguientes aspectos:

6.5.1 las condiciones de fijación de los presupuestos otorgados a las EFS, que no deben constituir una traba al ejercicio de sus auditorías,

6.5.2 el estatuto de los miembros de las EFS, que debe garantizarles la independencia y la protección necesarias para el cumplimiento eficaz y sin restricciones de sus funciones (comprendidos los aspectos materiales).

6.6 Las EFS deben disponer de unos recursos humanos acordes con la amplitud de su esfera de competencias y la complejidad técnica de sus labores (contratación del personal apropiado en suficiente número, estatuto atractivo y motivador, medidas permanentes de formación y perfeccionamiento destinadas a dotar al personal de verificación de técnicas de investigación modernas, pertinentes y eficaces). En aquellos ámbitos en los que se precisen aptitudes especiales, sobre todo para detectar posibles fraudes, las EFS deberían ya sea disponer de sus propios expertos de alto nivel o estar en condiciones de recurrir a los servicios de expertos exteriores.

6.7 Las EFS deben estar en condiciones de asegurar la frecuencia y la intensidad suficientes de sus auditorías para incrementar con ello la probabilidad de detectar las posibles irregularidades y malversaciones que se hayan podido cometer en la gestión de los caudales públicos. La regionalización y la descentralización de las actividades de fiscalización de las EFS podría ser un medio eficaz para ello.

6.8 Las auditorías realizadas por las EFS serían más pertinentes y más actuales si se llevaran a cabo en unos plazos más cortos con relación a las actividades de gestión objeto de la fiscalización.

6.9 En el marco de sus competencias jurídicas, las EFS deberían estar encargadas de la fiscalización, o al menos vinculadas a ella, de los proyectos financiados gracias a la ayuda de los donantes de fondos internacionales.

6.10 Las EFS deben poder asegurar suficiente publicidad a los resultados más importantes de su labor, sobre todo los que revisten un carácter ejemplar.

6.11 La eficacia de la fiscalización exige que las EFS estén informadas del seguimiento de que son objeto sus averiguaciones, observaciones y recomendaciones por parte de las autoridades y los responsables a los que las eleva. Si ello es menester, y sobre todo en los casos en que los informes que transmiten quedan sin efecto durante un plazo prolongado, las EFS deben estar facultadas para dar a conocer esos casos a la opinión pública.

6.12 Las legislaciones nacionales deben facultar a las EFS a llevar directamente ante las jurisdicciones competentes los hechos susceptibles de calificación penal que hayan podido descubrir en el curso de sus investigaciones.

6.13 Las EFS deben desarrollar y mantener una estrecha cooperación con el conjunto de las administraciones y los organismos interesados en la lucha contra la corrupción y la mala gestión de los caudales públicos y, sobre todo, con las instituciones especializadas, si las hay, mediante un intercambio permanente de información y experiencias.

3. Informe del Grupo de Trabajo 3 (Grupo de trabajo en alemán)

1 Introducción

Los miembros del grupo de trabajo en alemán llegaron a la conclusión que la corrupción – en todas sus formas de presentación – tiene efectos sumamente negativos a todos los sectores del estado y que hay, por lo tanto, condenarla.

Los miembros del grupo de trabajo en alemán llegaron además a la conclusión que las EFS no pueden ni impedir ni eliminar las distintas formas en las cuales se presenta la corrupción, pero que pueden realizar importantes aportaciones para reprimirla.

Los miembros del grupo de trabajo en alemán han elaborado un catalogo de comprobaciones y conclusiones acerca del papel de las EFS en la lucha contra la corrupción.

2 Formas de presentación de la Corrupción

2.1 Comprobación

Existe una gran variedad en la cual se presenta la corrupción, como por ejemplo, fraude, malversación, hurto, subrepticio de subvenciones, falsificación de documentos, mal uso de la autoridad, acuerdos indebidos y manipulaciones en la contratación pública así como el soborno y el chantaje.

2.2 Conclusión

Se recomienda que todas aquellas EFS que opinan que la corrupción tiene un importante papel en su país, deberían como primer paso preparar un listado de todas las normas legales o demás regulaciones pertinentes al caso y deberían ventilar eliminación de lagunas legales.

3 Aplicación de criterios generales de fiscalización en el sector de la auditoría de la corrupción

3.1 Comprobación

La regularidad, la legalidad, la economicidad, la eficiencia y la eficacia son criterios generalmente reconocidos como criterios de auditoría de las EFS.

3.2 Conclusiones

Entre estos criterios de auditoría reconocidos ofrecen especialmente los criterios de regularidad y legalidad un punto de partida para aquellas auditorías que deben llevar a la detección de casos de corrupción.

4 Corrupción y legislación

4.1 Comprobación

Disposiciones legales recargadas y procesos burocráticos poco claros representan un ambiente ideal para la corrupción.

4.2 Conclusiones

En donde las EFS disponen de competencias de realizar pericias de proyectos de leyes deberían velar por una mayor orientación cívica así como por la creación de procedimientos transparentes.

5 Factores de riesgo para la corrupción

5.1 Comprobación

Algunos sectores de la administración pública son especialmente vulnerables para la corrupción, como por ejemplo, el sistema de contratación pública en general, inversiones incluyendo las obras públicas, subvenciones, permisos, concesiones, nombramientos de funcionarios públicos así como el sistema público de contabilidad.

5.2 Conclusión

Se precisa que las EFS averiguaran de forma metódica todos los sectores especialmente amenazados por la corrupción. Parece imprescindible la elaboración de normas efectivas para el sistema público de contabilidad, especialmente para proyectos que no se realizan dentro de las vías rutinarias de financiación.

6 Corrupción y el ambiente internacional

6.1 Comprobación

Debido a las interconexiones mundiales a base de los medios modernos de transporte y las técnicas de información (IT), la corrupción traspasa cada vez más las fronteras nacionales de los países donde existe corrupción.

6.2 Conclusión

Se recomienda que las EFS realizaran dentro de sus posibilidades legales un intercambio de informaciones y desarrollaran medidas coordinadas de actuación y formas adecuadas para una ayuda mútua entre las distintas EFS y que aprovecharan las posibilidades de intercambio de experiencias que ofrecen la INTOSAI y sus Grupos de Trabajo Regionales.

7 Colaboración con las organizaciones internacionales de donantes

7.1 Comprobación

La gran variedad de las distintas formas de donantes internacionales (subvencionistas y prestamistas) puede fomentar también la corrupción.

7.2 Conclusión

En la medida en la cual las EFS deben controlar las ayudas financieras, deberán focusar sus actividades de control, evitar posibles lagunas de control y detectar conflictos negativos de control. Las EFS deberán además expresar su interés de verse involucrados en el círculo de información sobre las ayudas financieras ofrecidas por donantes internacionales.

8 Colaboración de las EFS con otras entidades de control en la lucha contra la corrupción

8.1 Comprobación

Además, aparte de la EFS existe en la mayoría de los países también una serie de otras entidades de control internas y externas.

8.2 Comprobación

Se recomienda que las entidades de control - dentro de la medida de sus intereses comunes - fomentasen un intercambio de informaciones y experiencias en lo que se refiere a la lucha

contra todas las formas de corrupción. Había que prestar especial interés al hecho de evitar lagunas de control así como actuaciones paralelas.

9 Recursos para la realización de las funciones de las EFS respecto a la lucha de la corrupción

9.1 Comprobación

Las EFS requieren para su eficaz lucha contra la corrupción suficientes recursos personales altamente cualificados así como recursos materiales actuales especialmente respecto al sector de la técnica de información (IT).

9.2 Conclusión

Las EFS deberán orientar su planificación de recursos de manera que estén capaces de luchar más eficaz- y eficientemente contra la corrupción.

10 Evaluación del instrumental de control de las EFS

10.1 Comprobación

Las EFS disponen de distintos instrumentos - de acuerdo a las distintas disposiciones legales nacionales - para la realización de sus actividades de auditoría, como por ejemplo, el derecho de pedir y ver material de información, además algunas entidades tienen el derecho de realizar auditoría concomitantes y otras hasta disponen de autoridad para sancionar.

10.2 Conclusiones

Todas las EFS deberán estudiar si sus instrumentos de control para la lucha preventiva y represiva contra la corrupción son adecuados o deberían extenderse. Además, no cabe duda que los requisitos mas importantes para que las EFS puedan cumplir efectivamente con sus deberes es una formación adecuada y un aumento de las calificaciones de su personal.

11 Planificación de la auditorias en conexión con la detección de la corrupción

11.1 Comprobación

La elaboración autónoma del programa de auditoría presenta, como ya se estableció en la Declaración de Lima, un factor muy importante para la independencia de las EFS. Ello incluye también aquellos casos en los cuales las EFS se ocupan de la auditoría de casos de corrupción.

11.2 Conclusión

Las EFS deberían definir ya en el momento de la planificación de l programa de auditoría el valor relativo de las auditorías de la corrupción y de la malagestión. Además había que garantizar que ese programa de auditoría no se arriesgara por encargos externos de auditoría, como por ejemplo auditorías especiales o por haber tomado en cuenta notificaciones del público (incluyendo casos de denuncias) de forma desproporcionada.

4. Informe del Grupo de Trabajo 4 (Grupo de Trabajo en español)

ESTRATEGIAS Y MEDIDAS CONTRA LA CORRUPCION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

1 Marco Teorico

1.1 Conceptualización Previa

Diversos estudiosos de las ciencias sociales han concluido que la corrupción es un fenómeno tan antiguo como la historia de las propias sociedades humanas, que se presenta en cualquier sistema político sin importar su grado de desarrollo, que no es privativa de algún sector en particular, ni de países desarrollados o en vías de desarrollo; sin embargo en las sociedades democráticas se facilita el combate a la corrupción.

Los mismos teóricos han intentado conceptualizarla, identificar sus causas y, fundamentalmente, proponer diversas medidas para combatirla. Así, encontramos en la prolija literatura que sobre la materia se ha bordado, afirmaciones en el sentido de que la corrupción es un modo particular de ejercer influencia; influencia ilícita, ilegal e ilegítima, sobre todo en referencia al funcionamiento de un sistema y, en particular, a su modo de tomarse decisiones.

En realidad, a nuestro juicio, lo importante no es su definición sino que ante sus efectos identificar sus causas determinando sus posibles soluciones. La corrupción produce una ineficiencia burocrática generalizada y, sobre todo, pone en peligro la legitimidad de las propias organizaciones estatales. Así también el fenómeno produce en el pueblo una perniciosa "cultura de la corrupción".

2 La corrupción en la Administración Pública

2.1 Condiciones que motivan su aparición

Existe un enorme listado de condiciones que motivan o propician la corrupción, entre otros los que a continuación se indican:

1. La excesiva concentración o centralización de facultades en órganos centrales de la administración pública.

2. Sobreregulación y desorden administrativo.
3. La persistencia de lagunas u omisiones en los marcos jurídicos que regulan la prestación del servicio público.
4. La falta de acceso legítimo a las oportunidades de movilidad.
5. La falta de sistemas de control suficientes, eficaces y precisos.
6. Bajos niveles de ingreso de los servidores públicos.
7. La insuficiencia de programas educativos que transmitan en los niños y jóvenes el respeto a la legalidad y un espíritu de servicio desinteresado hacia su país. Sobre todo una falta de cultura de control y de fiscalización.
8. Inadecuados procesos de selección de personal administrativo.
9. Excesiva discrecionalidad de los servidores públicos en la toma de decisiones.

Toda esta problemática es aplicable a cualquier modalidad que adopte la corrupción, incluida la llamada corrupción gubernamental o administrativa, es decir, aquella realización de conductas que violentan la estructura normativa que rige el funcionamiento del aparato burocrático.

2.2 Áreas sensibles a la corrupción

- Adquisición de Bienes y Servicios.
- Obras Públicas.
- Licencias, permisos y concesiones.
- Relaciones laborales.
- Subsidios y subvenciones.
- Recaudación fiscal.
- Manejo de los productos financieros.

3 Aspectos generales a considerar para hacer frente a la Corrupción Administrativa

Del análisis de las experiencias internacionales, surgen diversos aspectos que se estiman deben de ser considerados para hacer frente a la corrupción administrativa, como:.

- Contar con leyes anticorrupción para evitar vacíos o lagunas, o la excesiva discrecionalidad que fomenta la corrupción.
- Fortalecer una cultura anticorrupción, tanto en la Educación formal, como en la Capacitación.
- Convertir esta lucha en una prioridad del gobierno, estableciendo esquemas o programas específicos para enfrentar la corrupción.
- Fondos suficientes para emprender acciones tendientes a erradicar la corrupción.
- Involucrar a los sectores de la sociedad - Participación ciudadana.
- Publicar los resultados a través de los medios de comunicación.
- Fortalecer los órganos de control; nuevas culturas administrativas que fomenten la transparencia de gestión y fortalecimiento de los sistemas de información internacional.
- Descentralizar.
- Simplificar.
- Tratados y acuerdos bilaterales y multilaterales de asistencia y cooperación contra la corrupción.
- Excepcionamiento del secreto bancario.
- Profesionalización de servidores públicos.
- Evitar impunidad.
- Código de Ética de los Servidores Públicos.

- Desarrollo de técnicas de auditoría tendientes a combatir la corrupción.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1 Fomento de la Cooperación Internacional

Es conveniente fortalecer la cooperación internacional como un instrumento para hacer frente a la corrupción administrativa, básicamente, en las siguientes materias:

- a) Intercambio de experiencias de las EFS y de los organismos internacionales que las agrupan
- b) La capacitación en las EFS
- c) Celebración de acuerdos internacionales que fomenten practicas anticorrupción
- d) Participación de organismos internacionales que apoyen institucional, técnica y financieramente a las EFS, así como a programas que tiendan a combatir la corrupción administrativa

2 La Etica en la Función Pública

- Formación y capacitación de los servidores públicos en general y de las EFS en particular de forma de dignificar la función pública
- Establecimiento de normas de conducta para el cumplimiento de la función pública así como de mecanismos para hacer efectivo dicho cumplimiento
- Establecimiento de sistemas de declaración patrimonial de los funcionarios públicos con determinado nivel de responsabilidad
- Apoyo a la tarea de la INTOSAI en la Comisión Permanente de Normas de Auditoría, particularmente, por lo que corresponde al código de ética

3 Eficacia y Transparencia

Como medidas para fomentar la eficacia y transparencia de la actuación de las EFS, se sugiere lo siguiente:

- a) Comunicar y publicar oportunamente las actuaciones de las EFS.
- b) Apoyar la implantación de sistemas integrales de administración contable, financiera y presupuestal.
- c) Asegurar que las actuaciones de las EFS sean oportunas de tal manera que la posteridad de su intervención no fruste sus resultados.
- d) Fomentar la simplificación de los procedimientos administrativos en el sector público.

4 Colaboración interinstitucional contra la corrupción

Habida cuenta que la lucha contra la corrupción no es cometido exclusivo de las EFS sino de varias instituciones públicas, se sugiere:

- 1) Establecer medidas de colaboración entre los distintos órganos implicados en el combate a la corrupción y la mala gestión.
- 2) Diseñar un marco jurídico preciso de actuación de los órganos de control Externo y de control Interno de forma de mantener su independencia, evitar duplicación de tareas y garantizar un mejor resultado en el combate a la corrupción y a la mala gestión.
- 3) Procurar el oportuno traslado de las actuaciones de auditoría a los órganos jurisdiccionales competentes.

5 Participación y Atención Ciudadana

- a) Se deberá procurar a la ciudadanía el acceso a diversos mecanismos para emitir su propia percepción sobre el desempeño gubernamental.
- b) El examen de las opiniones, quejas y sugerencias de los usuarios debe convertirse en un proceso sistemático para la solución o prevención de problemas, y para evitar que se conviertan en recurrentes o permanentes.

- c) Se buscará una participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que reciba una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas.
- d) Se promoveran campañas que fomenten el conocimiento de la ciudadanía de las funciones de las EFS.
- e) Se procurara reforzar los sistemas educativos, para inculcar en la ciudadanía como uno de sus grandes valores el respeto a la honradez.

IV. RESUMEN

Todos los grupos de trabajo enfocaron el tema en discusión de forma diferente y los resultados de los grupos de trabajo estaban estructurados de manera diferente pero sin embargo todos los resultados tenían múltiples factores en común.

Los participantes de los distintos grupos de trabajo acordaron que la corrupción aparece en grandes variedades, como por ejemplo, malversación, hurto, fraude, soborno, chantaje, obrepción de servicios (subvenciones), falsificación de documentos, abuso de autoridad, acuerdos ilícitos y manipulaciones en los procedimientos de adjudicación.

Como causas de la corrupción se mencionaron como resultado del análisis los siguientes puntos:

- excesiva concentración o centralización de competencias,
- puntos débiles en los sistemas de organización y administración,
- normas legales en exceso, poco claras o falta de las mismas
- falta de mecanismos suficientes, eficientes y efectivos de control interno y externo
- transparencia insuficiente en la gestión presupuestaria y economía gubernamental
- márgenes de discrecionalidad demasiado amplias en lo que se refiera a la concesión de permisos
- integridad personal insuficiente de alguno funcionarios
- malas condiciones económicas de los funcionarios

Los participantes nombraron los siguientes sectores como especialmente afectados por la corrupción y la mala gestión:

- procedimientos de adjudicación pública de el sistema de adquisición (suministro de bienes y prestación de servicios)
- inversiones incluido la construcción de obras públicas
- concesión de subvenciones
- concesión de permisos, autorizaciones y licencias
- exacción, recaudación y calculo de impuestos
- desvinculación de servicios públicos
- contratación de personal

Los participantes compartían la opinión que la lucha contra la corrupción no forma parte de las tareas principales de las EFS, pero que su colaboración en la lucha contra la corrupción y mala gestión es de especial interés.

Para poder cumplir con ese encargo las EFS deberían disponer de los siguientes criterios:

- independencia de las EFS (personal y presupuestaria)
- competencia de auditoría en todos los sectores públicos y de la totalidad de ingresos y gastos públicos
- competencia para auditorías de eficacia, regularidad y legalidad
- involucración de las EFS en el peritaje de leyes y elaboración de directrices eficaces para la contabilidad pública
- competencias para la evaluación de la calidad de normas legales para la gestión presupuestaria y economía gubernamental (por ejemplo, rendición de cuentas, transparencia)
- elaboración independiente de sus programas de auditoría
- derecho a auditar in situ
- personal adecuada- y suficientemente pagado y cualificado

Los participantes acordaron unanimemente que la lucha contra la corrupción y mala gestión se podría apoyar esencialmente con las siguientes medidas y elaboraron las siguientes recomendaciones.

- INTOSAI debería velar por un intercambio bilateral y multilateral de experiencias y por la celebración de seminarios a nivel regional acerca del tema del papel de las EFS en la lucha contra la corrupción y la mala gestión.

- La colaboración internacional en el sector de la lucha contra la corrupción debería intensificarse a nivel de INTOSAI y de los Grupos Regionales de Trabajo.
- Las EFS deberían ser involucrados en el control de todo tipo de ayudas financieras especialmente en el caso de proyectos sufragados por fondos de donantes internacionales.
- Las EFS deberían conseguir un intercambio permanente de experiencias e informaciones así como una estrecha cooperación con todas las entidades e instituciones administrativas nacionales que están involucrados en la lucha contra la corrupción a mal gestión y deberían mantener el contacto con todas las instituciones de control. Para ello serían preciso una actuaciones coordinadas y ayuda mútua a nivel de las autoridades públicas.
- Mediante unos recursos personales adecuadamente cualificados y unos equipos técnicos modernos(tecnología informatizada) las EFS deberían disponer de todas las posibilidades de enfrentar los desafíos de mal lucha contra la corrupción y la mal gestión.
- Los funcionarios deben adquirir en continuos cursos de capacitación y formación los conocimientos necesarios para poder enfrentar las demandas de la lucha contra la corrupción y al mal gestión.
- Se deberían elaborar unas normas de comportamiento (código de ética) para las actividades en el servicio público y se debería controlar su cumplimiento.
- Los resultados del trabajo (informes de auditorías) de las EFS deberían publicarse de formas debida.
- El cumplimiento de las recomendaciones expresadas en los informes de auditoría debe ser controlado (auditorías follow-up).

- La legislación nacional debería autorizar a las EFS de pasar casos de relevancia criminal directamente a los órganos de la jurisdicción.
- En la opinión pública debería aumentar la conciencia por los altos daños sociales que causa la corrupción..

Los participantes subrayaron que las disertaciones y los debates que se sucedieron y la labor en los grupos de trabajo proporcionaron sugerencias sumamente útiles para la labor de las EFS en la lucha contra la corrupción y la mala gestión en sus respectivos países y dejaban esperar un mayor acceso a las auditorías.

El tema despertó gran interés no sólo entre los participantes de los países de Europa Central y oriental que atravesaban un periodo de reformas, sino también en los participantes de los demás países. El 12º Seminario de las Naciones Unidas/INTOSAI tuvo gran resonancia entre los participantes sobre todo por la gran calidad técnica de las aportaciones, la esmerada organización de la reunión y las amplias oportunidades para intercambiar experiencias y opiniones.

Los participantes recomendaron que se fomentara e intensificara el intercambio de información en esta esfera y que se divulgaran los resultados del Seminario y se distribuyera el informe del Seminario a todos los Miembros de la INTOSAI.

Los participantes opinaron que el 12º Seminario Naciones Unidas/INTOSAI había sido extremadamente útil para su trabajo y reconocieron unánimemente la necesidad de celebrar otros seminarios sobre el tema de la auditoría financiera, para poder hacer frente más adecuadamente a la mayor necesidad de conocimientos especializados que va unida a la evolución de las funciones de auditoría.

V. ANEXOS

1. Naciones Unidas

ÍNDICE

- I. El ímpetu de la conferencia sobre la función de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la lucha contra la corrupción y la mala gestión
- II. La importancia crítica de la lucha contra la corrupción y la mala gestión
- III. Las medidas adoptadas por las Naciones Unidas para luchar contra la corrupción y la mala gestión en el seno de la Organización
- IV. La experiencia de las Naciones Unidas en ayudar a los países en desarrollo a luchar contra la corrupción y la mala gestión

I. El ímpetu de la conferencia sobre la función de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la lucha contra la corrupción y la mala gestión

Muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo, cuentan con una larga tradición de corrupción y mala gestión en todo su sector público. Al ser necesario detectar y denunciar la corrupción y la mala gestión en los servicios estatales y las entidades del sector público, así como en las organizaciones internacionales, para poder consolidar y mantener la confianza y el apoyo públicos, la lucha contra la corrupción y la mala gestión es en la actualidad tema de renovada atención en casi todo el mundo. Así pues, en 1990, y a raíz de un gran fraude en el que estuvieron mezcladas importantes empresas como Continental Illinois, E.S.M. Government Securities, E.F. Hutton y ZZZ Best, la publicación titulada *The Wall Street Journal of Accounting* comentaba: "Es interesante observar que una proporción considerable del fraude supone la anulación o derogación por parte de los ejecutivos de las normas empresariales de control vigentes. El 'informe Treadway' cita la anulación de normas por los ejecutivos como una de sus principales preocupaciones"¹. Los artículos aparecidos en esa publicación dan una idea de muchos de los casos de fraude que el Congreso de los EE.UU. y el público en general habían atribuido a los "denominados fracasos de auditoría".

En las Naciones Unidas, las principales funciones de supervisión interna de la Secretaría las llevaba a cabo hasta 1993 una dependencia del Departamento de Administración y Gestión. No obstante, en septiembre de 1994 la Asamblea General creó otra dependencia, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI), con el mandato de prestar al Secretario General toda una serie de servicios de supervisión, consultoría de gestión, evaluación de programas, vigilancia, inspección e investigación. En Noviembre de 1994, el CIAT organizó en el Ecuador la Mesa Redonda Internacional de Transparencia sobre la Corrupción. En marzo de 1996, los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos convinieron en aprobar una Convención Interamericana contra la Corrupción. En la actualidad, la Asamblea General estudia la posibilidad de aprobar una Declaración de las Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales. Además, la Asamblea General ha pedido al Departamento de Apoyo al Desarrollo y Servicios de Gestión que asuma una función rectora en los referente a ayudar a los Estados Miembros a reducir los pagos ilícitos en las transacciones comerciales.

El 7 de octubre de 1996, en Sudáfrica, el Secretario General del Partido del Congreso Nacional Africano dijo que "los alegatos de corrupción causan un inmenso dolor al ANC" y añadió: "Nos hacemos cargo perfectamente del daño que la corrupción hace a un partido y a

¹ Lee Berton y Jonathan B. Schiff: Wall Street Journal on Accounting, Richard O. Irvin, 1990, página 126.

un país". El Sr. Themba Sono, profesor de ciencias económicas en la Universidad de Witswatersrand, observó: "No quisimos cambiar un gobierno blanco corrupto por nuestros propios corruptos. Hay algunos que pretenden creer que lo que está pasando no es otra cosa que los dolores de parto de la democracia, y eso es muy peligroso".

El tema de la conferencia "La Función de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la Lucha contra la Corrupción y la Mala Gestión" es, pues, un tema oportuno e importante para que lo examinen los profesionales de la auditoría.

II. La importancia crítica de la lucha contra la corrupción y la mala gestión

La corrupción en la gestión de los asuntos públicos, es decir, el abuso del poder público en beneficio propio, socava el desarrollo económico. Allí donde es generalizada, no sólo amenaza al crecimiento y la equidad económicos a largo plazo, sino que pone en peligro a la propia democracia estable. En la labor del PNUD relacionada con el desarrollo humano sostenible se ha postulado que, para lograr un desarrollo sostenible, es preciso que se den determinadas circunstancias. En primer lugar, exige una adopción de decisiones prudente, de ámbito nacional y con visión de futuro. En segundo término, exige que se utilicen de forma óptima los recursos disponibles. En tercer lugar, precisa de una dirección con principios que goce de la comprensión y el apoyo de la población.

El general Obusezuh Abasanjo, Presidente del Foro de Dirigentes de África, en su intervención ante la Mesa Redonda Internacional de Transparencia sobre la Corrupción, observó acertadamente que la corrupción perjudica al desarrollo social y económico de diversas formas. Se toman decisiones que son irracionales, cortas de miras y motivadas no por la necesidad, sino por la avaricia. Se derrochan los recursos al aprobarse proyectos no atendiendo a su idoneidad, sino al rendimiento que podrán aportar a los que adoptan las decisiones. El orador subrayó que una administración corrupta pierde rápidamente la confianza de su pueblo, al que invade el cinismo y queda inmune al liderazgo.

Debe existir un amplio marco de rendición de cuentas que conlleve delimitar con toda claridad las responsabilidades y atribuciones en el gobierno; sería preferible que este marco se estableciese mediante legislación. Debe imponerse a los funcionarios del gobierno la obligación legal de actuar con prudencia y de servir el interés superior del gobierno y del público. Corresponde al gobierno y a los cuadros directivos en general la función primordial de asegurar un comportamiento correcto. En relación con todas las funciones y responsabilidades asignadas, debe existir alguna forma de rendición de cuentas (es decir, de informar acerca de la forma en que se han desempeñado esas funciones). Por lo que se

refiere a la deontología, los funcionarios deben notificar que han tomado las medidas pertinentes para asegurar que en la entidad de la que están a cargo exista una cultura y un comportamiento aceptables. Incluso si no se opta por la legislación, el gobierno debe informar de algún modo sobre las medidas adoptadas y los logros alcanzados para establecer y mantener la integridad en el sector público, lo que podría consistir en un Código de Conducta en toda regla que cada funcionario tendría que firmar una vez al año, sumado a la labor del servicio de auditoría interna, o de la propia administración, para velar por el cumplimiento del Código de Conducta.

Por lo tanto, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben participar en el empeño de detectar e informar de la corrupción y la mala gestión en las entidades del sector público que auditen. Si las expectativas se plasman en forma de legislación, la función de las Entidades Fiscalizadoras Superiores puede consistir en una labor de fiscalización de la conformidad (auditoría de la regularidad) para determinar el grado en que se cumplen las disposiciones de rendición de cuentas.

La esencia de la auditoría consiste en la independencia y la competencia. Por lo tanto, una Entidad Fiscalizadora Superior debe ser independiente de las entidades gubernamentales que estén sujetas a auditorías. Además, debe rendir cuentas al órgano legislativo. Debe dotarse a la Entidad Fiscalizadora Superior de profesionales cualificados que posean no sólo los conocimientos técnicos pertinentes, sino también buen criterio. La independencia y la calidad deberían reflejarse en informes de calidad y dar credibilidad a las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Sin embargo, en numerosos países distan mucho de estar garantizadas. Por ejemplo, en algunos casos los gobiernos pueden elegir y designar a los jefes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. En consecuencia, las instituciones tal vez no tengan la independencia necesaria para rendir cuentas debidamente. En otros casos, aunque la EFS esté dispuesta a hacer todo lo que sea necesario, tal vez no reciba los medios (es decir, los recursos financieros y humanos) precisos para llevar a cabo la labor que se espera de ella.

Sean cuales fueren las circunstancias, la Entidad Fiscalizadora Superior puede desempeñar un papel importante en la lucha contra la corrupción y la mala gestión. El jefe de una Entidad Fiscalizadora Superior puede denunciar con firmeza la corrupción y la mala gestión. Una Entidad Fiscalizadora Superior puede "enseñar con el ejemplo", elaborando y recomendando un Código de Conducta pertinente y redactando normas de auditoría. Si el marco legislativo de las actividades gubernamentales carece de disposiciones relativas a "actuar con honradez y de buena fe", es un asunto que habría que denunciar. Es difícil, aunque no imposible, imaginarse que un gobierno no apoyase públicamente ese tipo de postura. Si esas disposiciones legislativas ya existen, la Entidad Fiscalizadora Superior debe estudiar la

posibilidad de realizar auditorías para comprobar el grado de cumplimiento de tales disposiciones. Poner los resultados de la auditoría en conocimiento del público sería sumamente delicado. No obstante, hay formas de abordar la presentación de informes sobre casos de corrupción y/o de mala gestión (p.ej.: dando a conocer la índole del problema, sus repercusiones y sus probables causas, sin nombrar a nadie públicamente, etc.). Puede que una Entidad Fiscalizadora Superior desee examinar la naturaleza y la magnitud de la rendición de cuentas y presentación de informes al legislativo por el gobierno sobre las medidas que ha adoptado para reducir los casos de corrupción y mala gestión.

El jefe de una Entidad Fiscalizadora Superior debe ser un modelo de comportamiento correcto. Los auditores precisan cierta formación jurídica especializada. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deberían intervenir en diversos grados y de distintas formas en la detección y la denuncia de casos de corrupción y mala gestión. La Entidad Fiscalizadora Superior puede intervenir de varias maneras: desde denunciar públicamente la corrupción y la mala gestión hasta fiscalizar directamente y notificar los casos detectados. En los países que sufren graves limitaciones financieras, reviste incluso más importancia que las Entidades Fiscalizadoras Superiores desempeñen una función principal y directa en la tarea de ayudar a velar por que los fondos públicos se gasten con honradez y eficacia. Su participación activa en la lucha contra la corrupción y la mala gestión es crucial para fortalecer el proceso democrático.

Por tradición, la labor de las Entidades Fiscalizadoras Superiores se ha dirigido principalmente a la aportación de pruebas y la evaluación independientes de la exactitud de los estados financieros de organizaciones gubernamentales y a la lucha contra la corrupción y la mala gestión. Poco a poco, los auditores se han ido alejando de las auditorías exclusivamente financieras, cuyo objetivo es verificar si los estados financieros son exactos y han sido preparados de conformidad con principios contables generalmente aceptados. El ámbito de la labor del auditor se ha ampliado para incluir las auditorías operativas, en las que se evalúan la eficiencia y la eficacia de la utilización de los recursos, y las auditorías de la regularidad, en las que se determina si se han cumplido todos los requisitos legales y reglamentarios.

En el decenio de 1990, las responsabilidades y funciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores se han ampliado nuevamente. Actualmente es cada vez más común esperar que los auditores de organizaciones del sector privado en los países desarrollados detecten y notifiquen no sólo los errores significativos en los estados financieros, sino también los casos de corrupción administrativa. En el sector público, la fiscalización se ha ampliado y ya incluye la pertinencia de las cuestiones éticas derivadas de decisiones y prácticas gubernamentales,

sobre todo cuando los gobiernos se apartan de los criterios morales y los valores sociales predominantes. En todos los gobiernos existe la apremiante necesidad de un organismo público de control eficaz que luche contra la corrupción y la mala gestión.

III. Las medidas adoptadas por las Naciones Unidas para luchar contra la corrupción y la mala gestión en el seno de la Organización

Una de las grandes innovaciones de las Naciones Unidas ha sido la implantación progresiva de un nuevo Sistema Integrado de Información de Gestión (SIIG), con el que se pretende con el tiempo disponer de acceso directo en línea a la situación de todas las transacciones financieras, la información relacionada con el personal y los datos sobre viajes y compras en un sistema integrado que abarcará a unos 8500 funcionarios en lugares de destino en todo el mundo. El SIIG automatiza los reglamentos y reglamentaciones en virtud de los cuales se adoptan miles de decisiones financieras y de personal. Comprueba automáticamente los reglamentos y las condiciones exigidas para tener derecho a determinadas prestaciones. Con arreglo a este sistema:

- toda variación de las prestaciones calculadas por el sistema debe ser registrada por un funcionario que tenga acceso a un medio de invalidación;
- el nombre del funcionario responsable de todo trámite realizado en un documento de personal o financiero queda registrado en el archivo histórico del sistema;
- no se pueden introducir obligaciones en el sistema sin un documento previo de compromiso de fondos debidamente autorizado;
- todas las operaciones se pueden auditar en línea ya que toda la documentación figura en la base de datos en línea;
- los puestos de personal no pueden cubrirse en más de un 100% (excepto en el PNUD);
- todas las operaciones financieras propuestas deben tener una cuenta presupuestaria válida y deben superar las pruebas de suficiencia de fondos en la fase previa al compromiso;

- solamente los funcionarios de mayor rango de la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General pueden anular las validaciones de suficiencia de fondos.

Desde el punto de vista de los auditores, el SIIG ha brindado las siguientes ventajas:

- ha acelerado el programa de examen de las auditorías de cumplimiento al asegurar sistemáticamente el cumplimiento de los reglamentos y reglamentaciones vigentes por parte de los administradores.
- ha creado una pista de auditoría más asequible y ha reducido el trabajo de campo al asegurar que todos los contratos, anotaciones contables, facturas, trámites de personal, etc., figuran en el sistema y son accesibles en línea a los auditores;
- ha limitado estrictamente la utilización de anulaciones y ha reducido su abuso al dejar constancia del nombre del usuario cada vez que se crea o modifica un documento. Puede considerarse que la reducción del abuso de las anulaciones es una de las características más importantes del nuevo sistema desde el punto de vista de los auditores.

El proceso de reforma y de mejor rendición de cuentas iniciado en el seno de la Secretaría exigió también un replanteamiento del papel y el ámbito de las funciones de supervisión. Si bien es cierto que los cuadros directivos internos han adoptado una firme postura para tratar de reducir la mala gestión y el uso abusivo de los recursos internos de las Naciones Unidas, también la Asamblea General ha tomado una actitud resuelta al exigir a la Organización que luche contra la corrupción y la mala gestión.

Hasta 1993, correspondía desempeñar las principales funciones de control interno de la Secretaría a dependencias pertenecientes al Departamento de Administración y Gestión (DAG). Como "consecuencia de denuncias (de mala gestión) y casos demostrados de actuaciones indebidas, los Estados Miembros expresaron su preocupación por la forma en que las Naciones Unidas administraban sus recursos y criticaron la insuficiencia de sus controles internos que, en ocasiones, eran totalmente inexistentes". En consecuencia, como ya se ha mencionado en la primera sección, la Asamblea General creó un nuevo órgano, es decir, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI).

Una característica notable de la OSSI es su alto grado de independencia. La OSSI no depende del Departamento de Administración y Gestión, como dependían antes las funciones

de auditoría interna, evaluación y seguimiento de programas. Material y orgánicamente, es independiente del Departamento de Administración y Gestión. En la práctica, la OSSI amplía el papel tradicional de los auditores internos, que, típicamente, rinden cuentas a la administración y dependen de ella. Aunque la Oficina queda bajo la autoridad directa del Secretario General, la Asamblea General exige a la OSSI que proceda con independencia operativa en el desempeño de sus funciones. Ningún funcionario de la Secretaría puede prohibir a la OSSI que lleve a cabo una labor que quede dentro de la esfera de sus competencias. Cabe destacar que los informes de la OSSI han de "transmitirse" sin modificación alguna a la Asamblea General bajo portada de una nota del Secretario General. Cada año, la OSSI presenta a la Asamblea General (por conducto del Secretario General) un informe analítico y resumido de sus actividades durante el año en el que se ponen de relieve todos los problemas, los abusos y las deficiencias importantes relacionados con la administración de programas u operaciones, así como recomendaciones sobre medidas correctivas. El informe cita también los casos en que se han dejado de aplicar esas recomendaciones.

El jefe de la OSSI se reunió con el Comité del Sindicato del Personal y declaró lo siguiente:

- Todo funcionario que se presente con quejas, críticas e información sobre mala gestión, despilfarro y abusos contará con la plena protección de su oficina; y
- Se dirigiría personalmente a los supervisores para garantizar que los funcionarios no sufrieran represalias por suministrar información a la OSSI.

La OSSI se esfuerza por crear un entorno protector y propicio para los que estén dispuestos a denunciar irregularidades y cuenta con un servicio telefónico permanente y confidencial para recibir información del personal sobre abusos, despilfarro, mala gestión, fraude y otras formas de corrupción. A principios de 1996 empezó a distribuir un boletín de noticias para informar periódicamente al personal sobre cuestiones relacionadas con la supervisión. La campaña "Alerta de fraude: servicios de transferencia de dinero que estafan al usuario" informaba sobre los métodos que algunos especuladores fraudulentos utilizan para engañar a los funcionarios y los alertaba sobre los riesgos de una estafa internacional que suponía el pago de un depósito en concepto de adelanto.

Con la creación de la OSSI, la tradicional función de auditoría interna se bifurcó en dos direcciones, a saber, las auditorías de la gestión y la aplicación:

- (i) Auditorías de gestión: Los dos tipos de auditoría clásicos, las auditorías financieras y las de conformidad, se han complementado actualmente con un mayor hincapié en la auditoría de la gestión, que se concentra en la economía, eficiencia y eficacia de las operaciones, sistemas y procedimientos. Se añadió una nueva sección, la Sección de Consultoría de Gestión, a la División de Auditoría y Consultoría de Gestión (DACG), que ha adoptado la norma de incluir una perspectiva de auditoría de la gestión en todas las principales asignaciones de auditoría. Se da más importancia a prevenir los problemas antes de que ocurran.

No obstante esta nueva función, la OSSI no participa en la adopción de decisiones administrativas. Tal y como se señala en el Informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión en el sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/95/2), si bien los servicios de supervisión interna y gestión brindan un estímulo crítico, los cuadros directivos, el personal de programas y otros cuadros del personal deben asumir evidentemente la parte más importante de las responsabilidades de rendición de cuentas y rendimiento en la Organización. En las Naciones Unidas, los auditores han empezado a asumir un papel más directo en los análisis encaminados a prevenir los abusos y examinar los procedimientos.

- (ii) Aplicación: En el mandato de la OSSI se ha dado más importancia a la aplicación de las recomendaciones de la auditorías. Hasta hace poco, las asignaciones de auditoría se cerraban en el momento en que la entidad auditada aceptaba una recomendación. Con el nuevo método, se supone que los gerentes de programas han de velar por el pronto cumplimiento e informar trimestralmente a la OSSI sobre el estado de aplicación. Las asignaciones de auditoría se cierran únicamente cuando la DACG tiene pruebas fehacientes de que se han aplicado todas las recomendaciones.

IV. La experiencia de las Naciones Unidas en ayudar a los países en desarrollo a luchar contra la corrupción y la mala gestión

La experiencia de las Naciones Unidas en ayudar a los países en desarrollo a luchar contra la corrupción y la mala gestión abarca más de cuatro decenios de actividades de ayuda y perfeccionamiento de la gestión de la hacienda pública en países en desarrollo. Muchas de las circunstancias que han conducido al despilfarro, el fraude y el abuso en los países en desarrollo no están forzosamente relacionadas con los sistemas, sino con las personas. La falta de capacitación, la remuneración deficiente y, por supuesto, las políticas son algunas de las causas de la desintegración de la rendición de cuentas y la buena administración.

En los países en desarrollo, los abusos y la mala gestión se producen en las mismas esferas que en los países desarrollados, por ejemplo, en las compras, las aduanas y la administración fiscal, y el ascenso y la selección de personal. No obstante, existen ciertas esferas de corrupción y despilfarro que, por su propia naturaleza, ocurren con más frecuencia en los países en desarrollo. En esos países, por ejemplo, las restricciones del cambio de divisas suelen ser más estrictas. También tienen acceso a proyectos con financiación extranjera, que pueden brindar oportunidades a algunos privilegiados para trasladarse fuera del país para recibir capacitación y asistir a reuniones.

A. La corrupción y la mala gestión en proyectos financiados fuera del marco del presupuesto nacional

Se recurre a la financiación de proyectos fuera del marco del proceso de consignación de créditos presupuestarios nacionales cuando los donantes se percatan de que la ejecución de los programas se ve restringida por la insuficiencia de los mecanismos de ejecución gubernamentales. Los donantes encauzarán sus fondos hacia una organización no gubernamental (ONG) o una dependencia de ejecución de proyectos independiente. La financiación de esos proyectos por los donantes se podrá llevar a cabo realizando transferencias directas a cuentas bancarias comerciales. Asimismo, los grandes donantes también pueden convencer al gobierno para que realice sus pagos de contraparte en forma de transferencias mensuales directas a las cuentas bancarias comerciales.

La definición de "caudales públicos" en la legislación de hacienda pública del gobierno anfitrión suele limitarse a los créditos consignados para el presupuesto nacional. La legislación de la función pública que dispone que se juzgue a los funcionarios públicos por malversación o apropiación indebida de caudales públicos adopta la misma definición. Los funcionarios públicos se hacen plenamente cargo de esta limitación del procesamiento judicial, especialmente en la medida en que se aplica a los fondos de los donantes depositados en las cuentas bancarias comerciales de los servicios de ejecución de proyectos y las ONG.

Los funcionarios públicos a los que se destina a servicios de ejecución de proyectos y ONG en calidad de contrapartes directos, y que se apropian indebidamente de fondos, saben que es poco probable que se les procese judicialmente. Pruebas muy firmes basadas en presunciones indican que estos funcionarios públicos, y otros empleados de los Organismos de Ejecución, efectivamente malversan fondos. Por el carácter de bienes fungibles de los fondos malversados resulta imposible analizar si pertenecen al donante o al gobierno.

La Oficina del Auditor General, o Tribunal de Cuentas, tiene la obligación legal de auditar las contribuciones de contraparte del gobierno. La Oficina carece de personal suficiente y, para obtener personal cualificado, compite con un gran número de dependencias de ejecución de proyectos financiadas por donantes en las que las diferencias de sueldo pueden alcanzar un factor de 1 a 20 (a favor de los empleados en un proyecto financiado por donantes). Además, el personal del Auditor General ha de confiar en estados financieros y anotaciones y registros cuyo acceso está controlado por personal no gubernamental que queda fuera de su jurisdicción, o por funcionarios públicos de contraparte cuya motivación para cooperar tal vez no sea excesiva.

En este caso no es recomendable ampliar la función de la Entidad Fiscalizadora Superior. Más bien, los países e instituciones donantes deben reducir el uso de transferencias que no pasen por el proceso presupuestario nacional. Es cierto que en muchos países en desarrollo los programas de desarrollo financiados por donantes rebasan la capacidad de absorción de unas instituciones gubernamentales débiles. Aunque sea tentador aumentar la ejecución de programas financiados por donantes mediante la transferencia directa de fondos a lo que básicamente son cuentas bancarias privadas, el resultado puede ser contraproducente. Puede que funcionarios públicos malversen los recursos destinados a apoyar los objetivos nacionales de desarrollo y que la sociedad civil no se beneficie en la medida prevista.

Efectivamente, los futuros programas de desarrollo podrían verse en peligro si la malversación llegara a conocimiento de los contribuyentes en los países donantes, lo que posiblemente negaría el acceso de la sociedad civil a esos recursos de desarrollo en el porvenir. Dada la limitada capacidad de los Auditores Generales de auditar los fondos de contraparte de los gobiernos y la probabilidad muy reducida de que los funcionarios públicos que se hayan apropiado indebidamente de fondos sean procesados, los donantes deben evitar las transferencias de fondos fuera del proceso de consignaciones de créditos gubernamentales del país anfitrión.

B. La corrupción y la mala gestión en la esfera de la capacitación en el extranjero

El desarrollo de los recursos humanos y la inversión en el capital humano son, sin ninguna duda, esenciales para el futuro tanto de los países en desarrollo como de los desarrollados. Ahora bien, el despilfarro y el abuso de los valiosos y limitados recursos de formación de que disponen los países en desarrollo resultan bastante frecuentes. El despilfarro va desde enviar a un importante alto cargo gubernamental (p. ej.: enviar a un funcionario con poca o ninguna experiencia en auditoría y sin formación en informática a una conferencia sobre auditoría o informática) a una reunión internacional para la que hubiera resultado más productivo elegir a

alguien con formación técnica. Un funcionario substantivo o técnico puede aprovechar más eficazmente la capacitación para su trabajo y posiblemente realizará una contribución más sustancial a las actuaciones de la reunión.

En el contexto de las auditorías de la gestión en las que se hace un firme hincapié en la economía, la eficiencia y la eficacia de las actividades, el despilfarro de unos recursos de capacitación escasos resulta, cuando menos, mala gestión. Un reciente Informe de Auditoría de la Gestión ponía de relieve que una misión supervisora encargada de examinar un proyecto valorado en 10 millones de dólares había expresado su grave preocupación por la gestión de la cuenta especial establecida para desembolsar fondos del proyecto. Posteriormente, la misión llevó a cabo una auditoría detallada de la cuenta especial y descubrió que se había hecho un uso excesivo de fondos para la capacitación en el extranjero y la adquisición de vehículos. Este tipo de abusos es bastante frecuente.

Por ejemplo, el proceso de selección de becarios financiados con cargo a proyectos puede estar sujeto a la influencia política y el cohecho, y no realizarse con arreglo a los méritos. A menudo, la proporción de los recursos de capacitación necesaria para viajes y dietas resulta muy elevada en comparación con el costo de la enseñanza o del curso de capacitación propiamente dichos. Por ejemplo, un funcionario que se trasladó a Nueva Zelandia para cursar una carrera universitaria con cargo a fondos de proyectos plantó una tienda de campaña al borde del campus y gestionó su subsidio para alojamiento y alimentación con sumo cuidado. Cuando regresó a su país tenía suficiente dinero para presentar la renuncia a la función pública y establecer con éxito su propio negocio.

¡Pero por lo menos regresó y aplicó algo de lo que había aprendido en beneficio propio y de sus compatriotas! La pérdida es más grave cuando la persona capacitada con fondos de ayuda no sólo no regresa al sector público sino que ni siquiera regresa a su país en absoluto.

A medida que se aprovechan de forma creciente las oportunidades de adquirir capacitación por medios electrónicos en línea en las esferas de gestión financiera, cada vez habrá menos oportunidades de ejercer una influencia indebida durante el proceso de selección y menos incentivos para hacerlo, ya que las ventajas económicas vinculadas a la capacitación en el país no están tan sujetas al abuso como los viajes y estudios en el extranjero.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben tomar la delantera y fomentar la capacitación en materia de auditoría y contabilidad en el país mediante cursos electrónicos en línea para la obtención de títulos y el desarrollo profesional. La Iniciativa Especial para África del sistema de las Naciones Unidas se concentra, entre otras cosas, en trabajar activamente para ampliar

los sistemas de redes de información y telecomunicaciones en ese continente. Además, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la empresa Hewlett-Packard anunciaron en agosto de 1996 un acuerdo para unir sus esfuerzos y ayudar a los países en desarrollo de todo el mundo a recibir toda una gama de servicios de tecnología de la información, consultoría y apoyo que podría multiplicar la utilización de la red Internet y los sistemas informáticos. Teniendo acceso a la Internet y a mayores oportunidades de capacitación, las personas de méritos, y no las que están bien relacionadas, pueden disfrutar de un mayor acceso a las carreras de contabilidad y auditoría y a las oportunidades de desarrollo profesional en los países en desarrollo.

2. Banco Mundial Aspectos Generales de la Lucha contra la Corrupción

Consecuencias económicas y financieras de la corrupción

En su discurso para la Reunión Anual de 1996, el presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn exhortó a luchar a nivel mundial contra la corrupción. Entre otras cosas, señaló:

- Como parte de un nuevo acuerdo, el Banco ayudará a los clientes a fortalecer sus sectores financieros y reformar los programas de desembolsos.
- Es necesario atender temas que atañen la eficiencia económica y financiera, pero también es necesario que atendamos la transparencia, responsabilidad y capacidad institucional.
- Y tenemos que enfrentar el cancer de la corrupción.

La corrupción

- desvía recursos de los pobres para los ricos;
- aumenta los gastos operacionales;
- tergiversa los gastos públicos; y
- disuade a inversores extranjeros.

La corrupción también

- corroe programas institucionales de ayuda y socorro humanitario; y
- es un obstáculo principal para un desarrollo estable y equitativo.

Las soluciones para la corrupción sólo se pueden encontrar dentro del país - líderes nacionales deben adoptar una actitud firme y la sociedad civil también juega un papel decisivo.

El Banco

- ayudará a los países a poner en práctica programas nacionales que disuadan la realización de prácticas corruptas;

- apoyará esfuerzos internacionales para combatir la corrupción y para establecer normas voluntarias de comportamiento para corporaciones e inversores en el mundo industrializado.

Además, el Banco

- puede brindar asesoramiento, incentivos y apoyo a gobiernos que deseen combatir la corrupción;
- no tolerará la corrupción en programas que nosotros apoyamos; y
- está tomando medidas para garantizar de que nuestras propias actividades sigan cumpliendo con los más altos criterios de integridad.

Combatiendo la Corrupcion

Aún el Banco corre riesgo

- El Banco no es inmune al fraude - todas nuestras organizaciones corren el riesgo.
- Se trata de un enorme precio - tanto financiero como de renombre.
- Nosotros en el Banco tenemos obligaciones hacia el público, nuestros accionistas, donantes externos para fondos fiduciarios - y los más importantes - nuestros clientes, la gente pobre de los países en desarrollo, de combatir la corrupción.
- Es posible que algunas de nuestras organizaciones hayan irritado a empleados debido a un cambio repentino, reajuste mediante reducciones o a dimensiones "normales", restricciones presupuestarias, mayor descentralización, etc. - por lo tanto correspondemos al "prototipo" de correr el riesgo de fraude.
- En consecuencia, no podemos seguir dependiendo de una cultura de honor para garantizar honestidad e integridad.

Prevención contra detección

- Dado que la detección es tan difícil - y el daño ya ha tenido lugar una vez cometido el fraude - se debería poner énfasis más bien en la prevención que en la detección:

- Primero, las instituciones deberían hacer hincapié en la rendición de cuentas a nivel gerencial - los gerentes deben comprender que la vigilancia de las transacciones financieras es más bien una responsabilidad inherente y no "trabajo extra".
- Segundo, la gerencia también debe reforzar el debido "*estilo en los altos cargos*" y realizar controles iniciales. (Se advierte: la descentralización pone al descubierto los controles: es posible que algunos gerentes no lleven a la práctica típicos controles institucionales de detección o posteriores).
- Entre las medidas debe figurar un aumento de la concientización por parte de todo el personal acerca de los riesgos y peligros de fraude, así como una autorización al personal financiero y administrativo para poner en duda una transacción.
- Las medidas de prevención evalúan las dos condiciones previas para el fraude - motivación y oportunidad - y toman los pasos necesarios según se requiera.

Tareas que realiza el Departamento de Auditoría Interna (DAI)

- El DAI realiza seminarios para la plantilla, representantes permanentes, etc. y estimula a unidades para que efectúen autoevaluaciones de control.
- Se provee capacitación para el personal del DAI, tanto interna como externamente.
- La metodología se dedica tanto a la teoría como a los estudios de casos concretos.
- El personal de auditoría recibe capacitación para identificar "señales de alarma" e indicadores de fraude, así como también patrones y cuadros conocidos.
- Según se requiera, se recurre a expertos externos.
- El mandato de auditoría y los proyectos se examinan a fondo antes de iniciar la labor in situ para garantizar el enfoque apropiado: con frecuencia la labor de auditoría se concentra únicamente en controles de detección y, en consecuencia, el DAI auna sus esfuerzos para evaluar también los controles iniciales.
- También recordamos de no olvidar los aspectos básicos - causa de gran parte de la actividad fraudulenta - como son la separación de tareas.

- Otras iniciativas incluyen considerar una línea directa en cuestiones de ética, una política de ética más estricta, incluyendo un comunicado sobre política fraudulenta.
- Descripción general del funcionamiento de la línea directa.
- Una instalación externa atiende las llamadas iniciales y luego las remite al Banco.

Prestatorios - LO QUE PUEDEN HACER LOS AUDITORES GENERALES

Evaluar el ambiente de ética o control

Integridad y ética

Comenzamos planteando las preguntas adecuadas:

- ¿Hay un código de comportamiento para políticos y funcionarios públicos?
- ¿Fomenta el gobierno un apropiado "estilo para altos cargos"?
- ¿Se juzga a los políticos y funcionarios públicos por su integridad?
- ¿Son transparentes las transacciones con el personal, clientes, proveedores, la población en general, etc?
- ¿Existen presiones para evitar controles?

Evaluación de la independencia de la oficina del Auditor General

- ¿Cómo se elige/destituye el auditor general?
- ¿A quién presenta informes el auditor general?
- ¿Se publican los informes del auditor general?
- ¿Qué medida se toma cuando el auditor general presenta un informe desfavorable?
- ¿Sigue el auditor general ciertas normas?
- ¿Quién aprueba el presupuesto para el auditor general?

Evaluación de la filosofía y estilo operativo del Gobierno y altos funcionarios públicos

- ¿Hay una adecuada interacción entre el Gobierno y la administración pública?
- ¿Se toleran riesgos de corrupción?

- ¿Hay disposición favorable hacia la rendición de cuentas, controles, etc.?

Evaluación de la idoneidad de la política y práctica de personal

- ¿Hay imparcialidad en la contratación, medidas disciplinarias?
- ¿Se toman medidas contra políticos, funcionarios públicos, negocios corruptos?
- ¿Se imponen códigos de conducta y otras disposiciones de comportamiento?

Evaluación de riesgos de Corrupción

- ¿Se reflejan los riesgos de corrupción en las estrategias, proyectos, presupuestos?
- ¿Se comunican los riesgos de corrupción?
- ¿Existen leyes adecuadas contra la participación en la corrupción?
- ¿Se imponen tales leyes enérgicamente?

Comunicación e Información

- ¿Existe una descripción de las tareas y responsabilidades de control de los políticos y funcionarios públicos?
- ¿Dispone el auditor general, la profesión jurídica, la prensa, etc. de conductos para informar sobre corrupción?
- ¿Se estimula al funcionario público para que informe sobre corrupción y las formas de reducirla?

Vigilancia

- ¿Recibe el auditor general (y otros) habitualmente pruebas de controles contra la corrupción?
- ¿Acoge el gobierno las recomendaciones del auditor general?
- ¿Se exige a políticos y funcionarios públicos que declaren periódicamente que están cumpliendo con los códigos de conducta?
- ¿Se exige a políticos y funcionarios públicos que declaren periódicamente que han realizado actividades de control crítico?

Corrupción en Proyectos Bancarios – un ejemplo

Un proyecto técnico educativo

La Cuenta del Proyecto, la Cuenta Especial y la Cuenta de Intereses se establecieron a comienzos del proyecto. También se creó una cuarta cuenta, pero el Banco nunca fue informado oficialmente sobre esta cuenta y ésta nunca fue sometida a auditoría. A través de misiones de supervisión, el Banco se percató de una serie de prácticas de contabilidad incorrectas y aparentemente fraudulentas que han repercutido negativamente en el éxito de la ejecución del Proyecto.

Cuenta del Proyecto

Resultados

- Adquisición de artículos de baja prioridad y/o innecesarios.
- Pagos excesivos para bienes.
- Pagos excesivos para servicios - asesores locales.
- Adquisiciones de proveedores incompetentes.
- Transferencias indebidas de fondos.
- Auditoría inaceptable.

Conclusiones

- Se aceptaron en seguida precios excesivamente altos en la Dependencia de Ejecución del Proyecto y la Junta de Licitación.
- Se convirtieron divisas a la moneda nacional para adquisiciones locales, es decir, se utilizaron fondos del Banco en vez de fondos de contrapartida.
- No hubo rendición de cuentas para numerosos gastos.
- Proveedores incompetentes recibieron grandes contratos a precios excesivos.
- No se documentaron debidamente transferencias de grandes sumas.

Cuenta Especial

Resultados

- Conversión de dólares a la moneda nacional y desviación de fondos.
- Retiro indebido de la Cuenta Especial, sustitución de fondos bancarios por fondos de contrapartida y desviación de fondos.
- Uso indebido de los fondos de la Cuenta Especial.

Conclusiones

La Dependencia de Ejecución del Proyecto

- Utilizó fondos de la Cuenta Especial para sustituir los fondos de contrapartida del Gobierno.
- Transfirió fondos de la Cuenta Especial a la Cuenta del Proyecto, donde se utilizaron en la adquisición aparentemente fraudulenta de bienes y servicios.
- Empleó fondos de la Cuenta Especial en contra de las instrucciones y directrices del Banco.
- Depositó fondos a la Cuenta del Proyecto que debieron haberse devuelto a la Cuenta Especial.

Cuenta de Intereses

Resultados

- Gastos de viaje y accesorios carentes de justificantes.
- Dólares retirados como dinero en efectivo y vueltos a depositar en moneda nacional.
- Procedimientos contradictorios en la transferencia de fondos entre las cuentas de la Dependencia de Ejecución del Proyecto.

Conclusiones

- Gastos de viaje dudosos.
- Dudosas transferencias a cuentas no sometidas a auditoría.
- Circulación de transferencia de fondos.

EXPERIENCIA ADQUIRIDA

- Establecer estrictas normas de contabilidad.
- Aumentar la supervisión del Banco.
- Pequeñas cosas tienen importancia.

Indicadores de Comisiones Clandestinas y Contradicciones

La Asociación de Examinadores Certificados de Fraude (un grupo al que pertenece el DAI) ha elaborado un libro blanco sobre las señales de alarma para comisiones clandestinas y las contradicciones. Dado que las comisiones clandestinas implican pagos por algo de valor para

ejercer influencia sobre la decisión en un negocio, las señales de alarma pueden ser claros indicadores.

El comprador corrupto

- Acepta (a veces abiertamente) regalos, viajes o actividades de diversión impropios.
- Vive por encima de sus posibilidades.
- Muestra riqueza repentinamente.
- Se libra de problemas financieros (por ej. salda préstamos).
- Tiene un negocio encubierto (utilizado para recibir y ocultar pagos).
- Maneja todos los asuntos relacionados con el proveedor sospechoso, aun cuando esto estuviera por fuera o por debajo de sus obligaciones normales.
- Prefiere al proveedor sospechoso en la selección, permite que el comprador incumpla pagos sin imponer multas, etc.
- Compra a través de un agente o intermediario innecesario (un conducto oportuno para realizar pagos).

El proveedor corrupto

- Su selección se ha realizado impropriamente (por ej. única fuente en vez de licitación competitiva).
- Cobra un precio alto desmedido.
- Recibe un volumen de negocios más grande que de costumbre.
- Suministra baja calidad.
- Con facilidad y frecuencia obtiene aprobaciones para cambio de pedidos y aumento de precios.
- Por otra parte abusa de las relaciones comerciales sin ser sancionado por el comprador.

Siete pasos para investigar un caso sospechoso de comisión clandestina - Una metodología para actuar

- Si se ha recibido una información confidencial, se debe dar al informante una recapitulación final.
- Revisar documentos y datos internos para determinar si hay presencia de indicadores de comisiones clandestinas.

- Realizar verificaciones de antecedentes de las partes sospechosas.
- Entrevistar a subordinados honestos acerca de empleados sospechosos.
- Entrevistar y solicitar documentación a los proveedores que no tuvieron éxito.
- Entrevistar y solicitar documentación a los proveedores sospechosos.
- Tan sólo cuando se haya completado lo anterior, entrevistar y solicitar documentos del empleado sospechoso.

3. Comisión de las Comunidades Europeas: Programa de Acción de la Comisión de las Comunidades Europeas contra la Corrupción y la mala Administración

Introducción

Es un placer y un privilegio intervenir en esta reunión de la INTOSAI. El que me hayan invitado a ello ilustra el gran interés común de los auditores internos y externos en trabajar juntos en la lucha contra el fraude, la corrupción y la mala gestión.

El tema de hoy es "el programa de acción de la Comisión de las Comunidades Europeas contra la corrupción y la mala administración". Quiero tratar este tema hablando de las medidas que estamos adoptando en la Unión Europea para establecer una protección eficaz frente al fraude y la corrupción, frente al enemigo interno y externo.

¿Cual es el alcance del problema en la Unión Europea?

Sinceramente, no lo sabemos. Lo que sí sabemos, igual que ustedes, es lo siguiente:

- Que la delincuencia organizada a nivel mundial maneja unos 750.000 millones de dólares al año, lo que supone un incremento de seis veces en 10 años.
- El fraude detectado contra el presupuesto anual de la Unión Europea, de 85.000 millones de ecus o 107.000 millones de dólares asciende al 1,4%.
- Según un estudio publicado por la Comisión en 1988, el sector de la contratación pública en Europa costaría a los contribuyentes 20.000 millones de ecus o 25.000 millones de dólares, menos cada año si se cumpliesen las normas de contratación pública.

Los detalles de estas cifras tienen un cierto valor como curiosidad, pero son menos importantes que el hecho de que existe un considerable volumen de fraude y corrupción.

Las estadísticas indican que la incidencia es mayor en unas partes del mundo que en otras, pero existe en todos sitios y la defensa básica será la misma en todas partes.

¿Qué está haciendo la Unión Europea? En particular, ¿Qué está haciendo la Comisión, dado que es responsable con arreglo al Tratado de la ejecución del presupuesto de 100.000 millones de dólares que acabo de mencionar?

Cuando el Presidente Santer presentó al Parlamento Europeo la nueva Comisión en enero de 1995, prometió "mejorar la cultura financiera y administrativa de la Comisión". Poco después, la Comisión lanzó una iniciativa dirigida por la Comisaria Gradin, responsable del control financiero y de la lucha contra el fraude, y el Comisario Liikanen, responsable del presupuesto y la administración. El nombre de esta iniciativa es "Gestión Sana y Eficaz 2000" (SEM 2000), y se lanzó en tres fases. La primera trató de la gestión financiera interna y de la gestión de recursos, la segunda, de posibles cambios normativos y de procedimiento y la tercera fase consiste en una acción conjunta con los Estados miembros destinada a mejorar la ejecución del presupuesto y la gestión financiera del 80% del presupuesto de la Unión Europea que gestionan y gastan los Estados miembros en su territorio.

El problema que tenemos es cómo en poco tiempo - sólo existimos desde principios de los años 50 - una agrupación que ha pasado de 6 a 9 a 10 y a 15 culturas puede crear una ética de gestión eficaz. Como ya he dicho, empezamos considerando los procedimientos y estructuras financieras y de gestión de recursos. Pronto quedó claro que los altos directivos están más interesados en concebir políticas que en la gestión financiera y esto se refleja en la forma en que están gestionados los departamentos. El personal mejor y más brillante se destina a la concepción de políticas y es en ellos en quienes se piensa a la hora de los ascensos. ¿Cómo puede modificarse esto? ¿Cómo puede motivarse a las personas para que sean directores financieros? En la primera fase, la Comisión decidió que se crearían unidades de gestión financiera y de gestión de recursos dotadas con personal adecuado y que dependiesen directamente del Director General. También se insistió en que se tuviera en cuenta la experiencia en gestión financiera tanto para la contratación como para la gestión de la carrera.

La Comisión también revisó los procedimientos y descubrió una tendencia general a evitar la responsabilidad o a escudarse tras una fila de firmas o el sello de aprobación del interventor. La gente siempre se siente más tranquila si otras diez personas han firmado la orden de pago. Ello me recuerda una misión de auditoría que hice en un país lejano que recibía ayuda para el desarrollo. En uno de los proyectos admiramos la belleza artística de al menos doce firmas en cada solicitud de pago, hasta que nos dimos cuenta de que la claridad de la firma era necesaria para garantizar que su dueño recibiera su parte de la sobreestimación.

En el sistema de la Comisión, existen tres actores fundamentales en la gestión financiera. El primero es el ordenador, responsable de la propuesta y la ejecución de los gastos de acuerdo con las normas y reglamentos. El segundo es el interventor, responsable de garantizar que el ordenador cumpla su misión. El tercero es el auditor, que lleva los libros y comprueba los detalles antes de la realización de los pagos. En esta situación, el ordenador tiende a confiar

en que el interventor general y el auditor detectarán los errores y arreglarán las consecuencias de una gestión deficiente. En la práctica, esto significa que los gestores tienden a evitar el asumir plena responsabilidad de las transacciones financieras.

El problema de hacer que los altos directores y las unidades de gestión financiera se sientan responsables de las transacciones y no esperen que el interventor o el auditor comprueben todo es muy profundo. Para luchar contra esto, estamos tratando de modificar las actitudes en la fase 2 de la iniciativa, racionalizando el control previo mediante el uso de técnicas de auditoría aceptadas internacionalmente, como auditorías de sistemas, evaluación de la calidad y muestreo. Esto se está haciendo en asociación con el director financiero y el auditor. El proceso se completará con el desarrollo y la ampliación de la función del Interventor de la Comisión en tanto que auditor interno. De esta forma, el Interventor podrá racionalizar el veto previo de 360.000 transacciones al año, garantizando a través de una auditoría interna que los directores financieros realizan su trabajo adecuadamente, utilizando sistemas de control y gestión eficaces, y que existe una gran calidad en términos de transacciones sin errores y responsabilidad personal a todos los niveles. En la actualidad, con los sofisticados sistemas informáticos, existe una tendencia a pasar por alto el requisito fundamental de eficacia de la gestión financiera, que es la contabilidad básica y la correcta teneduría de los libros. Es necesario modificar esta actitud.

En el curso de esta acción contra la corrupción y la mala administración hemos dejado claro que se sancionarán la mala gestión financiera, la negligencia y la mala administración. Esto ha supuesto a su vez que el personal dedicado a la gestión financiera se ha sentido tan amenazado que algunos han llegado a pedir el traslado a otro puesto. En estas circunstancias, es necesario tranquilizar al personal en el sentido de que no se trata de castigar a una persona por un error aislado y legítimo, aunque claramente no permitiremos que continúe una situación compuesta por largas series de errores legítimos.

A lo largo de esta iniciativa hemos hecho repetido hincapié en la necesidad de claridad y simplicidad tanto de los conceptos como de los procedimientos. Cada funcionario debe saber cual es su misión y contar con una definición clara de sus funciones y responsabilidades. Esta es también la ocasión en que, al delegar tareas de gestión financiera a un funcionario, hay que exigirle la firma de una doble declaración: que ha leído la descripción de la tarea, ha entendido claramente de que se trata y que no existe riesgo de conflicto ni intereses con los asuntos de que se va a ocupar.

Además de hacer que los funcionarios individualmente asuman plenamente sus responsabilidades, es muy importante garantizar que los procedimientos y estructuras de

control interno y auditoría interna estén correctamente establecidos y funcionen satisfactoriamente. A menudo es necesario hacer que los altos cargos comprendan que el control interno es responsabilidad suya y que abarca la totalidad de los sistemas de gestión del personal y los bienes, incluida la buena gestión de los ingresos y gastos.

La importancia de la auditoría interna no puede subrayarse en demasía. En el servicio público oímos a menudo que somos burocráticos y temibles en comparación con los arriesgados empresarios del sector privado. El Sr. Leeson y sus colegas del Baring Bank han prestado un inmenso servicio a la causa del correcto control interno y correcta auditoría interna. Han demostrado lo que sucede cuando la alta dirección se preocupa más por los beneficios y el éxito aparente que por una gestión financiera eficaz y no quiere saber nada de molestos controles y normas. Si algunas de estas personas ambiciosas hubiesen comprendido lo que sucedía podrían haber evitado el desastre. Los altos directivos no querían saber y los directivos intermedios no querían admitir que aquéllos no sabían, ni comprendían lo que sucedía.

En la fase 2 de la iniciativa SEM 2000 de la Comisión hemos tratado la necesidad de racionalizar los controles previos y desarrollar auditorías internas, de evaluar antes, durante y después de una acción y de no presentar propuestas sin antes averiguar correctamente sus costes en términos de dinero y de recursos humanos.

Una acción muy importante de la fase 2 de SEM 2000 es lo que llamamos protección contra el fraude. Habrán observado la atención que la Comisión y la Unión Europea en su conjunto han dedicado al problema del fraude. Aún queda mucho por hacer y confiamos en los Estados miembros para intensificar la lucha contra el fraude, a través de la cooperación entre las aduanas y las autoridades policiales y mediante la adopción de acciones coordinadas y más eficaces en los sistemas judiciales y penales. Por su parte, la Comisión ha destacado más claramente la incidencia del fraude en las diferentes áreas del presupuesto de la UE. La detección del fraude ha aumentado, siendo en la actualidad el 1,4% del presupuesto comunitario, como he mencionado anteriormente. La semana pasada la Comisión aprobó unas directrices para los servicios de la Comisión sobre la necesidad de proteger a los proyectos de legislación frente a posibles lagunas por lo que respecta al fraude. Hemos aprendido de la dura experiencia que el fraude prospera allí donde la legislación es innecesariamente compleja, en lo relacionado con movimientos de mercancías entre países de la UE y países que no pertenecen a la UE, cuando se organizan programas en redes de organizaciones de distintos países, y cuando la contabilidad o las vías de comunicación son complicadas. En las fases iniciales es el Control Financiero y el Servicio de Lucha contra el Fraude - UCLAF - quien tiene la responsabilidad primera de señalar estos aspectos de los

proyectos de decisiones y reglamentos que abren la vía a los fraudes e irregularidades. La intención es que con el tiempo, los propios departamentos que gastan los recursos desarrollen un reflejo basado en la experiencia de las distintas áreas de actividad, que garantizará que los programas de gastos estén realmente protegidos contra el fraude.

Déjenme decir unas palabras sobre la fase 3 de SEM 2000 - la cooperación con los Estados miembros para garantizar una sana gestión financiera del 80% del presupuesto de la UE gestionado y gastado por los Estados miembros, casi el 50% de la política agrícola común (financiada en un 100% por la UE) y más del 30% de los Fondos Estructurales (cofinanciados por los Estados miembros). Lo que estamos tratando de hacer es garantizar una coordinación real del control interno, la auditoría interna y la auditoría externa. Las verificaciones y auditorías existentes son muy abundantes. He oído de un proyecto de un programa que ha sido visitado por siete grupos distintos de auditores. Sin embargo, en general, los recursos disponibles para el control y la auditoría no guardan relación con la magnitud de los problemas a que nos enfrentamos. Es esencial que los utilicemos con la máxima eficacia. La auditoría interna debe aprovechar al máximo el trabajo del control interno y debe existir una alineación suficiente de metodologías que permitan al auditor externo utilizar los resultados del auditor interno y evitar duplicaciones. Respecto de los Fondos Estructurales, para los que utilizamos los organismos de gestión y auditoría existentes en los Estados miembros, mi departamento, como auditor interno de la Comisión, ha llegado a acuerdos con las autoridades correspondientes de los Estados miembros responsables de la auditoría. Estos acuerdos tratan sobre una metodología acordada y el establecimiento de programas anuales coordinados para las auditorías in situ. Estos programas incluyen las auditorías del Tribunal de Cuentas Europeo, respetando plenamente su independencia y sus prerrogativas institucionales".

Conclusión

No existe una solución sencilla frente a la corrupción. Me temo que siempre existirá. Podemos y debemos reforzar nuestras defensas para reducirla a un mínimo. Estas defensas se verán amenazadas mediante palabrería y sofisticación. También se verán amenazadas por una enfermedad, recientemente diagnosticada por competentes doctores, llamada hiperinformación. Los directores se ven tan abrumados por la información que deben manejar que ansían más y más información, hasta que llegan a un punto de saturación en que son incapaces de adoptar incluso las decisiones más sencillas. Sea cual sea la validez de este diagnóstico, no hay duda de que los sistemas y conceptos demasiado complicados son un caldo de cultivo para el fraude y la corrupción. Al menos un servicio de auditorías ha elaborado una Guía sobre la protección frente al fraude, que contiene unas 49 banderas rojas

de peligro; demasiadas. Tenemos que lograr un equilibrio entre los extremos, y en especial tenemos que basarnos en experiencias sospechosas, por ejemplo cuando un funcionario renuncia reiteradamente a su permiso. Busquemos pues defensas de sentido común basadas en una gestión sana y transparente, en una contabilidad básica y en un personal bien formado y altamente motivado.

4. Lista de Contribuciones

1. Ponencias nacionales de las EFS

Autor	País	Título
Dr. Blerim Cela	Albania	The Role of the SAI in fighting corruption and mismanagement
Abdelmoumene Chouiter	Alegría	La lutte contre la corruption et la mauvaise gestion Rôle des institutions supérieures de contrôle
	Benin	Rôle d'une institution supérieure de contrôle dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion: Cas de la Chambre des comptes de la Cour Suprême du Bénin
	Brasil	La experiencia del tribunal de cuentas de la unión en el combate a la corrupción y mala gestión
Marian Liehoun	Burkina Faso	Rôle de l'Inspection générale d'Etat dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion au Burkina Faso
Yu Weiping	China	Role of SAIs in Fighting Corruption and Mismanagement
Audit Office	Chipre	The Role of SAIs in fighting corruption and mismanagement
Dr. Magdy Bogdady	Egipto	Le rôle de l'Organisme Central des Comptes (O.C.C.) dans le contrôle des fonds publics en Egypte
	Eritrea	The Role of the Office of the Auditor General in Preventing Corruption and Mismanagement
	Eslovaquia	The Role of the SAI of Slovakia in fighting corruption and mismanagement
Petr Chernomord	Federación Rusa	The Accounts Chamber of the Russian Federation
	Fidji	Prevention of Corruption and Mismanagement
Lucien Mpage	Gabón	Le rôle des ISC dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion Communication de la Cour des Comptes du Gabon
Office of the Auditor General	Guayana	The Role of SAI's in fighting corruption and mismanagement
Hani Ibrahim Musmar	Jordania	The SAIs role in detecting irregularities and mismanagement
Office of the Controller and Auditor General	Kenia	The Role of SAIs in fighting corruption and mismanagement
Damir Oskombayev	Kirguizistán	The Role of SAIs in fighting corruption and mismanagement
State Audit Bureau	Kuwait	The Role of SAIs in fighting corruption and mismanagement
	Marruecos	Les moyens de lutte contre la corruption au Maroc

Verfasser	Land	Titel
Tribunal Administrativo	Mozambique	Rôle des ISC dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion
Ionel Stefan	Rumania	La Place et le rôle de la Cour des comptes de Roumanie dans le domaine de la lutte contre le phénomène de corruption économique et financière
G. Singh	Uganda	The Role of SAIs in fighting corruption and mismanagement
	Uruguay	El papel de las EFS en la lucha contra la corrupción y la mala gestión
Eduardo Roche Lander	Venezuela	El caso Venezuela: La Contraloría General de la República y su lucha contra la corrupción y la mala gestión
	Vietnam	The initially - obtained experiences by the State Audit of Vietnam in preventing and fighting corruption and mismanagement in Vietnam

2. Ponencias de las EFS

Autor	País	Título
Herbert Anderl	Áustria	La función de las Entidades Fiscalizadoras Supremas en la prevención y detección de corrupción en la adjudicación pública
Gabriel Mignot	Francia	La Función de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en la lucha contra la Corrupción y en la Promoción de la buena Gestión
S. Lakshminarayanan	India	La función de la EFS de la India para poner de relieve la mala gestión y la ineficiencia
Lic. Alfredo Hernández Sánchez Mejorada	México	Estrategias y Medidas contra la Corrupción en la Administración Pública

3. Contribuciones de otras organizaciones

Autor	Organización	Título
Graham Joscelyne	Banco Mundial	Aspectos generales de la lucha contra la corrupción
Alan Pratley	Comunidad Europea	Programa de acción de la Comisión de la Comunidades Europeas contra la corrupción y mala gestión
Abdel Hamed Bouab	Naciones Unidas	Lucha contra la corrupción y mala gestión en el Sector Público

5. Lista de Participantes

Mr. Eduard Tahiri
Auditor
State Control Service
Boulevard Deshmoret e Kombit
Tirana
Albania
Tel: ++355 (42) 324 91
Fax: ++355 (42) 324 91

Mr. Nail Kastrati
Chief Inspector
State Control Service
Boulevard Deshmoret e Kombit
Tirana
Albania
Tel: ++355 (42) 324 91
Fax: ++355 (42) 324 91

M. Abdelmouméne Chouiter
Président de Chambre
Cour des Comptes
38 Avenue Ahmed Ghermoul
16000 Alger
Algeria

Tel: ++213 (2) 66 65 68, 66 66 81
Fax: ++213 (2) 66 10 65, 66 85 71

Mr. Majeed Attia Maki Salman
Ministry of Finance and National Economy
P.O. Box 333
Manama
Bahrain
Tel: ++973 526 61-0, 53 30 20
Fax: ++973 532 896, 53 00 33

M. Adjibodou O. Assomption
Verificatuer a la Chambre des Comptes
Chambre des Comptes à la Cour Suprême
B.P. 330
Cotonou
Benin
Tel: ++229 (31) 31 05, 50 47
Fax: ++229 (31) 31 53

Sr. Paulo Affonso Martins de Oliveira
Ministro
Tribunal de Contas da União
Setor Sul de Administração Federal -SAFS-
LOTE 01
BR-70.042-900 Brasilia DF
Brazil
Tel: ++55 (61) 223 - 5314, 316 - 7256
Fax: ++55 (61) 322 - 5290
E-mail: sergio@pop3.tcu.gov.br

Sr. Sergio Freitas de Almeida
Asesor de Relaciones Internacionales
Tribunal de Contas da União
Setor de Administração Federal -SAFS-
LOTE 01
BR-70.042-900 Brasilia DF BRAZIL
Brazil
Tel: ++55 (61) 223 - 5314, 316 - 7256
Fax: ++55 (61) 322 - 5290
E-mail: sergio@pop3.tcu.gov.br

Mme Mariam Liehoun
Inspecteur d'Etat
Inspection Générale d'Etat
01 B.P. 617
Ouagadougou 01
Burkina Faso
Tel: ++226 31 16 09, 31 39 16
Fax: ++226 30 57 04, 31 49 26

Ms. Dr. Weiping Yu
Deputy Director General
Foreign Fund Application Audit Dept.
National Audit Office of the People's
Republic of China
1 Beiluyuan, Zhanlan Road
Xicheng District
Beijing 100830
China
Tel: ++86 (10) 6 830 19 12
Fax: ++86 (10) 6 833 09 58

Mr. Spyros Christou
Deputy Auditor General
Audit Office of the Republic
12, Vyzantiou Str.
Nicosia 152
Cyprus
Tel: ++357 (2) 30 22 31
Fax: ++357 (2) 36 81 53

Dr. Magdi Bogdadi
Directeur général
Central Auditing Organization
Madinet Nassr
P.O. Box 11789
Cairo
Egypt
Tel: ++20 (2) 393 35 07, 392 37 88
Fax: ++20 (2) 261 58 13, 401 70 86, 262 97 33

Lic. Alfonso Bonilla Hernandez
Director de Auditoria
Corte de Cuentas de la República
13 Calle Poniente y 1 Avenida Norte
Código Postal 01-107
San Salvador
El Salvador
Tel: 00503 271 09 56, 271 09 57
Fax: 00503 271 09 29, 271 09 26

Mr. Gherezgiher Ghebremedhin
Deputy Auditor General
Office of the Auditor General (OAG)
P.O. Box 918
Asmara
Eritrea
Tel: ++291 (1) 11 80 32, 11 35 23,
11 05 89, 11 69 78
Fax: ++291 (1) 12 66 06

Mr. Mikaele Wara
Principal Auditor
Auditor General's Office
P.O. Box 2214
Suva
Fiji
Tel: ++679 21 14 40
Fax: ++679 30 38 12

M. Lucien Mpage
Magistrat, Président de Chambre à la
Cour des comptes
Cour des Comptes
B.P. 752
Libreville
Gabon
Tel: ++241 70 40 - 76, 71 11 46
Fax: ++241 70 40 - 81, 70 40 - 82

M. Bachir Toure
Président de la Cour des Comptes
Cour des Comptes
B.P. 1757
Conakry
Guinea
Tel: ++224 41 11 65
Fax: ++224 41 54 37, 41 34 76

Mr. Swatantra Anand Goolsarran
Auditor General
Office of the Auditor General
63 High Street
P.O. Box 1002
Kingston, Georgetown
Guyana
Tel: ++592 (2) 575 92
Fax: ++592 (2) 672 57

Mr. Hani Musmar
Under Secretary Assistant
Divan Al Muhasabeh
P.O. Box 950334
Amman
Jordan
Tel: ++962 (6) 66 31 74, 66 31 76
Fax: ++962 (6) 66 31 80

Mr. S.M. Maluki
Deputy Auditor General
Office of the Controller and Auditor General
P.O. Box 30084
Nairobi
Kenya
Tel: ++254 (2) 34 00 99, 33 57 77
Fax: ++254 (2) 33 08 29

Ms. Eman Bader Al-Abdul Razzaq
State Audit Bureau
P.O. Box 1509 - Safat
13 016 Kuwait
Kuwait
Tel: ++965 242 10 36
Fax: ++965 244 20 80

Mr. Meta'eb Fahed Al-Mutairi
State Audit Bureau
P.O. Box 1509 - Safat
13 016 Kuwait
Kuwait
Tel: ++965 242 10 36
Fax: ++965 244 20 80

Mr. Sulaiman Soud Al-Zayed
Assistant Undersecretary
State Audit Bureau
P.O. Box 1509 - Safat
13 016 Kuwait
Kuwait
Tel: ++965 242 10 36
Fax: ++965 244 20 80

Mr. Abdoualim Nichanov
Auditor
Chamber of Control of Kyrgyzstan/
Kontrollkammer von Kirgisien
205, Chui Prospect
720003 Bischkek
Kyrgyzstan
Tel: ++7 (3312) 22 24 04
Fax: ++7 (3312) 21 87 46

Ms. Danuté Sidabraitė
Deputy Head of the Department of Control
of Budgetary Entities
Valstybės Kontrolės Departamentas
(The State Control Department)
Pamėnkalnio 27
2669 Vilnius
Lithuania
Tel: ++370 (2) 62 16 46, 62 25 80
Fax: ++370 (2) 62 50 92

Sr. José Luis Nava Diaz
Ingeniero Civil
Director Auditoría
Contaduría Mayor de Hacienda
Morelos No. 82
Col. Juárez
México D.F. C.P. 06600
Mexico
Tel: ++52 (5) 546 21 07 - 34 46 71
Fax: ++52 (5) 705 55 63 - 34 15 66

M. Mohamed Hadhoudi
Conseiller à la Cour des comptes
Cour des Comptes
44 Av. de France, Agdal
B.P. 706
Rabat
Morocco
Tel: ++212 (7) 77 30 32
Fax: ++212 (7) 77 31 68, 68 03 77

M. Benaissa Tajjoui
Conseiller à la Cour des comptes
Cour des Comptes
44 Av. de France, Agdal
B.P. 706
Rabat
Morocco
Tel: ++212 (7) 77 30 32
Fax: ++212 (7) 77 31 68, 68 03 77

M António Luís Pale
Président du Tribunal Administrativo
Tribunal Administrativo
Caixa Postal 278
Avenida Mateus Sansao Muthemba, no. 65
Maputo
Mozambique
Tel: ++258 (1) 49 27 43, 49 03 74
Fax: ++258 (1) 49 36 45, 49 42 93

Mr. Stefan Ionel
Director, Audit Financial Direction
Curtea de Conturria României
Tribunal de Cuentas
22-24 rue Lev Tolstoi
Bucaresti 1
Romania
Tel: ++40 (1) 210 13 77
Fax: ++40 (1) 210 13 64

Mr. Fyodor E. Shelyuto
Head of International Relations
Schotnaya Palata Rossiyskoy Federatsii
(Accounts Chamber)
ul. Giljarovskogo 31
129 090 Moskva
Russian Federation
Tel: ++7 (095) 284 - 8725,- 8341, - 8242, - 8310
Fax: ++7 (095) 284 - 8666

Mr. Pyotr Chernomord
Schotnaya Palata Rossiyskoy Federatsii
(Accounts Chamber)
ul. Giljarovskogo 31
129 090 Moskva
Russian Federation
Tel: ++7 (095) 284 - 8725,- 8341, - 8242, - 8310
Fax: ++7 (095) 284 - 8666

Hr. Ing. Karol Svitel
Director General
Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
The Supreme Audit Office of the
Slovak Republic

Priemyselná 2
SK - 824 73 Bratislava
Slovakia
Tel: ++42 (7) 213 - 128, 214 - 562
Fax: ++42 (7) 213 - 005, 566 23 65

Mr. Singh Gurbachan
Director of Audit
Central Government Division
Office of the Auditor General
P.O. Box 7083
Kampala
Uganda
Tel: ++256 (41) 25 54 87, 24 56 68
Fax: ++256 (41) 24 56 74

Dr. Santiago Fonseca Muñoz
Sub-Director General, División
Servicios Jurídicos
Comisión Organizadora XVI INCOSAI
Tribunal de Cuentas de la República
Juan Carlos Gómez 1324
CP 11000
Montevideo
Uruguay
Tel: ++598 (2) 95 81 36, 96 10 32 / 36
Fax: ++598 (2) 96 75 07, 96 18 06

Dr. Eduardo Roche Lander
Contralor General de la República
Contraloría Général
Avenidas Andrés Bello
Apartado 1917
Caracas 1050-A
Venezuela
Tel: ++58 (2) 571 - 9920, - 9908;
508 - 3745, - 3303
Fax: ++58 (2) 571 - 8064, 508 - 3401, 575 - 3940
E-mail: 102213.3237@compuserve.com

Dr. Filippo Vagnoni
Director General
Contraloría Général
Avenidas Andrés Bello
Apartado 1917
Caracas 1050-A
Venezuela
Tel: ++58 (2) 571 - 9920, - 9908;
508 - 3745, - 3303
Fax: ++58 (2) 571 - 8064, 508 - 3401, 575 - 3940
E-mail: 102213.3237@compuserve.com

Mr. Tran Minh Khai
Auditor
Audit of Financial Statements
State Audit
33 Hung Vuong
16 Le Hong Phong
Ba Dinh - Hanoi
Viet Nam
Tel: ++84 (4) 843 25 17
Fax: ++84 (4) 843 31 45

6. Lista de los ponentes

Dr. Franz Fiedler
Präsident des Rechnungshofes
Generalsekretär der INTOSAI
Rechnungshof
Dampfschiffstraße 2
Fach 240
A-1033 Wien
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71-8456
Fax: ++43 (1) 712 94 25
E-mail: rh.into@magnet.at
WWW: <http://www.intosai.magnet.at/intosai/>

MinR Mag. Dr. iur Herbert Anderl
Leiter der Abteilung I/7 im Rechnungshof
Rechnungshof
Dampfschiffstraße 2
Fach 240
A-1033 Wien
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8264
Fax: ++43 (1) 718 09 69

Mr. Alan Pratley
Deputy Financial Controller
European Commission
Rue de la loi 200
Wetstraat 200
B-1049 Bruxelles
Belgium
Tel: ++32 (2) 295 37 75
Fax: ++32 (2) 295 01 41, 295 66 35

M. Gabriel Mignot
Conseiller maître et Président de la Chambre
régionale des comptes d'Alsace
Chambre régionale des comptes d'Alsace
14, rue du Faubourg de Pierre
67 000 Strasbourg
France
Tel: ++33 (88) 14 36 00
Fax: ++33 (88) 23 02 57

Mr. S. Lakshminarayanan
Principal Accountant General
Office of the Comptroller and Auditor General
10 Bahadur Shah Zafar Marg
New Delhi 110002
India
Tel: ++91 (11) 323 - 7866
Fax: ++91 (11) 323 - 5446
E-mail: cag@giasdl01.vsnl.net.in

Lic. Alfredo Hernández Sánchez Mejorada
Contaduría Mayor de Hacienda
Morelos No. 82
Col. Juárez
México D.F. C.P. 06600
Mexico
Tel: ++52 (5) 524 57 46
Fax: ++52 (5) 534 15 66

Mr. Abdel Hamid Bouab
Officer-in-Charge Public Finance and Enterprise
Management Branch
United Nations
DDSMS/DPADM/PFEMB
Room DC1-1428
New York, N.Y. 10017
United States of America
Tel: ++1 (212) 963 - 8406, 963 - 2916
Fax: ++1 (212) 963 - 9681

Mr. Graham Joscelyne
Auditor General
Internal Audit Department
The World Bank
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433
United States of America
Tel: 001 (202) 458 - 5412
Fax: 001 (202) 522 - 3575
E-mail: gjoscelyne@worldbank.org

7. Lista de Observadores

Mr. John van den Berg
Projekt Manager for Integrity Issues
Algemene Rekenkamer
Lange Voorhout 8
PO BOX 20015
NL-2500 EA-'s-Gravenhage
Netherlands
Tel: 0031 (70) 370 66 03, 34 24 - 148
Fax: 0031 (70) 370 79 09, 34 24 - 411
E-mail: from about Nov 96: BJZ@Rekenkamer.nl
WWW: <http://www.Rekenkamer.nl>

Mrs. Winnie Hartman
Editor
Algemene Rekenkamer
Lange Voorhout 8
PO BOX 20015
NL-2500 EA-'s-Gravenhage
Netherlands
Tel: 0031 (70) 34 24 - 148
Fax: 0031 (70) 34 24 - 411
E-mail: BJZ@Rekenkamer.nl
WWW: <http://www.Rekenkamer.nl>

Mr. Dr. Paul Brügger
Advocat
Chairman of EFTA Board of Auditors
Eidgenössische Finanzkontrolle
(Swiss Audit Office Contrôle fédérale des finances)
Monbijoustrasse 51a
CH-3003 Bern
Switzerland
Tel: ++41 (31) 323 10 05
Fax: ++41 (31) 323 11 01

Mr. Donald R. Drach
Deputy Director of International Audit Organization
Liaison (OIAOL) and Programs
Editor International Journal of Governing Auditing (IJGA), Inc.
General Accounting Office
Room 7806
441 G. Street, N.W.
Washington, D.C.20548
United States of America
Tel: ++1 (202) 512 - 4712, - 4707
Fax: ++1 (202) 512 - 4021
E-mail: drachd@gao.gov; 75607.1051@compuserve.com
WWW: <http://www.gao.gov>

Mr. Bob Lippencott
General Accounting Office
Room 7806
441 G. Street, N.W.
Washington, D.C.20548
United States of America
Tel: ++1 (202) 512 - 4712, - 4707
Fax: ++1 (202) 512 - 4021

8. Secretaría de la reunión

Hr. Abdel Hamid Bouab
Officer in Charge
Public Finance and Enterprise Management
United Nations
DDSMS/DPADM/PFEMB
Room DC1-1428
New York, N.Y. 10017
United States of America
Tel: ++1 (212) 963 - 8406, 963 - 2916
Fax: ++1 (212) 963 - 9681

Dr. Franz Fiedler
Präsident des Rechnungshofes
Rechnungshof
Dampfschiffstraße 2
Fach 240
A-1033 Wien
Austria
Tel: 0043 (1) 711 71-8456
Fax: 0043 (1) 712 94 25

Mag. Reinhard Rath
Abteilungsleiter
Rechnungshof
Dampfschiffstraße 2
Fach 240
A-1033 Wien
Austria
Tel: 0043 (1) 711 71-8350
Fax: 0043 (1) 718 09 69

Dr. Gertrude Schlicker
Abteilungsleiter-Stellvertreterin
Rechnungshof
Dampfschiffstraße 2
Fach 240
A- 1033 Wien
Austria
Tel: 0043 (1) 711-71-8330
Fax: 0043 (1) 718 09 69