

Revista de CONTROL FISCAL

CREADA EN 1959

DIRECCIÓN: COMITÉ DE PUBLICACIONES

enero-diciembre 2008

N° 164
CARACAS
VENEZUELA

Revista de CONTROL FISCAL es una publicación de la **Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela**, Dirección de Información y Cooperación Técnica, piso 18, edificio Contraloría General de la República, avenida Andrés Bello, sector Guaicaipuro, Caracas 1050-Venezuela. Teléfonos: ++58 (212) 508-3402 y 508-3656 Fax:++58 (212) 571-8402 Correo electrónico: dict@cgr.gov.ve Depósito Legal pp 197502DF394 ISSN 1315-5970

La Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela no se hace solidaria con los conceptos emitidos en los artículos de opinión que se insertan en la presente publicación.

Nota: Aún y cuando el número de esta Revista de Control Fiscal corresponde al año 2008, el Directorio que aquí aparece corresponde al año 2012.

LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FISCAL

Artículo 42.

El control externo comprende la vigilancia, inspección y fiscalización ejercida por los órganos competentes del control fiscal externo sobre las operaciones de las entidades a que se refieren el artículo 9, numerales 1 al 11, de esta Ley, con la finalidad de:

1. Determinar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias o demás normas aplicables a sus operaciones.
2. Determinar el grado de observancia de las políticas prescritas en relación con el patrimonio y la salvaguarda de los recursos de tales entidades.
3. Establecer la medida en que se hubieren alcanzado sus metas y objetivos.
4. Verificar la exactitud y sinceridad de su información financiera, administrativa y de gestión.
5. Evaluar la eficiencia, eficacia, economía, calidad de sus operaciones, con fundamento en índices de gestión, de rendimientos y demás técnicas aplicables.
6. Evaluar el sistema de control interno y formular las recomendaciones necesarias para mejorarlo.

Artículo 43.

Son órganos competentes para ejercer el control fiscal externo de conformidad con la Constitución de la República, las leyes y las ordenanzas aplicables:

- 1.La Contraloría General de la República.
- 2.Las contralorías de los estados.
- 3.Las contralorías de los municipios.
- 4.Las contralorías de los distritos y distritos metropolitanos.

PARÁGRAFO ÚNICO:

Los órganos de control fiscal, la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna y las máximas autoridades de los órganos y entidades a los que se refiere el artículo 9, numerales 1 al 11, de la presente Ley, podrán ejercer sus facultades de control apoyándose en los informes, dictámenes y estudios técnicos emitidos por auditores, consultores y profesionales independientes, calificados y registrados por la Contraloría General de la República, con sujeción a la normativa que al respecto dicte esta última. En el caso de los órganos de control fiscal externo, éstos podrán coordinar con los entes controlados para que sufraguen total o parcialmente el costo de los trabajos.

Revista de
CONTROL FISCAL **CONTENIDO**
164

PRESENTACIÓN 9



ENFOQUES

AUDITORÍA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES 11

MAQDALENA FELICITA ARQUETA DE COTO

**ACCIONES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN** 74

Clodosbaldo RUSSIÁN

CORRUPCIÓN NORMAL y CORRUPCIÓN SISTÉMICA 82

ROBERT KLITGAARD

EL REDISEÑO DEL ESTADO y LA GESTIÓN PÚBLICA EFECTIVA 96

DAVID OSBORNE

**CONTROL DE LAS EFS CON RELACIÓN A LAS MODALIDADES
DE ASOCIACIÓN ENTRE ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO y
PRIVADO** 114

TEMA I, XVIII ASAMBLEA GENERAL OLACEFS

**CAPITAL INTELECTUAL EN LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS
SUPERIORES (EFS)** 139

TEMA II, XVIII ASAMBLEA GENERAL OLACEFS

**GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LOS SERVICIOS DE LAS ENTIDADES
FISCALIZADORAS SUPERIORES** 174

TEMA III, XVIII ASAMBLEA GENERAL OLACEFS



NOTAS INSTITUCIONALES

**MINISTRO DE SUPERVISIÓN DE LA REPÚBLICA POPULAR
CHINA EN LA CGR** 201

**SEREMOS TENACES, JUSTOS, EQUITATIVOS y RESPETUOSOS
DEL DEBIDO PROCESO** 204



TRANSFERENCIA DEL COMITE DE CAPACITACIÓN REGIONAL DE LA OLACEF	207
XII REUNION DEL MESISIC EN LA OEA	210
I SIMPOSIO DE CONTRALORIAS MUNICIPALES DE ARAQUA	212
CONTRALOR GENERAL ENTREGO LISTA DE INHABILITADOS AL CNE	215
INTERCAMBIO DE IDEAS SOBRE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA CORRUPCIÓN	218
TALLER DE EDUCACIÓN A DISTANCIA	222
I SEMINARIO SOBRE CONTROL FISCAL Y GESTIÓN PÚBLICA	224
5ª REUNION DE LA COMISION DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS DE LA INTOSAI	226
UNA FORMA SEGURA DE SIMPLIFICAR TRÁMITES	228
EL CONTRALOR RUSSIAN RECIBIO A REPRESENTANTES DEL PARLAMENTO DE INDONESIA	232
II JORNADAS DE CONTROL FISCAL EN LA CANTV	234
CONTROL FISCAL EN MUNICIPIOS DE LARA Y YARACUY	237

PRESENTACIÓN

El Leviatán una poderosa bestia marina, metáfora del caos primigenio, fue vencida según relata al Antiguo Testamento, por Dios con la fuerza de su temible espada. Dos milenios después, continuamos comparando a la mítica criatura, con los males que aquejan a la humanidad. Así lo hizo Thomas Hobbes en 1651, con su obra homónima, al criticar los desmanes del absolutismo. Y así los seguimos haciendo en el siglo XXI, con el clima de descomposición moral imperante en algunos niveles de la administración pública. Tal es el poder de la corrupción: atraviesa fácilmente fronteras, instituciones y mentes, carcomiendo los cimientos morales de la sociedad. Su análisis, en un mundo globalizado y cambiante, es una labor ineludible. Sobre todo, cuando se considera que la corrupción administrativa es uno de los mayores obstáculos frente al natural anhelo de los hombres, por alcanzar un orden social más justo y equitativo. Los profesionales y estudiosos de las ciencias sociales y económicas, examinan incansablemente, en foros nacionales e internacionales, sus diferentes aristas, sus formas y sus consecuencias, para combatirla y prevenir su avance.

A fin de contribuir a profundizar el conocimiento y estimular el debate, la Revista de Control Fiscal de la Contraloría General de la República de Venezuela reúne, desde hace medio siglo, artículos, disertaciones y estudios dirigidos, no sólo a los especialistas, sino también a todos los interesados en reflexionar sobre los problemas que atañen al Estado y a su funcionamiento. Este número de la Revista ofrece una panorámica de las acciones emprendidas por la Contraloría General de la República de Venezuela a través de la ponencia «Experiencia Institucional en la Lucha

Contra la Corrupción» del Dr. Clodosbaldo Russián, la cual fue expuesta en el Seminario Internacional llevado a cabo en Lima, Perú, el pasado 5 de marzo de 2008. Así mismo, nos honra presentar el artículo ganador del XI Concurso Anual de Ensayo de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) titulado: «Auditoría de los Programas Sociales», de Magdalena Felicita Argueta De Coto. La autora, funcionaria de la Corte de Cuentas de El Salvador, aborda un área de gran interés para Venezuela, cuyo gobierno está dedicando enormes esfuerzos para saldar la inmensa deuda social que afecta a gran parte de la población.

Son de gran importancia para la Contraloría General de República de Venezuela, como miembro activo de OLACEFS, las conferencias que se presentan en dichas Asambleas, es por ello, que hemos incluido los aportes presentados en la XVIII Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS (Bogotá, octubre 2008) que incluye: «Rediseño del Estado y la Gestión Pública Efectiva» de David Osborne, el cual propone un cambio desde la ineficaz burocracia, hacia una gerencia pública competitiva y transparente; por su parte Robert Klitgaard en «Corrupción Normal y Corrupción Sistémica», examina el fenómeno a partir de las distintas perspectivas empleadas para su medición y sugiere varias fórmulas aplicables a su combate.

Nuestros lectores hallarán además algunas de las ponencias bases y relatorías técnicas, presentadas en la XVIII Asamblea General de la OLACEFS, en las cuales se estudia el rol de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en los procesos de reforma del Estado, específicamente en lo relativo al control de las finanzas públicas; el reto que representa, para dichos entes, la aplicación de la gestión del conocimiento; y la gestión de activos intangibles en una organización contribuyen directamente al desarrollo de un país especialmente en las Entidades Fiscalizadoras Superiores, puesto que la fiscalización de los recursos del Estado y el apoyo en la mejora de la gestión pública son fundamentales para contribuir a elevar los estándares y lograr de esta manera, el mejoramiento del nivel de vida de la población en su conjunto.

AUDITORÍA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES*

“Porque la pobreza es el símbolo que identifica a los países de Latinoamérica y El Caribe, todos y todas debemos aunar esfuerzos por combatirla con medios como los programas sociales efectivos”

Magdalena Felicita Argueta De Coto,
Corte de Cuentas de la
República de El Salvador

INTRODUCCIÓN

Los índices de pobreza y extrema pobreza en los países Latinoamericanos y del Caribe son preocupantes, y la preocupación se ha agudizado debido a que es evidente que las políticas sociales desarrolladas mediante los diferentes programas que implementan los gobiernos y demás sectores, no están surtiendo la efectividad que se desea, en beneficio de las poblaciones más desposeídas de estos países.

En todo caso es necesario preguntarse: ¿Qué está pasando con la misión de erradicar la pobreza mediante la implementación y de-

sarrollo de programas sociales, que contribuyan con esta misión?, ¿Tiene un determinado programa social la efectividad que se quiere que tenga?, ¿Los recursos empleados en los programas corresponden a la cantidad de mejoramiento (beneficio) obtenido?, ¿Deberán reformarse los recursos o reformarse los procedimientos para optimizar los programas?, ¿Con que herramientas se cuenta para analizar y evaluar los programas?, ¿Cómo se puede obtener información para agilizar las decisiones sobre los programas? Como parte de las respuestas a estas interrogantes, la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) impulsa la aplicación de

* Trabajo ganador del primer puesto en el XI Concurso Anual de Investigación 2008, de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

las auditorías a los programas sociales mediante el desarrollo de investigaciones que planteen alternativas viables a este problema.

En los países de América Latina y el Caribe, el tema de la Auditoría de los Programas Sociales, actualmente esta cobrando auge, debido a que se esta generando un ambiente de falta de transparencia y credibilidad por parte de los responsables de las decisiones hacia los programas sociales. La auditoría es una herramienta básica con la cual se puede evaluar los procesos y resultados de las políticas sociales desarrolladas mediante los diferentes programas encaminados a satisfacer necesidades de salud, educación, nutrición, vivienda, infraestructura, empleo y demás en la población pobre y a generar en los diferentes financiadores y cooperantes confianza en la inversión realizada y un ambiente de transparencia creciente.

Bajo este contexto, la preparación de este informe sobre la Auditoría de los Programas Sociales, obedece a la idea de presentar los resultados obtenidos en esta investigación bibliográfica y de campo realizada al respecto de este tema, con un aporte específico, el diseño de una metodología que establece el proceso a seguir para una auditoría de los programas sociales, particularizando en aquellos programas que contribuyen con el aspecto educativo de

la población en pobreza y extrema pobreza, como un medio para evaluar la efectividad que tienen estos programas.

CAPÍTULO 1. PREÁMBULO DE LA INVESTIGACIÓN

Antecedentes del problema:

Existen una diversidad de programas encaminados a luchar contra la pobreza y a velar por el desarrollo social y humano, con el propósito de mejorar las condiciones de vida y promover el progreso de las personas con diversas necesidades, alrededor de todo el mundo. Estos programas son creados, impulsados y financiados por diferentes actores tales como el Estado, organismos de ayuda internacional, organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro (ONG's), empresas privadas y en general una serie de cooperantes dispuestos a realizar esta tan importante tarea.

Los programas sociales tienen diferentes líneas de acción: la salud, la educación, la nutrición, la infraestructura, el empleo y otras, y muchas veces no tienen la efectividad que se espera que produzcan en la población beneficiaria a la que están encaminados por una diversidad de razones, tales como la carencia en la mayoría de esos países, de un sistema de monitoreo de su funcionamiento y de una evaluación de sus procesos, resultados, impacto, beneficios y demás.

“¿En qué medida una metodología para una auditoría a los programas sociales orientados a la educación, contribuirá a evaluar la efectividad producida en los beneficiarios...?”

El tema de la evaluación a los Programas Sociales esta adquiriendo mucha importancia hoy en día, debido a la falta de transparencia en el manejo de éstos y a la falta de credibilidad que se ha generado en sus diversos financiadores, cooperantes, beneficiarios y espectadores en general, al no lograr la efectividad esperada, constituyendo esta evaluación, un tipo de estudio que puede ser realizado por Entidades de Fiscalización Superior, firmas privadas de auditoría y cualquier otra entidad gubernamental debidamente autorizada. Pero para poder efectuar esta evaluación se necesitan procesos tales como el de la auditoría, que contribuyan a realizar dicha tarea.

Estos procesos deberán estar establecidos por metodologías que definan los procedimientos a seguir de manera sistemática, para un eficiente logro de los objetivos planteados en la misma.

A nivel internacional se han realizado algunos análisis sobre la Auditoría de los Programas Sociales y se han planteado por especialistas metodologías específicas a seguir para este tipo de auditorías, pero a pesar

de ello en la mayoría de países no se le da la importancia debida al tema, y son pocos los programas sociales que están siendo auditados, lo que trae como una de las consecuencias que dichos programas no presenten la efectividad que se espera a favor de los beneficiarios. En El Salvador no existen muchas investigaciones y estudios que definan metodologías sobre como efectuar la Auditoría de los Programas Sociales, y específicamente efectuar auditorías a programas sociales del componente educación, a pesar de la importancia que pueda tener realizarlas, porque este proceso contribuiría a medir la efectividad que dichos programas tengan y a generar transparencia y credibilidad hacia ellos.

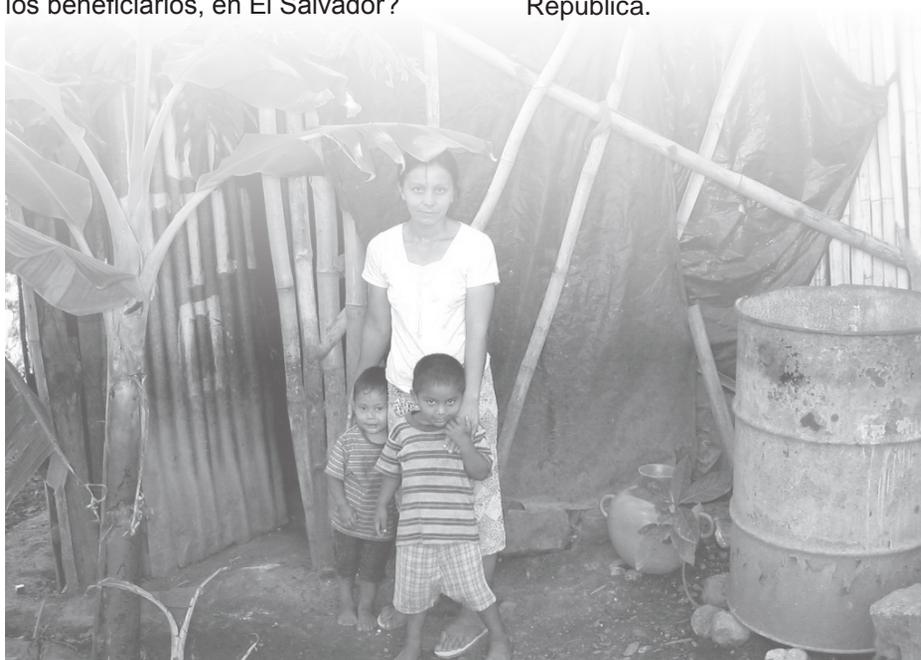
Con el propósito de fortalecer la Auditoría de los Programas Sociales, la OLACEFS, está realizando esfuerzos, impulsándola mediante investigaciones que se realizan a nivel latinoamericano y del caribe, las cuales es seguro que lograrán plantear diferentes alternativas para el tema, con la participación de las diferentes Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) miembros de este organismo.

Formulación del problema de investigación: Los Programas Sociales necesitan ser evaluados mediante procesos como la Auditoría, para que esto contribuya a que puedan tener la efectividad que se desea y generar transparencia y credibilidad, pero para una mejor aplicabilidad de esas auditorías se necesitan de metodologías que establezcan de manera sistemática los procedimientos a seguir en ellas. Tomando en consideración el planteamiento anterior y con el propósito de inducir la investigación a una de las posibles soluciones, se formula la interrogante siguiente: ¿En qué medida una metodología para una auditoría a los programas sociales orientados a la educación, contribuirá a evaluar la efectividad producida en los beneficiarios, en El Salvador?

Delimitación de la investigación: La investigación se delimita en los aspectos fundamentales siguientes:

Delimitación teórica: La investigación se ha basado en el estudio y análisis de los Programas Sociales de Educación y en la manera de cómo establecer una metodología que defina el proceso para una auditoría que permita evaluar la efectividad de éstos programas en la población beneficiaria, además del estudio de la transparencia, credibilidad, impacto, resultados de los mismos en El Salvador. Para ello se han consultado diferentes documentos legales, técnicos y otros; tales como:

- Ley de la Corte de Cuentas de la República.



- Normas de Auditoría Gubernamental.
- Normas Técnicas de Control Interno.
- Políticas de Auditoría Gubernamental.
- Manual de Auditoría Gubernamental.
- Plan 2021.
- Plan de Gobierno de El Salvador.
- Mapa de Pobreza de El Salvador (Tomos I y II).
- Convenios Internacionales de ayuda para el financiamiento de Programas Sociales.

Delimitación temporal: La delimitación temporal comprende desde 1990 hasta el año 2008, tiempo del cual se ha tomado la información y los diferentes documentos consultados referentes al tema en estudio.

Delimitación espacial: La investigación de campo se ha realizado en la zona metropolitana del Departamento de San Salvador, El Salvador.

Unidades de observación: La investigación de campo se ha realizado teniendo como unidades de observación a profesionales en auditoría, son ellos quienes pueden suministrar información sobre la forma en que actualmente se están realizando las auditorías a los programas sociales orientados a la educación, y quienes pueden manifestar si estas auditorías contribuyen a medir la efectividad de estos programas.

JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Para justificar la investigación se han tomado tres puntos de vista diferentes, como son: la novedad de la investigación, la factibilidad de su realización y la utilidad social que ésta tiene.

Novedad: Considerando que en El Salvador y en el resto de países de Latinoamérica y del Caribe son muy pocos los estudios realizados sobre cómo evaluar los Programas Sociales de Educación mediante auditorías, motivado a que los encargados de realizarlas no cuentan con muchas metodologías definidas que contribuyen a medir la efectividad de estos programas. Por tanto, se puede concluir que la investigación es novedosa, pues con la propuesta resultante de ella se logrará que los auditores cuenten con una metodología específica que les ayude a efectuar este tipo de auditorías.

Factibilidad: La investigación ha sido viable, aunque hay que mencionar que es poca la información bibliográfica existente con respecto al tema en estudio, ya que sí se obtuvo abundante información sobre “Auditoría Social” que aunque tiene mucha similitud y es parte del tema “Auditoría de los Programas Sociales”, no es lo mismo aunque es complementario. En cuanto a la investigación de campo se contó con la colaboración de diversas instituciones que se

dedican a la implementación y desarrollo de Programas Sociales, tales como Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FU-SADES), el Ministerio de Hacienda, pero especialmente el Ministerio de Educación. Además, se han consultado a docentes, auditores y beneficiarios de los programas quienes han proporcionado información de la problemática en estudio. Por otra parte, también se ha contado con los recursos materiales y financieros necesarios para desarrollar todo el proceso de investigación.

Utilidad social: La utilidad de esta investigación radica en que podrá ser de provecho para las Entidades de Fiscalización Superior, las Firms Privadas de Auditoría y cualquier otra institución autorizada para realizar auditorías a los Programas Sociales de Educación y poder medir a través de ellas la efectividad de los mismos, ya que se contará con un instrumento técnico que orientará apropiadamente como realizarlas. Hay que aclarar que el desarrollo de esta investigación está enmarcado en los Programas Sociales de Educación, no obstante puede servir de modelo para Auditoría de Programas Sociales de cualquier otro tipo (de salud, infraestructura, nutrición, empleo, etc.). Además la investigación podrá servir como fuente de consulta para futuras investigaciones de similar naturaleza.

ObjETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Objetivo general: Diseñar una metodología que establezca el proceso a seguir en una auditoría de los programas sociales orientados a la educación, para contribuir con ella a la evaluación de la efectividad producida en los beneficiarios en El Salvador.

ObjETIVOS ESPECÍFICOS:

- Establecer mediante un diagnóstico, resultante de la investigación de campo, la efectividad que hoy en día tienen los programas sociales dirigidos a la educación.
- Diseñar el proceso a seguir para realizar sistemáticamente las auditorías de los programas sociales de educación en El Salvador.
- Proponer a las Entidades de Fiscalización Superior, a las Firms Privadas de Auditoría entre otras, la utilización de una metodología para auditorías a los Programas Sociales de Educación que facilitará esta labor.
- Contribuir al fortalecimiento de este tipo de auditorías, con la propuesta realizada.

Alcance: La investigación realizada se enmarca en dos aspectos: el primero en el estudio de los programas sociales desde sus aspectos

generalizados, y segundo, hasta particularizar en programas orientados a la educación específicamente en El Salvador y las auditorías que se les realizan, como una evaluación a los mismos, mediante metodologías que establecen el proceso a seguir, esto último a nivel general y en el ámbito Latinoamericano y del Caribe.

FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS Y DEFINICIÓN DE VARIABLES

Formulación de la hipótesis:

La aplicación de una metodología para una auditoría de los programas sociales orientados a la educación, contribuirá a la evaluación de la efectividad producida en los beneficiarios en El Salvador.

Definición de variables:

Variable Independiente: La aplicación de una metodología para una auditoría de los programas sociales orientados a la educación. **Variable Dependiente:** La evaluación de la efectividad producida en los beneficiarios en El Salvador.

CAPÍTULO 2. DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación del tema en estudio consta de dos etapas, la primera es la realización de una investigación documental o bibliográfica y la segunda, es una investigación de campo. La investigación bibliográfica se realizó con el fin de

conocer sobre los programas sociales desde sus aspectos generales hasta particularizar en programas sociales orientados a la educación; y las auditorías que se han practicado como una herramienta para poder evaluarlos. Como resultado de la misma, se ha establecido el marco teórico conceptual que se presenta en el Capítulo III, en el cual se han señalado puntos importantes de estos programas y de las auditorías que se les practican, con el propósito de mostrar el enfoque que se le ha dado a esta investigación en particular.

Por su parte, la investigación de campo ha tenido por objeto conocer cómo son evaluados los programas sociales a través de las auditorías, cuyo el propósito es medir la efectividad de los mismo, y en especial los que van orientados a la educación. Para ejemplificar la importancia de este tipo de auditorías se ha particularizado en estos programas, y a demás a saber sobre si existen metodologías específicas que ayuden a los auditores a realizar este tipo de auditorías. Tanto la investigación bibliográfica como la de campo, permitieron diseñar la propuesta que se presenta como aporte de esta investigación en el Capítulo IV, la cual ejemplifica una metodología que establece el proceso a seguir para realizar especialmente las auditorías a los programas sociales de educación, pero cuyos lineamientos generales pueden servir para reali-

zar auditorías a programas sociales de cualquier naturaleza.

Tipo de estudio: Debido a que son pocos o casi nulos los estudios realizados sobre metodología a seguir que establezca como realizar auditorías de los programas sociales, se puede considerar que esta es una investigación exploratoria, en la cual se ha utilizado el método Hipotético Deductivo, partiendo de lo general hasta lo particular. La investigación se inicia con el análisis de los Programas Sociales y las auditorías que se les practican como una forma de evaluarlos, lo que permitió la formulación de una hipótesis de trabajo hasta llegar al establecimiento de una metodología específica para este tipo de auditorías, que contribuya con los auditores en la realización de su trabajo.

Determinación del universo, población y muestra: El universo de esta investigación lo constituyen los auditores que laboran en la zona metropolitana de San Salvador y que auditan en la Entidad de Fiscalización Superior, y en firmas privadas de auditoría. La población de la investigación esta formada por los auditores que realizan sus auditorías en el Ministerio de Educación, ya que esta institución tiene a su cargo la implementación y desarrollo de los diferentes programas sociales orientados a la educación. Se tomó una muestra representativa de la

población, la cual fue elegida al azar a criterio del investigador.

Recolección de la información: Los datos e información que se presentan tanta en la investigación bibliográfica como en la de campo, fueron recolectados a través de diferentes técnicas e instrumentos.

Fuentes de información de la investigación bibliográfica o documental: En esta etapa de la investigación, se utilizó como técnica la Sistematización Bibliográfica, mediante la cual se recopiló la información que se presenta en el marco teórico conceptual, que ofrece un panorama de la situación del fenómeno objeto de estudio a la fecha en que se realiza esta investigación. Utilizando esta técnica se identificó, recopiló, analizó y clasificó toda la información posible relacionada con el tema de fuentes tales como libros de texto, trabajos de investigación, revistas diversas, publicaciones de periódicos, documentos del Plan de Gobierno de El Salvador y manuales de auditoría y otros más. También se consultaron páginas web en Internet, de donde se retomó información de investigaciones realizadas relacionadas con el tema, a nivel de América Latina, información que se almacenó en archivos magnéticos debidamente identificados. Toda la información recopilada sirvió de base para que el investigador creara sus propias teorías y conceptos, en algunos casos.

Fuentes de información de la investigación de campo: En la etapa de la investigación de campo, se utilizó primeramente la técnica de la entrevista improvisada, mediante la cual se indagó, preliminarmente, en instituciones tales como: el Ministerio de Educación, el Ministerio de Hacienda, la Universidad de El Salvador, FUSADES y otros, sobre los programas sociales que se implementan y desarrollan en El Salvador, específicamente los encaminados a la educación, aspectos tales como: quiénes son sus donantes, cómo están diseñados, quiénes son sus beneficiarios, cuáles son los logros de estos programas y otros aspectos más.

Luego se realizó una encuesta, mediante un cuestionario de preguntas cerradas y algunas semiabiertas, diseñadas para poder recopilar información sobre la metodología que se utiliza en el proceso de auditoría para realizar las evaluaciones a los programas sociales y específicamente a los orientados a la educación y poder medir la efectividad que estos programas tienen en la población beneficiaria.

Procesamiento de datos y análisis de la información: Los datos recopilados en la investigación de campo, mediante los cuestionarios contestados por los encuestados, se han procesado por medios electrónicos. Estos datos proporcionaron

información que se ha organizado y registrado en tablas de frecuencia, tabulando y analizando cada pregunta por separado, identificando el objetivo de las mismas y las respuestas derivadas de la muestra encuestada y presentando la información en gráficos estadísticos para una mejor apreciación de los resultados, a fin de poder elaborar el diagnóstico que se presenta en el capítulo III como parte de los resultados de la investigación. (Ver anexo 3).

CAPÍTULO 3. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Marco teórico conceptual: Como resultado de la investigación bibliográfica se presenta este marco de referencia que contiene teoría y conceptos importantes acerca del tema en estudio, no sin antes aclarar que sobre “Programas Sociales” es abundante la información existente, no así sobre “Auditoría de los Programas Sociales”, tema sobre el cual la información e investigaciones realizadas son bien limitadas.

PROGRAMAS SOCIALES

Definición de programas sociales: Son esquemas de ayuda social, creados y desarrollados mediante proyectos, por el gobierno, organismos internacionales, organizaciones nacionales sin fines de lucro, empresas privadas y cualquier otro cooperante;

destinados a atender a las personas que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema, para con ellos mejorar las condiciones de vida de las familias, a través de atención oportuna de salud, nutrición, educación, vivienda, seguridad jurídica, empleo y otros.

Generalidades: El desarrollo económico de muchos países Latinoamericanos y del Caribe presenta grandes índices de pobreza la cual se identifica directamente en la población más desposeída. En la lucha contra esta pobreza, países como Perú, Chile, Argentina, México, Guatemala, El Salvador, etc, han implementado y continúan implementado como medida de ayuda, programas que van encaminados a combatirla, los cuales están siendo financiados por el gobierno, organismos de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro (ONG's), empresas privadas y toda clase de cooperantes.

Los planes de desarrollo de los diferentes gobiernos contienen políticas de desarrollo social y humano que tienen como objetivos mejorar los niveles de bienestar, acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades, impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva; en general lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza. Para cumplir los compromisos adquiridos en relación

con los tratados internacionales y los convenios multinacionales, en sus Planes Nacionales de Desarrollo, la administración pública se organiza mediante programas de gobierno, los cuales surgen de acuerdo con requerimientos específicos de la población que buscan impulsar el desarrollo social y humano y facilitar la realización de acciones y metas orientadas a la evaluación, el seguimiento y la resolución de dichos proyectos.

En materia de combate a la pobreza y desarrollo social, debe necesariamente existir una estrecha coordinación entre políticas económicas y políticas sociales, para incorporar la potencial generación de "externalidades" positivas y negativas de ambos grupos de políticas, de manera que, al definir claramente los enlaces y encadenamientos ellas, pueda convertirse la política de gasto social en una política de "inversión" social que apunte a la creación de capacidades y competencias productivas en los hogares pobres.

La responsabilidad social y el entorno: La Responsabilidad Social no sólo son esfuerzos por parte de los diferentes cooperantes, para determinar políticas y prácticas que se relacionen con los valores éticos, sino que involucra una serie de variables o factores que componen el entorno como: el medio ambiente, los derechos humanos, condiciones sociales-políticas y económicas, tec-

nología, salud, educación, seguridad e infraestructura. Al interrelacionarse con las anteriores variables, los distintos cooperantes promueven mecanismos y métodos, así como políticas y estrategias para la solución o mitigación de problemas sociales que se desarrollan, de acuerdo a las condiciones del entorno en ese momento.

Políticas y programas sociales: En general, una política es un conjunto de principios y criterios a través de los cuales una gestión guía sus decisiones en función de alcanzar determinados objetivos. Por su parte las Políticas Públicas, son un conjunto de declaraciones o lineamientos que guían la gestión del Estado, en función de los objetivos y prioridades de éste y se aplican a través de las instituciones que el Estado tiene para actuar. Generalmente, se explicitan mediante decretos, leyes y ordenanzas.

Como parte fundamental de las políticas públicas en cualquier Estado, están las Políticas Sociales cuyo tema principal es el Desarrollo Social. Las Políticas Sociales están siendo aplicadas a través factores como: salud, educación, nutrición, seguridad social, empleo, vivienda, mujer, etc. La importancia que tienen las Políticas Sociales está claramente reflejada en el peso que los programas sociales tienen en el Presupuesto de una República, ya que están en

función de cómo el régimen político de turno atiende el desarrollo social. Las políticas sociales deben caracterizarse por:

- Priorizar la población con pobreza extrema e infancia.
- Relacionarse con las metas del milenio.
- Articular el Estado con los diferentes sectores para hacerlo eficiente en el gasto público.
- Focalizar adecuadamente a los beneficiarios de las políticas mismas.
- Estar articuladas a la Política Económica.
- Generar transparencia en la gestión pública.
- Tener una función redistributiva de los ingresos en un país.
- Fortalecer a la ciudadanía desde los programas sociales.
- Desarrollar las capacidades y la calificación del capital humano en un país.
- No deben ser un gasto para un país, sino una inversión.

Las Políticas Sociales no deben tener un corte asistencialista sino de promoción del desarrollo, que permita a las poblaciones que viven en condiciones de pobreza, generar sus propias fuentes de ingreso.

El papel del Estado en la solución de problemas sociales: El Estado es un actor fundamental en la política social por ser la única institución de la sociedad con el poder soberano

de redistribuir el ingreso, pero esta atribución redistributiva no lo faculta para monopolizar la actividad social y aunque debe ser el principal impulsor de los programas sociales debe de trabajar de la mano con otros cooperantes tal como el sector privado, el gobierno local, la sociedad civil, la cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro (ONG's), en fin todos aquellos que estén interesados en el bienestar de la población más necesitada. Los acontecimientos de las recientes décadas en materia económica y social, han permitido interrogantes como: ¿Cuál debe ser el papel del Estado en lo social?, ¿qué es lo que no puede?, ¿qué es lo que si puede hacer? y ¿cómo debe ejecutarlo?.

Es claro que el factor determinante para estos acontecimientos económicos ha sido la eficacia o ineficacia del sector estatal, ya que un Estado eficaz, es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios para una población. Por lo tanto, en ausencia de la eficacia estatal no se podrá alcanzar un desarrollo sostenible ni en el plano social ni mucho menos en el económico, pero no como agente directo del crecimiento, sino en el sentido de socio e impulsor de ese proceso, con la colaboración de los diferentes integrantes de la sociedad, la cual debe aceptar una redefinición sobre las responsabilidades del mismo, participando de una forma más creíble y eficaz, en el proceso de desarrollo de cada país.

Es importante el acomodamiento de la función del Estado a su capacidad, sin desmantelarlo, y distinguiendo entre lo que se debe y no se debe hacer y cómo se van a hacer las cosas, cómo prestar los servicios básicos, establecer la infraestructura, regular la economía, en fin cómo ajustarlas a las circunstancias de cada país. La misión del Estado, debe estar basada en 5 tareas fundamentales sin las cuales es imposible alcanzar el desarrollo y hacia las cuales debe de orientar todo su esfuerzo a través de los programas sociales:

- El establecimiento de un ordenamiento jurídico básico.
- Estabilidad macroeconómica y política.
- Inversión en servicios sociales básicos e infraestructura.
- Protección de los grupos vulnerables.
- Defensa del medio ambiente.

Una normativa debidamente formulada puede ayudar a la sociedad a aprovechar las fuerzas que interactúan en todos los mercados en beneficio de los fines públicos. La reglamentación puede contribuir a proteger a los consumidores, a los trabajadores y al medio ambiente. Los organismos gubernamentales improductivos, a menudo constituyen una pesada carga para las finanzas estatales. Un lento crecimiento y escaso desarrollo social, ocasiona casi siempre que la gente común pague las consecuencias de su accionar ineficiente e ineficaz.

Para que un país prospere y se desarrolle, hace falta un Gobierno serio, estable y trabajador, dedicado a los intereses generales del pueblo. Un sistema educativo eficiente y dirigido, necesita libertad individual para ser creativo y utilice su iniciativa, por lo que es esencial la propiedad privada, la libre empresa y el mercado libre, la libertad de expresión y asociación. Todo lo anterior, facilitará la estabilidad política y confianza en las instituciones, especialmente en los procesos administrativos y judiciales, lo que significa que la convivencia ciudadana tiene que ser bajo una sociedad de ley y orden, donde la gran mayoría se respete a sí mismo y a los demás de la comunidad.

En consecuencia, resulta imperante que los gobiernos inviertan en las personas vulnerables y en su desarrollo humano (el recurso humano constituye el factor más importante para el progreso de las naciones, mejorando así la ventaja competitiva), en crear mejor infraestructura (avanzar en la integración de los principales aeropuertos, centros de producción y capitales, telecomunicaciones, salud, educación), control de los sistemas financieros (auditorías del Fondo Monetario Internacional y diagnóstico de problemas potenciales e indicadores de alerta temprana) y protección ambiental en la Región (que aseguren una base natural para el desarrollo económico y social, ya que la pobreza y la degradación ambiental están íntimamente ligadas).

El Estado y los principales cooperantes de los programas sociales:

El Estado, por sí sólo, no podrá atender todas las necesidades y problemas del sistema nacional. Se requiere la contribución de los distintos actores de la sociedad, es decir en cada país, todos estamos convocados a ser protagonistas de la ejecución de un plan nacional que pueda desarrollarse con la contribución de programas sociales que han de ayudar a construir progresiva y solidariamente el desarrollo humano que queremos.

La experiencia de los programas sociales en El Salvador:

A partir de junio de 1989, el Gobierno de El Salvador impulsó un programa de estabilización y de ajuste estructural, con el fin de ofrecer un marco económico apropiado para el crecimiento. En el programa de estabilización se planteó como objetivo principal la reducción de los desequilibrios internos y externos de la economía, mediante políticas destinadas, fundamentalmente a compatibilizar el nivel del gasto de la economía, con su capacidad de producción.

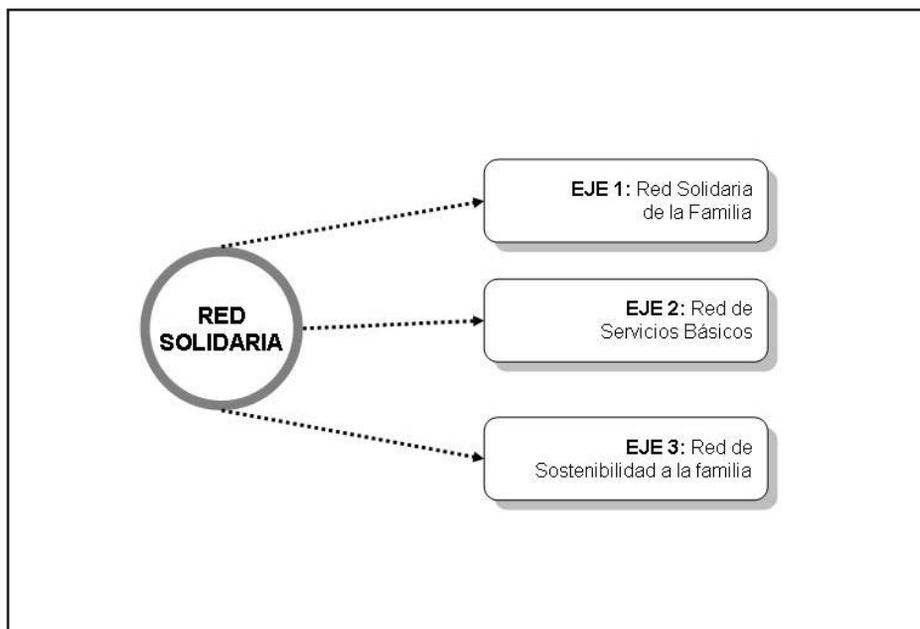
En este país se han logrado importantes avances en el tema de la lucha contra la pobreza, pero no han sido suficientes y aún hay mucho trabajo por hacer. Entre 1991 y 2004 se redujo la proporción de personas en pobreza extrema en 18 puntos porcentuales, pasando de un 33% al 15%, con lo que este indicador se ha reducido en más

de la mitad, gracias a los diferentes Programas Sociales que han sido impulsados por el Gobierno Central y Locales con la ayuda de la Cooperación Internacional, el sector privado, ONG's, y la sociedad civil en general.

Con la visión de contribuir al logro de los objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el actual gobierno de El Salvador ha lanzado el Programa Oportunidades, con el cual se pretende elevar la calidad de vida de miles de familias salvadoreñas, a través de cinco componentes básicos: Red Solidaria, Conéctate, Jóvenes, Fosalud y Microcrédito. Este ambicioso plan orienta el esfuerzo del gobierno en el área social a tra-

vés de sus políticas sociales. Parte importante de dicho programa es el Programa Red Solidaria con el cual se pretende combatir la pobreza y la extrema pobreza de forma frontal. El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL), es el organismo ejecutor del programa, en coordinación con los ministerios del área social y los gobiernos municipales.

El Programa Social Red Solidaria nació con un solo propósito: atender a los municipios más pobres de El Salvador. El programa tiene como finalidad apoyar a las familias a través de la entrega de bonos de salud y educación. En El Salvador hay tres tipos de familia:



1. Donde existen niños entre los cero y cinco años de edad, y/o mujeres embarazadas.
2. Donde hay niños con edades entre los cinco y 15 años sin haber cursado el sexto grado.
3. Donde se reflejan los dos casos anteriores.

LOS TRES EJES DEL PROGRAMA:

1. Red Solidaria de la Familia:

Contempla acciones focalizadas a las familias que viven en condiciones de extrema pobreza. Incluye el pago de bonos a la madre jefa de hogar, capacitaciones y corresponsabilidades.

2. Red de Servicios Básicos:

Busca fortalecer la oferta de servicios básicos en educación, salud y nutrición. Incluye un componente fuerte de infraestructura básica y el compromiso de dotar de agua potable, saneamiento y alumbrado público.

3. Red de Sostenibilidad a la Familia: Considera la promoción y financiamiento de proyectos productivos y de micro crédito como una herramienta para apoyar a los pequeños agricultores.

En el 2005, se inició la ejecución del Eje 1 en los primeros 15 municipios en condiciones de pobreza extrema severa. Se estima que más de 49 mil familias han sido beneficiadas, y el actual gobierno sostiene que expandirá dicho programa social a más munici-

pios en lo que resta de su mandato hasta el 2009. El FISDL, en la lucha para erradicar la pobreza y contribuir al desarrollo social y humano, a través de Red Solidaria, ha sido el motor que ha impulsado el abastecimiento agua potable, electrificación rural, puentes y mejores vías de acceso, mejores escuelas y unidades de salud, entre otras obras desarrolladas mediante los diferentes programas sociales beneficiando a miles de comunidades de los 262 municipios de este país, de los cuales hay 32 municipios en pobreza extrema severa, 68 municipios en pobreza extrema alta, 82 municipios en pobreza extrema moderada y 80 en pobreza extrema baja.

En el Salvador, la presentación de una “Geografía de Pobreza” expresada en un “Mapa de Pobreza” como resultado de un reciente estudio (2005) realizado por el FISDL junto a la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, (FLACSO) a iniciativa de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República, permitió y facilitó que los esfuerzos encaminados al cumplimiento de los distintos objetivos del milenio, puedan tener un direccionamiento más preciso al conocer los ámbitos y lugares en donde se presentan los mayores atrasos del cumplimiento. De esta forma también se facilita la coordinación local entre el gobierno y el sector privado, el gobierno central y el gobierno local, el gobierno y la sociedad civil y la coor-

dinación interinstitucional al interior del mismo gobierno, para la ejecución de programas sociales dirigidos a la atención de las familias pobres y la creación de oportunidades de desarrollo local.

Por su parte, la reciente crisis económica generada por los altos precios del petróleo a nivel mundial a partir del año 2007 hasta la fecha, ha traído como consecuencia en los países de América Latina y del Caribe y por supuesto a El Salvador, que la población más vulnerable se encuentre enfrentando una crisis alimentaria y de canasta básica aguda. Con respecto a este tema el director de gestión económica y reducción de la pobreza de América Latina del Banco Mundial (BM), Marcelo Giugale, recientemente (01 de julio de 2008) expresó: “para que la población salvadoreña pueda soportar una crisis alimentaria el gobierno debe de mejorar los programas sociales”. “Hay que tener conciencia en este aspecto, porque de lo contrario, todo lo que se ha venido haciendo en materia social se desplomaría”, puntualizó Giugale. El BM indica que el gobierno tiene que buscar qué elementos pueden “moverse” en el sistema tributario para que los alimentos bajen de precio, y la población pueda comprarlos a un precio más cómodo. De hecho, la entidad bancaria internacional va más allá, señala que los programas de alimentación en las escuelas públicas tienen que expandirse y dar dos tiempos de comida al estudiantado.

Programas sociales orientados a la educación en El Salvador: La reforma educativa iniciada en El Salvador en la década de los noventa, ha tenido resultados considerados como un ejemplo de lo que se puede lograr en un sistema educativo. Parte de estas reformas ha sido el Programa EDUCO (Educación con Participación de la Comunidad). El Programa EDUCO nació en 1991 con el objetivo de proporcionar servicio educativo gratuito a la población estudiantil de las comunidades rurales del país. El Programa Educativo que atiende a la población más pobre de El Salvador, se fundamenta en la participación de las comunidades educativas por medio de las Asociaciones Comunales para la Educación (ACE). Uno de los elementos claves de este programa es que permite asignar recursos públicos a las asociaciones de padres de familia para administrar las escuelas, por lo que el Ministerio de Educación transfiere anualmente a las ACE recursos financieros para el pago de salarios a los docentes, así como cubrir los gastos de operación de los Centros Educativos.

Este programa ha sido un esfuerzo fundamental de la política social pública que surgió como respuesta a los problemas de la baja asistencia escolar, altos niveles de abandono y repitente del año escolar, principalmente en el área rural. Es importante destacar que durante los años noventa, la matrícula escolar creció significa-

tivamente, confirmando el importante esfuerzo del país para satisfacer la demanda por educación. Entre 1995 y 2005 el Ministerio de Educación (MINED), lanzó el “Plan Decenal de Reforma Educativa en Marcha”, el cual se ha implementado sostenidamente. La reforma educativa estuvo enfocada a ampliar la cobertura, mejorar la calidad, fomentar la formación de valores y modernizar el MINED y las escuelas, a través de diferentes programas sociales educativos. Con los desafíos de superar la pobreza, mejorar la productividad y la competitividad nacional, así como sentar las bases del desarrollo sostenible, en el 2004 el Gobierno de El Salvador por medio del Ministerio de Educación con el apoyo de distintos sectores e instituciones de la sociedad, preparó un nuevo plan de educación de largo plazo, que articularía los esfuerzos por mejorar el sistema educativo nacional, de cara a las características y exigencias de la sociedad actual.

En marzo de 2005, el gobierno actual hizo el lanzamiento oficial de este plan, al cual llamó “Plan Nacional de Educación 2021”. Este Plan formula una visión de largo plazo de las políticas y metas educativas prioritarias para los próximos años y establece compromisos de corto, mediano y largo alcance, que permitirán obtener resultados educativos importantes en el año 2021. En el marco de cumplimiento al reciente Plan 2021, en el 2005 el Ministerio de Educación invirtió

más de \$43 millones en la ejecución de 10 programas prioritarios enmarcados en dicho Plan, con el propósito de trabajar por la educación y construir una sociedad centrada en la gente y velar por la formación de ciudadanos salvadoreños con un elevado nivel educativo y cultural.

El Plan 2021, adopta cuatro objetivos fundamentales: a) lograr la formación integral de las personas; b) asegurar once grados de escolaridad para toda la juventud; c) proveer educación técnica y tecnología del más alto nivel para apoyar el desarrollo productivo y d) propiciar el desarrollo de la ciencia y la tecnología para el bienestar de la sociedad. Para el logro de los objetivos antes planteados será necesario implementar, de manera coherente y sostenida un conjunto de políticas sociales, que se agrupan en cuatro líneas estratégicas: 1) acceso a la educación, con criterios de equidad; 2) efectividad de la educación básica y media; 3) competitividad y 4) buenas prácticas de gestión.

Al finalizar el 2004, la inversión pública en educación fue aproximadamente del 2.9% del PIB, lo que resulta relativamente bajo en el contexto internacional; la inversión pública promedio en América Latina, como porcentaje del PIB, era del 4%, por lo que el país debería avanzar hacia una inversión pública en educación del 6% del PIB para dar soporte a

Aportes de Donantes Nacionales e Internacionales al Sector Educación
2004-2007 (En US\$)

NACIONALES	2004	2005	2006	2007
Scotiabank El Salvador, S.A.			20.000,00	
Empresarios Juveniles	45.608,42	284.900,00	337.004,14	455.840,00
Fondo Global El Salvador			117.250,00	
Plan El Salvador			117.250,00	
Banco UNO El Salvador				
MIGOB-PNC		1.000.000,00	1.921.082,90	
UNICOMER			20.000,00	
Universidad General Gerardo Barrios			1.474,00	
News Horizons de Centroamérica			597.000,00	
Freund S.A.			20.686,30	
FUNDACIÓN C.E.S.A.			1.000,00	
UNIVERSIDAD MODULAR ABIERTA			1.150,00	
SANTILLANA			1.150,00	
GENIUS ELECTRONICS			2.500,00	
CARBAJAL			1.200,00	
GOLO			2.750,00	
FANTEL			1.285.603,15	125.329,85
TOTAL DONACIONES NACIONALES	45.608,42	1.600.259,54	4.339.650,49	581.169,85

Continúa

INTERNACIONALES	2004	2005	2006	2007
Agencia española de Cooperación Internacional (AECI)	327.431,70	544.219,31	374.687,01	507.000,00
UNICEF			209.994,00	
FAO			113.751,00	139.248,00
JICA				2.800.000,00
USAID (EE.UU.)			4.335.782,00	6.483.000,00
USDA (EE.UU.)		1.308.330,96	4.308.752,82	239.416,22
UNESCO			110.000,00	
UNICEF		31.968,92	165.884,45	95.552,00
Gobierno de Corea		6.675,00		
LUX-DEVELOPMENT		1.548.648,05	4.451.351,00	
Gobierno de Japón			1.059.346,00	2.366.445,00
Gobierno de España				5.000.000,00
BIRF		78.455,66	21.251,14	
Comunidad de Madrid			36.333,35	
OEA		3.000,00	40.000,00	
OEI			1.000,00	
PMA-AID			1.199.744,00	
TOTAL DONACIONES INTERNACIONALES	327.431,70	3.821.297,00	16.427.878,42	17.910.661,52

FUENTE: El Salvador, Ministerio de Educación. Plan Nacional de Educación 2021. Informe de Avance 2005-2007

la implementación de los diferentes programas educativos establecidos en el Plan 2021. El Programa de Redes Escolares Efectivas (REE) desarrollado por el MINED, siempre en el marco del Plan de Educación 2021, es al mismo tiempo el componente educativo de la Red Solidaria: que es un importante esfuerzo en coordinación interinstitucional y ha permitido a la fecha priorizar acciones en 100 municipios 32 con pobreza severa y 68 con pobreza alta.

El programa de REE elevará el nivel de escolaridad de la población, principalmente en los 100 municipios con mayores niveles de pobreza. Redes es un programa que integra en un solo grupo una cantidad limitada de centros educativos que se encuentran en una misma zona geográfica, con el fin de ofrecer a niños y jóvenes la oportunidad de completar la educación básica bajo un mismo modelo pedagógico y con un sistema administrativo coordinado. El fortalecimiento de la infraestructura educativa es parte del aporte que el Ministerio de Educación realiza en el marco del programa Redes, en atención a la pobreza extrema.

Durante los años 2005 y 2006, la inversión destinada a los Programas del Plan Nacional de Educación 2021 han contado con recursos financieros del Fondo General de la Nación, de préstamos internacionales, donaciones nacionales y de la Cooperación

Internacional. Cabe destacar que los recursos donados son administrados directamente por los donantes, no obstante han sido incorporados en el Sistema de Cuentas Nacionales de Educación para los años 2004 y 2005.

Evaluación de la efectividad de los programas sociales: Una de las bases sobre las cuales puede evaluarse el éxito de un programa social, esta dada por la efectividad de éste en la población beneficiaria. Para contar con un mínimo de información confiable a cerca del nivel de efectividad de un programa social, y poder tomar las decisiones o correcciones respectivas que ayuden a prevenir el mal gasto de recursos en un programa no efectivo, se necesita de la evaluación que proporcione dicha información. Se han vertido conceptos de diferente naturaleza sobre lo que es la evaluación de los programas sociales, donde cada uno de los autores da un propósito particular a lo teórico y metodológico, tales como los siguientes:

- La evaluación de un programa es un análisis de los procesos lineales que faciliten la consecución de los fines planificados al menor gasto o costo de recursos (financiero, operativo, administrativo) posible.
- La evaluación es el mecanismo de estudio de los cambios que tienen lugar durante la aplicación de un programa y más específi-

Se ha de entender entonces, que un programa social será efectivo, si al aplicar un proceso de evaluación, a través de los indicadores que miden la efectividad, se logra establecer que éste ha causado impacto, ya que ha conseguido sus objetivos, obtenido sus productos y cumplido sus metas...

camente, la evaluación busca determinar cuales de esos cambios son atribuidos al programa. Los cambios a los que alude el autor, se refieren a las modificaciones que pueda producir un programa social sobre la estructura de las relaciones sociales y en el ámbito psíquico del beneficiario.

- El concepto de evaluación de los programas sociales, está encaminado a la descripción y mensurabilidad de los resultados del programa y al estudio de la efectividad que tienen el programa social sobre la población de beneficiarios.
- A nivel Institucional, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) explica: “La evaluación de proyectos y programas, es el procedimiento mediante el cual verificamos la eficiencia y la eficacia de la ejecución de un proceso mediante la identificación de sus logros y debilidades”.

- Otra posición institucional sobre Evaluación a los programas sociales, es dada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), donde se define a la evaluación como: “Es el proceso encaminado a determinar sistemáticamente y objetivamente la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de todas las actividades a la luz de sus objetivos. Se trata de un proceso organizado para mejorar las actividades todavía en marcha y ayudar a la administración en la planificación, programación y toma de decisiones futuras”.

La importancia de la evaluación radica, en que esta debe ser considerada como un mecanismo que posibilite la adopción de ciertas decisiones que aseguren la ejecución del programa social con la máxima efectividad respecto de los fines preconcebidos (objetivos y metas) y dentro del marco de las limitaciones dadas. No hay que perder de vista, que la evaluación deberá ser parte

de un sistema de "Racionalización" en el proceso de toma de decisiones, pues al serlo se garantiza un determinado nivel de control sobre los resultados de la decisión tomada.

Hay que tomar en cuenta que la función de toda evaluación será únicamente la de ofrecer un marco de información y datos mediante el cual el "decisor" podrá estructurar y concretar nuevas decisiones y acciones, en pro de volver el programa social realmente efectivo. La evaluación de programas sociales, deberá analizar cuestiones sociológicas tan básicas como: los actores sociales, las demandas sociales de los beneficiarios, el entorno del programa tanto interno como externo, la capacidad institucional. Con la información que se emane de la evaluación, se podrá, mejorar las decisiones para optimizar la estructura, funcionamiento y alcance del programa social, modificar la población objetivo o mejorar la efectividad y la eficacia del mismo, para que el programa social logre su objetivo, es decir producir y entregar el beneficio demandado por una población.

En todo caso, al evaluar un programa social, se deberá preguntar: ¿Tiene un determinado programa social la efectividad que se quiere que tenga? ¿Los recursos empleados en el programa corresponden a la cantidad de mejoramiento (beneficio) obtenido? ¿Deberán reformarse los recursos o reformarse los procedimientos para

optimizar el programa? ¿Con qué herramienta se cuenta para analizar el programa? ¿Cómo se puede obtener información para agilizar las decisiones sobre el programa? Por su parte la efectividad mide el impacto de la gestión en la consecución de los objetivos, relacionando el porcentaje de cumplimiento u obtención de los productos o metas, la cobertura, oportunidad, crecimiento de las diferentes acciones y tasas correspondientes así:

- Índice de Cumplimiento: muestra el porcentaje de los productos o metas ejecutadas en relación a lo programado o demandado.
- Índice de Cobertura: cuantifica la atención a la demanda a través del porcentaje de productos o metas ejecutadas en relación al total de exigencias.
- Índice de Oportunidad: cuantifica el porcentaje de atención de productos o metas correspondientes al período evaluado y al inmediato anterior en relación al total ejecutado.
- Índice de Crecimiento: expresa la variación porcentual de la cantidad de productos o metas realizados en un período en relación a lo ejecutado en el anterior.
- Tasa de Efectividad: es el porcentaje obtenido de la relación del índice de eficacia e índice de eficiencia.

Se ha de entender entonces, que un programa social será efectivo, si

al aplicar un proceso de evaluación, a través de los indicadores que miden la efectividad, se logra establecer que éste ha causado impacto, ya que ha conseguido sus objetivos, obtenido sus productos y cumplido sus metas, ha cumplido con la cobertura, ha sido oportuno y ha generado crecimiento social en beneficio de la población beneficiaria.

Dentro de este apartado de la evaluación de la efectividad, es importante considerar la declaración en la reunión de agosto de 2007 de la Red Iberoamericana de Ministros de la Presidencia y Equivalentes (RIMPE) que argumenta que el tema de evaluación de los programas de cada país es clave para alcanzar metas importantes como reducir la

pobreza y la desigualdad en Latinoamérica, una región donde el 40% de la población es pobre.

Las políticas sociales son la respuesta colectiva por excelencia a los desafíos de la cohesión social, y como tales deben ser eficientes, eficaces, efectivas y sostenibles en el tiempo, establece la declaración. Es preciso introducir sistemas de evaluación integrados, que consideren tanto los procesos como los resultados de los programas sociales, en sus aspectos operativos y estratégicos. Un sistema robusto de evaluación contribuye a informar oportunamente para la toma de decisiones públicas, así como a legitimar las políticas sociales frente a la ciudadanía, ya que solo a través de un control y evaluación se puede



determinar el impacto de las políticas públicas y mejorarlas, agrega esta declaración.

AUDITORÍA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Generalidades: La mejora de un programa social debe sustentarse en una respuesta efectiva a las necesidades de sus beneficiarios. Sin embargo muchas veces estos beneficiarios se encuentran casi excluidos de una verdadera gestión dirigida a ellos, derivada de un programa social. En este sentido los procesos de auditoría a los programas sociales bien definidos mediante metodologías específicas, se constituyen en una de las principales herramientas con las que estos programas pueden ser evaluados, con el objetivo de mejorar sus resultados sociales, coadyuvar a la efectividad de los mismos y dar cuenta de ellos, a todas las personas comprometidas con su actividad. Un apropiado proceso de auditoría determina transparencia y credibilidad hacia los programas sociales y una adecuada verificación de objetivos, metas y actividades y mejora continua en la edificación de dichos programas. En una auditoría a los programas sociales la participación ciudadana es el elemento que permite involucrar a los destinatarios directos de los servicios de estos programas.

Definición de auditoría de los programas sociales: La auditoría de los programas sociales, es el pro-

ceso que comprende esencialmente la evaluación de políticas sociales y que abarca el análisis e interpretación de la información cualitativa y cuantitativa producida por la ejecución de dichos programas, con la intención de medir el cumplimiento de sus objetivos, metas y actividades planificadas y con la finalidad de emitir informes sobre los resultados de dicha evaluación. Esta evaluación puede ser realizada por una Entidad de Fiscalización Superior, una firma privada de auditoría y cualquier otra entidad debidamente autorizada. Cada año, el Estado destina una cantidad muy grande del presupuesto nacional a los programas sociales.

El rendimiento o desempeño de estos programas son medidos por los propios sectores a través de indicadores estadísticos sociales. Sin embargo resulta necesario evaluar concretamente el beneficio obtenido por dichos programas, así como advertir en forma oportuna de alguna variación significativa o distorsión en el cumplimiento de los objetivos y metas de estos programas, por lo que se realizan las auditorías correspondientes. La conjugación de las actividades de evaluación de políticas y de auditoría, permitirá que el control gubernamental de los sectores sociales, se efectúe en forma precisa, oportuna y específicamente en áreas prioritarias para cada país, coadyuvando a obtener mejores resultados de la función social del Estado.

Objetivo de la auditoría de los programas sociales: su objetivo es establecer si un programa está generando el beneficio social esperado, con un fuerte enfoque preventivo y bajo condiciones crecientes de transparencia.

Alcance de la auditoría de los programas sociales: la auditoría a los programas sociales debe tener un alcance que vaya más allá de la simple auditoría financiera y contable, sino que evalúe la eficiencia, eficacia, calidad y efectividad del servicio otorgado o bien brindado, generando mecanismos de control para la transparencia. La auditoría debe incluir la verificación de planes, estrategias, proyectos, políticas, procedimientos y prácticas ejercidas en los procesos y resultados de estos programas.

Condiciones para el desarrollo de una auditoría a los programas sociales: se debe tener en cuenta que para un desarrollo adecuado de una auditoría a los programas sociales son indispensables las condiciones siguientes:

- Debe ser ejercida por elementos capacitados o debidamente informados sobre los objetivos, metas y actividades de los programas a auditar.
- La auditoría debe ajustarse a una metodología específica.

- Debe tenerse libre acceso a la información del programa sobre el cual se pretende auditar.
- Debe realizarse una adecuada planificación de la misma.
- Debe contarse con el tiempo adecuado para su realización.
- Deben utilizarse las técnicas de auditoría adecuadas.

Pasos del proceso de una auditoría de programas sociales:

1. Definición del programa social sujeto auditoría.
2. Planificación y organización del trabajo.
3. Recolección de la información y documentación.
4. Análisis de la información.
5. Reajuste de la planificación y presentación.
6. Elaboración de informes.
7. Socialización de resultados.
8. Seguimiento.

Experiencia de auditoría de los programas sociales en El Salvador: en el ámbito salvadoreño, la práctica de la auditoría de los programas sociales como tal, ha sido escasa, desde la aplicación de la auditoría en general en el país hasta la fecha, y se ha derivado en la mayoría de los casos en la rendición de cuentas solicitada por el principal ente contralor del Estado, “la Corte de Cuentas de la República de El Salvador” hacia las instituciones del Estado que ejecutan programas sociales, tales como Ministerio de Salud,

Ministerio de Educación, la Secretaría Nacional de la Familia, las Municipalidades y todos aquellos entes que manejan fondos, que aunque no sean proporcionados por el Estado mismo, vayan encaminados al desarrollo de los proyectos sociales.

Además, se han practicado auditorías, a solicitud dentro de las cláusulas contractuales de los diferentes donantes, principalmente de los organismos de cooperación internacional, como requisito para el financiamiento de los diferentes programas sociales que se desarrollan en este país y que en muchos casos son otorgados a Organizaciones No Gubernamentales como las ONG's. Estas auditorías han sido realizadas por la Corte de Cuentas, firmas privadas de auditoría que operan en el país y organismos especiales destinados para ello. Pero realmente se puede considerar que es escasa la práctica bien encaminada de la auditoría a verificar el proceso, impacto, los resultados, la eficacia, la eficiencia, la efectividad y otros elementos fundamentales de los programas sociales.

Marco legal y normativo de la auditoría de los programas sociales en El Salvador: Considerando que una auditoría de los programas sociales como ya se mencionó en apartados anteriores, puede ser ejercida por Entidades de Fiscalización Superior (EFS) y Firmas Privadas de Auditoría, el auditor debe de dar cumplimiento

para su desarrollo, como mínimo a los aspectos legales y normativos establecidos en:

- La Ley de la Corte de Cuentas de la República, la cual establece regulaciones, métodos, criterio y demás lineamientos para la auditoría gubernamental, que emana la principal Entidad de Fiscalización Superior del Estado de El Salvador.
- Ley Reguladora del ejercicio de la Contaduría Pública, porque esta Ley faculta al contador público autorizado sea este de institución pública o de firma privada de auditoría, a realizar esta clase de auditoría.
- Las Normas de Auditoría Gubernamental, tienen como objetivo brindar los lineamientos técnicos para la efectiva planificación, ejecución y comunicación de los resultados de la auditoría gubernamental y son de aplicación obligatoria para los auditores internos, firmas privadas de auditoría y auditores de la Corte de Cuentas de la República que realizan auditorías financieras, operacionales y exámenes especiales.
- La Norma Internacional de Auditoría 315, "Entendimiento de la Entidad y su Entorno y Evaluación de los Riesgos de Representación Errónea de Importancia Re-

lativa”, establece el entendimiento que debe de tener el auditor de la entidad y su entorno para identificar y evaluar los riesgos de representación errónea de importancia relativa de los estados financieros ya sea debido a fraude o error.

- La Norma Internacional de Auditoría 800, “El Dictamen del Auditor Sobre Compromisos de Auditoría con Propósito Especial”, establece normas y proporciona lineamientos en conexión con los compromisos de auditoría con propósito especial, incluyendo el cumplimiento con convenios contractuales.
- Los convenios que se realizan entre el gobierno de El Salvador y los organismos donantes tanto nacionales como internacionales, establecen los compromisos que adquieren ambas partes, que son unas de las bases fundamentales en una auditoría de los programas sociales.

INVESTIGACIÓN DE CAMPO

Diagnóstico de la investigación:

Como resultado de la investigación de campo se obtuvo la información de la cual se ha procedido a realizar un análisis general relacionando las preguntas con los objetivos establecidos. De este análisis ha sido posible formular el diagnóstico siguiente, de la situación que se ha detectado. En

este diagnóstico se ha puntualizado sobre aquellos aspectos que relacionan los programas sociales con la auditoría que se les práctica y sobre la existencia y puesta en práctica de una metodología específica para auditarlos, particularizando un poco sobre los programas sociales orientados a la educación, ya que se ha delimitado en este tipo de programas tomándolos como modelo para poder diseñar una metodología específica que contribuya con el trabajo del auditor estableciéndoles un proceso definido a seguir para este tipo de auditorías, lo que no quiere decir que los lineamientos de la metodología que se propone, no se puedan utilizar para auditar cualquier tipo de programas sociales.

Casi la totalidad de los auditores de la muestra cuenta con un tiempo considerable de experiencia en la práctica profesional de la auditoría. De ellos la gran mayoría se han desempeñado y desempeñan funciones en instituciones públicas por lo que su experiencia en el trabajo de auditoría esta enmarcado en el área gubernamental, lo que es favorable para la auditoría de los programas sociales ya que son los entes fiscalizadores del Estado los principales en pedir cuentas de la ejecución de este tipo de programas. Una parte considerable de los auditores, tanto los que trabajan en lo gubernamental como los que lo hacen en la parte privada, conocen de las diferentes líneas de programas sociales que se imple-

mentan en El Salvador, tales como programas orientados a la educación, salud, vivienda, infraestructura, programas nutricionales, programas relacionados con el empleo y otro tipo de programas; y los relacionan en el contexto de la auditoría que practican. Pero a pesar de esto, no todos los auditores han realizado auditorías a programas sociales, siendo poca la experiencia en el desarrollo de este tipo de auditorías, y por ende son pocos los programas sociales que se auditan en el país.

Por otra parte, de las auditorías que se han realizado a los programas sociales un buen porcentaje van encaminadas a medir la efectividad que tienen, ya que se les practica la auditoría de gestión y exámenes especiales con las cuales se evalúan especialmente aspectos cualitativos, pero no por eso se han descuidado aspectos cuantitativos, ya que también se han realizado auditorías financieras. Hay que establecer que son muy pocas las auditorías que se realizan a los programas sociales que están orientados a la educación, y que en su mayoría son auditorías de gestión que miden elementos de efectividad. Al realizar las auditorías de los programas sociales educativos, los auditores han tomado en cuenta en su evaluación aspectos tales como objetivos, metas, el monitoreo de los programas, la satisfacción de los beneficiarios, el costo beneficio, el impacto, la cobertura, la focalización y otros aspectos importantes que

ayudan a medir la eficiencia, eficacia, efectividad y economía con que se desarrollan los programas; aunque vale la pena recalcar como ya se dijo, que son pocos los programas orientados a la educación que están siendo auditados actualmente, por lo que no se podría generalizar basados en las estadísticas de esta investigación diciendo que los programas sociales educativos, están siendo auditados en El Salvador.

Se ha podido determinar que para realizar las auditorías a los programas sociales y en particular a los orientados a la educación, los auditores carecen del conocimiento de una metodología específica que les establezca el proceso a seguir de manera sistemática para obtener mejores resultados, esto puede ser debido a que casi la totalidad de ellos no ha recibido capacitación o entrenamiento técnico al respecto y no cuentan con una metodología especial para ello. Pero una buena parte de ellos expresa tener al menos cierto grado de conocimiento sobre como realizar una auditoría de gestión, que es el tipo de auditoría que permite enfocar la evaluación de manera que se puedan medir la efectividad en los beneficiarios de los programas sociales. Y para concluir, una buena parte de los auditores tanto del sector gubernamental como de firmas privadas, conocen la ley y la normativa técnica básica que se debe aplicar al realizar auditorías a los programas sociales.

CAPÍTULO 4. PROPUESTA

Con el propósito de contribuir con el trabajo del auditor, al efectuar una auditoría a programas sociales, y como un aporte resultante de la investigación realizada, se presenta esta propuesta la cual puede ser tomada en cuenta por auditores gubernamentales, por auditores de firmas privadas de auditoría, o por cualquier otro auditor interesado sobre el tema.

Objetivo de la propuesta: proponer a los auditores gubernamentales, auditores de firmas privadas y cualquier otro auditor interesado, la utilización de una metodología que brinda el proceso a seguir para realizar una auditoría de programas sociales de cualquier línea y en particular a los orientados a la educación, con la que se contribuye a evaluar la efectividad de dichos programas producida en los beneficiarios.

Descripción de la propuesta: con base a la investigación realizada tanto bibliográfica como de campo, se ha podido determinar como ya se mencionó en apartados anteriores, que son pocos los estudios e investigaciones realizadas sobre ¿cómo hacer auditoría a un programa social? y en especial ¿cómo evaluar la efectividad de estos programas? Para darles respuesta a estas interrogantes, se ha elaborado esta propuesta que consiste en el diseño de una metodología que establece el proceso a seguir de manera

sistemática, para realizar una auditoría a programas sociales y poder evaluar mediante su aplicación la efectividad de los mismos en beneficio de la población elegida como beneficiaria. En la propuesta se ha particularizado en los programas sociales orientados a la educación, con el propósito de ejemplificar de manera práctica la aplicación de la metodología.

METODOLOGÍA PARA UNA AUDITORÍA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES ORIENTADOS A LA EDUCACIÓN

Objetivo de la metodología: Que el auditor pueda analizar un programa social hasta el grado en que identifique, bajo un criterio profesional los aspectos que influyen en sus resultados de efectividad y detectar posibles desviaciones.

Alcance de la metodología propuesta: La metodología diseñada se enmarca en definir el proceso que los auditores deben seguir para realizar auditorías a los programas sociales de educación y poder con ella medir la efectividad que estos programas tienen en sus beneficiarios en El Salvador, además los lineamientos generales de esta metodología podrán ser aplicables a la evaluación de programas sociales de cualquier otro tipo no sólo los encaminados a la educación.

Descripción de la metodología propuesta: la metodología que se ha



diseñado esta basada en un proceso de auditoría a seguir que comprende 5 fases, a las cuales se les ha dado un enfoque de gestión, con el propósito de evaluar la efectividad de los programas sociales hacia los beneficiarios, además se ha enfocado el aseguramiento de la calidad en cada una de las fases.

Para una mejor comprensión, el auditor debe de tomar en cuenta que por metodología se entiende el conjunto de pasos y procedimientos, ordenados de tal manera que nos permiten llegar a un fin, entonces cuando se habla de una metodología para una auditoría de los programas sociales orientados a la educación, esto se refiere a los pasos que hay que dar, o fases que hay que ejecutar para echar andar el proceso de la auditoría y lograr los objetivos que se plantean cuando se decide auditar un programa social educativo.

MARCO DE REFERENCIA QUE EL AUDITOR DEBE DE TOMAR EN CUENTA EN LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA PARA UNA AUDITORÍA CON ENFOQUE DE GESTIÓN Y ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

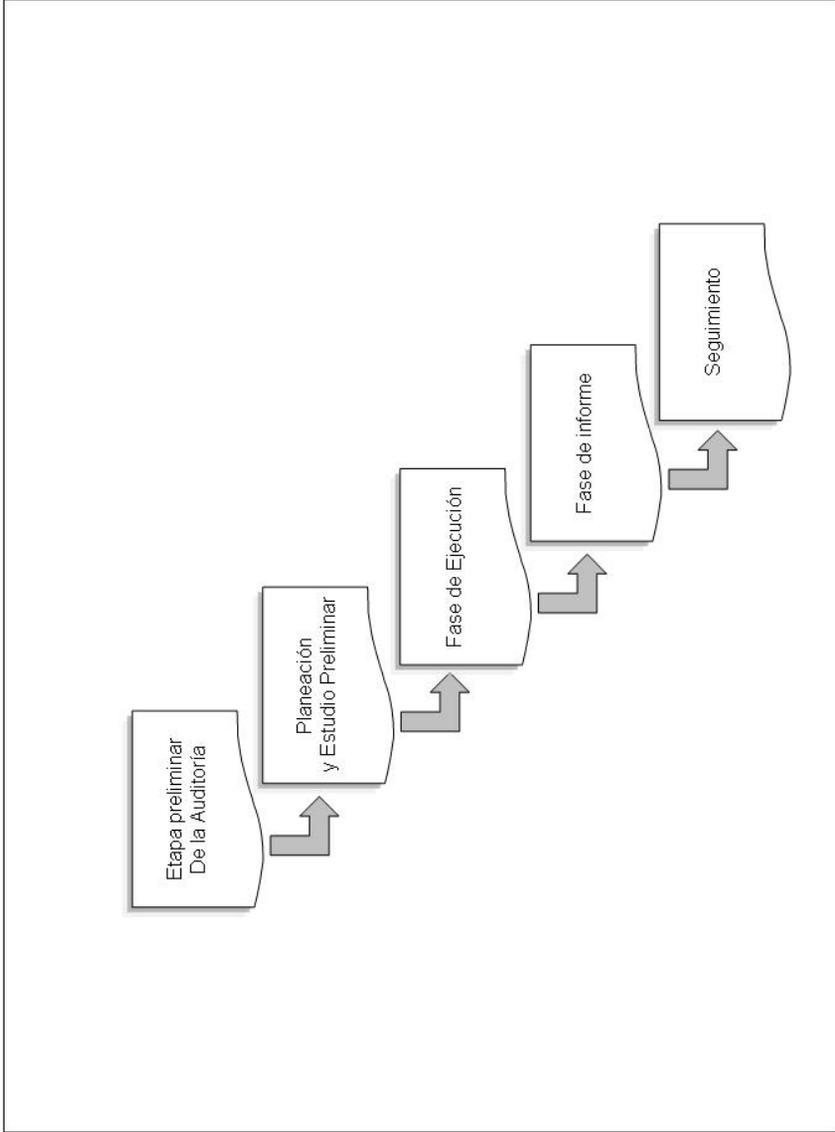
Definición de auditoría de gestión: la auditoría de gestión se define como el mecanismo dispuesto por los

organismos de control para examinar y evaluar las actividades realizadas en un sector, entidad, programa, proyecto u operación con el fin y dentro del marco legal respectivo de determinar su grado de eficiencia, eficacia y economía y efectividad y por conducto de las recomendaciones que al efecto se formulen, para promover la correcta administración del patrimonio público.

Objetivos de la auditoría de gestión:

- Evaluar el cumplimiento de metas y resultados señalados en los programas, proyectos u operaciones sujetos a auditoría.
- Analizar el costo-beneficio de los programas.
- Evaluar la eficiencia en el uso de los recursos utilizados para los programas.
- Evaluar el cumplimiento de las políticas sociales.

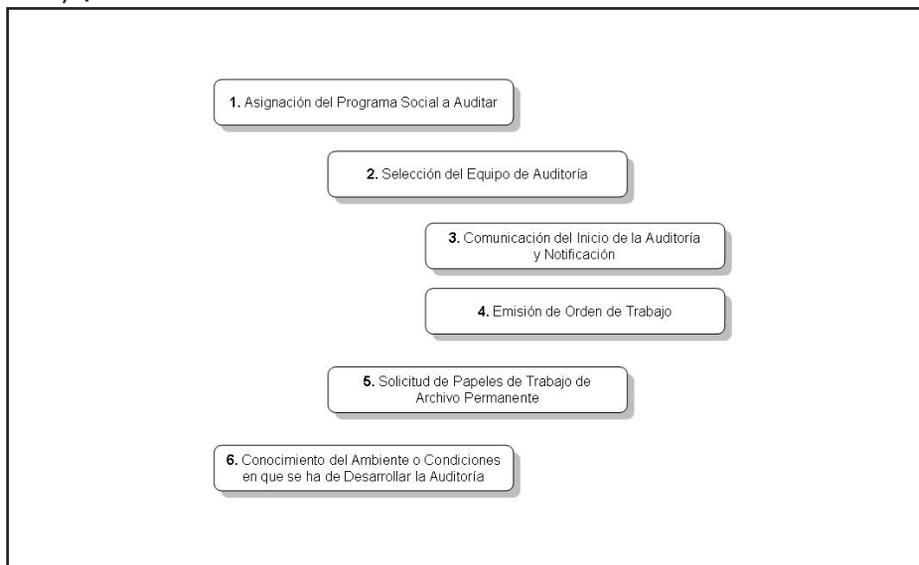
FASES DE LA METODOLOGÍA PARA UNA AUDITORÍA DE UN PROGRAMA SOCIAL ORIENTA A LA EDUCACIÓN CON ENFOQUE DE GESTIÓN Y ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD:



El proceso sistémico de la auditoría de los programas sociales, contará con cinco fases fundamentales:

FASE 1: ETAPA PRELIMINAR DE LA AUDITORÍA

A) PROCEDIMIENTOS DE LA FASE



En los siguientes apartados se describe cada una de las fases y los procedimientos que el auditor a de seguir para darle a cada una de ellas un enfoque de gestión y aplicación de puntos estratégicos para el aseguramiento de la calidad.

1. Asignación del programa social a auditar: se asigna el programa educativo a auditar por el director o subdirector de auditoría en cumplimiento a un plan anual de trabajo o por una denuncia ciudadana, en el caso de la auditoría gubernamental; o se asigna por el

socio representante a solicitud de un cliente "x", en el caso de una firma privada de auditoría.

2. Selección del equipo de Auditoría: El Director, Subdirector o Socio representante de una firma privada, designa al equipo de auditoría con el número de auditores que se considere necesario para realizar la auditoría dependiendo de la complejidad y naturaleza del programa a auditar.

3. Comunicación del Inicio de la Auditoría y Notificación: El Director,

Subdirector o Socio Representante de una firma privada comunica por medio de nota a los administradores o encargados del programa (Ministerio de Educación, autoridades de un Centro Escolar, etc.) el inicio de la auditoría del programa.

4. Emisión de Orden de Trabajo: El Director, Subdirector o Socio representante de una firma privada, emite la orden de trabajo al equipo de auditoría, en donde detalla las actividades a realizar por parte del jefe de equipo y de los auditores en la auditoría del programa. Este es el momento en donde se le comunica al auditor la asignación para la realización de la auditoría a un programa social "X" mediante una orden de trabajo. Este podría ser un programa de infraestructura escolar, un programa de alimentación escolar, un programa de inversión en capacitación docente, un programa de salud escolar, etc.
5. Solicitud de Papeles de Trabajo de Archivo Permanente: El jefe de equipo elabora la solicitud a quien corresponda del archivo permanente, con el propósito de obtener la información necesaria del programa a auditar (en caso de que hubieran auditorías previas) que servirá para la fase de planificación.
6. Conocimiento del Ambiente o Condiciones en que se ha de

Desarrollar la Auditoría: Antes de iniciar el proceso de la auditoría es conveniente conocer las condiciones mínimas que se requieren para una exitosa auditoría, así como los obstáculos y desafíos que se pueden presentar. La auditoría de los programas sociales según las condiciones en que se realice puede convertirse para el auditor en un proceso agradable o en un proceso lleno de riesgos y problemas. Por eso es tan importante que tome en cuenta:

- Realizar un reconocimiento del espacio físico en que se ha de instalar el equipo de auditoría.
- Las experiencias de otras auditorías similares en cualquier tipo de programa social.

B) PRODUCTOS DE LA FASE:

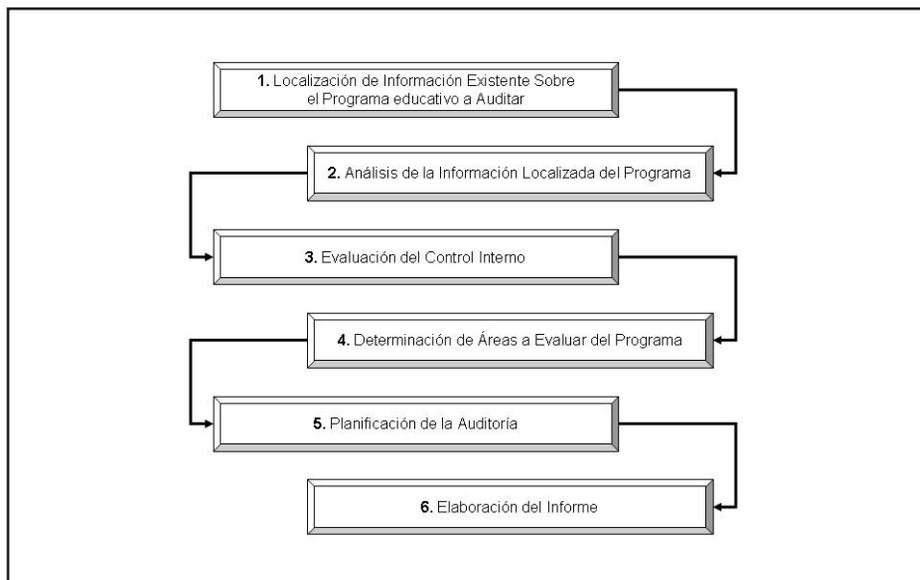
- Nota de comunicación del inicio de la auditoría.
- Orden de trabajo.
- Solicitud del archivo permanente.
- Espacio físico para el equipo de auditoría.

C) CALIDAD DE LA AUDITORÍA EN ESTA FASE:

Un sistema de calidad en la auditoría de gestión en esta fase, permite identificar dos puntos de control a saber: El equipo de auditoría y los papeles de trabajo del archivo permanente.

FASE 2: ESTUDIO PRELIMINAR Y PLANEACIÓN DE LA AUDITORÍA

A) PROCEDIMIENTOS DE LA FASE



1. Localización de Información Existente Sobre el Programa Educativo a Auditar:

El auditor deberá buscar la información existente en el archivo permanente del programa educativo, tales como presupuesto, objetivos, metas, actividades, productos y otros, para posteriormente recopilarla y analizarla.

2. Análisis de la Información Localizada del Programa:

El análisis de un programa social educativo consistirá en que el auditor deberá desarrollar y analizar una visión sistémica, es

decir comprender a un programa educativo desde el entorno próximo y remoto que pueda tener el programa; y una visión estratégica, con el propósito de identificar indicadores de efectividad (en caso que los tenga) que le ayuden a evaluar los resultados esperados del programa. El análisis de la información deberá realizarla el auditor a través de la aplicación de un conjunto de técnicas conocidas como procedimientos analíticos o revisión analítica tales como: pruebas de diagnóstico o control de gestión, espina de pescado, ponderación

de criterio, pruebas de procesos y análisis, comparaciones de relaciones y tendencias, etc.

3. Evaluación del Control Interno:

El auditor asignado para esta tarea, deberá recopilar información específica para la evaluación del sistema de control interno que se le aplique al programa educativo, y deberá aplicar los instrumentos que servirán para dicha tarea.

4. Determinación de Áreas a Evaluar del Programa:

Aquí deberán ser identificadas por el auditor, aquellas áreas del programa educativo susceptibles a mayor riesgo, tales como: filtración de no beneficiarios del programa, focalización, falta de coordinación entre programas, desvío de recursos, limitado cumplimiento de metas y objetivos, deficiencias en el diseño, evaluación y monitoreo del programa, limitado alcance del programa y otros; para analizarlas con mayor profundidad en la ejecución de la auditoría. La identificación y establecimiento de áreas o área a evaluar se realizará a partir del análisis de la visión sistémica y estratégica que haya concebido el auditor y de la información obtenida en la evaluación del control interno, es decir la base del proceso de selección de áreas es la recopilación de la información.

5. Planificación de la Auditoría:

En este momento el auditor deberá evaluar los riesgos de la auditoría y definir el objetivo y el alcance del examen a ejecutar en las áreas críticas identificadas en el programa educativo, además se asignará el trabajo a realizar por cada uno de los auditores del equipo, se definirán los recursos estimados para la auditoría, el plazo de ejecución, se elaborará un cronograma de actividades, se diseñarán los programas de auditoría a desarrollar por los auditores en cada una de las áreas críticas a evaluar y se definirán el tipo de prueba que se aplicará en la etapa de la ejecución. El auditor deberá tomar en cuenta que esta parte de la planeación es fundamental, para determinar que aspectos son los de mayor importancia y prioridad en el programa, para ello deberá considerar una serie de factores de los programas educativos tales como: beneficiarios, impacto, productos del programa, entre otros; los cuales ayudarán a definir la efectividad del mismo.

6. Elaboración de Informe:

Los productos de la planeación deberá comunicarlos el auditor mediante el memorando de planeación respectivo el cual será objeto de aprobación (control de calidad).

B) PRODUCTOS DE LA FASE:

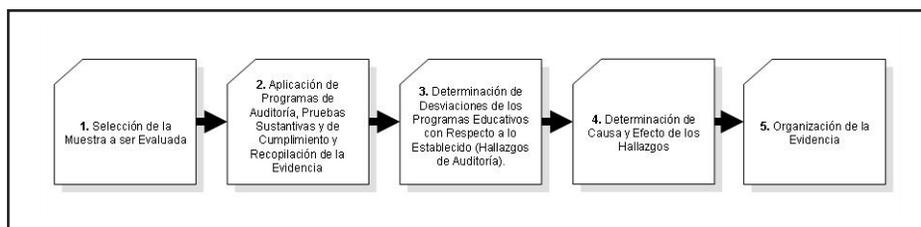
- Identificación y recaudación de documentos, manuales, leyes, reglamentos, convenios, planes y políticas del programa educativo a auditar.
 - Resultados de estudios o auditorías anteriores realizadas.
 - Información general del programa educativo.
 - Análisis y diagnóstico de la visión estratégica y sistémica del programa.
 - Información de indicadores.
 - Conocimiento y evolución del sistema de control interno aplicado al programa educativo.
 - Detección de puntos susceptibles de mejoramiento del programa.
- Evaluación de riesgos.
 - Determinación de aquellas áreas a ser analizadas a mayor profundidad en la ejecución.
 - Jerarquización de áreas críticas.
 - Memorando de Planeación.
 - Papeles de trabajo.
 - Plan y programas de auditoría.
 - Definición del alcance de la auditoría.

C) CALIDAD DE LA AUDITORÍA EN ESTA FASE

Un sistema de calidad en la auditoría de gestión en esta fase, permite identificar dos puntos de control a saber: Planeación y Programas de auditoría.

FASE 3: EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

A) PROCEDIMIENTOS DE LA FASE



1. **Selección de la Muestra a ser Evaluada:** Aquí el auditor deberá determinar una muestra mediante las diferentes técnicas de muestreo, en la cual aplicará todos los procedimientos de auditoría, establecidos en el programa de

auditoría, para poder evaluar la efectividad del programa social educativo. En un programa educativo las unidades muestrales podrían estar constituidas por los beneficiarios del programa como alumnos, docentes, etc.

- 2. Aplicación de los Programas de Auditoría, Pruebas Sustantivas y de Cumplimiento y Recopilación de la Evidencia:** En este punto el auditor desempeña la estrategia planificada en la fase anterior que se encuentra establecida en el programa de auditoría, es decir los diferentes procedimientos que se aplicarán al programa educativo. Las pruebas que se aplican en la fase de ejecución le permitirán al auditor cumplir con el plan y programa de auditoría: Estas pruebas básicamente pueden ser: a) de control o de cumplimiento, b) pruebas sustantivas, c) procedimientos analíticos. En estas pruebas deberán usarse los diferentes índices o indicadores que permitirán al auditor medir la efectividad de los programas educativos. Con la aplicación de las pruebas el auditor recopila la evidencia comprobatoria necesaria para poder concluir con un juicio sobre la efectividad del programa hacia la población educativa beneficiaria, referida a los criterios de acuerdo a indicadores previamente seleccionados con respecto al cumplimiento de objetivos, metas, actividades y productos del programa. Para que una evidencia soporte el juicio del auditor y las conclusiones con respecto al programa educativo auditado, es indispensable que sea competente, relevante, suficiente y oportuna.
- 3. Determinación de Desviaciones de los Programas Educativos con Respecto a lo Establecido (Hallazgos de Auditoría):** Aquí deberá considerar el auditor cualquier situación deficiente y relevante que se determine por medio de la aplicación de los procedimientos de auditoría en las áreas críticas del programa educativo examinadas, la cual debe ser estructurada de acuerdo con los atributos de un hallazgo (condición, criterio, causa y efecto).
- 4. Determinación de Causa y Efecto de los Hallazgos:** El auditor debe evaluar a profundidad las causas o los efectos de las desviaciones o los hallazgos, como paso previo a la elaboración de las conclusiones y recomendaciones de la auditoría. Dicha evaluación llevará al auditor a que la causa sea desarrollada y analizada hasta el punto en que se identifique aquella causa real, cuya corrección por vía de las recomendaciones solucione o prevenga la recurrencia de una situación negativa en la ejecución de un programa social educativo o fortalezca la efectividad del programa auditado. Por otra parte los efectos deben desarrollarse al punto que justifique suficientemente la recomendación a juicio de los administradores del programa auditado.

5. Organización de la Evidencia:

El auditor debe encargarse de chequear la organización de la evidencia para determinar que se encuentre adecuadamente codificada, referenciada, organizada y archivada en los legajos correspondientes, esencialmente los que sustentarán cada hallazgo.

- Hallazgos de auditoría identificados en el programa educativo.
- Identificación de las causas de los problemas y sus responsables.
- Identificación de las consecuencias de los problemas del programa social educativo y sus afectados (beneficiarios).

B) PRODUCTOS DE LA FASE:

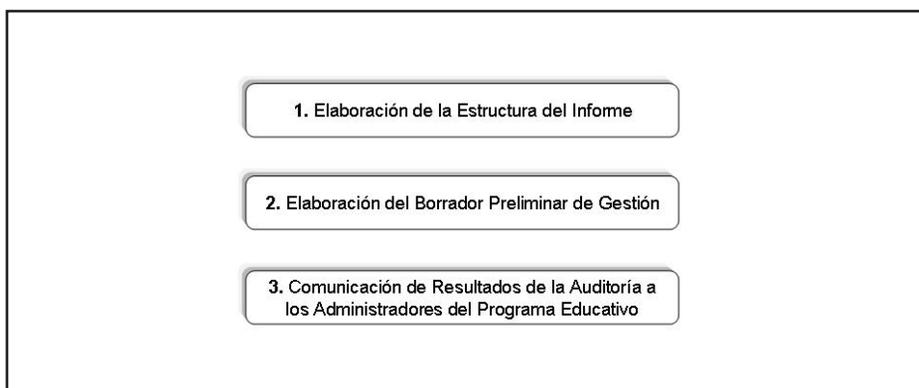
- Determinación del universo de análisis manejable por el equipo de auditoría.
- Papeles de Trabajo.
- Evidencias.
- Identificación de desviaciones del programa educativo.

C) CALIDAD DE LA AUDITORÍA EN ESTA FASE:

Un sistema de calidad en la auditoría de gestión en esta fase, permite identificar dos puntos de control a saber: Documentación o papeles de trabajo (Evidencia de los hallazgos), Conclusiones y Recomendaciones.

FASE 4: INFORME DE LA AUDITORÍA

A) PROCEDIMIENTOS DE LA FASE



- 1. Elaboración de la Estructura del Informe:** En este momento el auditor deberá diseñar el esqueleto o estructura que le dará al informe de la auditoría realizada al programa educativo, lo que implica que se deberá de poner de acuerdo con el nivel directriz de la auditoría sobre la estructura (a menos que ya halla una estructura definida), conclusiones y recomendaciones que debe de llevar el informe. El auditor deberá ir alimentando la estructura del informe desde el inicio de la auditoría.
- 2. Elaboración del Borrador Preliminar de Gestión:** El auditor debe de redactar un informe preliminar o borrador con los resultados de la auditoría del programa educativo y de hacerlo flexible para adiciones, supresiones o enmiendas, pero es importante que se encuentre redactado para la presentación de resultados a los administradores o responsables del programa educativo. El informe preliminar debe de ser sometido por el auditor a conocimiento del nivel directivo de la auditoría de la Entidad de Fiscalización Superior o de la Firma Privada de Auditoría, con el propósito de conocer su opinión, observaciones y efectuar las mejoras que sean pertinentes.

- 3. Comunicación de Resultados de la Auditoría a los Administradores del Programa Educativo:** Esta es la última actividad del trabajo del auditor, aquí deberá efectuarse una reunión debidamente programada, entre los principales administradores o encargados del programa educativo (funcionarios del Ministerio de Educación, padres de familia, docentes, etc.) y el equipo de auditores que realizó la evaluación incluyendo el nivel directriz de la auditoría, con el fin de presentar los resultados obtenidos en la ejecución del trabajo. El objetivo es dar la oportunidad a los administrados del programa educativo para presentar sus comentarios, opiniones e información documental que ellos consideren pertinente.

B) PRODUCTOS DE LA FASE

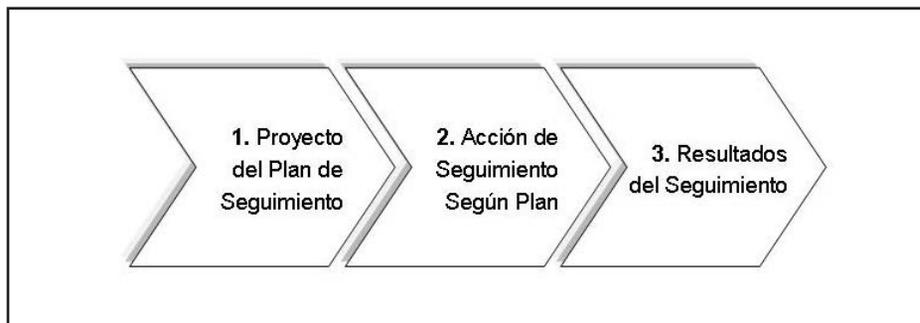
- Estructura del Informe.
- Informe Preliminar Estructurado.
- Presentación de Resultados a los Administradores del Programa Educativo.
- Ajustes al Informe.

C) CALIDAD DE LA AUDITORÍA EN ESTA FASE:

El sistema de calidad en la fase de informe se realiza a través de un solo punto de control: el Informe de Auditoría.

FASE 5: SEGUIMIENTO DE LA AUDITORÍA

A) PROCEDIMIENTOS DE LA FASE



- 1. Proyecto del Plan de Seguimiento:** Posteriormente a la entrega del informe a los administradores del programa educativo, los auditores deben de recibir la respuesta enviadas por los administradores del programa, en la cual se adjunte un plan de mejoramiento o cronograma con los plazos para implementar las recomendaciones y disposiciones giradas por los auditores en el informe de auditoría del programa social educativo auditado. Los auditores deberán analizar el plan de seguimiento presentado y según sus competencias lo aprueban y envían respuesta a los administradores del programa indicándole su conformidad o no o simplemente toman nota de él.
- 2. Acción de Seguimiento:** Según Plan, el auditor o los auditores designados para que realicen el seguimiento de las recomendaciones y disposiciones giradas en el informe de la auditoría elaborarán y ejecutarán un programa que contenga las pruebas necesarias con el objeto de recabar la evidencia adecuada para cumplir con el objetivo de verificación y seguimiento.
- 3. Resultados del Seguimiento:** El auditor o auditores encargados del seguimiento prepararán un informe de seguimiento que contendrá los resultados del seguimiento con sus respectivas conclusiones, recomendaciones y disposiciones. El informe deberá ser sometido a conocimiento de los niveles correspondientes del ente fiscalizador, con el fin de introducir las mejoras que correspondan y efectuar posteriormente la comunicación correspondiente a los administradores del programa educativo auditado.

B) PRODUCTOS DE LA FASE:

- Plan estructurado.
- Nuevos hallazgos.
- Verificación de cumplimiento.
- Informes de seguimiento, parciales y definitivos.
- Nuevas recomendaciones del auditor.

C) CALIDAD DE LA AUDITORÍA EN ESTA FASE

Al igual que en la fase anterior el sistema de calidad en esta fase se realiza a través de un solo punto de control: el Informe de Seguimiento.

RECOMENDACION PARA UNA BUENA APLICACIÓN DE ESTA METODOLOGÍA POR PARTE DE LOS AUDITORES

Como un último punto de esta propuesta se recomienda, que antes de asignar a un auditor para realizar y aplicar una auditoría con enfoque de gestión y de aseguramiento de la calidad, el nivel directriz del ente auditor deberá asegurarse de proporcionar la capacitación y el entrenamiento técnico a los auditores, si es que fuera necesario, sobre los conocimientos de una auditoría de gestión y del aseguramiento de la calidad en la auditoría, entre los que deberán destacarse temáticas como:

- Visión sistémica y estratégica.
- Calidad en una auditoría de gestión.

- Elaboración de indicadores de medición y muchos otros más referentes a la auditoría de gestión.

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como resultado del trabajo de investigación realizado y de la información obtenida tanto bibliográfica como de campo, relacionada con los Programas Sociales y la Auditoría de éstos, se han determinado las conclusiones y recomendaciones siguientes:

- a) En Latinoamérica y el Caribe se observa una muy dura y difícil realidad de la pobreza y extrema pobreza en que vive un buen porcentaje de las poblaciones de estos países, por lo que es evidente la necesidad de políticas sociales que se desarrollen mediante los diferentes programas sociales. Pero sobre todo, se necesita de la implementación de programas sociales efectivos, que impacten realmente y que estén bien orientados hacia las poblaciones que se han definido como beneficiarias, con el propósito de que éstos programas no queden únicamente en papel y que verdaderamente a través de ellos se logre mejorar la calidad de vida de las personas pobres.
- b) El principal protagonista y responsable de la implementación, financiación, desarrollo y segui-

miento de los programas sociales es el Estado, esto de acuerdo a la legislación de cada uno de los países. Pero esto no quiere decir que todos, llámese sector privado, sociedad civil, cooperación internacional, cooperación nacional, organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro y demás, no tengan la obligación moral de contribuir con él, para poder unir esfuerzos y contribuir con los que más lo necesiten a través de estos programas.

- c) Es necesario introducir sistemas de evaluación integrados, que consideren tanto los procesos como los resultados de los programas sociales, en sus aspectos operativos y estratégicos principalmente. Por lo que se debe de considerar incorporar a estos programas la auditoría con el fin de mejorar su efectividad en la lucha contra la pobreza, esto permitirá que los programas sociales sean bien orientados y puedan llegar más efectivamente a las poblaciones más pobres de cada país.
- d) La Auditoría de los Programas Sociales es una herramienta de un valor trascendental para los diferentes países, pues su adecuada aplicación contribuye a solucionar la necesidad de evaluar los procesos y resultados de las políticas sociales ejecutadas mediante los diferentes programas sociales y

a generar en los diferentes financiadores y cooperantes confianza en la inversión realizada y un ambiente de transparencia.

- e) La información obtenida en la investigación bibliográfica y de campo nos revela, que son pocos los programas sociales que están siendo auditados y particularmente los programas orientados a la educación, y aunque se les audite en algunos aspectos que miden la C 38 [sic] efectividad de los mismos, no son del todo los necesarios como para contribuir a mejorar la efectividad de éstos.
- f) Los auditores sean estos gubernamentales o de firmas privadas necesitan de una metodología específica que les establezca de manera sistemática el proceso a seguir para realizar las auditorías de los programas sociales, ya que un buen número de ellos tienen poco conocimiento y otros carecen de él al respecto. Una metodología adecuada será un apoyo que ayudará a los auditores en la ejecución de su trabajo y con esto estarían contribuyendo a que los programas sociales sean efectivos en beneficio de la población beneficiaria.

RECOMENDACIONES

Se recomienda:

- a) A los gobernantes de los diferentes países de Latinoamérica y del

- Caribe, que implementen políticas sociales robustas y bien financiadas con el propósito de que se logre mejorar la calidad de vida y el desarrollo humano de la población pobre y extremadamente pobre.
- b) Al sector privado, sociedad civil, organismos internacionales, organizaciones nacionales, organizaciones no gubernamentales y demás cooperantes; que contribuyan con el Estado en la implementación, financiación desarrollo y seguimiento de los programas sociales como una forma de unificar esfuerzos para paliar un poco la situación de pobreza de los países de América Latina y del Caribe.
 - c) A los organismos de cooperación internacional y nacional, sector privado, organizaciones no gubernamentales y todos aquellos que financien programas sociales, que se pronuncien por el establecimiento de sistemas de evaluación integrados hacia estos programas, para velar por la efectividad de éstos y contribuir con ello a una buena orientación de los mismos en beneficio de la población elegida.
 - d) A los gobernantes ejecutores de los programas sociales, que establezcan sistemas de control, monitoreo, evaluaciones integradas, a fin de contribuir con ello a que los programas puedan llegar efectivamente a la población.
 - e) A la Corte de Cuentas de la República como ente de Fiscalización Superior en El Salvador y demás Entidades de Fiscalización Superior de Latinoamérica y el Caribe, que implementen la auditoría de gestión, como una de las principales herramientas para evaluar los procesos y resultados de las políticas y programas sociales financiados por el Estado y demás cooperantes, para generar con ello un ambiente de credibilidad y transparencia.
 - f) A los organismos de fiscalización de los programas sociales en general, que se incremente el número de programas sociales que están siendo auditados, particularmente los orientados a la educación.
 - g) A todos los profesionales en auditoría, sean éstos del sector privado o gubernamental considerar la metodología propuesta como aporte de esta investigación, como una herramienta a poner en práctica para desarrollar las auditorías a los programas sociales de manera sistemática y lograr con ello cooperar a la efectividad de estos programas.
 - h) A todas las Entidades de Fiscalización Superior, tomar de modelo la propuesta planteada en el Capítulo IV de este documento, para el desarrollo de las auditorías de los programas sociales de cualquier tipo.

BIBLIOGRAFÍA

- Corte de Cuentas de la República. “Manual de Auditoría Gubernamental”, Agosto de 2006.
- Corte de Cuentas de la República. “Normas de Auditoría Gubernamental”, Publicada en Diario Oficial No. 180 de fecha 29 de septiembre de 2004.
- D.F. Iglesias Mejía, Salvador. “Guía para Elaboración de Trabajos de Investigación Monográfica o Tesis”, Tercera Edición.
- Hernández Sampieri, Roberto “Metodología de la Investigación”, 2ª Edición, 1998, Editorial Mc Graw Hill, México.
- Ley de la Corte de Cuentas de la República. Editorial Jurídica Salvadoreña, 5ª Edición, Junio de 2000.
- Ministerio de Educación de El Salvador. “Plan Nacional de Educación 2021”, Primera Edición, Junio de 2007, San Salvador, El Salvador. Centro América.
- Muñoz Campos, Roberto “Guía para Trabajos de Investigación Universitaria”, Tercera Edición, Septiembre de 1992, Editorial Artes Gráficas Impresos, San Salvador, El Salvador.
- Pérez Pablo, Rufino de Jesús. “Propuesta de un Modelo Integrado de Implementación de un Programa de Responsabilidad Social de las Empresas Privadas en El Salvador”, Trabajo de Investigación, Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador.
- Ventura Sosa, José Antonio. “La Auditoría Social”, San Salvador, El Salvador.

SITIOS DE INTERNET

- www.analitica.com
- www.lukor.com
- www.andina.com.pe
- www.minec.gob.sv
- www.aporra.org
- www.mined.gob.sv
- www.buscon.rae.es
- www.mspas.gob.sv
- www.casapres.gob.sv
- www.proesa.com.sv
- www.desarrollosocial.gov.ar
- www.radiolaprimerisima.com
- www.diariocolatino.com
- www.redmesoamericana.net
- www.eluniversal.com.mx
- www.redsolidaria.gob.sv
- www.fisd.l.gob.sv
- www.redsolidaria.gob
-

ANEXOS

ANEXO 1: GLOSARIO

- **Metodología:** 1. f. Ciencia del método. 2. f. Conjunto de métodos que se siguen en una investigación científica o en una exposición doctrinal. 3. Conjunto de pasos y procedimientos ordenados de tal manera, que nos permitan llegar a un fin.

- **Proceso:** 1. Serie de pasos, actividades o tareas, con una secuencia lógica, para agregar valor a los insumos a fin de transformarlos en el producto deseado en la cantidad y calidad requeridas, con la infraestructura, personal y tecnología que utiliza la organización es decir, su capacidad instalada. 2. m. Conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial. 3. m. Der. Agregado de los autos y demás escritos en cualquier causa civil o criminal.
- **Propósito:** 1. m. Ánimo o intención de hacer o de no hacer algo. 2. m. Objeto, mira, cosa que se pretende conseguir. 3. m. Asunto, materia de que se trata.
- **Rendición de cuentas:** La rendición de cuentas, se basa en comunicarle anualmente, a los distintos usuarios de la información, sobre la gestión financiera

y económica realizada; es decirle a éstos, que fueron recibidos los bienes, derechos, obligaciones y patrimonio, así como un detalle de los recursos provistos y aplicados en el año, previa validación de cifras, por una auditoría que dictamine y proporcione la fe pública o plena de lo actuado por un profesional en contaduría pública independiente, contratado para llevarla a cabo.

- **Técnica de auditoría:** La técnicas son las herramientas de las que se vale el Auditor para obtener la evidencia de su examen y con la finalidad de fundamentar su opinión profesional.
- **Transparencia:** Se expresa en la apertura con que los gobernantes brindan al público información sobre su gestión administrativa. Es un hecho que a más información comprensible, sencilla y clara, mayor es el grado de transparencia de un funcionario.



ANEXO 2: CUESTIONARIO

CUESTIONARIO

Dirigido a Profesionales en Auditoría

OBJETIVO: Recolectar información sobre el proceso que los auditores desarrollan al momento de realizar una evaluación a programas sociales mediante la auditoría, y específicamente a los programas orientados a la educación.

INDICACIONES: Marque con una "X" según usted considere pertinente. Si es necesario marque más de una respuesta.

1.- ¿Cuántos años tiene de desempeñarse como profesional en auditoría?

- a) De 0-3 años d) De 9-12 años
b) De 3-6 años e) Más de 12 años
c) De 6-9 años

Objetivo: Determinar el tiempo que tiene cada auditor de desempeñarse en la profesión, para establecer en ese tiempo cual es su experiencia como profesional de la auditoría.

2.- ¿En qué tipo de empresa se desempeña o ha desempeñado como auditor?

- a) Pública b) Firma Privada

Objetivo: Establecer cuántos de los auditores encuestados se desempeñan en instituciones públicas y cuántos en privadas.

3.- ¿Dentro del ambiente de la profesión de la auditoría, conoce sobre los diferentes programas sociales que se implementan en El Salvador?

- a) Si b) No

Objetivo: Establecer cuántos de los auditores encuestados tienen conocimiento sobre los programas sociales de El Salvador relacionándolos con la auditoría.

4.- ¿Sobre qué tipos de programas sociales tiene conocimientos?

- | | | | |
|--------------|--------------------------|--------------------|--------------------------|
| a) Educación | <input type="checkbox"/> | e) Empleo | <input type="checkbox"/> |
| b) Salud | <input type="checkbox"/> | f) Infraestructura | <input type="checkbox"/> |
| c) Nutrición | <input type="checkbox"/> | g) Otros | <input type="checkbox"/> |
| d) Vivienda | <input type="checkbox"/> | | |

Objetivo: Indagar que tipos de programas sociales conocen los auditores.

5.- En el tiempo que tiene de desempeñarse como auditor, ¿Ha realizado auditorías a programas sociales?

- a) Si b) No

Objetivo: Cuantificar cuantos de los auditores encuestador tienen experiencia en realizar auditorías a programas sociales.

6.- Si su respuesta a la pregunta anterior fue sí, ¿qué tipo de auditorías ha realizado a esos programas?

- | | | | |
|-------------------------|--------------------------|--------------------|--------------------------|
| a) Auditoría Financiera | <input type="checkbox"/> | d) Examen Especial | <input type="checkbox"/> |
| b) Auditoría de Gestión | <input type="checkbox"/> | e) Otras | <input type="checkbox"/> |
| c) Auditoría Integral | <input type="checkbox"/> | | |

Objetivo: Investigar que tipo de auditoría se les realizan a los programas sociales, para determinar si se retoman aspectos que contribuyan a evaluarla efectividad.

7.- ¿Ha realizado auditorías a programas sociales orientados a la educación?

- a) Si b) No

Objetivo: Identificar si los auditores cuentan con alguna experiencia en realizar auditorías a programas sociales orientados a la educación.

8.- Si su respuesta en el numeral anterior fue sí, ¿qué tipo de auditorías ha realizado a esos programas?

- a) Auditoría Financiera d) Examen Especial
 b) Auditoría de Gestión e) Otras
 c) Auditoría Integral

Objetivo: Indagar que tipo de auditoría se les realizan a los programas sociales orientados a la educación, para determinar si se retoman aspectos cualitativos y cuantitativos en la evaluación.

9.- Si su respuesta a la pregunta 7 fue sí, en los programas de auditoría desarrollados ha aplicado algunos procedimientos que le ayuden a medir aspectos en los programas como:

- a) Metas f) Cobertura
 b) Objetivos g) Filtración
 c) Focalización h) Monitoreo del Programa
 d) Costo-Beneficio i) Satisfacción de los beneficiarios
 e) Impacto j) Otros: _____

Objetivo: Investigar si los auditores en sus auditorías a los programas sociales, evalúan la eficiencia, eficacia, efectividad, economía con que se desarrollan los programas sociales.

10.- ¿Conoce alguna metodología específica, que le indique el proceso a seguir para desarrollar auditorías a programas sociales?

- a) Mucho b) Poco c) Ninguna

Objetivo: Investigar el dominio que los auditores tienen sobre metodología que le ayude a realizar el proceso de auditoría a los programas sociales, para obtener mejores resultados.

11.- ¿Conoce alguna metodología específica, que le indique el proceso a seguir para desarrollar auditorías a programas sociales orientados a la educación?

- a) Mucho b) Poco c) Ninguna

Objetivo: Indagar el dominio que los auditores tienen sobre metodología que le ayude a realizar el proceso de auditoría a los programas sociales orientados a la educación, para obtener mejores resultados.

12.- ¿Ha recibido alguna capacitación o tipo de entrenamiento técnico sobre como realizar auditorías a programas sociales, y en especial los orientados a la educación?

- a) Si b) No
Explique:

Objetivo: Determinar si los auditores poseen algún tipo de conocimientos específicos sobre como realizar auditorías a los programas sociales y en especial los orientados a la educación.

13.- ¿Qué conocimiento tiene sobre el proceso a seguir para realizar una Auditoría Operacional o de Gestión?

- a) Mucho b) Poco c) Ninguna

Objetivo: Investigar si los auditores conocen detalladamente el proceso para realizar una Auditoría Operacional o de Gestión que es la que mide eficiencia, eficacia, efectividad, economía.

14.- ¿Conoce usted sobre la ley y normativa técnica siguiente?

- a) Ley de la Corte de Cuentas
b) Normas de Auditoría Gubernamental (NAG)
c) Normas Internacionales de Auditoría (NIA's)

Objetivo: Determinar si los auditores tanto de instituciones públicas como de firmas privadas conocen la ley y normativa técnica básica que hay que aplicar al realizar una auditoría a programas sociales.

ANEXO 3: TABULACIÓN DE DATOS, ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

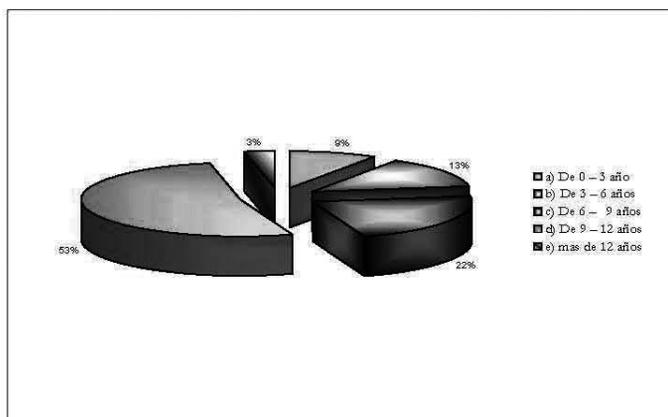
PREGUNTA N° 1

¿Cuántos años tiene de desempeñarse como profesional en auditoría?

OBJETIVO: Determinar el tiempo que tiene cada auditor de desempeñarse en la profesión, para establecer en ese tiempo cual es su experiencia como profesional de la auditoría.

TABULACIÓN DE DATOS

RESPUESTA	FRECUENCIA ABSOLUTA	FRECUENCIA %
a) De 0 – 3 Años	6	9
b) De 3 – 6 Años	9	13
c) De 6 – 9 Años	15	22
d) De 9 – 12 Años	35	53
e) Más de 12 Años	2	3
TOTALES	67	100



ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Según respuestas obtenidas del 100% de los Auditores encuestados, el 53% contestó que tiene de 9 a 12 años de desempeñarse en la profesión de la auditoría, un 22% manifestó que de 6 a 9 años, el otro 13% dijo que de 3 a 6 años, un 9% que de 0 a 3 años y un 3% expresó que cuenta con más de 12 años de desempeñarse como auditor. Por lo tanto basados en la muestra se puede

concluir, que la mayoría de los profesionales se han desempeñado por un buen tiempo en la labor de auditoría.

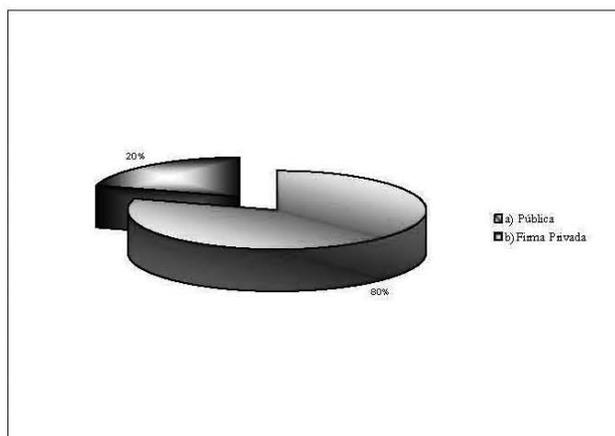
PREGUNTA N° 2

¿En qué tipo de empresa se desempeña o ha desempeñado como auditor?

OBJETIVO: Establecer cuántos de los auditores encuestados se desempeñan en instituciones públicas y cuánto en privadas.

TABULACIÓN DE DATOS

RESPUESTA	FRECUENCIA ABSOLUTA	FRECUENCIA %
a) Pública	59	80
b) Firma Privada	15	20
TOTAL	74	100



ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN

De la tabulación anterior, el 80% de los auditores manifiestan haber trabajado o trabajar en instituciones del sector público y sólo un 20% expresa haberlo hecho o hacerlo en la empresa privada. Lo cual refleja que la mayoría de los encuestados cuentan con experiencia en auditoría gubernamental.

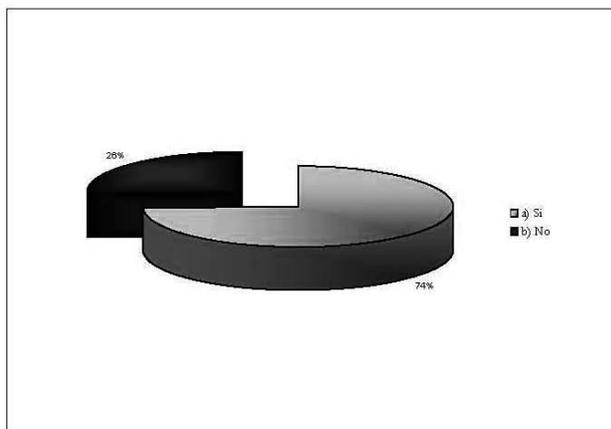
PREGUNTA N° 3

¿Dentro del ambiente de la profesión de la auditoría, conoce sobre los diferentes programas sociales que se implementan en El Salvador?

OBJETIVO: Establecer cuántos de los auditores encuestados tienen conocimiento sobre los programas sociales de El Salvador relacionándolos con la auditoría.

TABULACIÓN DE DATOS

RESPUESTA	FRECUENCIA ABSOLUTA	FRECUENCIA %
a) Si	55	74
b) No	19	26
TOTAL	74	100



ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN

De acuerdo con los resultados obtenidos, el 74% de los auditores encuestados contestó que en el ambiente de la auditoría, conocen sobre los programas sociales que se implementan en El Salvador, mientras que un 26% manifestó que no. Por lo tanto se puede concluir que en el contexto profesional de la auditoría se conoce sobre programas sociales y la labor de auditoría que se realiza en ellos.

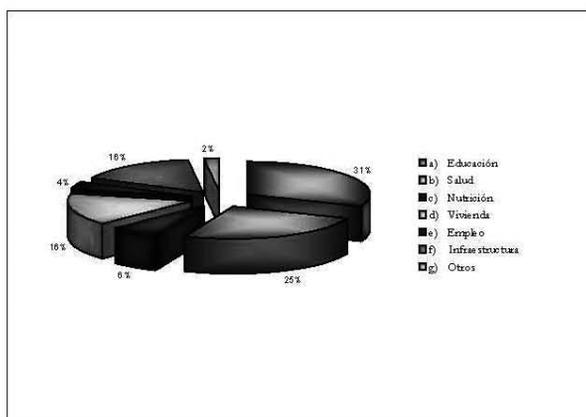
PREGUNTA N° 4

¿Sobre que tipos de programas sociales tiene conocimientos?

OBJETIVO: Indagar que tipos de programas sociales conocen los auditores.

TABULACIÓN DE DATOS

RESPUESTA	FRECUENCIA ABSOLUTA	FRECUENCIA %
a) Educación	49	31
b) Salud	40	25
c) Nutrición	10	6
d) Vivienda	25	16
e) Empleo	6	4
f) Infraestructura	25	16
g) Otros	3	2
TOTAL	158	100



ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN

De acuerdo a la estadística anterior, de los auditores que manifiestan tener conocimientos sobre los programas sociales relacionándolos con la auditoría, el 31% dice que conoce sobre programas orientados a la educación, el 25% expresa que sus conocimientos son sobre programas relacionados con la salud, un 16% conoce sobre programas sociales concernientes a vivienda, también otro 16% informó conocer los programas de infraestructura, un 6% sabe sobre programas nutricionales, un 4% sobre programas relacionados con empleo y sólo el 2% conoce sobre otras líneas de programas sociales diferentes a las aquí detalladas. Por lo anterior se puede

concluir que el conocimiento en el contexto de la auditoría sobre los programas sociales abarca las diferentes líneas o tipos de estos programas.

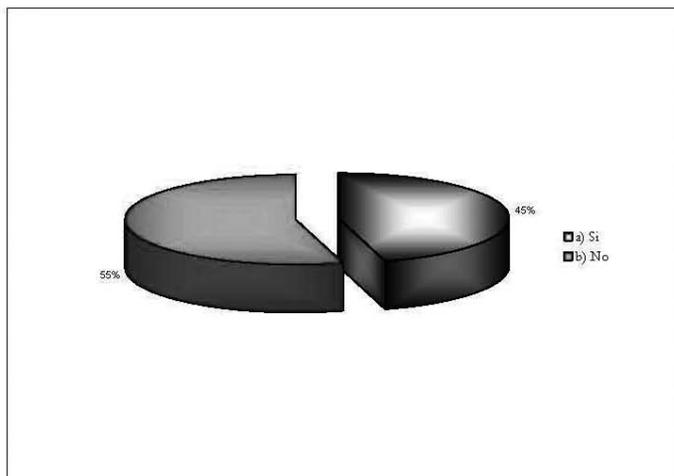
PREGUNTA N° 5

En el tiempo que tiene de desempeñarse como auditor, ¿Ha realizado auditorías a programas sociales?

OBJETIVO: Cuantificar cuántos de los auditores encuestados tienen experiencia en realizar auditorías a programas sociales.

TABULACIÓN DE DATOS

RESPUESTA	FRECUENCIA ABSOLUTA	FRECUENCIA %
a) Si	30	45
b) No	36	55
TOTAL	66	100



ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Según la investigación, el 45% de los auditores encuestados expresó que han realizado auditorías a programas sociales, mientras que el otro 55% dijo no haberla efectuado durante el tiempo que han ejercido la profesión. De esto se concluye que existe un porcentaje aceptable de los auditores que pueden tener algún grado de experiencia en la realización de auditoría de los programas sociales.

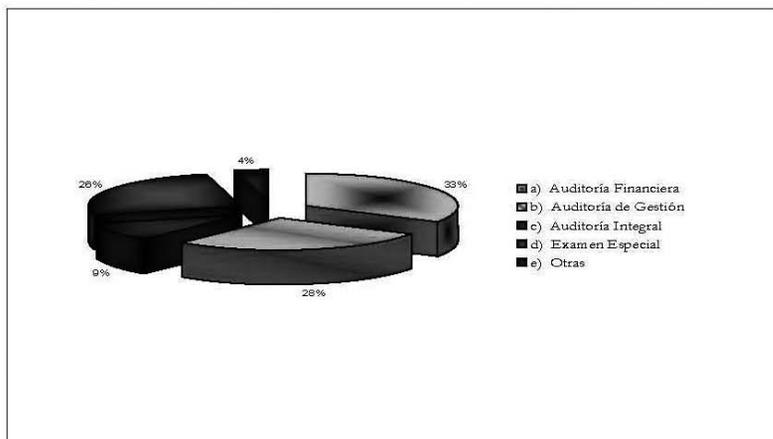
PREGUNTA N° 6

Si su respuesta a la pregunta anterior fue sí, ¿qué tipo de auditorías ha realizado a esos programas?

OBJETIVO: Investigar que tipo de auditoría se les realizan a los programas sociales, para determinar si se retoman aspectos que contribuyan a evaluar la efectividad.

TABULACIÓN DE DATOS

RESPUESTA	FRECUENCIA ABSOLUTA	FRECUENCIA %
a) Auditoría Financiera	18	33
b) Auditoría de Gestión	15	28
c) Auditoría Integral	5	9
d) Examen Especial	14	26
e) Otras	2	4
TOTAL	54	100



ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN

De acuerdo a los datos obtenidos, el 33% de la muestra, manifestó que han realizado auditorías financieras a los programas sociales, el 28% dijo haberles realizado auditorías de gestión a estos programas, un 26% expresó que lo que han realizado son exámenes especiales, un 9% dice haber hecho auditorías integrales y un 4% informa haber hecho otro tipo de auditoría diferente a las mencionadas. Por lo que se concluye que sí se evalúan los programas mediante la auditoría en cuanto a aspectos que contribuyan a medir la efectividad de los mismos, aunque no de manera muy significativa.

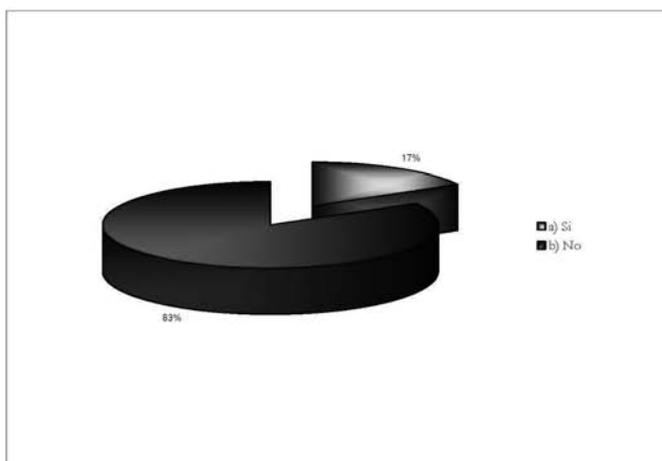
PREGUNTA N° 7

¿Ha realizado auditorías a programas sociales orientados a la educación?

OBJETIVO: Identificar si los auditores cuentan con alguna experiencia en realizar auditorías a programas sociales orientados a la educación.

TABULACIÓN DE DATOS

RESPUESTA	FRECUENCIA ABSOLUTA	FRECUENCIA %
a) Si	10	17
b) No	50	83
TOTAL	60	100



ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN

De acuerdo a las respuestas obtenidas un 83% de los auditores encuestados ha dicho que no ha realizado auditorías a programas sociales que estén orientados a la educación; y solo un 17% expresó que sí las ha realizado. Por lo que tal situación nos permite concluir que son pocos los programas sociales de educación que son evaluados mediante la auditoría en sus diferentes aspectos

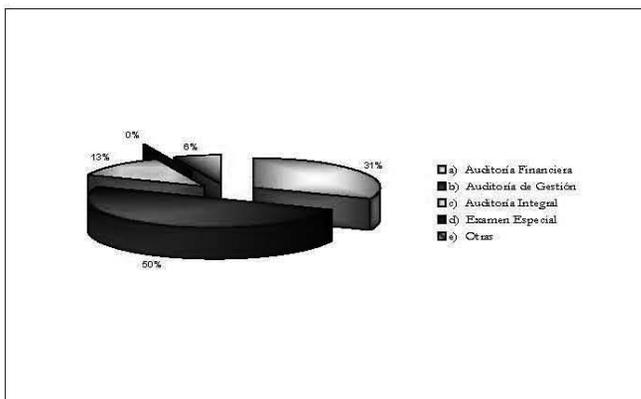
PREGUNTA N° 8

Si su respuesta en el numeral anterior fue sí, ¿qué tipo de auditorías ha realizado a esos programas?

OBJETIVO: Indagar que tipo de auditoría se les realizan a los programas sociales orientados a la educación, para determinar si se retoman aspectos cualitativos y cuantitativos en la evaluación.

TABULACIÓN DE DATOS

RESPUESTA	FRECUENCIA ABSOLUTA	FRECUENCIA %
a) Auditoría Financiera	5	31
b) Auditoría de Gestión	8	50
c) Auditoría Integral	2	13
d) Examen Especial	0	0
e) Otras	1	6
TOTAL	16	100



ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Con los datos obtenidos podemos establecer que el 50% de los auditores ha realizado a los programas sociales orientados a la educación auditoría de gestión, el 31% expresó que lo que ha efectuado a ese tipo de programas es auditoría financiera, un 13% dice que lo que han desarrollado son auditorías integrales y un 6% otro tipo de auditorías diferentes a las aquí mencionadas. De esto se puede concluir que un buen porcentaje de programas de los auditados orientados a la educación, son evaluados en aspectos cualitativos que nos llevan a medir la efectividad de los mismos; así también de acuerdo a los resultados muchos de estos programas son evaluados en aspectos cuantitativos.

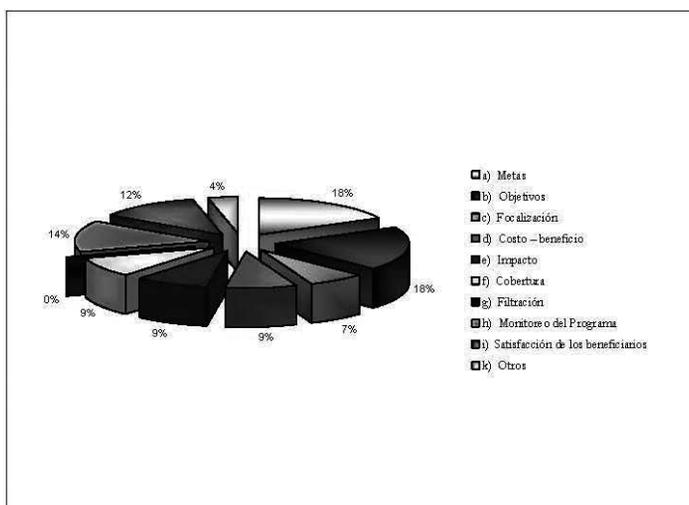
PREGUNTA N° 9

Si su respuesta a la pregunta 7 fue sí, en los programas de auditoría desarrollados a aplicado algunos procedimientos que le ayuden a medir aspectos en los programas como:

OBJETIVO: Investigar si los auditores en sus auditorías a los programas sociales, evalúan la eficiencia, eficacia, efectividad, economía con que se desarrollan los programas sociales.

TABULACIÓN DE DATOS

RESPUESTA	FRECUENCIA ABSOLUTA	FRECUENCIA %
a) Metas	10	18
b) Objetivos	11	18
c) Focalización	4	7
d) Costo – Beneficio	5	9
e) Impacto	5	9
f) Cobertura	5	9
g) Filtración	0	0
h) Monitoreo del Programa	8	14
i) Satisfacción de los Beneficiarios	7	12
j) Otros	2	4
TOTAL	57	100



ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN

De las respuestas obtenidas se puede manifestar que el 18% de los encuestados que han efectuado auditorías a programas orientados a la educación, han aplicado procedimientos que les ayudan a medir objetivos de esos programas, otro 18% ha desarrollado procedimientos para evaluar las metas, un 14% ha verificado si se aplicada monitoreo a estos programas, otro 12% han medido la satisfacción de los beneficiarios derivada de estos programas, un 9% ha evaluado el costo-beneficio de dichos programas, otro 9% ha valorado el impacto de los programas educativos, así mismo un 9% ha comprobado la cobertura de los programas, además un 7% ha estudiado la focalización de los programas y un 4% otros aspectos diferentes a los aquí detallados. Por lo anterior se puede determinar que en las auditorías a los programas sociales se evalúan aspectos de eficiencia, eficacia, efectividad y economía con que se desarrollan los programas orientados a la educación.

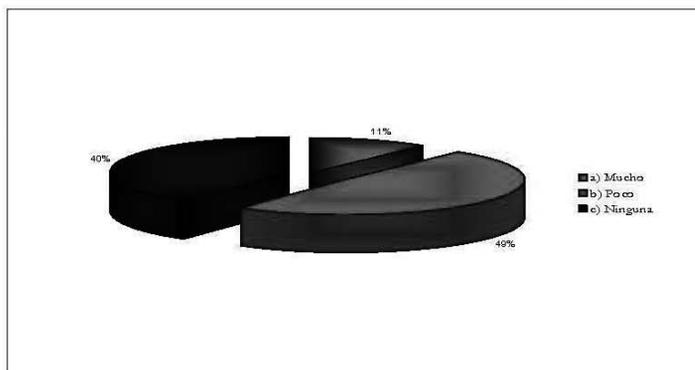
PREGUNTA N° 10

¿Conoce alguna metodología específica, que le indique el proceso a seguir para desarrollar auditorías a programas sociales?

OBJETIVO: Investigar el dominio que los auditores tienen sobre metodología que le ayude a realizar el proceso de auditoría a los programas sociales, para obtener mejores resultados.

TABULACIÓN DE DATOS

RESPUESTA	FRECUENCIA ABSOLUTA	FRECUENCIA %
a) Mucho	7	11
b) Poco	32	49
c) Ninguna	26	40
TOTAL	58	100



ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN

De las respuestas obtenidas se puede determinar, que el 49% de los auditores de la muestra manifiestan tener poco conocimiento sobre alguna metodología específica que les indique el proceso a seguir para desarrollar auditorías a programas sociales, otro 40% expuso que no tienen ningún conocimiento sobre metodología específica y un 11% manifiesta tener mucho conocimiento al respecto. De lo anterior se puede concluir que son pocos los auditores que al desarrollar auditorías a los programas sociales ponen en práctica una metodología específica que les defina el proceso a seguir de manera sistemática para obtener mejores resultados en sus auditorías.

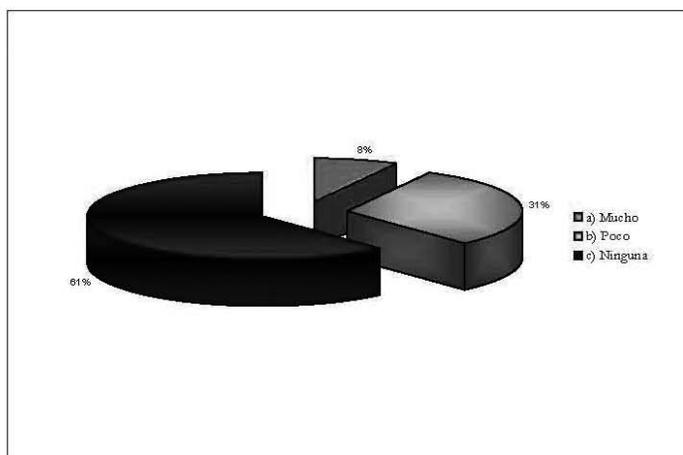
PREGUNTA N° 11

¿Conoce alguna metodología específica, que le indique el proceso a seguir para desarrollar auditorías a programas sociales orientados a la educación?

OBJETIVO: Indagar el dominio que los auditores tienen sobre metodología que le ayude a realizar el proceso de auditoría a los programas sociales orientados a la educación, para obtener mejores resultados.

TABULACIÓN DE DATOS

RESPUESTA	FRECUENCIA ABSOLUTA	FRECUENCIA %
a) Mucho	5	8
b) Poco	20	31
c) Ninguna	40	61
TOTAL	65	100



ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Del 100% de los auditores encuestados, el 61% declaró que carecen de conocimientos sobre alguna metodología específica, que les indique el proceso a seguir para desarrollar auditorías a programas sociales orientados a la educación, el otro 31% expresó que tienen algún grado de conocimiento al respecto y el 8% restante dice tener mucho conocimiento sobre el tema. Por lo anterior se puede determinar que son muy pocos los auditores que al momento de efectuar una auditoría a los programas sociales orientados a la educación, cuentan con alguna metodología específica que les ayude a realizar el proceso de auditoría para mejores resultados de su trabajo.

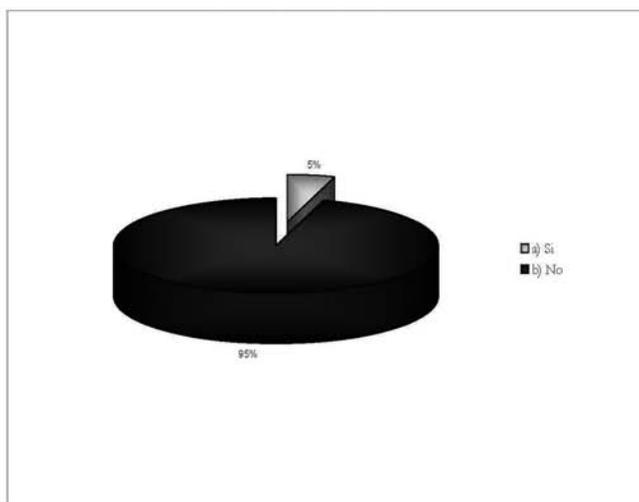
PREGUNTA N° 12

¿Ha recibido alguna capacitación o tipo de entrenamiento técnico sobre como realizar auditorías a programas sociales, y en especial los orientados a la educación?

OBJETIVO: Determinar si los auditores poseen algún tipo de conocimientos específicos sobre como realizar auditorías a los programas sociales y en especial los orientados a la educación.

TABULACIÓN DE DATOS

RESPUESTA	FRECUENCIA ABSOLUTA	FRECUENCIA %
a) Sí	3	5
b) No	61	95
TOTAL	64	100



ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Según las respuestas de los auditores, un 95% no ha recibido capacitación o algún tipo de entrenamiento técnico que le permita desarrollar el dominio sobre la realización de auditorías a programas sociales y en especial los orientados a la educación y sólo un 5% expresó que si a recibido tal entrenamiento. Por lo que se concluye que la mayoría de los auditores necesitan ser capacitados y entrenados técnicamente para realizar este tipo de auditorías.

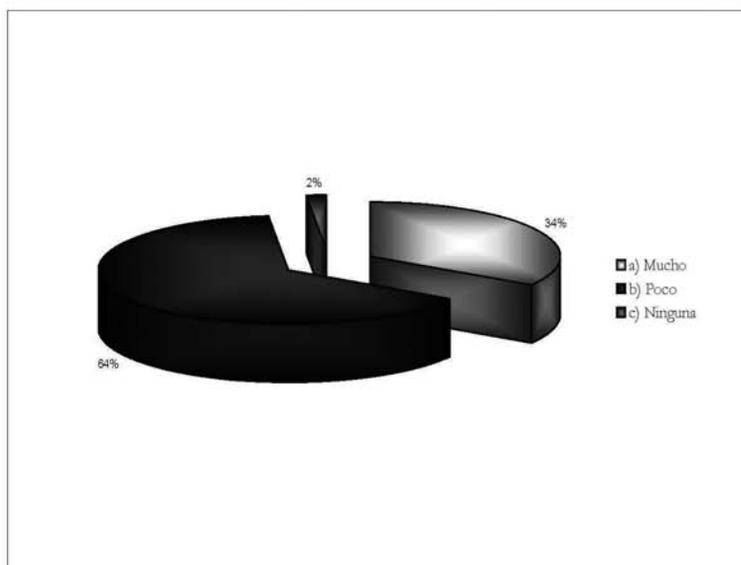
PREGUNTA N° 13

¿Qué conocimiento tiene sobre el proceso a seguir para realizar una Auditoría Operacional o de Gestión?

OBJETIVO: Investigar si los auditores conocen detalladamente el proceso para realizar una Auditoría Operacional o de Gestión que es la que mide eficiencia, eficacia, efectividad, economía.

TABULACIÓN DE DATOS

RESPUESTA	FRECUENCIA ABSOLUTA	FRECUENCIA %
a) Mucho	22	34
b) Poco	42	64
c) Ninguna	1	2
TOTAL	65	100



ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Al observar los datos obtenidos se puede decir, que de la muestra encuestada el 64% manifiesta que tiene poco conocimiento sobre el proceso para realizar una auditoría operacional o de gestión, otro 34% mencionó que tiene mucho conocimiento y sólo un 2% dice no conocer nada sobre este tipo de auditoría. Por lo que se puede determinar que la mayoría de los auditores conoce al menos un poco sobre como desarrollar el tipo de auditoría que mide la eficiencia, eficacia, efectividad y economía de los programas sociales.

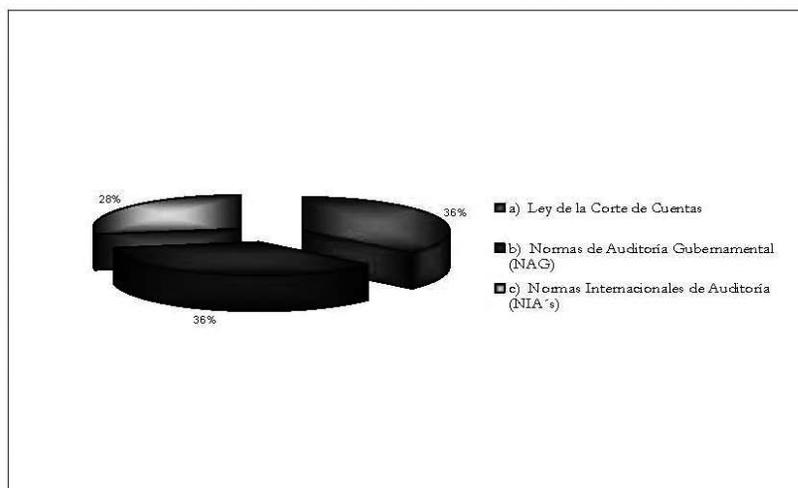
PREGUNTA N° 14

¿Conoce usted sobre la ley y normativa técnica siguiente?

OBJETIVO: Determinar si los auditores tanto de instituciones públicas como de firmas privadas conocen la ley y normativa técnica básica que hay que aplicar al realizar una auditoría a programas sociales.

TABULACIÓN DE DATOS

RESPUESTA	FRECUENCIA ABSOLUTA	FRECUENCIA %
a) Ley de la Corte de Cuentas	62	36
b) Normas de Auditoría Gubernamental (NAG)	60	36
c) Normas Internacionales de Auditoría (NIA's)	47	28
TOTAL	169	100





ACCIONES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LA LUNCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN *

**** Clodosbaldo Russián**

INTRODUCCIÓN

La corrupción es un mal que ha estado a la orden del día en nuestros países desde hace 500 ó más años, en los últimos tiempos este flagelo ha asumido diferentes formas, producto de los procesos globalizadores que se han dado a nivel mundial, desembocando en un serio problema para nuestras EFS y para la comunidad internacional. Sus consecuencias son de todos conocidas: afecta a toda la sociedad; socava el imperio de la Ley; hace que las personas pierdan confianza en sus gobiernos e instituciones; disminuye las inversiones y retarda el crecimiento económico; desestimula la inversión foránea; desvía

los fondos públicos en detrimento del bienestar de los ciudadanos. Todos nosotros hemos sufrido sus efectos.

De allí que se ha convertido en tema obligatorio en las diferentes jornadas, eventos, convenciones, etc., que promocionan las diferentes Entidades Fiscalizadoras Superiores, a objeto de diseñar diversos instrumentos que permitan combatir el fenómeno y salvaguardar los recursos y bienes que la sociedad pone a disposición del Estado, a objeto de que cumplan la función social que por norma tienen atribuidas. Por consiguiente, agradecemos la oportunidad que nos brindan los representantes de la Contraloría peruana, organizadores

* Ponencia presentada en el Encuentro de Contralorías de la Región Andina “Control Gubernamental en la Región Andina: Enfoques y Prácticas Anticorrupción”. Lima, Perú, 5 de marzo de 2008.

** Contralor General de la República Bolivariana de Venezuela.

de este evento, al ofrecernos la oportunidad de compartir experiencias, reconocer nuevos problemas y retos, impulsar el estudio y descubrir nuevas estrategias de cooperación.

En este sentido es fundamental, el fortalecimiento de la labor de las Entidades de Fiscalización Superior mediante el establecimiento de una base normativa y legal que garantice su independencia de acción.

Abatir la corrupción administrativa se ha convertido en una de las dramáticas preocupaciones de los que tenemos la responsabilidad de enfrentarla y erradicarla. La lucha contra la corrupción ha sido una de nuestras grandes preocupaciones al frente de la Contraloría venezolana, y para ello, desde 1999 hemos experimentado una serie de reformas y acciones que se yerguen como pilares de contención contra este mal. En este sentido exponemos lo siguiente:

En principio, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), rompió con el esquema clásico del Estado moderno y además del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incorporó el Poder Ciudadano y el Electoral. El Poder Ciudadano está constituido por la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General y la Contraloría General de la República. Hacemos este señalamiento por cuanto ello ha permitido la plena Autonomía del organismo de control Fiscal Superior,

al dejar de ser un órgano auxiliar del Poder Legislativo. Esto implica que ahora en Venezuela se universalizó el control y que ya no hay intocables ante el Control Fiscal y menos ante la lucha contra la corrupción.

Asimismo, la nueva Constitución establece competencias al referido Poder Ciudadano y al Consejo Moral Republicano, integrado por el (la) Contralor (a) General, el (la) Fiscal (a) y el (la) Defensor (a) del Pueblo para “prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado; e, igualmente, promover la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo”.

Es importante señalar que desde la promulgación y puesta en vigencia de la Constitución, hemos promovido un conjunto de leyes y reglamentos que fortalecen nuestras herramientas para la lucha contra la corrupción en Venezuela. Fueron aprobadas por la Asamblea Nacional, la Ley Orgánica del Poder Ciudadano; la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional del Control Fiscal; y la Ley Contra la Corrupción. Asimismo se estableció y reglamentó el sistema de concursos



...la Institución contralora en Venezuela, ha emprendido un proceso de modernización y fortalecimiento del Sistema Nacional de Control Fiscal, a través de la intensificación, mejora de la calidad y cobertura de las acciones de control, y de la promoción de la lucha contra la corrupción, buscando responder adecuadamente a una realidad que nos muestra reiteradamente el daño moral que la corrupción causa a las instituciones de la vida democrática en nuestro país...

para la selección de los titulares de los órganos de control fiscal que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal (SNCF).

Este marco legal y reglamentario, le proporciona a la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, las herramientas necesarias para el cumplimiento de su misión; quien como Órgano Rector del SNCF, ejerce un rol fundamental en la lucha contra la corrupción, a través de sus facultades para detectar y prevenir actos irregulares e ilícitos penales, así como para determinar la responsabilidad administrativa de los funcionarios y servidores públicos. Para ello la CGR ha realizado importantes análisis y estableció un procedimiento expedito, eficaz y eficiente para la determinación de tales responsabilidades, mediante un acto oral y público que permite agilizar el proceso, acortar los lapsos y concluir en la declaratoria de responsabilidad administrativa que conlleva a la aplicación automática de una multa, y además en atención a la gravedad de la falta y el monto de los perjuicios

que se hubieren causado, y sin que medie ningún otro procedimiento, a acordar la suspensión del ejercicio del cargo sin goce de sueldo hasta por 24 meses o la destitución del declarado responsable, e imponer, su inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas hasta por un máximo de quince (15) años.

Otro frente de batalla de la CGR en la lucha contra la corrupción es la Declaración Jurada de Patrimonio; nuestra propia Ley Orgánica nos faculta para exigir la presentación periódica de las declaraciones juradas de patrimonio de los funcionarios, empleados y obreros del sector público, quienes deben responder penal, civil y administrativamente de los actos, hechos u omisiones contrarios a norma expresa en que incurran con ocasión del desempeño de la función pública. Vale decir que este instrumento se ha convertido en una poderosa arma de lucha contra la corrupción; por los que hemos exigido su actualización anual a los altos funcionarios al servicio de los entes y organismos que conforman el Poder Público Nacional, (Legislati-

vo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral), así como el Banco Central de Venezuela, Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras, Superintendencia de Cajas de Ahorro, Superintendencia de Seguros, Superintendencia Nacional de Auditoría Interna y Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria.

Como se observa, la Institución contralora en Venezuela, ha emprendido un proceso de modernización y fortalecimiento del Sistema Nacional de Control Fiscal, a través de la intensificación, mejora de la calidad y cobertura de las acciones de control, y de la promoción de la lucha contra la corrupción, buscando responder adecuadamente a una realidad que nos muestra reiteradamente el daño moral que la corrupción causa a las instituciones de la vida democrática en nuestro país. En este sentido, la Contraloría venezolana trabaja arduamente en el desarrollo e implementación de importantes acciones y programas, los cuales se comentan a continuación:

1. Fomento de la cooperación entre los funcionarios gubernamentales encargados de la promoción y el estudio de la ética pública y la moral administrativa y representantes de la sociedad civil

En la Contraloría General de la República, tenemos la convicción de que

para combatir la corrupción es menester la siembra de valores en el ciudadano. Especialmente la vinculada con la ética y la moral administrativa, por eso hemos desarrollado un programa de actividades pedagógicas, con la finalidad de formar a un nutrido grupo de docentes dependientes del Ministerio de Educación, sobre las disposiciones constitucionales que rigen una de las nuevas ramas del poder público, el Poder Ciudadano. Este programa de actividades pedagógicas dirigidas al conocimiento y estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, tiene como objetivo ofrecer a los docentes elementos del marco constitucional que les permitan la comprensión y análisis de la organización y el funcionamiento del Poder Público Nacional con la finalidad de que este conocimiento sea transmitido a los alumnos cursantes de educación media diversificada y profesional y, además, impartan u organicen cursos y/o talleres de actualización a otros docentes y a las comunidades.

En virtud de los logros obtenidos, propusimos al Consejo Moral Republicano, coordinar en las entidades federales la implementación de este programa, haciendo especial énfasis en el mandato constitucional que señala que “Los órganos que ejercen el Poder Ciudadano tienen a su cargo, de conformidad con la Constitución y con la Ley, prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública

y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado; e, igualmente, promover la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo”.

2. Cooperación con las organizaciones multilaterales y los bancos de desarrollo multilaterales en la lucha contra la corrupción

La lucha contra la corrupción debe darse en todos los campos, por eso, en su oportunidad apoyamos el desarrollo de distintos proyectos e iniciativas de miembros de la INTOSAI u OLACEFS en materia de lucha contra la corrupción, destacan el Proyecto de Fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la Auditoría para Fraude y Corrupción, propiciado por la OLACEFS, la ejecución de actividades orientadas principalmente a examinar el problema de la corrupción administrativa y fiscal en los cinco países miembros de la Comunidad Andina, persiguiendo mejorar los valores éticos y de transparencia en las instituciones, la elaboración de un estudio situacional en materia de corrupción en la administración pública y propuesta de acciones para la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela.

3. Vinculación de los ciudadanos a proyectos concretos que promuevan la transparencia en la gestión pública y en la rendición de cuentas públicas

En este punto se destaca el proyecto de participación en el control social de la gestión municipal, atendiendo a los postulados consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en donde se establece el derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas de participar libremente en los asuntos públicos; y que con la participación del pueblo en la formulación, ejecución y control de la gestión pública, lograr el protagonismo que garantiza el completo desarrollo, tanto individual como colectivo.

También la Contraloría venezolana ha promovido y apoya iniciativas de las Contralorías Estadales y Municipales venezolanas, que desarrollan planes de trabajo en donde se acentúa la participación activa de los vecinos, con la misión de fiscalizar y controlar las obras e inversiones emprendidas por los gobiernos locales; estos proyectos se desarrollan a través de las Oficinas de Atención al Ciudadano y Control Social adscritas a cada una de estas dependencias. En este sentido recientemente hemos dictado las “Normas para Fomentar la Participación Ciudadana”, con el objetivo de fomentar el ejercicio del derecho de los ciudadanos a participar en el control sobre la gestión pública a través

de las Oficinas de Atención Ciudadana y de los Órganos de Control Fiscal.

Ello nos permite desarrollar en la comunidad programas de formación para el control y fiscalización; impulsar el desarrollo de la comunidad como mecanismo e instrumento de cambio social; contribuir al desarrollo y fortalecimiento del poder local y generar nuevas capacidades de gestión, para hacerle frente a las exigencias derivadas del ámbito de desarrollo comunitario, adaptadas a los nuevos retos del Estado, en lo que respecta al aumento de la eficiencia, eficacia, calidad e impacto de la inversión social, y por supuesto, hacer transparentes los procesos del Estado y combatir de esa manera, los posible focos de corrupción que pudieran surgir. La idea fundamental es, convertir a cada ciudadano en un contralor de la gestión del Estado o del municipio.

Asimismo, la Contraloría ha promovido entre los contralores de estado de la República, la realización de simposios que promueven la participación del ciudadano en el ejercicio del control de la gestión pública, así como la cohesión de los contralores de estado y de municipios en el ejercicio de su rol de prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público.

4. Promoción de políticas, procesos y mecanismos que permiten la protección del interés público

Resulta oportuno mencionar que la Contraloría venezolana, con el fin de expresar su compromiso con el país en la lucha contra la corrupción, ha asumido activamente su rol y responsabilidad, participando activamente en los procesos tendentes a la formulación de instrumentos nacionales e internacionales que permitan diseñar estrategias para combatir este flagelo. Recordemos que fue nuestro país quien propuso al Consejo Permanente de la OEA, un proyecto de Convención Interamericana contra la Corrupción, la cual fue firmada en 1996, en Caracas, y en cuya oportunidad nuestro país participó activamente, logrando que muchas de las propuestas formuladas en nuestro proyecto quedarán plasmadas en el referido instrumento. Desde entonces, hemos liderizado el proceso de implementación de la Convención en nuestro país; para ello, y por delegación del Ministerio de Relaciones Exteriores, formamos parte del Comité Expertos del Mecanismo de Seguimiento que conforman los Estados Parte de la Convención; y como responsables del análisis técnico de la implementación de la Convención en Venezuela, hemos participado en dos rondas de análisis que nos indican, que aun cuando falta mucho por hacer en este campo, estamos transitando caminos seguros hacia la erradicación de este flagelo.

Para complementar esta actividad y sacar de ella el mejor provecho, hemos creado una Comisión Interinstitucional, coordinada por la CGR e integrada por representantes de las instituciones gubernamentales vinculados directamente con la implementación de la precitada Convención, quienes tienen la responsabilidad de diseñar estrategias que permitan hacer un seguimiento a la implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, para la adopción de las recomendaciones formuladas por el MESICIC; así como a los requerimientos formulados por el Comité de Expertos e informar a éste sobre los avances adoptados en el país, dentro de nuestro sistema institucional, para la implementación de dicha Convención.

Por otra parte, y en representación ya no solo de la entidad fiscalizadora superior venezolana, sino junto a la delegación de nuestro país ante las Naciones Unidas, para la formulación de la Convención Mundial Contra la Corrupción, se logró la incorporación de novedosos mecanismos de disuasión y sanción, como la repatriación de los capitales provenientes de los hechos delictuosos.

Sin embargo, este valioso instrumento jurídico, aun no es conocido del todo por la población venezolana, de allí que su implementación aun presente fallas y deficiencias, por eso, con la finalidad de promoverlo extensamente a todos los niveles de nuestra

sociedad, organizamos un Seminario Internacional titulado “Por una Convención Mundial Contra la Corrupción: La Visión Venezolana”, que contó con la participación de importantes expositores Nacionales e Internacionales y una nutrida concurrencia de los diversos órganos del poder público, experiencia que enriquece una cultura que se gesta de combate a la corrupción, oportunidad que aprovechamos para informar sobre el papel protagónico de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la prevención y sanción de los delitos de corrupción, supuesto que parte de un plan de acción para la lucha contra la corrupción que involucra cuatro estrategias, a saber: a) la construcción de una administración pública estructural y funcionalmente sólida, capaz de actuar de manera transparente y eficaz; b) el desarrollo y consolidación de los Sistemas de control interno y externo existentes, como soporte a la actividad de los órganos ejecutores de la administración pública; c) el diseño e implementación de mecanismos de coordinación de los organismos con potestades sancionatorias con el fin de disminuir los niveles de impunidad; y por último; d) el diseño y desarrollo de una campaña nacional de concientización ética y educación, como soporte de la transparencia en la administración pública.

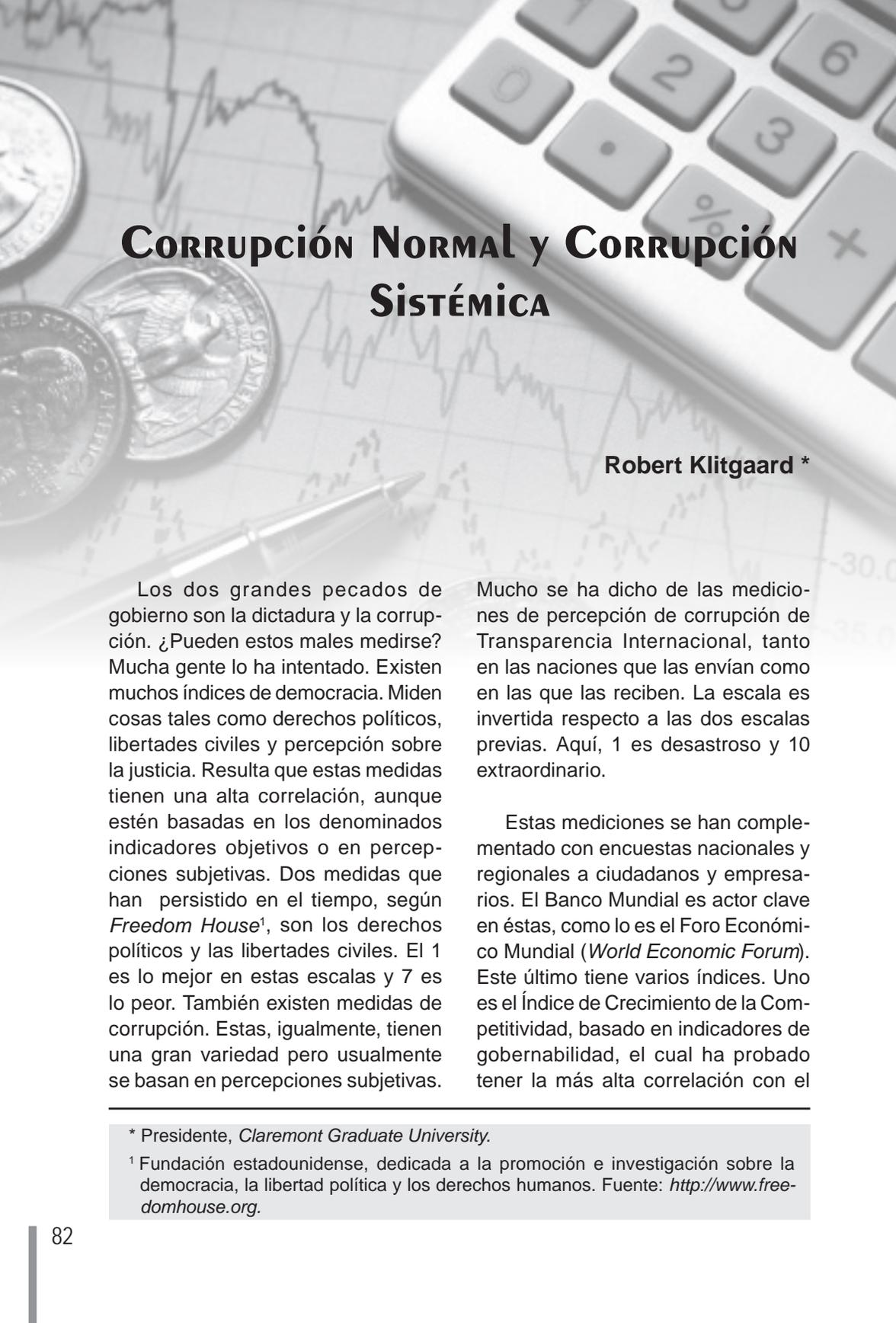
Por otra parte, en nuestro afán de profundizar nuestro empeño en la lucha contra la corrupción y la impunidad, hemos promovido para este año, del

70 aniversario de la CGR, el lema de “Contralores somos todos” haciendo énfasis en la responsabilidad que cada ciudadano tiene, de ser vigilante ante la administración de los recursos públicos, y en el ejercicio de su derecho a exigir que le sean presentadas cuentas sobre la correcta inversión de tales recursos, en la satisfacción de las necesidades colectivas. Asimismo, desde ya estamos convocando a todos los sectores de la sociedad venezolana, a participar en un congreso de carácter nacional, con invitados internacionales a objeto de promover la discusión sobre el tema, y debatir acerca de las perspectivas que ofrecen los distintos planos en que se circunscribe nuestro ámbito de acción y colaboración en los procesos tendentes a prevenir y erradicar dicho flagelo.

En definitiva y ya para concluir, todos somos, en mayor o en menor grado, corresponsables en la lucha contra este mal tan difundido en nuestras sociedades. Por lo tanto, es urgente y perentorio desarrollar un sistema de control eficiente y moderno que desestime la práctica de actos de corrupción, sustentado en una base jurídica y normativa eficiente. En el mundo globalizado, en el cual nos encontramos inmersos, dicho

sistema debe interactuar, a través de la cooperación y la asistencia mutua entre todos los órganos involucrados a nivel nacional, entre los cuales figuran los Tribunales de Justicia, Ministerios Públicos o Fiscalías, EFS, y demás organismos gubernamentales y no gubernamentales, así como con todas aquellas otras instituciones y actores en esta lucha a nivel internacional, que manejan información valiosa y han vivido experiencias que pueden enriquecer nuestra estrategia o política en la lucha contra este mal, calificado por algunos con el sida social.

Involucremos al ciudadano común en esta lucha, las sanciones ejemplarizantes de los tribunales y el rechazo social o sanción moral, son fundamentales para lograr el triunfo de la probidad y honestidad, pues la corrupción es un mal que lesiona a todos los pueblos del mundo, toda vez que son recursos sustraídos a la satisfacción de necesidades colectivas y a la elevación de la calidad de vida. Por eso la calificamos como lo hace la legislación venezolana sobre la materia de “delito de lesa patria”, y agregamos de lesa humanidad. Para nosotros es una actuación terrorista. Sí, terrorismo social con su secuencia de pobreza, hambre y muerte.



CORRUPCIÓN NORMAL y CORRUPCIÓN SISTÉMICA

Robert Klitgaard *

Los dos grandes pecados de gobierno son la dictadura y la corrupción. ¿Pueden estos males medirse? Mucha gente lo ha intentado. Existen muchos índices de democracia. Miden cosas tales como derechos políticos, libertades civiles y percepción sobre la justicia. Resulta que estas medidas tienen una alta correlación, aunque estén basadas en los denominados indicadores objetivos o en percepciones subjetivas. Dos medidas que han persistido en el tiempo, según *Freedom House*¹, son los derechos políticos y las libertades civiles. El 1 es lo mejor en estas escalas y 7 es lo peor. También existen medidas de corrupción. Estas, igualmente, tienen una gran variedad pero usualmente se basan en percepciones subjetivas.

Mucho se ha dicho de las mediciones de percepción de corrupción de Transparencia Internacional, tanto en las naciones que las envían como en las que las reciben. La escala es invertida respecto a las dos escalas previas. Aquí, 1 es desastroso y 10 extraordinario.

Estas mediciones se han complementado con encuestas nacionales y regionales a ciudadanos y empresarios. El Banco Mundial es actor clave en éstas, como lo es el Foro Económico Mundial (*World Economic Forum*). Este último tiene varios índices. Uno es el Índice de Crecimiento de la Competitividad, basado en indicadores de gobernabilidad, el cual ha probado tener la más alta correlación con el

* Presidente, *Claremont Graduate University*.

¹ Fundación estadounidense, dedicada a la promoción e investigación sobre la democracia, la libertad política y los derechos humanos. Fuente: <http://www.freedomhouse.org>.

crecimiento de las naciones. El segundo es el Índice de Competitividad Empresarial (anteriormente llamado Índice de Competitividad Microeconómica) y se basa en encuestas a empresarios. En este existen dos índices de interés, uno para corrupción y otro para contratos y leyes.

La siguiente tabla, muestra la clasificación de unos países escogidos en dos de estas escalas, donde 1 es lo mejor. Allí puede verse el lugar que

ocupan Colombia y varios otros países de la región en estos índices de democracia y buen gobierno. Nótese un patrón en la región. Los puntajes de democracia se encuentran entre aceptables a buenos y algunas veces son excelentes. Los derechos políticos en Panamá, por ejemplo, ocupan un lugar similar al de los mejores del mundo, pero sus puntajes en gobernabilidad se encuentran en una posición que fluctúa entre regular y pésimo. Nicaragua, por ejemplo, ocupó en 2003 el

	POL RIGHTS	CIV. LIB.	TI COR.	GCI	BCI
Colombia	4	4	3.7 59/133	63/102	51/95
Panamá	1	2	3.4 66	59	59
Costa Rica	1	2	4.3 50	51	45
El Salvador	2	3	3.7 59	48	64
Guatemala	4	4	2.4 100	89	81
Nicaragua	3	3	2.6 88	90	88
Venezuela	3	4	2.4 100	82	80
México	2	2	3.6 64	47	48

NOTAS

- **Pol rights** = Medida de derechos políticos de Freedom House, 1 = excelente, 7 = terrible. Freedom in the World 2003. <http://www.freedomhouse.org/research/index.htm>
- **Civ lib** = Medida de libertades civiles de Freedom House, 1 = excelente, 7 = terrible.
- **Ti cor.** = Índice 2003 de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional, 1 = terrible, 10 = excelente. Se tienen en cuenta 133 países.
http://wwwuser.gwdg.de/~uwvw/corruption.cpi_2003_data.html
- **GCI** = Índice de Competitividad del Crecimiento del World Economic Forum, ranking 2002 del World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2003-2004. http://www.weforum.org/pdf/Gcr/GCR_2003_2004/Competitiveness_Rankings.pdf
- **BCI** = Índice 2002 de Competitividad Empresarial del World Economic Forum, ranking 2002

puesto 88 entre 133 países -puesto similar al de Yemen- por debajo de Mozambique, Palestina, Ghana y Rusia. Es también alarmante el puesto 88 -entre 95- que ocupa Nicaragua en el Índice de Competitividad Empresarial publicado por el Foro Económico Mundial (*World Economic Forum*).

Comparado con otros países de la región, Colombia es más bien una excepción. En relación con otros países del mundo, su clasificación en derechos políticos y en libertades civiles es similar a su clasificación en el control de la corrupción y en el entorno de negocios. Esta clasificación se basa en la última información disponible que todavía no refleja el impacto de la Administración Uribe², pues no ha pasado el tiempo suficiente. Tal como lo ha precisado el Presidente Uribe, el reto de la región es encontrar cómo se logra que las instituciones democráticas puedan alcanzar su máximo potencial. La tarea es mejorar tanto las instituciones democráticas, como lo que yo denomino el aparato anticorrupción de la administración pública.

EL APARATO ANTICORRUPCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los gobiernos se arriesgan de manera inherente a la dictadura y a la co-

rrupción. Muchas de las instituciones democráticas y de la administración pública pueden verse como mecanismos para reducir esos dos riesgos. Las elecciones, las audiencias públicas, el referéndum y la aprobación del Congreso a ciertas nominaciones políticas tienen altos costos e imperfecciones pero su propósito es defenderse de la dictadura. Los procesos presupuestales, los sistemas de control, las normas de compras de gobierno, los sistemas para escoger a los servidores públicos, así como todo tipo de evaluaciones oficiales son también costosos, tanto en dinero como en trámites, pero su propósito es protegerse de la corrupción.

En esta última categoría se encuentra el aparato anticorrupción de la administración pública. El buen o mal funcionamiento de este aparato es determinante del nivel de corrupción de un país. Es importante entender también que la lucha contra la corrupción puede ir demasiado lejos. El aparato anticorrupción debe involucrar un número de compensaciones y quienes lo controlan deben entender por qué se dan diferentes tipos de corrupción. Luego deben decidir, para una parte del aparato anticorrupción, qué tan lejos deben ir en su intento de controlar la corrupción y preguntarse, de manera metafórica, en qué punto

² **Álvaro Uribe Vélez:** político y abogado colombiano que ejerció como presidente de la República de Colombia para los periodos 2002-2006 y 2006-2010, por segunda vez, al ser reelegido por votación popular. Fuente: <http://es.wikipedia.org/>

los costos marginales de reducir los riesgos de corrupción sobrepasan los beneficios marginales. La tarea es optimizar estas compensaciones lo cual dependerá no solamente del tipo particular de una actividad corrupta sino también de ciertas características de la situación del país.

ENTENDIENDO POR QUÉ HAY CORRUPCIÓN

En todos los países hay corrupción y esto puede pasar en cualquier institución que provea bienes y servicios o que tenga activos que pueden ser explotados por los empleados para sus propósitos individuales. La corrupción se da porque la gente trata de aprovecharse de estas instituciones y activos. Aquí hay algunos ejemplos:

- Si se puede obtener un beneficio por ser parte de un grupo, algunas personas intentarán ser parte de ese grupo de manera fraudulenta. Por ejemplo, con carnés de identificación para atención médica gratis.
- Si un beneficio se asigna mediante un concurso de méritos, los concursantes intentarán influir en los criterios que se utilizan o en el juicio de los individuos. Ejemplos: pagos indebidos en compras de gobierno, soborno a jueces.
- Si la demanda del gobierno no es elástica, las firmas intentarán confabularse y subir los precios. Ejemplo: fijación de precios

- Si el acceso a los políticos puede proveer información confidencial u otros beneficios, los ciudadanos intentarán adquirir más de lo que les toca. Ejemplo: contribución en campañas, sobornos.
- Si la provisión de información privada permite elevar costos, los ciudadanos tenderán a retener tal información. Ejemplo: Evasión de impuestos.
- Si un funcionario tiene el monopolio del poder sobre un bien o servicio, la discreción para decidir lo que cualquier cliente recibe y si además, no tiene que rendir cuentas, habrá una tendencia hacia la extorsión o el soborno. Ejemplo: demandar un pago indebido para autorizar el pago de un contrato; la entrega de una licencia a una persona no calificada.

RESPONDIENDO CON EL APARATO ANTICORRUPCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para limitar la corrupción normal o en equilibrio, el aparato anticorrupción de la administración pública recoge información y define recompensas y castigos de manera acorde. La moral es importante, naturalmente, pero dado el nivel de moralidad pública (la cual es susceptible de manera débil a la influencia política de corto plazo) la cantidad de corrupción depende de cálculos económicos hechos por las personas involucradas en la actividad corrupta. ¿Cuáles son los beneficios de la actividad? ¿Cuál es la probabilidad



de ser atrapado? y, si es atrapado, ¿cuál es la pena esperada? El individuo corrupto seguirá adelante si el beneficio, menos los costos morales, menos la probabilidad de ser atrapado, multiplicado por la pena esperada, es mayor a cero. Una sociedad con fuerte sentido moral contra la corrupción sancionará al corrupto, lo cual eleva los costos morales y proveerá fácilmente información sobre la corrupción si esta ocurre, elevando la posibilidad de ser atrapado. Quien elabora las políticas que buscan reducir la corrupción tenderá a trabajar en los otros factores, particularmente en la recolección de información y en cambiar las penas y recompensas. La siguiente es una lista de algunas compensaciones:

- Compras competitivas de gobierno, más costosas y lentas, versus alianzas no competitivas gobierno-empresarios, lo cual, en principio, ofrece beneficios de una competencia compartida y una

El individuo corrupto seguirá adelante si el beneficio, menos los costos morales, menos la probabilidad de ser atrapado, multiplicado por la pena esperada, es mayor a cero

mejor implementación pero corre también el riesgo de corrupción y monopolio.

- Una administración por indicadores cuantitativos, que mide de manera imperfecta lo que se busca pero que es menos susceptible al fraude, versus una administración por indicadores cualitativos, la cual es difícil de monitorear y es más susceptible de disimulo.
- Centralización versus descentralización, donde la última promete mejores respuestas y mayor conocimiento local pero corre el riesgo de deseconomías [sic] en la escala de control, capacidades más débiles de la administración local y mercados locales menos competitivos.
- Nominación política de funcionarios clave, que ofrece una mejor respuesta a los líderes electos y por lo tanto al público que los eligió, versus nominaciones al servicio civil por criterios técnicos y méritos, lo cual promete mayor capacidad para cumplir con el trabajo.
- Planeación de largo plazo versus una agilidad del gobierno en responder y adaptarse a condiciones cambiantes.
- Normas del servicio civil que posibilitan una variedad de recompensas y castigos, versus normas que estandarizan los pagos por salarios y hacen muy difícil el castigo y la destitución, en nombre de proteger la administración de la politización.
- Cada una de estas compensaciones idealizadas tiene un polo que

parece reducir los riesgos de corrupción pero que también parece entrañar mayores costos directos e indirectos. Una implicación es que en cualquier sociedad habrá ciertos niveles de corrupción. A esto le denomino “corrupción normal o en equilibrio”, no como aprobación sino para hacer notar que controlar la corrupción nunca será igual a eliminarla. El individuo corrupto seguirá adelante si el beneficio, menos los costos morales, menos la probabilidad de ser atrapado, multiplicado por la pena esperada, es mayor a cero.

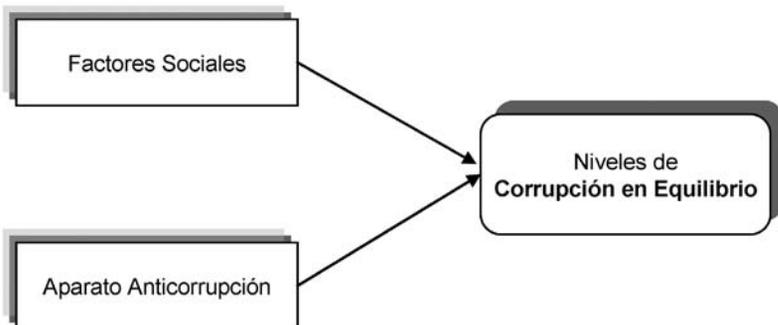
FACTORES SOCIALES QUE LLEVAN A MAYORES NIVELES DE CORRUPCIÓN

Los niveles de la corrupción en equilibrio variarán entre países e instituciones dependiendo de su situación específica. Se puede tener la hipótesis de que los niveles de corrupción serán menores cuando:

- Los ciudadanos estén de acuerdo sobre el valor de la democracia y del buen gobierno.

- El papel del gobierno está limitado a áreas claramente definidas, especialmente en aquellas donde el gobierno tiene una ventaja comparativa.
- No existen emergencias como guerras, desorden público, crisis financieras o desastres naturales, las cuales pueden requerir acciones rápidas y dramáticas, donde las protecciones que tienen la democracia y el servicio civil pueden ser difíciles de proveer o no se quieran llevar a cabo.
- Los funcionarios públicos están bien pagos y son bien calificados.
- El sector privado es amplio y competitivo, con reglas de juego claras y abiertas a la competencia extranjera.

Los niveles de corrupción tenderán a ser mayores en países e instituciones que no tienen estas condiciones. Puede esperarse, por lo tanto, que los niveles de “corrupción normal” varíen de acuerdo con: (a) estas condiciones sociales y (b) la calidad del aparato anticorrupción, incluyendo el liderazgo político.



CORRUPCIÓN SISTÉMICA O ANORMAL

Pero hay más en esta historia. En algunos casos, el aparato para contener la corrupción es inefectivo o incluso perverso. Lo que podría llamarse niveles normales de corrupción—esto es, los niveles de corrupción que implican las compensaciones óptimas—pueden escalar rápidamente. La corrupción sistémica o anormal —o hipercorrupción para utilizar un término acuñado por el argentino Luís Moreno Ocampo—resulta en instituciones enfermas. Por ejemplo, existen situaciones donde algunos o la mayoría de los líderes políticos y empresariales, se combinan para sacar utilidades y rentas ilícitas a expensas del ciudadano corriente. En estos casos, el aparato anticorrupción puede corromperse.

La corrupción sistémica depende tanto de condiciones sociales como de la calidad del aparato anticorrupción, incluyendo el liderazgo político. Tiene más probabilidades de que aparezca bajo las siguientes condiciones:

- Los ciudadanos no están de acuerdo sobre el valor de la democracia formal.
- Los ciudadanos no demandan o quizás ni siquiera entienden el “buen gobierno”.
- El papel del gobierno se expande y los ciudadanos no están de acuerdo.
- Se presentan emergencias desde guerra hasta desorden público, o desde un colapso financiero hasta un desastre natural, donde en cada caso parece requerirse acciones rápidas y dramáticas que las protecciones que ofrecen la democracia y el servicio civil son incapaces de proveer o no quieren hacerlo.
- A menudo los funcionarios públicos están mal pagos y usualmente no tienen las calificaciones necesarias.
- El sector privado es pequeño y poco competitivo, con reglas del juego confusas y políticas que frenan la competencia extranjera.

Las consecuencias de la corrupción sistémica incluyen la desmoralización de ciudadanos y empresarios,

... en cualquier sociedad habrá ciertos niveles de corrupción. A esto le denomino «corrupción normal o en equilibrio», no como aprobación, sino para hacer notar que controlar la corrupción nunca será igual a eliminarla

inestabilidad política, gobiernos que fracasan en proveer justicia y servicios así como un sector privado que debe participar en un entorno de corrupción generalizada para poder sobrevivir. Esta mañana no entraré en el detalle de la extensa evidencia existente sobre estos costos, provenientes de estudios de caso y en análisis econométricos; pero quiero citar algunos efectos que no han sido enfatizados de manera suficiente. Cuando la corrupción se vuelve sistémica el gobierno se vuelve muy ineficiente y las políticas para estimular el progreso económico fracasan.

En países con corrupción sistémica, el reto no es simplemente implementar las políticas de estabilización y liberalización. Tampoco, naturalmente, es aceptar lo opuesto: inestabilidad y monopolios, dictadura y corrupción. El reto de muchos otros países del mundo es, más bien, ¿Cómo podemos combatir la corrupción sistémica? y reducir los niveles de corrupción “en equilibrio”.

Algunos gobiernos se resisten al *Buen Gobierno*. La experiencia en muchos países me ha mostrado que a menudo los líderes tienen dos caras. Pueden apreciar y censurar los costos de la corrupción sistémica, pero también pueden reconocer los beneficios personales y partidistas de un sistema corrupto. Para ayudarles a moverse hacia una estrategia de largo plazo, varios pasos, casi psicológicos, son necesarios.

En primer lugar, los líderes deben entender que existen posibles mejoras sin llegar al suicidio político. Aquí es donde una asesoría sensible puede ayudar a los líderes a tener conocimiento de esfuerzos anticorrupción en otros lugares, a tener un acercamiento sistemático y a analizar las muchas categorías de beneficios y costos políticos.

En segundo lugar, los líderes deben desarrollar una estrategia que reconozca que no todo se puede hacer al mismo tiempo. Uno debe emprender a puerta cerrada un cierto análisis de costo-beneficio, evaluando aquellas formas de corrupción donde los costos económicos son más altos (por ejemplo, la corrupción que distorsiona políticas en lugar de quién consigue un contrato específico) pero teniendo en cuenta también dónde es más fácil establecer una diferencia. Una buena regla general es que para tener credibilidad una campaña anticorrupción debe tener resultados tangibles dentro de los siguientes seis meses.

Tercero, los líderes necesitan un aislamiento político. La colaboración internacional puede proveerlo en la medida que los países admitan que tienen un problema común y se muevan para enfrentarlo: “la corrupción no es un problema solamente nuestro, o de mi partido, o de mi administración”. En verdad, la condicionalidad [sic] internacional aplicable a muchos países puede ayudar a un líder a justificar

medidas anticorrupción que, de otra manera, podrían ser embarazosas o difíciles de tener credibilidad.

REFORMAS SISTEMÁTICAS

Aun cuando los elementos específicos varían de un sistema corrupto a otro, los perfiles de la respuesta necesaria son claros. Las reformas deben centrarse, sobre todo, en el mejoramiento de incentivos y de información. El hecho básico es que es irreal esperar que jueces, fiscales y policías mal pagos dejen de lado sobornos lucrativos cuando la posibilidad de ser atrapados es muy baja y el castigo, si son atrapados, es menor o inexistente. Los esfuerzos anticorrupción deben trabajarse desde los dos lados del tema de los incentivos: Relacionando los logros con recompensas positivas y estableciendo mayores castigos para quienes infringen la ley.

Yo recomendaría adelantar experimentos osados, con mejores incentivos. Involucrar a los funcionarios públicos y a los ciudadanos en la fijación de objetivos mensurables y en evaluar si estos se alcanzan. Por ejemplo, buscar ahorros en costos en las compras de gobierno y mejoras en la calidad, como evidencia mensurable de tales mejoras, en parte como medio de control a la corrupción y parte de estos ahorros se podría entonces repartir entre los funcionarios involucrados. Ayudémosles a ganarse una vida decente de manera tal que pue-

dan cumplir con la confianza pública depositada en ellos sin que lleven su familia a la quiebra. Al mismo tiempo, deben incrementarse las sanciones negativas por corrupción. Un buen paso inicial sería “freír” unos cuantos de los muchos peces gordos que parecen deslizarse de alguna manera de las redes del sistema judicial.

La información es crucial y aquí, otra vez, debemos buscar la ayuda de la sociedad civil y de los funcionarios del gobierno. Vemos alrededor del mundo un gran movimiento para mejorar la medición de los productos de las agencias gubernamentales. Un ejemplo maravilloso es Bangalore, India, donde una fundación local ha involucrado a los ciudadanos con una “tarjeta de reporte” sobre los servicios que presta la ciudad. Los ciudadanos participan en encuestas, estudios de caso e investigaciones sobre indicadores mensurables de los resultados del gobierno (tiempo de espera, cantidad producida, etc.). Como resultado, no solamente se ha reducido la corrupción sino que todo el diálogo político ha tendido a centrarse en resultados.

ELEVANDO LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Los gobiernos de América Latina y, en realidad, de todo el mundo están hablando como nunca de combatir la corrupción. Los gobiernos deberían definir su ataque a la co-

rrupción desde la cima hacia abajo: desde políticas, leyes y un Presidente limpio, a un mejoramiento sistemático de los sistemas corruptos. Esto puede contar con pasos tales como nombrar un “zar” anticorrupción y un comité coordinador ministerial entre las agencias que más tienen que ver con la lucha contra la corrupción (Contraloría, Ministerio Público, Policía, Ministerio de Justicia, Corte Suprema, Ministerio de Hacienda o Finanzas, Ministerio de Gobierno). También puede suponer la creación de un cuerpo elite con personal de varias entidades como la Contraloría, la Policía y el Ministerio Público. Nuevas leyes, tales como límites a la financiación de campañas y la expansión de evidencia admisible, seguramente serán también bienvenidas.

Pero cuando la corrupción se ha vuelto sistémica, una campaña contra este tipo de corrupción requiere más que mejores políticas públicas y leyes así como más capacitación. Requiere un golpe al equilibrio de la corrupción. En este tratamiento de shock el gobierno debe ser atrevido. Debe desafiar a los ciudadanos para que se involucren en el diagnóstico y en el mejoramiento de los sistemas corruptos, teniendo como paso inicial la realización de encuestas y entrevistas confidenciales. Los funcionarios públicos deben ser retados a diseñar experimentos con resultados mensurables, los cuales deben ayudar a

resquebrajar el sistema de incentivos que hoy anima y, más aún, demanda comportamientos corruptos. La impunidad debe ser abolida. Recomiendo que cualquier esfuerzo contra la corrupción comience con una publicitada persecución de unos cuantos peces gordos –incluyendo gente del sector privado (tanto de empresas nacionales como extranjeras), del legislativo, de la rama judicial, de la burocracia del ejecutivo y de la clase política. Para evitar suspicacias, sería bueno que algunos de estos peces gordos pertenecieran al partido que está en el poder.

Así, una campaña para mejorar la gobernabilidad debe apoyar las formas actuales de capacitación y sacar nuevas leyes, con:

1. La conformación de un cuerpo coordinador de nivel nacional responsable de diseñar y hacer seguimiento a una estrategia contra la corrupción, en conjunto con un consejo de veeduría ciudadana.
2. La identificación de unas pocas agencias o áreas clave donde el esfuerzo anticorrupción se centre en un primer año con la esperanza de que el éxito le permita ganar fuerza.
3. Una estrategia de formar gente dentro de ministerios clave, que asuma seriamente los problemas de incentivos e información, incluyendo experimentos de pagos basados en resultados.

4. La identificación de unos cuantos peces gordos cuyos casos deben ser procesados.

Para tener el máximo impacto, estos pasos deben ser preparados cuidadosamente antes de ser anunciados y su anuncio debe hacerse de manera simultánea.

CONSTRUYENDO EL MOMENTO POLÍTICO

Una campaña para mejorar la gobernabilidad tiene que ser sistemática y de largo plazo, pero por razones políticas también debe tener éxitos en el corto y mediano plazo. Los siguientes son ejemplos de lo anterior:

1. El Presidente anuncia que todos los funcionarios públicos deben firmar un compromiso estándar de conducta que excluye la aceptación de sobornos. Al mismo tiempo, dice que a nadie se le permitirá participar en la licitación de un contrato público si no ha firmado un compromiso estándar de conducta similar, en relación con el ofrecimiento de sobornos. El sector privado deberá alistarse para tener una capacidad de monitoreo independiente que pueda hacer seguimiento a una queja. Algunas organizaciones como el Banco Mundial ofrecen apoyo financiero para tales investigaciones incluyendo otras ONG internacionales.

2. El Presidente anuncia un programa experimental dentro de las Agencias de Aduanas y de Impuestos, donde a los funcionarios se les pagará una proporción de los ingresos adicionales por impuestos que se generen el año siguiente. El bono podrá ser de 25 a un 50% del salario y solamente entrará en vigor si los ingresos exceden cierta meta de crecimiento (quizás un 25%). Al mismo tiempo, los funcionarios de ambas agencias serán asistidos en el desarrollo de un sistema de evaluación de desempeño, donde las metas de ingresos están condicionadas por región y por actividad y donde indicadores de excelencia y abusos, no relacionados con los ingresos, se generan (por ejemplo, tiempo para pasar la aduana).
3. El Presidente organiza un taller de alto nivel para Ministros y líderes del sector privado y de ONG para referirse a la corrupción y qué hacer al respecto. De este evento deben surgir ideas, incluyendo un plan a seis meses, el cual debe tener un seguimiento con ayuda de organismos internacionales como el Banco Mundial. Este taller puede ser seguido por otros seminarios en ministerios clave (particularmente finanzas), empresas públicas, policía y rama judicial.

4. El Presidente anuncia la creación de un Departamento de Prevención de la Corrupción en la Oficina del Contralor General o del Ministerio de Justicia. Con la ayuda de consultores internacionales, esta oficina revisará los procedimientos burocráticos para reducir las oportunidades de corrupción y abuso; es lo que la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong denomina “evaluación del riesgo”. Las primeras agencias en tenerse en cuenta serán aquellas donde el público percibe que la corrupción es sistémica: por ejemplo, agencias encargadas de otorgar licencias y permisos, impuestos, compras de gobierno y otras.
 - b. Realizar estudios confidenciales usando al sector privado, para identificar dónde hay corrupción en el sistema de compras del gobierno, en las cortes, en el otorgamiento de licencias, en aduanas y otros;
 - c. Creando veedurías ciudadanas en varios niveles de la policía y las cortes;
 - d. Creando veedurías ciudadanas para la nueva oficina anticorrupción;
 - e. Involucrar asociaciones de contadores y abogados en el esfuerzo de vigilancia;
 - f. Organizar una línea caliente para personas que quieran reportar actividades ilícitas;
 - g. Formar equipos de funcionarios públicos con alta experiencia y excelentes universitarios recién graduados, para investigar reportes y muestras al azar de casos importantes de pago de impuestos o exenciones, compras de gobierno y otros.
5. Este nuevo departamento, con el apoyo del Presidente, busca medios para incluir los ciudadanos en la lucha por un buen gobierno. La gente sabe dónde existe corrupción y necesitan formas de reportar lo que saben. Algunas ideas pueden ser:
 - a. Entregar a los consejos locales y otros grupos urbanos una lista de proyectos que pueden tenerse en cuenta el siguiente año en sus propias áreas, con especificaciones detalladas, ofreciéndoles una oportunidad de reportar insuficiencias y excelencias;
6. El Presidente inicia un proceso para identificar y procesar varios “peces gordos” que evaden impuestos, contrabandean, ofrecen o reciben sobornos, empezando por miembros de su propio partido.
7. Desafiar a los proveedores de servicios sociales para que creen medidas del éxito contra las cuales puede establecerse su desempeño y luego realizar un

experimento que relaciona una mayor compensación a dicho desempeño. Un ejemplo puede estar en la educación pública. Los maestros, con derecho, se quejan de que son mal pagos; el gobierno, con derecho, sostiene que doblar el pago de los maestros bajo el sistema actual probablemente no tenga un gran efecto en lo que aprenden los estudiantes. El gobierno por lo tanto ofrece a los maestros una oportunidad de ganar más dependiendo de medidas transparentes de éxito, diseñadas por los mismos maestros y por grupos de padres de familia. Las mediciones pueden incluir evaluaciones de pares pero solamente si se “califica con curva”, de manera tal que los maestros no sean cooptados para dar a sus colegas calificaciones uniformes de “excelencia”. Estas iniciativas se pagarían con base en una evaluación, escuela por escuela, y podría estar en un aumento del 25 al 50% de los salarios por un desempeño excelente. La sostenibilidad del experimento, dependerá de la posibilidad de establecer cargos a los usuarios que complementen los incrementos de los gastos gubernamentales en educación.

COMENTARIOS FINALES

La corrupción es normal, lo cual no quiere decir que sea buena. La

gente se aprovecha del gobierno para obtener beneficios cuando no debe, se confabula para subir los precios, evade requisitos, impuestos y leyes y paga por servicios que no debería recibir. Los funcionarios públicos se pueden aprovechar del monopolio más la discreción menos la rendición de cuentas para robar o extorsionar. En respuesta, muchos gobiernos alrededor del mundo han creado lo que puede denominarse como un aparato anticorrupción de la administración pública, incluyendo al sistema legal, contadurías y auditorías, presupuestos, compras competitivas de gobierno y veedurías ciudadanas. Los gobiernos deben invertir en este aparato hasta el punto donde los beneficios sociales de una corrupción reducida sean iguales a los costos sociales del aparato mismo. El cálculo dependerá de la calidad del aparato y en varios otros aspectos de la sociedad misma. Por estas razones, el nivel de corrupción normal o en equilibrio variará entre países y podemos esperar que su nivel decline en el tiempo.

La corrupción también puede ser sistémica. Aquí el mismo aparato anticorrupción se vuelve corrupto y hay ausencia de voluntad política al más alto nivel. Bajo estas condiciones se frena el desarrollo y las políticas normales de crecimiento económico tales como expansión macroeconómica, de cara a los sobresaltos que pueden tenerse bajo la liberalización de los mercados y las industrias, pueden ser

decepcionantes. La pregunta sería entonces, ¿Qué puede hacerse para luchar contra la corrupción sistémica?

Este documento ha ofrecido un número de sugerencias las cuales espero que encuentren útiles e inspiradoras en sus esfuerzos para combatir la corrupción. Son solamente sugerencias, no recetas; ustedes tendrán que adaptarlas a las realidades locales. En la medida que se promueva el buen

gobierno, ustedes en América Latina y nosotros en los Estados Unidos así como gente de todo el mundo, necesitamos aprender unos de otros, de nuestros éxitos y nuestros fracasos. Necesitamos experimentar. Necesitamos crear concursos en los cuales todos podamos aprender. Necesitamos combinar esfuerzos —empresarios, gobierno y sociedad civil- y combatir todos juntos la corrupción.



EL REDISEÑO DEL ESTADO Y LA GESTIÓN PÚBLICA EFECTIVA *

David Osborne

Buenos días, es un gran honor estar de nuevo con ustedes en Bogotá, en esta ciudad donde he estado tantas veces. Voy a hablar acerca de cómo podemos hacer para que los gobiernos sean más efectivos en nuestro tiempo, en el siglo XXI, en la Era de la Información. ¿Por qué debería importarles esto a ustedes? Bueno, les diría que la calidad de su Estado determinará, en gran medida, la calidad de vida de sus pueblos en la actualidad.

Si no creen en esto, quisiera que pensarán en Argentina. En el año 1920, era el cuarto país más rico del mundo en términos de ingreso per cápita, con el paso de las décadas y de los años, una serie de malos gobiernos, la convirtieron en un país muy pobre. Todos sabemos que hace

siete años tuvo una crisis económica y financiera muy fuerte, causada por gobiernos corruptos e ineficientes tanto a nivel nacional como provincial, que se gastaban más dinero del que recibían. Con el paso de los años, y debido a esa crisis la amplia y extensa clase media de la que Argentina siempre ha estado tan orgullosa tuvo una lucha muy fuerte; hoy en día, todavía uno de cada cuatro argentinos viven en la pobreza.

Quiero contrastar eso con otro país, Singapur. En el año 1965, Singapur obtuvo su independencia de Gran Bretaña, era pobre y pequeño, no tenía ningún recurso natural como petróleo, gas y minerales; y tenía tres grupos étnicos que no confiaban entre sí y con idiomas diferentes. Afortunadamente tuvo un buen liderazgo. Un

* Conferencia dictada durante el Seminario Internacional sobre “Gestión Pública y Lucha contra la Corrupción”, que tuvo lugar en Bogotá, el día 9 de octubre de 2008, en el marco de la XVIII Asamblea General de la OLACEFS.

Presidente bastante inteligente que, a través de fuerza de voluntad, implantó un buen gobierno en Singapur y en un tiempo muy corto, apenas algunos años, pasó del tercer al primer mundo. Hoy en día es una nación rica, una ciudad vibrante, líder en muchos campos y no es porque tuviera petróleo, gas o acero o carbón, sino gracias a un buen gobierno.

Ahora, hay países latinoamericanos como Chile y Colombia que, en años recientes, también han dado grandes pasos para mejorar la calidad de sus estándares y están dando resultados también en el crecimiento económico. Entiendo que no es fácil. En América Latina es necesario hacer dos cosas a la vez: Primero, es necesario lograr que lo básico esté bien, crear un gobierno eficiente, donde la corrupción sea minimizada; eso es algo en lo que ustedes, desde las Contralorías, tienen una importante participación. Minimizar la corrupción

implica garantizar que sus cortes sean independientes, que la ley sea lo principal, que exista transparencia en el presupuesto, en las cuentas, en la contratación, implica minimizar lo que ustedes llaman clientelismo. Segundo, crear un servicio civil profesional y bien capacitado en el que la competencia sea lo importante y no las conexiones; en el cual los políticos no puedan llenar la burocracia con sus seguidores políticos y sus familiares, sino con gerentes profesionales que estén capacitados y bien pagados para que cumplan sus funciones para con los ciudadanos. Luego, ilegalizar la participación de esos funcionarios en campañas políticas, para que puedan resistir las presiones de los candidatos y se concentren en prestar un buen servicio al público. En resumen, esta primera tarea es crear burocracias profesionales y al mismo tiempo, es necesario transformar esas burocracias en organizaciones post-burocráticas que funcionen en



la Era de la Información, que sean innovadoras, competitivas y en constante cambio.

En el caso de los Estados Unidos, esto se refiere a la reinención del Estado. En Europa, se refiere a la nueva gestión pública pero, como quiera que lo llamen, se trata de la transformación de las organizaciones burocráticas diseñadas en su momento para realidades industriales del pasado, hacia organizaciones que puedan ser exitosas en la Era de la Información porque el mundo está cambiando de manera fundamental.

DE ORGANIZACIONES BUROCRÁTICAS A ORGANIZACIONES DEL SIGLO XXI

La burocracia como forma de organización es incapaz de mantener el paso. Si bien, no es la única forma posible de organización, fue la norma en el siglo XX. Quizás era la mejor forma que se podía usar en ese siglo, cuando no teníamos tecnologías de información, ni funcionarios civiles bien formados; pero como forma de organización, era demasiado lenta, con poca capacidad de respuesta.

Piensen en como organizamos la mayoría de las entidades públicas en el siglo XX: se usa la centralización de las burocracias muy jerárquicas, las decisiones claves se toman en la parte superior de la organización, el control se ejerce a través de reglas y regulaciones, se entregan servicios

estandarizados a los mercados, por ejemplo, la misma educación a todos los niños, ese es su trabajo. Tales entidades usan métodos de dirección donde los burócratas tienen el control y los ciudadanos, a quienes ellas deben servir, no tienen nada de control. Son impotentes en relación con la burocracia y finalmente, en la mayoría del sector público tenemos los monopolios. Ese es el paradigma burocrático industrial. Lo sorprendente es que funcionó en el siglo XX, por lo menos en mi país, porque dio seguridad, estabilidad y servicios básicos para todo el mundo, se construyeron carreteras, acueductos, educación masiva y generó empleo a las personas.

El Gobierno era un empleador y creó cierto sentido de responsabilidad a través de esa cadena de mando. Desgraciadamente el mundo cambió, entramos en la Era de la Información donde todo cambia rápidamente. Tenemos todo tipo de tecnologías, en donde el público demanda más servicios y quiere más opciones; tenemos competencia global y hay grandes límites por esa competencia global, en los impuestos y los ingresos públicos. Pensemos en esas nuevas realidades comparándolas con las realidades de las burocracias, podemos percibir los problemas. Hemos construido nuestras burocracias para ser estables, predecibles, pero aún así vivimos en un mundo de cambios rápidos, donde ser flexible es quizás el aspecto más

importante. Tenemos trabajos muy lineales en nuestras burocracias: hago mi trabajo y entrego el archivo, luego usted hace su trabajo y se lo entrega a él; él hace su trabajo y se lo entrega a ella; toda esta burocracia toma meses. Sin embargo, tenemos tecnologías de información que nos permitirían hacer todo el trabajo simultáneamente y dentro de un solo día. Tenemos organizaciones que están satisfechas con la entrega de servicios mediocres.

Existe una expresión en Estados Unidos “es suficientemente bueno para un trabajo en el gobierno” es decir, no es muy bueno, pero aún así el público exige más y más calidad porque se están acostumbrando a la mejor calidad del sector privado, por ejemplo, en telecomunicaciones. En muchos de sus países, incluso en Argentina y Colombia, las telecomunicaciones han sido privatizadas, al menos parcialmente, el sector privado está prestando estos servicios ahora y está prestando un mejor servicio. Recuerdo cuando estaba en Argentina hace unos años después de que las telecomunicaciones se privatizaron, todas las personas con quienes hablaba me decían lo mismo, que antes tomaba 20 años tener un teléfono a menos que sobornáramos, ahora lo tenemos en dos días y podemos hasta elegir el color.

Eso lo escuché muchas veces. El sector privado está elevando las expectativas y el sector público tiene que seguir esos pasos. En mi país

cuando era un niño amábamos nuestro servicio postal, creíamos que era una gran institución. La información dice que funciona mejor hoy que en aquella época, pero hoy día ningún norteamericano lo respeta, la respuesta son dos palabras: Federal Express. Estas organizaciones garantizan la entrega al otro día sino te devuelven el dinero, mientras que el servicio postal no hace eso así. El sector privado está elevando las expectativas y la gente también quiere opciones. En el caso de las escuelas donde una medida sirve para todo el mundo, los padres se dan cuenta que los muchachos aprenden de diferentes maneras y necesitan otros tipos de educación. Así que se frustran y buscan otras opciones.

Usamos monopolios en un mundo de competencia global y todos entendemos lo que significa la competencia global para los negocios. Tienen que ser ágiles, rápidos, innovadores para quedarse en el mundo competitivo; tienen que aprovechar las oportunidades y abandonar los negocios no rentables. Se necesita un Estado de alta calidad donde se eduque, se capacite a la fuerza laboral, se construya infraestructura, etc. Si se tiene que contar con burocracias mediocres, lentas y con poca capacidad de respuesta no van a poder competir. Sus escuelas tienen que mejorar, sus carreteras y autopistas tienen que mejorar, sus servicios públicos tienen que mejorar, para que el negocio pueda competir.

Piensen en algo tan sencillo como las aduanas; por ejemplo, si en un país toma un día para que una exportación salga de una aduana y en otro país toma seis días ¿dónde invertirían? Finalmente, esta competencia global significa que los países no pueden simplemente aumentar los impuestos, porque si lo hacen, la inversión se va a otros países; los inversionistas dejarán de crear negocios en países con altos impuestos. Así que todos enfrentamos la misma presión: los ciudadanos exigen mayor calidad y aún así un límite en los impuestos, impuesto por la competencia global. Esto significa que todos tenemos que averiguar cómo hacer más con menos.

El punto, en este entorno, es el cambio rápido de las tecnologías de información, que exigen a los ciudadanos que quieren opciones y la competencia global que pone límites sobre los ingresos. Necesitamos, por tanto, diferentes tipos de organizaciones. Los monopolios burocráticos son demasiado lentos e inefectivos. Es necesario crear organizaciones del siglo XXI que sean flexibles, ágiles que pueden adoptar cambios y mejoras continuas. Si ustedes no pueden hacer esto en su país, quiere decir que van a quedarse atrasados en el mercado global. Los países que pueden como Chile, como Corea del Sur, como Malasia y Taiwán los van a dejar en el polvo económicamente. La calidad de su Estado es un componente clave

de su capacidad de competir en el entorno económico.

Los monopolios burocráticos son demasiado lentos e inefectivos. Es necesario crear organizaciones del siglo XXI que sean flexibles, ágiles que pueden adoptar cambios y mejoras continuas

¿CÓMO PASAMOS DE LA BUROCRACIA A LAS ORGANIZACIONES DEL SIGLO XXI?

No es fácil, no se puede mandar a todo el mundo, el Presidente no puede levantarse y decir “vamos a reformar este año” ni siquiera se puede “Inspirar” a la gente a que cambie. Se tiene que cambiar su entorno, sus incentivos, sus autoridades, las consecuencias de su gestión ¿Están capacitados para tomar un conjunto complejo de organizaciones y cambiar su comportamiento de manera fundamental?, eso requiere de enormes motivaciones.

Hay que encontrar las palancas que cambien todo lo demás, que cambien los incentivos, la dinámica general y se tenga un sistema, en que cada gerente y cada empleado,

sienta que está en su interés mejorar su gestión. ¿Cómo hacer el cambio? Quiero que piensen en una metáfora biológica. En la era industrial, nuestra metáfora para las organizaciones era mecánica; era la carta organizacional, que era un dibujo mecánico de la organización. Ahora bien, en la Era de la Información, las organizaciones no son mecánicas, son mucho más complejas y son sistemas complejos que se adaptan, como los sistemas biológicos.

Si pensamos en esta metáfora de un organismo biológico y queremos cambiar el comportamiento de un organismo biológico, ¿qué se hace? Se hace una ingeniería genética y se remodifica el ADN. Así que nos preguntamos ¿cuáles son las piezas más importantes del ADN en un sistema organizacional público? Realicé una investigación en cinco países sobre esta pregunta y los patrones eran muy claro: existen cinco piezas que impulsan el comportamiento: primero, el propósito; segundo, sus incentivos; tercero, su rendición de cuentas o responsabilidad; cuarto, es la estructura de poder y quinto, la cultura.

Entonces, si cambiamos estas cinco cosas, en una organización pública, podremos obtener un comportamiento muy distinto de las mismas personas. Es mucho más poderoso que cambiar una estructura o cambiar unas personas. Al escribir libros se buscan

formas para que las personas recuerden sus ideas.

Sé que la palabra accountability no existe en español, no es simplemente responsabilidad; significa que si soy accountable a usted, soy responsable de mi gestión ante usted y si no lo hago bien, entonces habrá consecuencias; si lo hago bien habrá alguna especie de compensación

ESTRATEGIAS O PIEZAS DEL ADN

Nosotros desarrollamos un nombre para cada una de esas estrategias o piezas del ADN, que empiezan con la letra C: la estrategia de Claridad. Claridad de un propósito desde la parte superior hasta la inferior de la organización. La estrategia de las consecuencias: se trata de crear consecuencias para la gestión, los premios y la compensación, por ejemplo, si la gente tiene una gestión pobre habrá consecuencias. Una estrategia de cliente consiste en hacer que las organizaciones públicas respondan a sus clientes; así como las organizaciones



privadas responden a sus clientes, pueden tomar su dinero y pasar a otro.

La estructura cultural, el control y también la descentralización, poner más de la autoridad en manos de las personas que hicieron el trabajo para que ellos puedan hacer los cambios necesarios y mejorar la gestión y, por supuesto, cambiar la estructura cultural para que puedan cambiar sus hábitos y los corazones de las personas. Voy a darles un ejemplo de cada uno de estas estrategias, si el tiempo lo permite y luego, quiero terminar aplicando esto a su trabajo. Al trabajo en las Contralorías, al trabajo de la auditoría, porque ese trabajo está cambiando a través del mundo a medida que este paradigma del buen gobierno emerge.

Quiero recordar a todo el mundo, en este auditorio, que no soy un experto en su país, soy un experto en EE.UU. y conozco otros países de habla inglesa desarrollados. Por tanto, les doy estas ideas que están desarrolladas en mi mundo, y les pido averiguar cuáles pueden aplicar en el suyo, porque solamente ustedes pueden averiguar cuáles de estas ideas pueden volverse realidad en su país.

ESTRATEGIA DE LA CLARIDAD

Comencemos entonces con la estrategia de la claridad. Se trata de tener claridad sobre la misión, hacia

dónde queremos ir, qué resultados queremos obtener, luego eliminar las actividades que no contribuyen a los resultados y dirigir la inversión hacia estrategias que sí van a producirlos. Finalmente, asegurarnos de que estamos organizados de modo que cada pieza de nuestra organización esté libre para perseguir una misión clara. Este es el mundo de la planeación estratégica y sé que muchos de sus gobiernos la aplican.

¿Cuánto queremos invertir el año entrante?, ¿Cuál es la proyección de ingresos?, ¿Queremos elevar impuestos?, o ¿Bajar los impuestos?

Sé que Colombia tiene un Plan Estratégico Nacional. El problema que vemos, una y otra vez en el sector público, es que las organizaciones tienen planes estratégicos y se ven muy bien; pero luego, uno estudia el presupuesto y no corresponde con lo que está en el plan. El presupuesto financia algo de lo que se hizo en el año anterior; por tanto, estamos gastando millones por algo que hicimos hace cinco años.

Mi empresa, que hace consultoría en el sector público, desarrolló un enfoque para la elaboración de presupuestos, que es más cercano a la pla-

neación estratégica con Presupuesto Base Cero. Nosotros lo llamamos *budgeting for outcomes*, presupuesto para resultados. Lo inventamos hace unos cinco años y se está distribuyendo rápidamente en Estados Unidos. Podemos ver una lista de condados, ciudades, distritos y estados dentro de los Estados Unidos, donde lo hemos difundido. Queremos describirlo en detalle para ustedes, porque el sistema presupuestario en el gobierno es el conductor más poderoso de su gestión. Nos preguntamos ¿en qué gastamos nuestro dinero?, ¿cómo lo gastamos?, ¿qué consecuencias tenemos?, y ¿cuáles son los incentivos? Hoy en día, el presupuesto se maneja enviando a una Oficina las instrucciones sobre el presupuesto. Básicamente la pregunta que se hace es la siguiente: ¿cuánto costará el año entrante hacer lo que se hizo el año pasado, de la misma manera y con los mismos resultados? Esa pregunta no nos lleva muy lejos.

Entonces, el presupuesto para resultados hace otra pregunta: ¿Cómo podemos en nuestro departamento, producir resultados que le importen a la ciudadanía, a un precio que estén dispuestos a pagar?, ¿Cómo se puede hacer más con menos?, ¿Producir más resultados con menos dinero? Esto pone a los programas y a las agencias en competencia por el dinero, con base en sus resultados; ello induce a sus gerentes a volverse creativos en las mejores prácticas.

Aquí tenemos 4 productos principales: Primero, decidir en principio, ¿Cuánto vamos a invertir el año entrante?; Segundo: ¿Qué resultados le importan más a nuestra ciudadanía?; Tercero: una vez definido eso, ¿Cuánto de nuestro dinero debemos invertir en esos resultados? y, finalmente, ¿Cómo podemos mejorar el logro de esos resultados? Es una decisión que no solamente sale al final del proceso del presupuesto, sino que los líderes deciden en conjunto. Recomendamos una herramienta que llamamos el Precio del Gobierno. Simplemente, son todas las tarifas y todos los impuestos, en una jurisdicción, en un país, en un estado o provincia, dividido por todo el ingreso personal. O sea, es el porcentaje del ingreso de la comunidad que vamos a invertir en el gobierno. Vamos a encontrar, cuando veamos la información, que es muy estable en el tiempo; porque los ciudadanos conocen su nivel de comodidad, saben cuánto pueden gastar y luego, si los impuestos se elevan demasiado, votarán por otra persona. Después, cuando los servicios se reducen en calidad, invierten más dinero y votan por otro. Tenemos un ciclo y ese porcentaje del ingreso personal debe estar, por lo menos en mi país, muy estable. Así que es una herramienta que nos ayuda a decidir cuánto gastar.

Segundo, averiguar cuáles resultados quieren los ciudadanos. Es útil involucrar a los ciudadanos, mediante

encuestas, grupos de enfoque, grupos de estudio y otros métodos que dan credibilidad a su presupuesto. Tenemos un ejemplo en el estado de Washington. La primera vez que lo hicimos, escogieron 10 resultados en cosas sencillas: mejor educación, mejores empleos, mejor salud, mejores condiciones para los niños y adultos vulnerables, mejor vialidad, mejor seguridad y mejores recursos naturales, recreación y actividades culturales, oportunidades para todas las anteriores. Una vez conocido esto, lo difícil es saber cuánto vale cada una y cuánto debemos invertir para producir esos resultados. En este momento no lo sabemos, el presupuesto no nos dice cuánto debemos gastar.

Esto involucra a muchos departamentos. Si se distribuyen los resultados o el presupuesto por departamentos, comienza el proceso para determinar qué tan importante es la mejor educación, la mejor vialidad o la mayor seguridad ¿Cuánto se debe invertir en cada uno? En ocasiones es difícil, ya que involucra un juicio de valor; pero no es una decisión permanente, se pueden hacer ajustes más adelante. Lo que estamos tratando de hacer es asignar un monto finito de dinero para cada resultado, a fin de que los problemas compitan por monto. Tercero, una vez que se conozca esto y se obtengan los resultados, decidimos cuánto dinero vamos a gastar en cada uno. Luego averiguamos cómo lograr los resultados. Podemos confor-

mar un equipo de expertos para cada resultado. Ellos decidirán cómo efectuar la medición y cómo determinar si estamos avanzando. El siguiente paso importante es determinar cuáles factores conducirán a ese resultado y los factores importantes para alcanzarlo. Para ello usamos un método llamado Causa-Efecto.

Continuando con el ejemplo de Washington, en su sector salud existen factores que afecta la salud de la población. Mediante el análisis y la investigación se identificaron 4 factores clave:

- | |
|--|
| 1. Qué hay en el ambiente. |
| 2. El comportamiento personal. |
| 3. La gente fuma, cuánto beben, su nutrición, ejercicio, todo tipo de conducta personal. |
| 4. Su acceso al cuidado de la salud, su predisposición genética y socio-económica. |

Si uno creció siendo pobre, va a tener una salud muy pobre. Si uno creció con una predisposición genética hacia las enfermedades cardíacas, también verá afectada su salud. El equipo hizo el análisis y la investigación preliminar

demonstró que, de hecho, la mitad del resultado es determinado por la conducta personal. Ese es el factor más importante de los 4. Aún así, en Estados Unidos gastamos la menor cantidad de dinero en cambiar la conducta personal. Mientras que la mayor parte del dinero se destina al cuidado de la salud, del cual se obtiene sólo el 10% de los resultados. Este análisis permitió repensar cómo reinvertir varios miles de millones de dólares al año en salud; cómo aplicar ciertas estrategias para enfocarse en cambiar los hábitos, el estilo de vida de las personas. Así como las decisiones sobre fumar, beber, ejercicio y nutrición, incluyendo la prevención. Es decir invertir en medidas preventivas, en lugar de solamente en el cuidado de la salud.

Averiguamos, por tanto qué es lo importante. Investigamos las estrategias que debe usar el gobierno y luego plasmamos nuestras conclusiones en un informe llamado “Solicitud de Resultados” que sustituye a las instrucciones presupuestarias. Ese documento contiene: primero; qué vamos a medir; segundo; así es como se hace y tercero, estas son las estrategias que vamos a usar, éste es el dinero que tenemos, y como se distribuye por estrategia.

Ahora ustedes, que ejecutan programas, hagan una oferta, dígnanos qué pueden hacer con esto. Esas ofertas son documentos de dos páginas que dicen: este es el programa, así funciona, estos son los resultados,

estos son los datos, esto es lo que vamos a producir y esto lo que vale. Esta solicitud o este “Requerimiento de Resultados” y es aplicable a todos los programas. Algún día, un líder valiente lo va a mandar a una ONG, por ejemplo o a empresas que no sean ONG, para que puedan hacer ofertas también o para que niveles más bajos del gobierno puedan participar.

Estas ofertas llegan, el Equipo de Resultados analiza los datos, según la información que tiene: cuál es la mejor oferta, cuál es la más económica y cual produce mejores resultados por dólar y cuál es la peor. Las clasifican, luego toman el dinero que tienen, empiezan a comprar desde la parte superior de la lista, hasta cierto punto en el que se acaba el dinero y en ese punto de la lista dibujan una línea. De nuestra experiencia hemos aprendido que, cuando se envía la clasificación a los oferentes para que sepan dónde están ubicados y ven que están cerca o por debajo de la línea (lo cuál quiere decir que no se les recomienda ningún tipo de financiación) se asustan, se hacen más innovadores y lo toman más en serio. Luego comienzan repensar y a buscar mejores prácticas y surge todo tipo de creatividad.

Por ejemplo, una persona que trabajaba en la división de las calles, se dio cuenta de que no iba a tener suficiente dinero -dada la realidad fiscal- para funcionar de la misma manera. Estaban muy atrasados, entonces,

decidieron buscar otros métodos. Obtuvieron una tecnología distinta, que probaron e incluyeron en su presupuesto. El departamento de salud del estado de Washington, realizó toda la investigación necesaria y se dio cuenta de que si financiaban más tratamientos contra el abuso del alcohol y las drogas; menos personas llegarían a la sala de emergencias en las clínicas. Fue así como decidieron traspasar el dinero desde la sala de emergencias al tratamiento contra el alcoholismo, logrando una reducción de casos del 50%. Otro ejemplo, en el estado de Iowa reinventaron todo el Departamento Correccional. La meta era bajar la tasa porcentual de personas que salen de la prisión, son arrestadas y vuelven a la prisión. Esto impulsó la creatividad y los obligó a reflexionar.

Llega la siguiente ronda de ofertas, el equipo responsable hace su lista, dibuja su línea, hace llegar sus recomendaciones a las autoridades o a quien corresponde la toma de decisiones y efectúa los ajustes correspondientes. Tenemos así un Presupuesto organizado por resultados y no por departamento. De esta forma, todos los ciudadanos pueden entenderlo: Hay un resumen de 10 páginas, con esos resultados, esta es la línea, esto es lo que no vamos a hacer. Después, una vez que el Presupuesto es aprobado, esas ofertas se vuelven a la base para negociar antes de los acuerdos relativos a los programas. ¿Hacia dónde va

todo esto? Se crea un proceso en el cual toda la energía del proceso presupuestario se enfoca en lo que funciona y no en lo que dejó de funcionar.

Por ejemplo, si analizamos determinado presupuesto en el cual el 95% de la energía corresponde al 5% de lo presupuestado, ello nos indica dónde reducir o dónde aumentar. Pero resulta que el 95% de los que hicimos el año pasado no pasó el examen. En nuestro método nos enfocamos en ese 95% y las reducciones simplemente resultan del proceso al final de todo esto. Pero se comparan resultados, no solamente se financian los costos del año pasado. Enfocamos todo en los resultados y esto nos ayuda a dejar de hacer cosas. El gobierno es tan malo en terminar programas que no funcionan porque esta clasificación está diseñada, de tal forma, que todos los años algunos programas estén por debajo de la línea y ya no se van a financiar. Es como en un negocio: se averigua cuál es ese 10% que es menos valioso y se elimina para invertir ese dinero en estrategias más valiosas.

RESPONSABILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

También tenemos mayor responsabilidad y rendición de cuentas. Por ejemplo, soy un gerente y sé que si no puedo obtener resultados, mi programa no va a recibir financiamiento. Esa es la mejor forma o la forma más alta, de rendición de cuentas.

Esto me va a llevar a adoptar mejoras continuas, a buscar formas de lograr mayor valor por mi dinero y finalmente a elaborar un presupuesto que cada ciudadano pueda entender. Los funcionarios electos pueden garantizar eso a sus ciudadanos. Así piensa la gente cuando hacen su propio presupuesto familiar: ¿qué es importante para nosotros?, ¿cuánto tiempo o cuánto dinero vamos a tener?, ¿qué podemos costearnos este año?, ¿cuál es una prioridad baja que no podemos hacer? y ¿cuál es una prioridad alta? Es sentido común y ha sido muy exitoso políticamente porque a la prensa le encanta, lo entiende y el público lo comprende. Esta es una herramienta que podemos usar para tener mayor claridad y alinear nuestro dinero y los recursos detrás de los resultados y las metas que queremos lograr.

ESTRATEGIA DE CREACIÓN DE CONSECUENCIAS PARA LA GESTIÓN

El siguiente paso es que todos en la organización creen consecuencias para la gestión, de tal manera que la gente entregue sus resultados. Con el presupuesto se crean consecuencias para algunos, pero no para todos en las organizaciones. Hay todo tipo de formas de hacer esto. Por ejemplo, se puede crear compensaciones y medir la gestión, es decir, se puede utilizar la competencia como una herramienta poderosa. Pueden tener organizaciones públicas que presten ciertos

servicios y que compitan con las organizaciones privadas. Por ejemplo, en un proceso de licitación es como subcontratar o contratar pero dejando que el sector público participe. Nosotros lo llamamos competencia gestionada.

Pueden hacerlo simplemente contratando privado contra privado, esto es algo que muchos de ustedes hacen, estoy seguro. Pueden dejar que el sector privado compita en algunos casos con la policía. Cuando no se quiere que el sector privado opere, pueden tener competencias de público contra público. En el condado de Los Ángeles muchas ciudades no tienen un departamento de policía. Ellas contratan, ya sea con el condado o con otra ciudad, para que les preste los servicios de policía y así tener un mejor trato. Ese tipo de competencia de público contra privado se hace en todo el mundo. En los Estados Unidos, generalmente decimos que se logró un 25% de ahorro la primera vez. En el Reino Unido estamos hablando del 20% la primera vez que lo hicieron a nivel nacional en términos de ahorros, y está sucediendo también en América Latina: en Brasil aproximadamente 10 años atrás empezaron hacerlo con el mantenimiento de vías. Se contrató a compañías privadas y se ahorró un 20% y luego un 25%. Uruguay decidió hacerlo hace como 10 años. Permitieron que algunos de sus empleados públicos compitieran, mediante incentivos financieros, para que dejaran el gobierno y se establecieran como



compañías privadas garantizándoles un contrato durante los primeros años. Fue un éxito rotundo, porque esos empleados sabían cómo operar de una manera mucho más eficiente en el sector público y bajaron los costos al tiempo que ganaban más.

Ahora bien, se preguntan ustedes: ¿cómo pueden ser mucho más eficientes? Pues, piensen en un ejemplo: Una compañía estaba haciendo mantenimiento de edificios cuando pertenecían al sector público, por tanto, tenían que utilizar el proceso de compras públicas, lo cual significaba que tenían que tomar la oferta más baja. Entonces, cuando querían comprar bombillos buscaban el más barato, aún cuando no duraban mucho su funcionamiento. Se fundía después de un mes o dos pero eran los más baratos. Después de que se convirtieron en empresa privada, compraron bombillos de mejor calidad y valor, por tanto duraban mucho más, lo que significaba que necesitaban menos personas cambiando bombillos constantemente. Estas son cosas simples que pueden salirse de la burocracia.

ESTRATEGIA: LOS CLIENTES

La tercera estrategia comprende a los clientes. Dándoles poder ustedes

pueden ganar eficiencia, pero si no entregan lo que sus clientes quieren, es un desperdicio. En muchas organizaciones públicas, ni siquiera saben qué es lo que sus clientes quieren. Quiero empezar con una definición de “cliente” como: el beneficiario principal de su trabajo. Si ustedes están en un negocio de servicios como las escuelas o colegios, los beneficiarios son los estudiantes o los padres, y si están en un hospital, entonces los clientes son los pacientes. Pero si usted está en una función de servicio de seguridad y cumplimiento de normas como la policía, usted no está entregando un servicio, sino haciendo valer las normas. Sus clientes o beneficiarios principales son el público en general. Y si están dirigiendo una oficina interna de impresión, sus clientes son otros Gerentes Públicos. En el caso de una Contraloría, si usted es una Contraloría, entonces su cliente es el público en general, representado por los funcionarios electos. Entonces pueden hacer que sus clientes se empoderen, y lograr que sus beneficiarios se empoderen de muchas formas. La clave es hacer que su organización sea responsable o les rinda cuentas a ellos.

Les voy a dar un ejemplo: en los Estados Unidos, hace unos años hubo un grupo de padres que tenían niños en edad preescolar en una Escuela Mon-

² Las escuelas Montessori siguen la orientación pedagógica creada por la pedagoga y médico italiana María Montessori (1870-1952). En ellas los niños reciben una orientación, más que una dirección determinada. Uno de sus principios básicos es la convicción de que los niños aprenden mucho más si realmente están dispuestos a ello. Fuente: <http://www.boarding-school-finder.com/>

tessori². Esos mismos padres, también tenían hijos mayores en una escuela pública primaria y les preocupaba que la creatividad que veían en sus hijos, de la escuela Montessori, se perdería cuando fueran a la escuela pública y tuvieran que sentarse en los pupitres, en filas, todo el mundo callado, haciendo todo el mundo lo mismo y al mismo tiempo. Entonces pensaron, bueno ¿cómo podemos crear una escuela elemental o primaria Montessori? Primero trataron de crear una privada y se dieron cuenta que no podían hacerlo, que no podían costearla. Luego fueron al Superintendente de Distrito Escolar y le dijeron ¿podría usted crear una escuela primaria Montessori? Este les contestó, que era una excelente idea y una pedagogía excelente, pero no tenemos un edificio adicional, tenemos escuelas de barrio y no tenemos buses para llevar a los niños a esas escuelas.

Allí empezaron los problemas y la discusión se extendió por un año. Más tarde, el Estado de Minnesota, aprobó una ley permitiendo lo que se llama los *charter schools* que son escuelas públicas nuevas, independientes de cualquier distrito escolar. No tienen todas las reglas del distrito escolar, pero operaba con gran flexibilidad. Estas escuelas tienen un contrato de ejecución a 5 años llamado *chartered plan*. Si en dicho tiempo producían resultados positivos, se mantenían funcionando durante otros 5 años; en caso de no producir resultados positivos serían canceladas. Estos padres

dijeron, bueno, podemos crear una escuela Montessori Charter. La forma de financiarse fue de la siguiente manera: si un estudiante sale de una escuela pública del distrito público para irse a una escuela charter, el dinero se va con ese estudiante. Entonces fueron al distrito escolar y dijeron: “queremos crear una Escuela Charter Pública”. El Superintendente pensó: “¡oh por Dios!”. Tenían 60 familias ya firmadas, esto son más o menos 200 mil dólares que saldrían de su distrito y se irían a esta escuela charter. La Junta Escolar, como funcionarios electos, quería complacer y darles el gusto a estas personas porque finalmente son los votantes. Hablaron con el Superintendente y le dijeron: “¿no podríamos hacer esto?”, “¿no podríamos nosotros tener una escuela Montessori en nuestro distrito, para que no perdamos todo ese dinero?”. El Superintendente habló con su personal y les dijo “invéntense la forma” y en dos semanas lo lograron. Sacaron dos salones en un edificio existente, y los convirtieron en una escuela dentro de una escuela, un Programa Montessori dentro de la escuela. Muy sencillo.

Ahora, ¿por qué dijeron que sí en este momento y no antes? Porque sus clientes podían llevarse el dinero e irse a otra parte; eso cambió su comportamiento. Ese distrito escolar ahora era responsable, debía rendir cuentas a sus clientes de una manera real. De esto se trata esta estrategia: de crear mecanismos para que los clientes sean poderosos y las organizaciones

de servicios públicos y las oficinas públicas, no tengan otra opción que replantear qué es lo que quieren sus clientes y dárselo. Hay diferentes formas de hacerlo: la mejor es la elección y la competencia. Eso no aplica para todo, pero es la más fuerte. Ahora bien, la otra gran ventaja con las escuelas Charters es que están libres de muchas reglas, pueden innovar, ser creativos y de eso se trata la siguiente estrategia: la estrategia de control.

ESTRATEGIA DE CONTROL

Si las organizaciones públicas van a mejorar, no podemos seguir manteniéndolas en esta camisa de fuerza de reglas y regulaciones. A nuestros funcionarios electos les encanta enredar a la gente en burocracia y luego ordenarles que mejoren; pero es muy difícil mejorar si se está enredado o amarrado. Esta estrategia básicamente trata de desamarrarlos, es una frase excelente que lo ilustra todo. Responsabilidad sin autoridad es simplemente un castigo; eso es lo que le hacemos a nuestros funcionarios y empleados públicos.

Esta estrategia versa fundamentalmente en desenredarlos y tiene que hacerse a diferentes niveles. Hay que liberar a la organización, a los departamentos, a las agencias, de algunas reglas, no de todas, obviamente. Tienen que eliminar algunas de las más tontas y contraproducentes. Es posible que

esas organizaciones tengan que empezar a empoderar a sus empleados, en cuanto a la forma como hacen sus negocios o llevan a cabo sus procesos de trabajo, para que tengan mejores resultados. En algunos casos, pueden incluso empoderar a la comunidad como aliado para poder ayudarles a generar resultados. Les voy a dar un ejemplo del empoderamiento organizacional.

Tomamos la idea de las escuelas Charter y la aplicamos a las oficinas dentro del gobierno estatal. Esta idea es original de Gran Bretaña. Se trata de que el Ejecutivo, el gobierno en este caso, negociaría contratos a dos o a tres años, contratos de ejecución y cumplimiento con estas oficinas, que luego especificarían los resultados que se piensan producir, cuánto dinero van a ganar o tener, cuáles son las recompensas que hay si tienen éxito, cuáles son las sanciones si fallan y, más importante aún, qué flexibilidad tienen sus funcionarios o sus gerentes para poder cambiar. Estos son algunos ejemplos de flexibilidad; pero son cosas que la mayoría de los funcionarios públicos quieren. Cuando no se gastan todos sus presupuestos, quieren guardar parte de ese dinero para usarlo el año entrante. Quieren tener más flexibilidad con las compras, no quieren tener siempre que comprar los productos o servicios más económicos, sino que quieren comprar los de mejor y mayor valor. Incluso creamos, en el estado de Iowa, un fondo de inversión, del cual ellos pueden tomar préstamos para tener dinero para

invertir en mejoras; ya sea nueva tecnología, nuevos empleados, capacitación, consultoría. Luego pagan ese dinero, lo devuelven con en el tiempo.

Seis agencias gubernamentales se ofrecieron como voluntarias para este proyecto. Esa flexibilidad creó una variabilidad para generar resultados dramáticamente mejores; dicen que ahorró mucho a los contribuyentes. Por ejemplo, expandió la seguridad social en salud a 46,7%. En los países de América Latina, esta estrategia probablemente es más difícil de implementar, porque la gente va a decir -estoy seguro de que muchos de ustedes ya lo están pensando- “¿cómo podemos darle a las organizaciones mayor flexibilidad?, ¿Van a contratar personas por las razones equivocadas?, ¿Van a contratar a sus familiares?, ¿Van a contratar personas que trabajaron en sus campañas?, ¿Van a robar dinero?, ¿Va a haber corrupción?” Entonces, en los países que tienen esos problemas, se debe crear un equilibrio o sistemas alternativos de control, como la medición de la gestión y buenos sistemas de información. Aquí el trabajo de las Contralorías es hacer buenos sistemas de auditoría para garantizar que tengan otros medios de control.

Es necesario desarrollar esta flexibilidad paso a paso, no se implementa toda de una sola vez, ni se hace con todas las organizaciones a la vez. Se hace con aquéllas que están listas: que han comprobado, que han verificado que tie-

nen sistemas de control implementados y que pueden medir la gestión bien, que sus tasas de corrupción son bajas, que no están contratando personas a través del clientelismo, y luego, entonces, se les da la flexibilidad. Esto no se hace con todo el mundo ciegamente. Hay una manera de hacer esto paso a paso y se pueden obtener los mejores resultados sin tener problemas.

ESTRATEGIA DE CAMBIO DE CULTURA

Finalmente, la última estrategia trata sobre cambiar la cultura. Todos sabemos que la gente que trabaja en burocracia desarrolla una cultura muy defensiva; eso tiene que cambiar. Tenemos que cambiar los hábitos de las personas, sus compromisos emocionales, sus corazones, sus modelos mentales, para que ellos reciban y acojan la innovación y los resultados. No voy a entrar en detalles, pero se pueden hacer muchas cosas para cambiar la cultura. Entonces, esas son las cinco estrategias, que tienen poder o que dan poder y con el tiempo hay que aplicarlas todas.

Hay básicamente 5 niveles en cualquier sistema: está el sistema de gobierno, que básicamente es estatal o nacional, o de toda la ciudad o del distrito; luego se tienen los sistemas administrativos: presupuesto, personal, compras, auditoría. Así es como el sistema en general controla cada organización, estos son los instrumentos del control. Luego están las organizaciones como tal, las agencias,

los departamentos. Tienen que trabajar también en ese nivel ya que mucho del trabajo se da allí. Ahora, ¿cómo hacen ellos su trabajo?, ¿cómo logran que se haga?: a través de procesos de trabajo. Tienen que volver a diseñar todos los métodos con los que están familiarizados: gestión de la calidad total, reingeniería de procesos, de negocios. Finalmente tienen que cambiar a la gente, es decir, los hábitos y sus motivaciones.

Ustedes trabajan en el segundo nivel: el nivel administrativo en donde se trabaja con sistemas de auditoría; no podemos cambiar la gestión de nuestras burocracias públicas, si no cambiamos los sistemas de auditoría. En Estados Unidos y otros países desarrollados, la auditoría durante los últimos 20 años ha cambiado, ha tenido una revolución. Tradicionalmente todo era sobre la parte financiera de la auditoría: examinar si la gente estaba gastando lo que decían o si lo estaban gastando legalmente. Ahora, con mayor frecuencia, la auditoría que se utiliza en los Estados Unidos es la auditoría de gestión: Examinar si la organización está entregando los resultados que queremos, ¿por qué?, ¿por qué no?, ¿qué debería hacerse al respecto? Ese es un cambio bastante importante. También estamos financiando organizaciones de auditoría que son líderes en idear el desarrollo de indicadores de gestión. Es difícil aprender un indicador de gestión, los propios auditores en algún momento eran quienes los que ayudaban a

entrenar y capacitar a las personas, diseñaban sistemas y a enseñaban a los departamentos cómo usarlos.

En el momento en que uno asigna consecuencias a la gestión, entonces las personas comienzan a hacer trampa en la medición. Es como todo lo demás. Es la naturaleza humana: algún porcentaje pequeño va a hacer trampa en los indicadores de gestión. Alguien tiene que auditar si la medición es honesta o no y si sus organizaciones son las que han hecho esto. En algunos casos también publican datos comparativos mostrando cómo una organización está obteniendo resultados, en comparación con otra. Por ejemplo en una ciudad, el departamento de bomberos o el departamento de policía comparado con los de otras ciudades.

Uno de los mejores ejemplos lo tenemos en Gran Bretaña. En la década de los años 80 crearon algo nuevo que se llamaba la Comisión Nacional de Auditoría, que básicamente mide el gobierno, los gobiernos locales, las ciudades y los municipios. Tienen que medir 50 indicadores de gestión de sus servicios. Esta Comisión los toma y compara; por ejemplo, las ciudades grandes con ciudades grandes, pequeñas ciudades con pequeñas ciudades; luego publica la información, utilizando gráficos de barras, que es un medio muy ilustrativo de mostrarlo. Con ello, se muestra exactamente cómo su ciudad se compara con otras ciudades

similares. A la prensa le encanta. Esta información se publica en todos lados, en el periódico; recibe mucha publicidad y genera mucha presión sobre los que tienen bajo desempeño para que mejoren. Además favorece el apoyo a los que están cumpliendo con altos índices de gestión o altos resultados. Eso es algo que los auditores también han venido haciendo.

Por otra parte, si ustedes comienzan a utilizar competencia pública contra privada, la contratación pública contra privada; alguien tiene que auditar ese proceso para asegurarse de que las ofertas o las propuestas, sean honestas e incluyan todos los costos para que el terreno de juego esté nivelado. Además si el sector público gana, alguien tiene que asegurarse de que entregan o cumplen con el servicio, al precio que dijeron y que no se gaste demasiado dinero.

El papel final de los auditores, que es el más moderno, es el de comunicar o distribuir las mejores prácticas. Cuando ustedes hacen una auditoría de gestión, aprenden mucho. Sin embargo, muy poca gente utiliza ese conocimiento. Desperdiciamos mucho de ese conocimiento. Entonces, en algunos lugares, los auditores están empezando a liderar esfuerzos para mejorar la gestión no solamente haciendo auditorías, sino liderando un equipo que cuente con una oficina, para pensar y percibir cómo liderar un equipo para generar mejores resultados. Es mucho más eficiente y mucho más significativo para las personas involucradas.

La Comisión Británica de Auditorías hace esto a nivel macro. Por ejemplo, hacen un estudio de los departamentos de policía y muestran las diferencias en la gestión; luego preparan un reporte o escriben un libro que habla al respecto y enseñan a las personas cómo mejorar la gestión. Hablan de los factores que son críticos e integran a las personas en conferencias, en redes, para que aprendan entre sí sobre cómo mejorar sus servicios. Ha tenido un impacto muy fuerte porque tienen tanto “la zanahoria como el garrote”. La zanahoria son esos esfuerzos para mejorar y el garrote son los resultados que aparecen publicados y que muestran cómo es la gestión de cada uno.

Entonces, el punto acá es que ustedes pueden ser una parte muy importante de la solución si así lo deciden. No es fácil, toma bastante tiempo, pero puede hacerse. Porque la Era de la Información demanda de nosotros que dejemos la burocracia atrás como forma de organización. A mi me gusta mucho la filosofía nativa americana, uno de mis dichos favoritos viene de los Sioux de Dakota: “Cuando estás montando un caballo muerto la mejor estrategia es desmontar”. Amigos, la burocracia en el siglo XXI, es un caballo muerto. Es momento de que abramos los ojos, nos bajemos de ese caballo y busquemos uno nuevo.



EL CONTROL DE LAS EFS CON RELACIÓN A LAS MODALIDADES DE ASOCIACIÓN ENTRE ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO*

Tribunal de Cuentas de Uruguay

PRESENTACIÓN

La XVII Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), realizada en la ciudad de Santo Domingo, República Dominicana, el 6 de octubre de 2007, aprobó como primer tema técnico a ser abordado en la sesión plenaria técnica de su próxima reunión correspondiente al año 2008, el concerniente a *“El control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en relación con las modalidades de asociación entre entidades públicas y*

privadas” propuesto por el Tribunal de Cuentas de Uruguay.

JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

Desde hace tiempo atrás, en el entorno de una economía globalizada, de una constante revolución tecnológica, de crecientes impulsos dirigidos a la conformación de sistemas de integración con diferentes niveles de éxito y de países con diverso grado de desarrollo, la sociedad viene siendo testigo de una modificación del papel del Estado.

* Ponencia base elaborada por el Tribunal de Cuentas de Uruguay, Coordinador del Tema I con ocasión de la XVIII Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Bogotá, Colombia. Octubre 2008.

Ante esa realidad, el Estado fue descubriendo la necesidad de compatibilizar su rol a las nuevas exigencias; va cambiando su función de manera tal de concentrarse en la elaboración de las orientaciones generales, traspasando otros aspectos -de menor ingerencia- hasta ese momento de su incumbencia en manos de quienes considera, se encuentran mejor posicionados para su abordaje y solución.

Las consecuencias de la reforma del Estado repercuten en todos los ámbitos, incluido el área del control a cargo de las Entidades Fiscalizadora Superiores (EFS), especialmente cuando algunas de las soluciones implican la transferencia de recursos públicos y funciones del Estado.

En estas instancias las EFS, en el ejercicio de la función que les comitió la colectividad, deben velar para que los caminos por los que opte el Estado y especialmente aquellos que involucren o comprometan de alguna manera recursos públicos, sean de transparencia y de conformidad con los intereses nacionales.

Por ello se ha venido sosteniendo que el control gubernamental debe acompañar toda transformación, adecuando su tarea conforme los diversos mecanismos adoptados por la reforma, a fin de continuar la función que la comunidad les otorgó.

ANTECEDENTES

La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) no ha estado ajena a las transformaciones que la reforma del Estado ha ido impulsando en los países de sus EFS miembros, especialmente poniendo énfasis en aquellos aspectos donde el control de las finanzas públicas pudiera verse resquebrajado, de manera tal de fortalecer los cometidos de los órganos superiores de control.

La inquietud tuvo su acogimiento en diversas reuniones técnicas, donde se plantearon aspectos puntuales vinculados a los procedimientos de reformas, aprobando recomendaciones dirigidas a las EFS. Los antecedentes se encuentran recogidos en las Asambleas V, VI y VII de OLACEFS, realizadas en los años 1995, 1996 y 1998, en Perú, Guatemala y Chile respectivamente.

En especial, la XI Asamblea, celebrada en la República de Panamá en 2001, tomó a su cargo el "*Control de las privatizaciones, concesiones y organismos reguladores*", entendiendo necesario, en términos generales, robustecer la función de fiscalización en aras de implementar un control que permita evaluar la eficiencia, economía y eficacia en el manejo de los recursos públicos y los derechos del individuo como usuario de los servicios públicos que son objeto de



Las consecuencias de la reforma del Estado repercuten en todos los ámbitos, incluido el área del control a cargo de las Entidades Fiscalizadora Superiores (EFS), especialmente cuando algunas de las soluciones implican la transferencia de recursos públicos y funciones del Estado.

las transformaciones. En función de ello recomendó que las EFS debían comprender el significado que asumen las nuevas modalidades de transformaciones del Estado (privatización, desestatización, descentralización, tercerización, desregulación entre otros), sin desvincularlo del contexto en el cual se producen, asumiendo una participación activa en los procesos de cambios estructurales del Estado moderno, a fin de garantizar la transparencia de los procesos y la correcta utilización de los bienes de la comunidad y la necesidad de dotarlas de los poderes jurídicos necesarios para que su control resulte efectivo.

OBJETIVOS Y ASPECTOS DESEABLES

Sin perjuicio de los estudios ya efectuados en el ámbito de esta Organización regional, los avances en los procesos de transformación que los países han venido desarrollando a lo largo de estos años ameritan un replanteo de la cuestión de manera que:

- a) actualizar la información existente recabada en las Asambleas anteriores en materia de reforma del Estado;
- b) conocer los cambios introducidos a los propios procedimientos de reforma ya iniciados o en trámite aún en los países de la región a fin de atender las nuevas tendencias mundiales o las propuestas en desarrollo en aquellos que no fueron objetos de procesos similares con anterioridad;
- c) verificar la aplicación y/o aplicabilidad de las conclusiones y recomendaciones oportunamente formuladas en los procedimientos de modernización estatal concluidos o en trámites;
- d) reconocer nuevas tendencias en el tema para identificar las técnicas adoptadas;

- e) compartir las experiencias recogidas por las EFS ante estos procesos, como objetos de modernización en sí y como participantes activos del cambio, mencionando los logros obtenidos y obstáculos encontrados en las tareas de control;
- f) formular nuevas recomendaciones, complementar o redimensionar acuerdos anteriores sobre el tema, tanto en los aspectos generales, vinculados con los logros nacionales obtenidos, como en los ámbitos internos de las EFS y en las funciones que se les han encomendado relativas a sus tareas de control del manejo de los recursos públicos.

DESARROLLO DEL TEMA

INTRODUCCIÓN

1. Los conceptos y acciones en materia de reforma y modernización del Estado en los años ochenta y noventa estuvieron orientados especialmente, a resolver problemas de orden económico y derivados de los acuerdos sobre política económica contenidos en el Consenso de Washington¹. Hoy en día las acciones de reforma y moderni-

zación del Estado han evolucionado y tienen una connotación diferente: ya no constituidas como paliativos para enfrentar las crisis económicas, sino que son consideradas “impostergables” en las administraciones públicas modernas, propiciando el impulso de una nueva concepción de gerencia pública y la implementación de cambios sustantivos para alcanzar el desarrollo institucional público.

La aplicación de reformas de corte economicista se explica fundamentalmente en el combate de la crisis económica de los años ochenta y en el cumplimiento de compromisos establecidos en los convenios suscritos con organismos internacionales. Esto propició un proceso de reforma sustentado básicamente en acciones tendentes a la racionalización del Estado en términos de “su dimensión” y “reducción de los recursos destinados a su operación”. Se ha hablado entonces de un “Estado gordo”, sobredimensionado, pesado en el proceso de toma de decisiones, por lo que se hacía necesario instrumentar mecanismos que permitieran reducir su tamaño, redimensionarlo a través de una adecuada racionalización organizativa en el manejo de los recursos públicos.

¹ El Consenso de Washington expone los acuerdos en materia de política económica de las principales instituciones financieras internacionales FMI, BCIE, BID. Constituye un decálogo de políticas destinadas a alcanzar unos determinados objetivos económicos, los cuales predominaron en América Latina y en otras regiones en desarrollo durante los años ochenta y noventa.

Y si bien las razones que han dado origen a la conocida Reforma del Estado, han variado, también es cierto que ella no siempre se ha llevado a cabo en forma coherente, respondiendo a una adecuada planificación previa, sino que en muchos países si bien ella ha comenzado denotando un cierto grado aceptable de consistencia, la misma se ha ido poco a poco reduciendo y en otros casos –los más graves– se ha comprobado una suerte de proliferación y crecimiento desordenado de entes y órganos desconcentrados; reformas legales e institucionales de carácter aislado que le han asignado más funciones al Estado, entre otros.

A fin de verificar los avances que este punto ha venido generando en los países y obtener conclusiones válidas y recomendaciones aplicables a todos los miembros de la Organización, es recomendable formular algunas referencias respecto a una expresión que se ha hecho clásica en las últimas décadas y que se conoce como “Reforma del Estado”.

Podría incluso formularse alguna crítica a este planteamiento porque en forma inmediata puede surgir la interrogante acerca de qué sentido o significado tiene vincular la mencionada expresión con la actividad que cumplen las EFS en cumplimiento de sus competencias y poderes jurídicos que se les haya asignado por una regla de derecho, sea constitucional o legal.

En un sentido similar, también se podría afirmar que el estudio del proceso de la Reforma del Estado le pertenece a nivel de las ciencias sociales, a la ciencia política, la sociología o a la filosofía política.

En el terreno jurídico, sería una cuestión de análisis por el Derecho constitucional, el Derecho administrativo y, dentro de éste, de una subdisciplina como lo es la Ciencia de la Administración.

2. ¿Entonces es un error, establecer cualquier modalidad de relacionamiento entre lo que ha dado en denominarse Reforma del Estado y el rol de las EFS?

La respuesta es negativa en razón de que toda Reforma del Estado, si bien debe responder en alto grado a un componente técnico, no se encuentra exenta de connotaciones políticas que responden a la orientación ideológica del Gobierno que la aplica. Ella implica por lo general:

- Cambios sustantivos (régimen jurídico aplicable a las personas jurídicas públicas).
- Cambios estructurales (modificación de la naturaleza jurídica de los órganos).
- Cambios organizacionales (modificaciones en los niveles de dirección, nuevos procedimientos en la toma de decisiones, en particular

respecto a las modalidades de la contratación administrativa).

- Nuevas exigencias en la eficiencia y eficacia respecto al manejo de los recursos públicos.
- Nuevas técnicas de gestión (*management*).
- Adecuación de los conceptos, procedimientos y técnicas del control.

3. Los procesos de reforma se han caracterizado, en líneas generales, por acudir a instrumentos tales como:

a) **Privatización:** Privatizar implica un proceso por el cual se pasa algo (sean cosas o actividades) del sector público al privado, en forma total o parcial. En cuanto a las cosas, la privatización puede recurrir a la transferencia del dominio o su desmembramiento o la posibilidad de la explotación de la cosa por terceros mediante otras fórmulas contractuales como el arrendamiento. Con relación a las actividades puede revestir distintas modalidades que van desde la supresión de un monopolio hasta el otorgamiento de concesiones o permisos, entre otros. La privatización ha adoptado diversos mecanismos en el mundo. Hay países que vendieron parte de sus bienes públicos a terceras personas; otros han recurrido a alternativas como cortar los nexos gubernamentales con al-

gunos sectores de la economía comercial. Otros países han incorporado energías privadas para mejorar el funcionamiento de las tareas públicas.

- b) **Desestatización:** Desestatizar es pasar algo del ámbito estatal al no estatal; puede implicar transferencias sin privatización, cuando por ejemplo, con una parte del Estado se da nacimiento a una persona pública no estatal o cuando empresas nacionalizadas son enajenadas por el Estado.
- c) **Desburocratización:** Desburocratizar es un proceso que implica la toma de decisiones y acciones que procuran lograr un funcionamiento más eficiente de la Administración en su actuación o ejecución de sus tareas. De esta manera se procura atacar la rigidez, el centralismo, el ritualismo, el formalismo y la desconfianza.
- d) **Desregulación:** Desregular conlleva el conjunto de decisiones y acciones tendientes a racionalizar, eliminando las normas que resultan excesivamente formales en el comportamiento de los agentes privados respecto a su relacionamiento con el Estado.
- e) **Descentralización:** Descentralizar implica la ruptura del

vínculo jerárquico de la centralización y su sustitución por relaciones de control. La descentralización puede extenderse tanto a la dimensión geográfica, creando centros de poder dentro del Estado de menor ámbito geográfico, como a aspectos de gestión a través de las modalidades de la descentralización.

4. Asimismo la concreción de una política de Reforma del Estado, desde el punto de vista de su contenido principal, se ha llevado adelante mediante diversos mecanismos tales como:

- a) **Supresión:** La solución más radical en materia de reforma estatal es la supresión lisa y llana de entidades estatales, de parte de las mismas, de actividades a su cargo o de puestos de trabajo.
- b) **Concesión:** En términos generales es un mecanismo por el cual se verifica la transferencia de actividades a cargo de la Administración, posibilitando su desempeño por particulares, manteniendo generalmente su vigilancia y control.
- c) **Transferencia:** Implica un cambio de dominio de cosas, que puede ser total o parcial (como cuando se participa en una

sociedad de economía mixta aportando bienes).

- d) **Desmonopolización:** Equivale a la supresión del monopolio. Los procesos de reforma del Estado y de integración regional generalmente llevan al desmantelamiento de los monopolios comerciales de las entidades estatales.
- e) **Fusión de servicios:** Como forma de reducir la estructura de ciertas dependencias públicas o frente a la existencia de actividades duplicadas en varias reparticiones, la fusión, cualquiera sea la modalidad adoptada para realizarla, produce como efecto la extinción de uno o todos los organismos fusionados, cambios en la titularidad de los bienes y probables modificaciones en el régimen de sus funcionarios.
- f) **Asociación:** En el marco de los procesos de Reforma del Estado se ha recurrido a las asociaciones, agrupamientos o consorcios integrados por entidades estatales tales como sociedades de economía mixta o incluso, sociedades anónimas. Esta última hipótesis, por un lado, involucra el traspaso de recursos públicos que salen de la Hacienda Pública, generalmente como aportes,

capitalizaciones o amortizaciones de capital, y pasan a la órbita privada, para ingresar al patrimonio de una persona jurídica privada, regulada por normas de Derecho Privado. Al respecto se ha sostenido que en cierto sentido estas figuras asociativas podrían convertirse en pasaportes a una delegación transitoria de cometidos a empresas privadas, en las que participa de alguna manera pero que escapan al régimen jurídico público que las rodea.

- g) **Transformación:** En muchas oportunidades las desestatizaciones, privatizaciones y esfuerzos descentralizadores se traducen en transformaciones de las entidades involucradas. También el trasiego de actividades provoca transformaciones desde el punto de vista estructural; a vía de ejemplo surge el caso de las transformaciones impuestas por la separación entre la actividad prestacional y la de control, con la aparición de órganos reguladores inexistentes antes de las desmonopolizaciones.

LA EVOLUCIÓN OPERADA EN EL CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO

Es conocido el gran debate producido tanto en Europa como en América Latina respecto al concepto tradicional

de servicio público. La crítica a la gestión empresarial del Estado a través de servicios públicos monopolizados ha sido uno de los elementos que más se ha cuestionado y por lo mismo, se ha constituido en el centro del debate.

Se ha señalado además de los problemas de déficit de que adolecían o adolecen muchas empresas públicas, que las mismas se han vuelto ineficaces para corregir las fallas del mercado; es un elemento disuasorio de la libre competencia; tampoco ha sido un instrumento capaz de generar una justa redistribución de la renta.

Por supuesto que se trata de consideraciones generales y ello no quiere decir que en todos los países la empresa pública haya entrado en crisis. El caso más claro en la actualidad es Francia cuya doctrina publicista fue creadora del concepto de servicio público, donde importantes sectores como las telecomunicaciones, el transporte o la energía constituyen servicios públicos en manos del Estado.

En la actualidad y más precisamente en la última década, el concepto de servicio público intenta ser modificado. No es entendido como el conjunto de prestaciones que realiza el Estado en forma directa o indirectamente mediante la concesión y que tiene por finalidad satisfacer necesidades colectivas imposterables de los individuos dentro de un régimen de derecho público, sino que se acude a un nuevo concepto.

La actual economía de mercado permite que en la regulación de servicios que se encuentran en régimen de libre competencia, sea necesario distinguir lo que son prestaciones de mercado y lo que son prestaciones de "servicio público" o de "servicio público universal", aunque ambas puedan ser ofrecidas por la misma empresa.

Las prestaciones a cargo del servicio público universal son aquellas a las que el mercado por sí solo no daría respuesta. Por tanto, el Estado entiende que deben ser cubiertas porque constituyen un estándar mínimo de servicio al que todos los ciudadanos tienen derecho.

Obviamente que, en este caso, la competencia no es posible porque no hay oferta. No la puede haber, porque el costo de tales prestaciones nunca podría cubrir el precio que por ellas podría pagar el ciudadano, de donde nadie estaría interesado en brindarlas en un régimen de libre competencia.

Este cambio fundamental conduce a lo que se ha denominado la *despublicatio*: Las actividades del nuevo servicio público ya no son de titularidad estatal sino de iniciativa privada. Pero tales actividades de todas formas son de responsabilidad estatal en la medida que sus prestaciones en un determinado nivel deben llegar a todos los componentes de la comunidad (servicio universal).

Si bien este nuevo concepto se ha ido imponiendo paulatinamente en Europa, especialmente en España, no ha sido recogido específicamente en América Latina donde, por lo general, se mantiene el concepto clásico de servicio público producto de la doctrina francesa.

Como en la generalidad de los casos los mencionados servicios públicos se encuentran en régimen de exclusividad a cargo del Estado, se plantean los conocidos problemas en relación con su explotación y el nuevo derecho de la competencia.

DE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA PARTICIPACIÓN DE LAS EFS

ASPECTOS CONCEPTUALES

1. La referencia a la expresión Reforma del Estado supone acordar sobre aspectos conceptuales que muchas veces se dan por conocidos, pero que en su aplicación revelan el manejo de criterios diferentes. En primer lugar, no es lo mismo la Reforma Política que la Reforma del Estado. La primera tiene un alcance claramente institucional e involucra temas de naturaleza política (reforma de la Constitución), mientras que el segundo concepto es más específico. Es posible no obstante pen-

sar que, dentro de la Reforma Política pueden encontrarse insertos aspectos que hacen a la Reforma del Estado, como consecuencia que determinados cambios institucionales pueden tener incidencia en relación con el funcionamiento del Estado. De todas formas, técnicamente lo más conveniente es separar un concepto del otro.

2. En segundo lugar, la expresión “Reforma”, conforme con el Diccionario de la Real Academia Española es “la acción y efecto de reformar o reformarse. Es lo que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en alguna cosa”. El objeto de la mencionada acción es el Estado, expresión que puede emplearse por lo menos en dos sentidos:

- a) Estado, como organización política de la comunidad, comprensiva de un territorio, población y poder étático;
- b) Estado, como estructura de órganos y titulares de los mismos que conforman en su conjunto la estructura del gobierno de un país.

De las dos acepciones, se utilizará la segunda por resultar la más adecuada a la locución Reforma del Estado. Teniendo presente ambos componentes, ¿qué queremos expresar entonces cuando nos referimos al mismo?.

3. Se puede observar que el Estado como tal, es decir, considerado como organización política de la comunidad, o como Estado “aparato”, no puede ser considerado un fenómeno estático, sino como realidad dinámica y, por ende, en constante transformación.

El Estado en singular y los Estados en plural forman parte de la comunidad global, atomizado permanentemente por la revolución tecnológica, la globalización económica, financiera y de las comunicaciones, los procesos de integración económica, entre otros.

Por lo tanto, es un error hablar de Reforma del Estado como un proceso aislado que integra los programas de gobierno de los partidos políticos cada vez que se acerca el período electoral. Sería deseable, por lo demás que, las diversas estrategias que se cumplen como respuesta a la velocidad con que se operan los cambios, formara parte de una “Política de Estado”, por cuanto de tal forma se contribuiría sensiblemente a maximizar la eficacia de los procesos de reforma.

4. Ha sido igualmente usual que la mencionada expresión Reforma del Estado se vincule con el concepto de “crisis del Estado”, es decir, que la reforma es consecuencia de que el Estado padece de una crisis.

El Diccionario de la Real Academia Española tiene varias acepciones del término crisis. De ellas, nos detendremos en dos, por cuanto son las que se ajustan más al sentido que pretendemos asignarle al vocablo. Así, se entiende por crisis: “2. mutación permanente en el desarrollo de otros procesos, ya de orden físico, ya históricos o espirituales. 3. Situación de un asunto o proceso cuando está en duda la continuación, modificación o cese.”

Tomando el concepto tal cual es definido, ¿es aceptable hablar de una “crisis del Estado”? La respuesta depende de muchas variables, que no siempre se dan en forma simultánea más allá de la subjetividad con la cual se puede manejar el concepto.

Es preferible hablar de las *Transformaciones del Estado* en vez de la *Crisis del Estado*, si en este último caso se identifica la expresión *crisis* como una situación de colapso donde se ha quebrantado de forma inequívoca el Estado de Derecho.

Por esta razón, como el fenómeno estatal -según se ha dicho- es una realidad dinámica, es lógico pensar que ella se encuentre en constante cambio o mutación, salvo claro está, que se configure un notorio decaimiento de los principios básicos del Estado de Derecho.

5. Llama la atención que por lo general, en el contexto de

dichas reformas, no se haga mención a las EFS. Parecería lógico pensar que los distintos cambios que se registran en el Estado, sean sustantivos, estructurales, organizativos, de procedimientos etc., deben encontrarse acompañados simultáneamente por las consiguientes transformaciones en el funcionamiento de las EFS.

Sin embargo ello no ocurre por lo general, sino que más bien las EFS participan luego de producidas las transformaciones en la estructura o el funcionamiento de los órganos del Estado.

Obsérvese la importancia que tiene esta aseveración, la que admite varias lecturas:

- a) que en la concepción imperante, cuando se diseñan los nuevos modelos que responden a la forma cómo introducir y aplicar las transformaciones dentro del Estado entendido en sentido orgánico, no interesa la forma cómo luego se llevará a cabo el control de las nuevas figuras jurídicas creadas por el Derecho objetivo.
- b) que se parte de la base que las EFS están dotadas de la suficiente flexibilidad respecto de sus competencias, conforme a lo dispuesto en las respectivas leyes orgánicas, razón por la

Es preferible hablar de las *Transformaciones del Estado* en vez de la *Crisis del Estado*, si en este último caso se identifica la expresión *crisis* como una situación de colapso donde se ha quebrantado de forma inequívoca el Estado de Derecho.

cual no es necesario prever nada en ese sentido.

- c) como variable de la hipótesis (a), que una vez que se apruebe la Reforma del Estado, se estudiará la forma cómo verificar el control, esto es, que la participación de la EFS en el proceso de reforma será a posteriori, es decir, una vez que la misma ya haya entrado en vigencia.

6. Es tarea de las EFS sensibilizar a los poderes públicos, permitiendo que las mismas asuman un rol claramente participativo en los procesos de Reforma del Estado. Varias EFS presentes en esta Asamblea pueden dar testimonio de ello, es decir, de su preocupación por responder rápidamente a los cambios que se van produciendo en el Estado. A veces, lo pueden hacer con mayor rapidez producto de la facilidad de contar con un marco normativo flexible. En otros, la situación es más compleja y se encuentran en-

frentadas a un nuevo desafío en su misión fiscalizadora.

Teniendo presente las características de cada uno de los países, urge por tanto, introducir una nueva cultura que permita llegar a la convicción de quienes son responsables de instrumentar las decisiones que hacen a los cambios que se pretenden aplicar, de acudir al asesoramiento técnico, la consulta o el intercambio de ideas con las EFS.

Tal cambio cultural supone, no sólo un reconocimiento a la existencia institucional de la EFS, sino lo que es más importante a reconocer la trascendencia que asume el control como instrumento de prevención que contribuya a maximizar los resultados de la reforma.

En otras palabras: no se puede planificar cambios en la estructura de la Administración si previamente no se examina como inciden los mismos en los mecanismos de control, por lo que tal supuesto debe ser debatido antes de la aprobación de los mencionados cambios.

Si simplemente se ignora el rol de las EFS se asume un claro riesgo en cuanto al éxito de las transformaciones que se pretendan realizar. Quienes planifican las reformas, piensan aplicando experiencias de otros países, no siempre adaptables al país que las pretende incorporar, se razona con un exacerbado tecnicismo economicista, pero se ignora cómo se va a controlar con que se pretende crear.

Es que más allá de las diferencias imperantes en cada uno de los países, de su cultura, sus costumbres, el contexto socio-político, etc., el órgano de contralor representado por la EFS es considerado una especie de oponente, porque muchos lamentablemente mantienen el prejuicio del control como una especie de contendiente en el desarrollo de la actividad.

Se sigue ignorando la importancia del control porque se le visualiza con sentido punitivo o represivo y no se repara en la necesidad de que el mismo se vuelva preventivo o disuasivo, transformándose en un verdadero educador del administrador de fondos públicos.

La inexistencia de esta etapa previa de análisis obviamente dificultará la labor de las Entidades Fiscalizadoras, las que a su vez deberán por ejemplo:

- a) estudiar la nueva realidad sin haber tenido ninguna participación en ella;
- b) examinar en el marco de sus competencias si los poderes jurídicos de control de que dispone son aplicables a las nuevas figuras organizativas;
- c) se verá forzada a realizar una tarea interpretativa que en forma extensiva o integrativa, le permita cumplir con el control;
- d) directamente puede llegar a la conclusión que las nuevas modalidades creadas en el funcionamiento del Estado escapan a su contralor.

EXPERIENCIA EN LA REGIÓN

1. Este conjunto de apreciaciones no tiene nada de novedoso sino que reconoce como antecedente las Recomendaciones y Conclusiones a que se arribó en la V y VI Asambleas, celebradas en Perú y Guatemala en los años 1995 y 1996 respectivamente y en VII Asamblea, celebrada en la República de Chile en 1997.

En efecto, las V y VI Asambleas abordaron, en términos generales, los procesos de la modernización del Estado y en especial el papel de las EFS en los procesos de privatización -con el objetivo de proponer una metodología referencial para evaluar dichos procedimientos- y la participación y contribución de éstas en los procesos de modernización del Estado. En lo que respecta a este último punto se concluyó que las EFS deben aprovechar al máxi-

mo las experiencias obtenidas a efectos de organizar y elaborar planes de fortalecimiento institucional e impulsar acciones que permitan establecer estructuras organizacionales flexibles, perfeccionando los procesos de modernización estatal en los distintos niveles de ejecución y competencia.

La VII Asamblea, celebrada en la República de Chile en 1997, retomó el tema de la participación y contribución de las EFS en los procesos de modernización del Estado, concluyendo que los cambios en los ordenamientos jurídicos alcanzados como consecuencia de la modernización del Estado, si bien contribuyeron a mejorar la eficiencia de las EFS, hacen necesario la aprobación de nuevas reformas que permitan que dichos órganos de control contribuyan adecuadamente a enfrentar los desafíos de dicha modernización. Los procesos de descentralización y desconcentración de las funciones de control y fiscalización superiores adoptadas por algunas EFS, de acuerdo con las modalidades y legislaciones vigentes en cada país, fortalecieron su ámbito de acción, logrando mayor cobertura, oportunidad y efectividad en dichas acciones.

Al respecto dicha Asamblea recomendó, entre otros, propiciar las reformas de los ordenamientos jurídicos que otorguen y amplíen las

facultades de las EFS necesarias para efectuar un control integral que comprenda los aspectos jurídicos, financieros, operativos, organizacionales y de gestión y todos aquellos que les permitan contribuir eficiente y eficazmente al proceso de modernización, brindar asesoría técnica en temas de su competencia a los organismos públicos, sin desmedro de las facultades fiscalizadoras que les competen. Las EFS deben dentro de su competencia, ejercer una acción proactiva y que sirva de retroalimentación al proceso de modernización del Estado.

Por consiguiente, el tema a consideración ya ha sido objeto de preocupación desde el año 1995 y fue objeto de discusión específicamente en los años 1996 y 1997. Así, en el año 1995, se hizo especial hincapié en los procesos de privatización y el papel de las EFS y en la necesidad de que las mismas tuvieran una participación y contribución en los procesos de modernización del Estado.

En el año 1998, se dio un paso más, puesto que se reconoció por un lado que la modernización del Estado había contribuido a mejorar la eficiencia del control, de todas formas era necesario propiciar nuevas reformas para que las EFS dispongan de la flexibilidad suficiente como para dar respuestas a los cambios que derivan de los procesos de modernización.

Con carácter general, y durante el período 1995-1998 se puede destacar que:

- a) las EFS en algunos casos se han visto beneficiadas como consecuencia de las reformas introducidas en el ordenamiento jurídico interno, lo que es un factor a considerar.
- b) que también subsiste un marco normativo demasiado rígido que impide que las EFS puedan responder de forma eficiente ante las transformaciones que se operaran en el sector público.
- c) que no se registran situaciones donde en los procesos de Reforma del Estado, haya existido una clara voluntad gubernamental de involucrar a las EFS como organismos de consulta técnica e incluso con la posibilidad de que la Reforma como tal también alcance a la Entidad Fiscalizadora de que se trate.

2. ¿Que ha ocurrido entonces en los últimos diez años, si tomamos como base las Conclusiones y Recomendaciones de la VII Asamblea de OLACEF celebrada en la República de Chile? Los aportes técnicos recibidos de las EFS de Costa Rica y Perú colaboran en este punto.

A) El Estado peruano esta discutiendo actualmente por un Proceso

de Modernización, el cual pretende orientar sus servicios hacia la satisfacción del ciudadano, buscando modificar la percepción existente de que la labor del Estado es burocrático, ineficiente y corrupto; en líneas generales, que se le considere como un gasto.

En ese sentido, la Contraloría General de la República en Perú ha venido modernizando la labor de control y, para ello, un factor clave fue la dación de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control, la misma que se promulgó de manera posterior a la Ley de Modernización del Estado. Esto permitió dotar a la CGR del marco normativo adecuado, el cual le permita desarrollar sus labores en el marco de un Estado en proceso de reforma.

Procura perseverar en la modernización del control como mecanismo de adaptación a las que demanda un Estado cambiante, todo ello a través de un control moderno, pro-activo y móvil a favor de los ciudadanos.

A su vez, el objetivo de la reforma del Estado es que responda con altos niveles de eficacia y eficiencia, que se constituya en un Estado descentralizado e incluyente, presente en todas las zonas del país y en todos los sectores sociales. Convertirlo en un Estado ágil, que de respuesta pronta, veloz, con celeridad a los pedidos y a las exigencias y necesidades sociales.

Es bueno detenerse en una consideración que formula la EFS del Perú y que refiere al ciudadano, o mejor aún al hombre que en definitiva es el destinatario de todo el esfuerzo del Estado. Por ello, sin desconocer los aportes de las ciencias sociales, económicas, jurídicas, financieras, etc., es preciso no olvidarse del hombre, porque de lo contrario, expresiones tales como “eficacia”, “eficiencia”, “buena administración” y “desburocratización” no serán otra cosa que mera retórica.

Por tal razón no está demás siempre recordar que el Estado tiene naturaleza instrumental. No es un fin en sí mismo. Es un instrumento para la realización de la persona humana para que ella pueda lograr el desarrollo de su existencia con dignidad.

La misión esencial de toda EFS es entonces proteger al hombre dentro de ese juego dialéctico que se expresa en la tensión existente entre autoridad y libertad. Y la mejor manera de defender la libertad es que exista autoridad. De la misma forma que el exceso de la autoridad deriva en autoritarismo como también que el desborde de la libertad implica anarquía.

Todo Estado, debe responder a un juego pendular de controles, pesos y contrapesos para que los ciudadanos y la Administración, dispongan con medios idóneos para asegurar ese equilibrio entre autoridad y libertad.

B) En el caso de Costa Rica, en los últimos veinte años la reforma y modernización del Estado han sido, de forma intermitente, temas de debate político, aunque en ningún momento se han constituido en una política formal de Estado.

Los puntos de partida fueron las denominadas “Comisiones de Reforma del Estado” y las acciones para vender las empresas de la entonces Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), de finales de la década de 1980 e inicios de la siguiente. Estas iniciativas fueron enmarcadas dentro de una tercera etapa de los denominados Programas de Ajuste Estructural, emprendidos en el país desde inicios de la década, hasta llegar a una tercera generación (PAE III) bajo el concepto de reducción estatal en la economía. En este contexto, el ajuste estructural referido a la organización pública no tuvo el mismo impulso que sus predecesores (PAE I basado en la promoción de exportaciones no tradicionales a terceros mercados y PAE II basado en la apertura comercial unilateral en forma parcial).

En la actualidad, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en cumplimiento de sus obligaciones legales y a efecto de orientar el desarrollo nacional y de impulsar procesos de mejora en la gestión pública, ha definido como una de sus prioridades la generación

de una Agenda de Reforma de Estado, que conduzca a formulación de propuestas concretas y simples dirigidas a la superación de los cuellos de botella que limitan o contradicen severamente la buena marcha de la gestión gubernamental.

En lo que respecta al marco jurídico aplicable a tales cambios en el aparato estatal, con las iniciativas más recientes cabe destacar que para la realización de las reformas institucional presentadas durante las últimas dos décadas, se utilizó el régimen jurídico existente y para el caso de las últimas reformas en energía, telecomunicaciones y seguros, entre otras, se ha tenido que promulgar una legislación especial.

En el caso de la Contraloría General de la República de Costa Rica, ha visto urgente y prioritaria la promoción de espacios de reflexión seria e integral de una eventual reforma y modernización del Estado y de la Administración Pública Costarricense, que permita garantizar la existencia de un sector público que responda de manera efectiva a las necesidades de la población y por tanto que contribuya al desarrollo del país. Así, también se ha visto la necesidad de que las reformas que se propongan deben estar sustentadas en un replanteamiento y nueva visión del rol y funciones que debe desempeñar el Gobierno en el nuevo modelo de desarrollo; visión que debe

ser clara, orientadora y adaptada a la situación nacional en términos de su impacto en el desarrollo y no simplemente en mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones estatales existentes.

El cambio que se avecina en la provisión de los servicios públicos en Costa Rica lleva consigo un proceso de liberalización de empresas que tradicionalmente fueron del Estado, con la intención de generar competencia en sectores que normalmente eran operados bajo condiciones de monopolio natural. La existencia de entes reguladores independientes del poder político y las firmas reguladas es una condición necesaria para el buen desarrollo de la actividad reguladora que iría a favor del consumidor, en un ambiente compuesto de operadores públicos y privados.

En los artículo 4 y 5 de su Ley Orgánica se encuentra el ámbito de competencia donde los sujetos privados, que sean custodios o administradores, por cualquier título, de los fondos y actividades públicos que indica esta Ley, forman parte del universo de fiscalización. Se refiere esto a que:

“Todo otorgamiento de beneficios patrimoniales, gratuito o sin contraprestación alguna, y toda liberación de obligaciones, por los componentes de la Hacienda Pública, en favor de un sujeto privado, deberán darse por ley o de acuerdo con una ley,

de conformidad con los principios constitucionales, y con fundamento en la presente Ley estarán sujetos a la fiscalización facultativa de la Contraloría General de la República. Cuando se otorgue el beneficio de una transferencia de fondos del sector público al privado, gratuita o sin contraprestación alguna, la entidad privada deberá administrarla en una cuenta corriente separada, en cualquiera de los bancos estatales; además llevará registros de su empleo, independientes de los que corresponden a otros fondos de su propiedad o administración. Asimismo, someterá a la aprobación de la Contraloría General de la República, el presupuesto correspondiente al beneficio concedido.”

Con respecto a la potestad de fiscalización de diversas formas de asociación mencionadas anteriormente, la Contraloría General de la República no requirió modificar su mandato constitucional ni legal. Asimismo, con lo que se refiere a la nueva tendencia hacia la apertura de monopolios, la Contraloría General realizó una revisión de los proyectos de ley para hacer sugerencias y dar su opinión, además impulsó una modificación en la Ley de Contratación Administrativa y realizó las sugerencias pertinentes en el proyecto de la ley de concesiones.

Aunque aún no se ha realizado ningún tipo de fiscalización posterior relacionada con los temas de regulación

en campos que tradicionalmente se han prestado en forma monopólica y ahora se someten a la competencia, la Institución se encuentra actualmente en un proceso de redefinición de la manera en que se van a fiscalizar las nuevas figuras de regulación y supervisión que nacen a raíz de la ruptura de monopolios, lo cual forma parte de un proceso natural de adaptación de frente a los cambios en su universo de fiscalización.

Finalmente la estructura orgánica de la Contraloría a partir del proceso de modernización, se ha visto modificada continuamente, de modo que pudiera adaptarse de mejor forma a los cambios experimentados en el sector público y que pudiera desempeñar de mejor forma sus procesos de fiscalización.

LAS EFS Y LOS NUEVOS ENTES REGULADORES

El nacimiento de los entes reguladores puede verse como la contracara de los procesos de privatización. Pero sin embargo, dicho origen no se corresponde con los antecedentes que registra el Derecho comparado desde su génesis en el Derecho americano. La transferencia de actividades, bienes y servicios desde el sector público al privado, requería disponer del control necesario por el Estado. Se ha entendido con razón que estos órganos deben disponer de un importante grado de independencia en relación con el Gobierno

y por supuesto, de la necesaria especialización. Sin embargo, interesa señalar que en muchas ocasiones es posible advertir que en tales entes se encuentran concentrados cometidos de regulación y de control.

Regular: significa dictar normas de conducta a las cuales deben ajustarse los sujetos destinatarios de las decisiones.

Controlar: significa vigilar el cumplimiento de esas normas, y no parece razonable pensar que un mismo ente reúna ambos cometidos, que deben encontrarse asignados a órganos con diferente competencia.

La existencia de diversos órganos de control dentro del Estado, llámen-se Auditorías Internas, Contadurías, órganos, comisiones o agencias de control en las concesiones de servicio y de obra pública, así como los entes reguladores, no pueden actuar como si se trata de compartimientos estancos dentro del Estado. Cada uno dentro del marco de sus competencias específicas, cada uno cumplimiento con sus cometidos de control, no pueden funcionar en forma aislada.

Por el contrario, deben actuar en forma coordinada, retroalimentándose mediante el intercambio de información a determinados niveles técnicos, compartiendo si ello resultara posible datos e informes que ha-

biendo sido ya examinados por uno pueden ser de interés para el otro.

La multiplicidad de controles muchas veces opera en contra de la calidad del control. Por esta razón sería deseable que esa coordinación horizontal o vertical según los casos, se lleve a cabo de modo que a la inversa se optimicen los resultados de las actuaciones de fiscalización.

LA REFORMA DEL ESTADO Y LA HUIDA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Desde hace aproximadamente veinte años, se ha comenzado a hablar de la huida al Derecho privado como forma de identificar un desplazamiento de las tradicionales institucionales del Derecho administrativo, que de tal suerte se verían sustituida por institutos y normas propias del Derecho privado.

Algunos han señalado que las privatizaciones masivas, sin criterios selectivos, desnacionalizaciones, eliminación de monopolios estatales, entre otros, han reducido el espacio del Derecho administrativo y con ello se ha facilitado la huida hacia el Derecho común.

Allí se le dio relevancia a una expresión de vieja data pero a la cual se le asigna la mayor relevancia: *la eficacia*.

Ella se transformó en la respuesta frente a las debilidades emergentes de un Estado hipertrofiado, a la existencia de enormes déficit presupuestales, los excesos de la burocracia estatal y la rigidez de que adolece el Estado como empresario.

No está mal hablar de eficacia o de eficiencia, distinguiendo ambos conceptos. Pero recordemos que la eficacia, o mejor dicho lograr la eficacia es un deber de los gobernantes y un derecho de los ciudadanos.

Porque la eficacia forma parte del principio de legalidad al que se debe ajustar la Administración, de la misma manera que conforma un verdadero derecho humano, porque cabe preguntarse si lo menos que le puede exigir el ciudadano común al administrador es que obre con eficacia.

Entonces, no se trata de lograr alcanzar la eficacia, eliminando controles, suprimiendo los mecanismos de contratación administrativa, aplicando la regla de la autonomía de la voluntad propia del Derecho privado, en fin, si se produce lo que se ha dado en llamar el proceso de desadministrativización, es preferible seguir con la ineficacia, porque la ausencia de controles supone inexistencia de controles y de allí a la corrupción hay un solo paso.

La huida del Derecho administrativo no debe transformarse en

una huida del Derecho. De lo que se trata es de adecuar el Derecho administrativo a la nueva realidad, dotándolo de mayor flexibilidad, pero siempre entendiendo que el mismo configura una garantía que juega a favor del Administrador como de los ciudadanos.

CONCLUSIONES

1. Las EFS tienen, en los procesos de Reforma del Estado, uno de los desafíos más importantes, lo que requiere su atención permanente.
2. Las EFS deben tener una participación activa en dichas transformaciones, ante la importancia de las nuevas modalidades de control que deben enfrentar como consecuencia de los cambios que se registran en la estructura y funcionamiento de los órganos estatales.
3. No es técnicamente posible que las EFS deban permanecer ignoradas en los procesos de cambio, permaneciendo detrás de ellos una vez que han sido aprobados por los órganos correspondientes.
4. Las EFS deben enfrentar un desafío permanente, asumiendo un nuevo rol ante del derecho de la competencia.
5. En rigor, los cambios no afectan sólo aspectos de procedimiento dentro de los propios órganos estatales, sino que

suponen la transferencia de cometidos hasta entonces desarrollados por dichos órganos en especial en el caso de los servicios públicos, los cuales pasan a ser cumplidos a través del sector privado. La supresión de los cometidos monopólicos, requiere una respuesta nueva por parte de las EFS en sus tareas preferentemente realizadas dentro del Derecho público.

6. La existencia de una pluralidad de organismos de control dentro del Estado debe llevar a predicar su actuación coordinada tanto en forma horizontal como vertical.
7. Las EFS, como sistemas de control de máxima jerarquía dentro del ordenamiento jurídico de cada país, deben propender a que tal coordinación se haga efectiva. Por ello es necesario motivar a pensar en términos sistémicos para dar a la sociedad, alguna garantía del cumplimiento de sus derechos.
8. Las EFS deben procurar de acuerdo con sus cometidos específicos, que las transformaciones dirigidas especialmente a la transferencia de funciones, servicios, bienes, etc. al sector privado, se encuentren garantizadas por la transparencia que proviene de seguir los procedimientos de la licitación pública

como forma de selección del inversor privado.

9. En ese sentido, coincidiendo con el enfoque de la EFS de Portugal, los procedimientos de control además deben estar orientados a verificar:
 - Los impactos fiscales derivados de la utilización de la Participación Público-Privados (P.P.P.);
 - La viabilidad económico-financiera y ambiental del proyecto;
 - Los pliegos de contratación;
 - La ejecución de los contratos, con especial énfasis al alcance de las metas contractuales y la fijación de las tarifas y la contraprestación del poder público para los concesionarios;
 - el sistema de control y auditoría internos;
 - la existencia de un plan sistemático de control concomitante durante a fase de concepción y contratación y la realización de auditorías operacionales en los entes/entidades reguladoras de estas sociedades aparecen como de máxima utilidad;
 - Es necesario perseverar en la modernización del control como mecanismo de adaptación a las exigencias que un Estado cambiante demanda, todo ello a través de un control moderno, pro-activo y móvil a favor de los ciudadanos.

RECOMENDACIONES

1. Como respuesta al punto 1 de las Conclusiones, es necesario estudiar la posibilidad de crear un grupo técnico de carácter permanente en la OLACEFS dedicado a evaluar los impactos de los procesos de reforma del Estado en las competencias y atribuciones de las EFS.
2. Como respuesta al punto número 2, es imprescindible que las EFS diseñen planes de capacitación orientados también al mismo fin.
3. El derecho de la competencia supone otro desafío que es necesario examinar en el marco de las competencias de cada una de las EFS.
4. Se debe propender a instaurar instrumentos de coordinación entre todos los órganos de control a fin de obtener de ello un beneficio recíproco.

INFORME DE RELATORÍA SESIÓN TÉCNICA

En la ciudad de Bogotá, República de Colombia, el diez de octubre de dos mil ocho, se reúne el Comité Coordinador del Tema 1 “Control de las EFS con relación a las modalidades de asociación entre entidades del sector público y privado”, integrado por el Dr. Carlos Guariglia, Vicepresidente del Tri-

bunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay, en su calidad de Presidente, el Licenciado Carlos Enrique Mencos, Contralor General de la República de Guatemala, en su calidad de Moderador y el Dr. Roberto Pablo Hoyos Botero, Vicecontralor de la República de Colombia, en su calidad de Relator. Del resultado del documento inicial, las colaboraciones técnicas presentadas por las EFS de Costa Rica, Guatemala, Perú y Portugal, la ponencia base y las deliberaciones emanadas de la Sesión Técnica respectiva, se presentan las siguientes conclusiones y recomendaciones:

CONCLUSIONES

- I. Las consecuencias de la Reforma del Estado repercuten en todos los ámbitos, incluido el área del control a cargo de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), especialmente cuando algunas de las soluciones implican la transferencia de recursos públicos y funciones del Estado. Es allí donde éstas tienen uno de los desafíos más importantes, que requiere su atención permanente.
- II. La OLACEFS no ha sido ajena a las transformaciones del Estado impulsadas en los países de sus EFS miembros, especialmente poniendo énfasis en aquellos

aspectos donde el control de las finanzas públicas pudiera verse resquebrajado, de manera tal que se fortalezcan los cometidos de los órganos superiores de control.

III. En términos generales se ha constatado que en el contexto de dichas Reformas, no se hace mención a las EFS. Es tarea de las EFS sensibilizar a los poderes públicos, permitiendo que las mismas asuman un rol claramente participativo en los procesos de Reforma del Estado, ante la importancia de las nuevas modalidades de control que deben enfrentar como consecuencia de los cambios que se registran en la estructura y funcionamiento de los órganos estatales.

IV. La transferencia de competencias estatales (actividades, bienes y servicios) desde el sector público al privado ha dado nacimiento a nuevos entes reguladores; sin embargo éstos no pueden actuar como si se tratara de compartimientos estancos dentro del Estado sino que, dentro del marco de sus competencias específicas, esa pluralidad de organismos de control debe llevar a predicar su actuación coordinada tanto en forma horizontal como vertical.

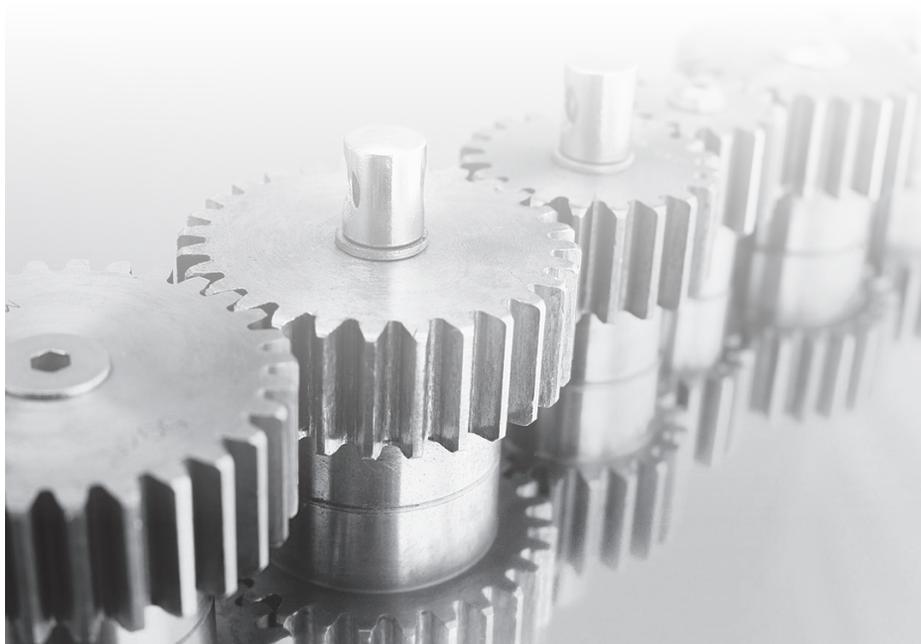
V. Las EFS, como instrumentos de control de máxima jerarquía dentro del ordenamiento jurídico de cada país, son los órganos adecuados para que dicha coordinación se haga efectiva.

RECOMENDACIONES

- I. Desarrollar procesos de sensibilización a los poderes públicos para que las EFS asuman un rol claramente participativo en los procesos de Reforma del Estado, ante la importancia de las nuevas modalidades de control que deben enfrentar como consecuencia de los cambios que se registran en la estructura y funcionamiento de los órganos estatales.
- II. Extender el control de las EFS sobre los procesos de Reforma del Estado a la entidad regulada por el Derecho privado resultante del mismo, puesto que continúa siendo gestora de recursos de naturaleza pública, y no restringir dicho control solamente a la simple verificación de la legalidad de los procedimientos que conducen a su transformación.
- III. Revisar sus regímenes jurídicos a fin de incluir o actualizar las competencias que les permitan desarrollar el control sobre las personas jurídicas de Derecho

- privado, derivadas de la asociación de entidades públicas y privadas, debiendo definir previamente, sus aspectos de transparencia de la gestión, el acceso a la información y los procedimientos de rendición de cuentas.
- IV.** Velar por que el régimen de responsabilidad financiero patrimonial aplicable a las entidades públicas se extienda también a las personas jurídicas de Derecho privado, quienes deberán responder financieramente por el mal manejo de los recursos públicos que se les transfirieron.
- V.** Considerar la necesidad de efectuar una reformulación, tanto en el ámbito interno de las EFS como en la OLACEFS, del concepto de “fondos públicos” a fin de extender el control a las entidades que actúan en régimen de Derecho privado, siempre que gestionen fondos provenientes del Estado.
- VI.** Estudiar la posibilidad de crear, al interior de la OLACEFS, un grupo técnico de carácter permanente dedicado a evaluar los impactos de los procesos de reforma del Estado en las competencias y atribuciones de las EFS.
- VII.** Diseñar, tanto en las EFS como en la OLACEFS, planes de capacitación orientados también al mismo fin.
- VIII.** Propender a instaurar instrumentos de coordinación, a nivel horizontal y vertical, entre todos los órganos de control a fin de obtener con ello un beneficio recíproco, debiendo definir asimismo un concepto sistémico del control horizontal y vertical para evitar la superposición de potencias y duplicidad de esfuerzos.
- IX.** Perseverar en la modernización del control como mecanismo de adaptación a las exigencias que un Estado cambiante demanda, todo ello a través de un control moderno, pro-activo y móvil a favor de los ciudadanos.
- X.** Procurar, de acuerdo con los cometidos específicos de cada EFS, que las transformaciones dirigidas especialmente a la transferencia de funciones, servicios, bienes, entre otros, al sector privado, se encuentren garantizadas por la transparencia que proviene de seguir los procedimientos de la licitación pública como forma de selección del inversor privado.
- XI.** Orientar los procedimientos de control a verificar:

- Los impactos fiscales derivados de la utilización de las Participaciones Público-Privados (P.P.P.);
- La viabilidad económico-financiera y ambiental del proyecto;
- Los pliegos de contratación;
- La ejecución de los contratos, con especial énfasis al alcance de las metas contractuales y la fijación de las tarifas y la contraprestación del poder público para los concesionarios;
- El sistema de control y auditoría internos;
- La existencia de un plan sistemático de control concomitante durante la fase de concepción y contratación y la realización de auditorías operacionales en los entes/entidades reguladoras de estas sociedades aparecen como de máxima utilidad.



CAPITAL INTELECTUAL EN LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (EFS)*

Contraloría General de la República de Bolivia

PRESENTACIÓN

La XVII Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), realizada en la ciudad de Santo Domingo, República Dominicana, el 6 de octubre de 2007, aprobó como segundo tema técnico a ser abordado en la sesión plenaria técnica de su próxima reunión correspondiente al año 2008, relacionado al *Capital Intelectual en las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)*.

Con este trabajo se pretende iniciar una discusión sobre el capital intelectual o la gestión del conocimiento que debería desarrollarse y sostenerse en las entidades miembros de OLACEFS, con la finalidad de prepararnos para un futuro con mayor eficiencia y eficacia.

Presentamos las opiniones de expertos en el tema para implementar técnicas que nos llevarán a cultivar y mantener el capital intelectual entre los recursos humanos de nuestras entidades, puesto que se constituye en un activo intangible, volátil y difícil de concretar y retener.

* Ponencia base elaborada por la Contraloría General de la República de Bolivia, Coordinador del Tema II, con Motivo de la XVIII Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Bogotá, Colombia. Octubre 2008.

Se procura contar entre todas las EFS de América Latina y el Caribe con un lenguaje uniforme y estandarizado para conseguir el propósito que nos lleva a estudiar este tema, cual es el de desarrollar el capital intelectual y mantenerlo para brindar a las entidades públicas, Congreso y Poder Ejecutivo, nuestra auditorías, evaluaciones, capacitación a funcionarios públicos en forma apropiada y de acuerdo con las exigencias de la sociedad de cada uno de nuestros países. Esto conlleva a una constante actualización y sobre todo que estos conocimientos adquiridos se repliquen en los productos que procesamos y en las actividades que desarrollamos en cumplimiento de nuestros mandatos y atribuciones.

Estamos seguros, que en todas las EFS de nuestros países se están haciendo esfuerzos para contar con capital intelectual en las diferentes áreas, a través de capacitaciones e intercambio de experiencias a nivel nacional e internacionales; pero es importante que esas prácticas sean discutidas entre todos nosotros para tomar medidas técnicas y políticas institucionales que conlleven a una implementación de las teorías que aquí estudiaremos para una mejor gestión de fiscalización de los recursos del Estado que las entidades públicas manejan, y sobre todo, apoyar a que estas entidades inviertan con eficacia, eficiencia y economía en planes, programas y proyectos que contribuyan al mejoramiento del nivel de vida de los ciudadanos de nuestras naciones.

JUSTIFICACIÓN

En los últimos años, el capital intelectual y la gestión del conocimiento de las organizaciones han ocupado el interés de investigadores, directores de empresas e instituciones en general. Importantes esfuerzos se están llevando a cabo para conceptualizar y estructurar corrientes de pensamiento que permitan una comprensión más holística del tema. No obstante, aún persiste cierta confusión sobre cómo instrumentar dichos conceptos y modelos y cómo hacerlos útiles para la toma de decisiones cotidianas de las organizaciones.

El término *Capital Intelectual* en la actualidad causa mucha controversia y como todo planteamiento teórico tiene corrientes opuestas que dan más valor a los activos tangibles de una organización que a los activos intangibles porque consideran que estos últimos no se pueden medir con la misma facilidad que los primeros.

Sin embargo desde hace un tiempo a la actualidad, las organizaciones se dieron cuenta de que sus activos físicos y financieros no tienen la capacidad de generar ventajas competitivas sostenibles en el tiempo y dan más importancia a los “Activos Intangibles” que son los que aportan verdadero valor a las organizaciones.

En el marco de una nueva sociedad basada en la información y el cono-

El término *Capital Intelectual* en la actualidad causa mucha controversia y como todo planteamiento teórico tiene corrientes opuestas que dan más valor a los activos tangibles de una organización que a los activos intangibles porque consideran que estos últimos no se pueden medir con la misma facilidad que los primeros.

cimiento, se plantea la necesidad de concebir comportamientos nuevos y procesos de cambio en las actividades productivas de los agentes sociales que la componen.

En este proceso, el papel de la Administración Pública o en el caso de las EFS, es fundamental, tanto en lo que se refiere a su adaptación a la Sociedad de la Información para mejorar su función y su eficacia en el “nuevo espacio público basado en conocimiento”, como en lo relativo a desarrollar una iniciativa estratégica que potencie el Capital Intelectual poseído y mejorar o incrementar el valor futuro de los activos intangibles que puedan tener en la actualidad.

ANTECEDENTES

En este nuevo milenio, la información y el conocimiento tienen primacía en la sociedad. Ello ha llevado

a cambios sustanciales en la forma de entender la realidad. La dirección estratégica se enfrenta también, al reto de gestionar el conocimiento de las organizaciones, por lo cual la investigación en esta área ha dado un giro importante hacia el estudio de los intangibles, y a su impacto en la obtención de ventaja competitiva sostenida, pues aunque se ha reconocido desde hace tiempo que la prosperidad económica descansa en el conocimiento y su aplicación útil, es relativamente nuevo el énfasis en éste último.

El interés por estudiar los intangibles, también denominado capital intelectual, surge del valor estratégico de los mismos, enfatizado en los trabajos de diversos académicos.

En 1987, Itami y Roelh¹ llamaron la atención sobre la primacía de los intangibles, en la generación de rentas; en 1996 López Sintas, citando a

¹ Itami, H. y Roelh, T. W. (1987): *Mobilizing invisible Assets*, Harvard University Press, Cambridge

estos autores, resalta la importancia de los activos intangibles, como cultura empresarial, conocimiento acumulado sobre el comportamiento del consumidor, nombre comercial y reputación (por nombrar unos cuantos) como determinantes de la ventaja competitiva en las empresas.

Por su parte, Hall (1992, 1993) y Teece (1998) abordaron la relevancia de los intangibles en la generación de ventaja, pues aunque estos recursos suelen permanecer invisibles a la información contable, debido a la dificultad para identificarlos y valorarlos, son, sin embargo, los que crean mayor valor; de allí que la diferencia entre el valor contable y el valor de mercado de algunas empresas sea tan importante.

A partir de estos trabajos pioneros, cobra interés el estudio sobre la medición de los intangibles, a fin de establecer unidades de medida homogéneas (como en el caso de los activos tangibles), fáciles de interpretar y cuya información sirva de herramienta de gestión para la toma de decisiones.

Debe quedar claro que los modelos de medición de intangibles son complementarios al sistema contable existente, y no pretenden en manera alguna reemplazarlos; lo que buscan es diseñar indicadores del crecimiento de estos activos, de su rotación

o renovación, y ratios que midan la eficiencia de su uso y el riesgo de su pérdida.

OBJETIVOS

- Gestionar el conocimiento y el capital intelectual en las Entidades de Fiscalización Superior de América Latina y el Caribe, para adaptarse a un nuevo paradigma institucional en el que el valor del conocimiento y los activos intangibles se conviertan en la fuente de ventaja competitiva. En este sentido, se define un contexto de gestión pública que obliga a las instituciones a redefinir su papel en la sociedad del conocimiento y en consecuencia redefinir su función como agentes de servicio público.
- Compatibilizar una técnica y metodología para lograr implementar procesos de aprendizaje organizativo como medio para asegurar la correcta asimilación de conocimientos claves, indispensables para la agregación de valor.
- Sentar las bases para estandarizar las mediciones, monitoreos o evaluaciones respectivas a nivel de las EFS.

CAPITAL INTELECTUAL

El concepto *Capital Intelectual*, ha adquirido alta relevancia entre las nuevas contribuciones en la gestión

de organizaciones y sus explicaciones más notorias provienen de la década de los noventa, donde opiniones planteadas de manera diferente llevaban a convergencias como las siguientes:

Edvinsson (1996) presenta el Concepto de Capital Intelectual mediante la utilización de la siguiente metáfora: “Una corporación es como un árbol. Hay una parte que es visible (las frutas) y una parte que está oculta (las raíces). Si solamente te preocupas por las frutas, el árbol puede morir. Para que el árbol crezca y continúe dando frutos, será necesario que las raíces estén sanas y nutridas. Esto es válido para las empresas: si sólo nos concentramos en los frutos (los resultados financieros) e ignoramos los valores escondidos, la compañía no subsistirá en el largo plazo”.

El capital individual se divide en:

- Capital Humano.
- Capital Estructural.
- Capital Clientela.
- Capital Organizacional.
 - Capital Innovación.
 - Capital Proceso.

Brooking (1997), “con el término capital intelectual se hace referencia a la combinación de activos inmateriales que permiten funcionar a la empresa”; puede dividirse en cuatro categorías:

- Activos de mercado (potencial derivado de los bienes inmatéria-

les que guardan relación con el mercado).

- Activos de propiedad intelectual (*know-how*, secretos de fabricación, *copyright*, patentes, derechos de diseño, marcas de fábrica y servicios).
- Activos centrados en el individuo (calificaciones que conforman al hombre y que hacen que sea lo que es).
- Activos de infraestructura (tecnologías, metodologías y procesos que hacen posible el funcionamiento de la organización).

Steward (1997), define el Capital Intelectual como material intelectual, conocimiento, información, propiedad intelectual, experiencia, que puede utilizarse para crear valor. Es fuerza cerebral colectiva. Es difícil de identificar y aún más de distribuir eficazmente. Pero quien lo encuentra y lo explota, triunfa. El mismo autor afirma que en la nueva era, la riqueza es producto del conocimiento. Éste y la información se han convertido en las materias primas fundamentales de la economía y sus productos más importantes. Para este autor el capital humano se divide en:

- Capital Humano.
- Capital Estructural.
- Capital Cliente.

El Capital Intelectual lo podemos definir como el conjunto de Activos Intangibles de una organización

que, pese a no estar reflejados en los estados contables tradicionales, en la actualidad genera valor o tiene potencial de generarlo en el futuro (Euroforum, 1998); que dice que el capital intelectual se compone de:

- Capital Humano.
- Capital Estructural:
 - Capital tecnológico.
 - Capital de negocio.
 - Capital organizativo.
- Capital Relacional².

Esta clasificación la explicaremos de forma general. Se entiende por capital humano al conjunto de conocimientos, habilidades, educación, experiencia, formación, competencia individual que poseen las personas y particularmente los equipos de trabajo, así como su capacidad de aprender y crear. Este capital no se convierte en propiedad de la organización.

El capital estructural está conformado por la infraestructura que incorpora, forma y sostiene el capital humano y sirve de soporte para lograr la optimización de su rendimiento y consecuentemente del rendimiento empresarial, este último como propiedad de la organización. Se incluyen activos de propiedad intelectual como bases de datos, sistemas administrativos, procedimientos y tareas.

Por su parte, el capital relacional esta referido al grado de relación que tiene la organización con terceros y las percepciones que éstos tienen con la misma; como por ejemplo imagen de marca, lealtad y satisfacción de los clientes y acuerdos con proveedores, entre otros.

Viedma (1998)³, decía: “Vamos a exponer brevemente cuál es el estado del arte en la actualidad en los modelos de gestión de las “*Core Competencies*” o del capital intelectual”. En el mundo supercompetitivo actual en que vivimos, caracterizado por un progreso vertiginoso en las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones, los activos más valiosos de las empresas ya no son los activos tangibles tales como la maquinaria, los edificios, las instalaciones, los “stocks” y los depósitos en los bancos, sino los activos intangibles que tienen su origen en los conocimientos, habilidades, valores y actitudes de las personas que forman parte del núcleo estable de la empresa. A estos activos intangibles se les denomina Capital Intelectual y comprenden todos aquellos conocimientos tácitos o explícitos que generan valor económico para la empresa. Véase al cuadro siguiente:

² Tomado de: http://www.gestiondelconocimiento.com/conceptos_capitalintelectual.htm

³ Viedma Martí, José M. (2000). La gestión del conocimiento y del capital intelectual. En: <http://www.gestiondelconocimiento.com/>

MONITOREO DE ACTIVOS INTANGIBLES⁴

Equilibrio (valor en libros)	Activos Intangibles (Valoración de Stock)		
	Estructura Externa (Cartera de clientes y relaciones con terceros)	Estructura Interna (La organización: Comercial, estructura legal, sistemas de dirección y gestión, actitudes, investigación & Desarrollo, Software)	Competencia Individual (Educación, Experiencia)
Activos tangibles menos debitos visibles Activos Intangibles (Valoración de Stock)			

a) Activos de competencia individual. Se refieren a la educación, experiencia, *know-how*, conocimientos, habilidades, valores y actitudes de las personas que trabajan en la empresa. No son propiedad de la empresa. La empresa contrata el uso de estos activos con sus trabajadores. Los trabajadores al marcharse a casa se llevan consigo estos activos. A este conjunto de activos se les denomina también Capital Humano.

b) Activos de estructura interna. Se refieren a la estructura organizativa formal e informal, a los métodos y procedimientos de trabajo, al software, a las bases de datos, a la I+D (investigación y desarrollo), a los sistemas de dirección y gestión, y a la cultura de la empresa. Estos activos son propiedad de la

empresa y algunos de ellos pueden protegerse legalmente (patentes, propiedad intelectual, etc.).

c) Activos de estructura externa. Se refieren a la cartera de clientes que recibe el nombre de fondo de comercio, a las relaciones con los proveedores, bancos y accionistas, a los acuerdos de cooperación y alianzas estratégicas, tecnológicas, de producción y comerciales, a las marcas comerciales y a la imagen de la empresa. Estos activos son propiedad de la empresa y algunos de ellos pueden protegerse legalmente (marcas comerciales, etc.).

Siendo el capital intelectual la principal fuente de riqueza de nuestras empresas es totalmente lógico que la dirección de las mismas preste

⁴ Sveiby, Karl Erik. (1997). *the new organizational wealth: managing & measuring knowledge-based assets*. Berret-Koehler.

una atención especial a la gestión eficaz de dicho capital intelectual. Así pues la capacidad de identificar, auditar, medir, renovar, incrementar y en definitiva gestionar estos activos intelectuales es un factor determinante en el éxito de las empresas de nuestro tiempo. La agrupación de los activos intangibles es los que forma el denominado “capital intelectual” que es el conocimiento intelectual de una organización, vale decir la información intangible que posee y que puede producir valor⁵.

El Banco Mundial a través de determinados esquemas de medición, ha calculado que los 29 países que concentran el 80% de la riqueza total del planeta deben su bienestar, en un 67 % al capital intelectual, en un 17 % al capital natural y en un 16 % a su capital productivo⁶. No sería apropiado dejar de lado algunos modelos que intentan valorar el capital intelectual, para lo cual volvemos a apoyarnos en Javier Gil Antelo que dice al respecto:

El *Cuadro de Mando Integral* de Norton y Kaplan es un sistema de gestión de información estratégica que integra los activos intangibles con los resultados financieros a través de indicadores que representan la estrategia desde cuatro perspectivas: financiera, clien-

tes, procesos internos, y aprendizaje y crecimiento.

El *Navegador* de Skandia, pionero en el mundo en el estudio de los componentes del Capital Intelectual; tiene como principal característica que está compuesto por áreas de eventual potenciación y mejora donde se encuentran los factores claves para el éxito en una determinada organización.

El modelo *Meritum*, es una herramienta flexible que permite identificar, caracterizar y medir los intangibles en la empresa. Los intangibles se encuentran agrupados en cuatro categorías: recursos humanos, clientes, tecnología y procesos, y tienen un conjunto de indicadores en cada una de estas áreas que les permite realizar como una especie de auditoría de información⁷.

El tratamiento del capital intelectual, es sin lugar a equivocarse un tema de la alta relevancia en las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), razón por la que se ha seleccionado como tema de análisis la XVIII Asamblea de la OLACEFS, es por ello que tomando de quienes están en contacto permanente con este tema, se ha incorporado la siguiente propuesta del autor ya citado Javier Gil

⁵ Ibidem. Viedma, pág. 5.

⁶ Gil Antelo, Javier (2008). Capital intelectual: conceptos y su valoración. Buenos Aires.

⁷ Ibidem. Gil pág. 3



Antelo para dejar una herramienta que permita valorar el capital intelectual de nuestras organizaciones, identificando primero las variables a ser medidas y paso siguiente definiendo los indicadores capaces de reflejar el valor de dichos elementos. Para este propósito mostramos el procedimiento para valorar el capital intelectual en una organización⁸:

- a. **Determinación del inductor de valor:** identifica los factores que actúan como gatillo o palanca para la agregación o destrucción de valor en las organizaciones, en cada una de las dimensiones o bloques tradicionales.
- b. **Desarrollo de un sistema de indicadores:** donde cada uno

de los inductores de valor en que se descomponen las dimensiones o bloques, se hacen corresponder con indicadores (financieros o no financieros) relevantes, susceptibles de medición.

- c. **Desarrollo de herramientas de medición para los indicadores:** debe determinarse la forma de medición de los indicadores, vale decir, la manera de calcularlos con fórmula cuando se cuantifican (modalidad de preferencia) o por encuesta cuando la valoración es cualitativa.
- d. **Valoración del capital intelectual:** que permite determinar el impacto de cada indicador y

⁸ Ibidem. Gil pág. 5

de cada dimensión dentro de la valoración del capital intelectual de la organización. Se deben ponderar las dimensiones y sus indicadores dentro del valor total, luego determinar los gastos o inversiones en cada dimensión, para finalmente determinar el valor por la fórmula de Edvinsson y Malone.

Valor del CI	=	C^i
Donde: CI	=	Valor del capital intelectual en unidades monetarias
C	=	Inversión en Capital Intelectual
i	=	Coefficiente de eficiencia con que la organización está utilizando el capital

- e. **Gestión del capital intelectual:** desarrollado e implantado el sistema de medición, la organización debe analizar los resultados internamente. Se trata de conocer los niveles óptimos a los que quiere llegar con cada recurso intangible crítico, por tanto, el objetivo de esta etapa es evaluar si la estrategia de generación de valor de la organización y el impacto de dicha estrategia en el retorno de la inversión realizada en los activos del conocimiento o de “capital intelectual” está alcanzando los resultados esperados.

La cuantificación del capital intelectual sigue siendo un tema no resuelto, pese a su importancia y la

preocupación que ha generado, dado el gran valor agregado que incorpora en los productos y sobre todo en los servicios que ofrece una organización.

LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO Y LA GESTIÓN DEL CAPITAL INTELECTUAL

La gestión del conocimiento (*KM Knowledge Management*) y la gestión del capital intelectual (*ICM Intellectual Capital Management*), son conceptos que muchas veces se confunden y sus contenidos en parte se superponen; sin embargo, existen diferencias esenciales de enfoque entre ambas, lo cual intentaremos clarificar apoyándonos nuevamente en J.M. Viedma que explica:

“La gestión del Capital Intelectual, (ICM), se concentra básicamente en crear, conseguir y gestionar eficazmente todos aquellos activos intelectuales necesarios para conseguir los objetivos de la empresa y llevar a término con éxito sus estrategias. Es, por lo tanto, una gestión de los activos intelectuales desde un punto de vista gerencial o estratégico.

La gestión del conocimiento (KM) por otro lado se refiere más bien a los aspectos tácticos y operacionales. Es también más detallada y se centra en facilitar y gestionar las actividades relacionadas con el conocimiento tales como su creación, captura, transformación y uso. Su función consiste en planificar, poner en marcha, operar

y controlar todas las actividades y programas relacionados con el conocimiento, que requiere una gestión eficaz del capital intelectual.

Tanto la gestión del capital intelectual como la gestión del conocimiento son de hecho la piedra angular del paradigma de empresa u organización excelente, triunfadora del siglo XXI⁹.”

GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO Y CAPITAL INTELECTUAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los estudiosos de las ciencias administrativas han coincidido en manifestar que las características propias de la sociedad actual marcan dos conceptos estrechamente relacionados: el conocimiento y las ventajas competitivas. Es en este sentido que podemos citar a Laurence Prusak (Director de Knowledge Management en I.B.M.) que dice “que la fuente principal de ventajas competitivas de una empresa reside fundamentalmente en sus conocimientos, o más concretamente en lo que sabe, en cómo usa lo que sabe y en su capacidad de aprender cosas nuevas. De este modo y en conexión con esta especial relevancia del conocimiento, la sociedad actual también recibe el nombre de sociedad del conocimiento¹⁰.”

Por su parte Peter Drucker ha manifestado “El valor se crea hoy por la productividad y por la innovación, ambas aplicaciones del conocimiento del trabajo. Los grupos sociales dominantes de la sociedad de conocimiento serán los trabajadores de conocimiento - ejecutivos instruidos que deben asignar sus conocimientos a usos productivos-... los profesionales de conocimiento y los trabajadores de conocimiento.

Lo que hoy consideramos conocimiento es necesariamente altamente especializado. Lo que hoy consideramos conocimiento se prueba a sí mismo en la acción. Lo que entendemos por conocimiento es información eficaz en la acción, información enfocada en los resultados. Los resultados están por fuera de la persona, en la sociedad y la economía, o en el progreso del conocimiento mismo. Esta mudanza de conocimiento a conocimientos, le ha dado al conocimiento el poder de crear una nueva sociedad. Pero esta sociedad tiene que estructurarse sobre la base de que el conocimiento sea especializado y las personas instruidas sean especialistas. Esto les da su poder. Pero también plantea cuestiones básicas – de valores, de visión, de creencias- es decir, de todas las cosas que mantiene unida a la sociedad y le dan sentido a la vida. Pero hoy una cosa que sí podemos

⁹ Ididem. Viedma, pág. 1

¹⁰ Ibidem. Viedma, pág. 6

predecir: el cambio más grande será en el conocimiento; en su forma y en su contenido; en su significado; en su responsabilidad; y en lo que significa ser una persona educada¹¹.”

Lo anterior nos permite afirmar que los conocimientos que las organizaciones pueden acumular son definitivamente la fuente de sus ventajas competitivas sostenibles, aclarando que estamos haciendo referencia a aquel conocimiento que contribuye a generar valor económico. J.M. Viedma afirma, “Si la palabra conocimiento se toma en un sentido amplio y abarca por lo tanto aparte de los conocimientos propiamente dichos, habilidades, experiencia, valores, actitudes, *know-how*, etc., nos encontramos con que la frase conocimientos esenciales es equivalente a competencias nucleares o en inglés *Core Competencies*. Al mismo tiempo como los conocimientos esenciales o competencias nucleares generan valor económico para la empresa se pueden considerar desde una perspectiva contable financiera como activos intangibles, activos intelectuales o capital intelectual¹².”

La Teoría de Recursos y Capacidades¹³ procede del ámbito académico (se desarrolla en los años 80) y viene a ser la precursora de la Gestión del Conocimiento (años 90), concepto mucho más ligado a la práctica empresarial. Partiendo del modelo de las cinco fuerzas de Michael Porter¹⁴, herramienta fundamental para entender el entorno competitivo y los vectores que desde el exterior (competidores potenciales, productos sustitutos, proveedores, compradores y competidores en la industria) influyen en las empresas de un mismo sector, el análisis estratégico ha intentado investigar por qué dentro de un mismo sector se producen diferencias en el desempeño de las organizaciones. Por esta razón, el estudio de la estrategia avanzó hacia el paradigma de la estrategia basada en los recursos y capacidades que se poseen (enfoque interno), o los que se deben adquirir para poder competir. En definitiva, se pasa de un enfoque exterior a uno interior a la hora de fundamentar la creación de ventajas competitivas.

La Teoría de Recursos enlaza completamente con los conceptos asociados a la Gestión del Conoci-

¹¹ Drucker, Peter F. (1994). *La sociedad post capitalista*. Grupo Editorial Norma. Págs. 8, 52 y 238

¹² *Ibidem*. Drucker, pág. 2.

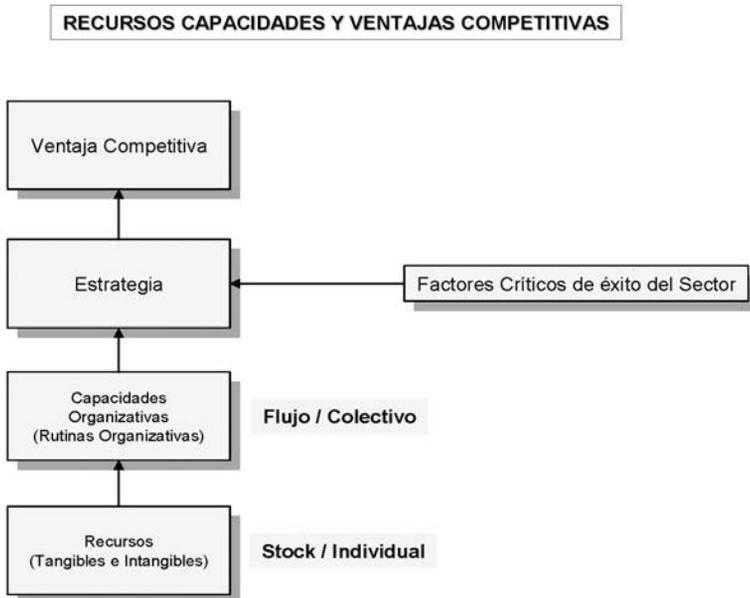
¹³ Grant, R.M. (1991). *The Resource-based theory of competitive advantage: implications for strategy formulation*. California Management Review.

¹⁴ Porter, M. (1982) *Estrategia Competitiva*. CECSA. México.

miento. Ambos enfoques se centran en la generación de capacidades distintivas (también llamadas competencias fundamentales) a largo plazo. La realidad es que esas capacidades distintivas se basan en recursos y capacidades de carácter intangible.

Para que los recursos de una empresa sean realmente útiles

deben ser adecuadamente combinados y gestionados para generar una capacidad. Así, podemos considerar que una capacidad organizativa es la habilidad de una empresa para llevar a cabo una actividad concreta (en grupo). La relación entre recursos, capacidades, estrategia y ventaja competitiva queda reflejada en la figura siguiente:



Gráficos: Recursos, capacidades y ventajas competitivas. Fuente: Grant (1996)

Desde su concepción inicial las Administraciones Públicas o para nosotros las EFS, representan una realidad sistémica dentro de un contexto, vinculando su legitimidad a su capacidad de adaptación al medio y de creación de ciertas condiciones “ambientales”. De esta forma, la Administración se define como “herramienta de la que se dotan los Estados modernos para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, asegurar el cumplimiento de sus obligaciones cívicas y facilitar la prestación de servicios básicos de una sociedad del bienestar. Actúan, pues, como interfaces entre el poder político, el mundo económico y la sociedad civil. Por ello, se ven afectadas por los cambios, reorientaciones o evoluciones que se producen en cualquiera de los extremos de esas relaciones¹⁵.

En este sentido, y debido a determinadas características organizativas (estructura demasiado piramidal, excesiva burocracia, etc.), el rol de la Administración Pública ha sido asociado durante décadas con la idea de rigidez y estancamiento en unos moldes de actuación obsoletos. No obstante, a pesar de esta lentitud en sus procesos de cambio, la acción pública ha venido experimentando ciertas modificacio-

nes con el propósito de su adaptación al entorno, realizando la importancia de servicio al usuario (cliente).

Derivado de este nuevo planteamiento del “cliente”, aparecen elementos clave para el desarrollo de nuevos sistemas de gestión orientados a la satisfacción del cliente, a saber, la cultura organizativa, el *empowerment* del empleado público, la autoevaluación, la gestión del conocimiento y del capital intelectual, etc. En esta línea se articula la iniciativa relacionada con la creación de una Administración “inteligente” basada en la capacidad de adaptación al nuevo orden global y en línea con la creación de actitudes e instrumentos que permitan los necesarios grados de flexibilidad organizativa¹⁶.

Dentro de este enfoque de modernización, la trascendencia de estos nuevos planteamientos está influyendo en la elaboración de directrices y recomendaciones dentro de estructuras como la OLACEFS promoviendo una línea de acción encaminada a la implementación de sistemas de calidad organizativa, con el objetivo de potenciar las labores de intercambio de experiencias y buenas prácticas en gestión pública entre los diferentes países miembros.

¹⁵ Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) (2000): Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos. MAP, Madrid.

¹⁶ Díaz, A. (1998) Sistema municipal de gestión de calidad. La aplicación de los modelos de calidad a la gestión pública. Gestión y análisis de Políticas Públicas.

En este sentido, se debe realizar la diferenciación administrativa con el fin de adaptar y aplicar las estructuras y valores organizativos adecuados a la realidad de cada organismo, ya que las entidades que tienen entre sus cometidos los aspectos de gestión y contacto con el “ciudadano-cliente” necesitan de un matiz de cambio distinto a las entidades puramente reguladoras.

Para configurar los enfoques organizativos adecuados es necesario plantear una reflexión sobre la utilidad y funciones que legitiman la presencia de las unidades administrativas analizando su volumen, objetivos, procedimientos, descripción de puestos de trabajo y contenidos, necesidades de información, formación, responsabilidades, etc.

De ahí el uso de técnicas como la gestión de la calidad total (Modelo EFQM), la valorización del capital intelectual y el conocimiento (*Skandia Navigator*, *Balanced Scorecard*, etc.) que tratan de potenciar metodologías de gestión integrales, considerando tanto los activos tangibles como los intangibles¹⁷.

La Gestión del Conocimiento es, en definitiva, la gestión de los activos intangibles que generan valor para la organización. La ma-

yoría de estos intangibles tienen que ver con procesos relacionados de una u otra forma con la captación, estructuración y transmisión de conocimiento. Por lo tanto, la Gestión del Conocimiento tiene en el aprendizaje organizacional su principal herramienta. La Gestión del Conocimiento es un concepto dinámico o de flujo.

EXPERIENCIA EN OTRAS EFS

Como concepto la Gestión de Conocimiento recientemente se ha incorporado en algunas Entidades de Fiscalización Superior miembros de la OLACEFS, pero, sin embargo, en la práctica se venían realizando procesos de aprendizaje organizacional, concebidos como medio para asegurar la construcción colectiva y sistemática de nuevo conocimiento, como es el caso de Colombia y Costa Rica.

En el caso de la **Contraloría General de la República de Costa Rica**, se encuentra en Proceso de emisión un Manual General de Fiscalización Integral basado en la cadena de valor, que será el instrumento normativo de mayor jerarquía en lo relativo a la regulación y descripción, de forma general, de los procesos que deben aplicarse en la CGR.

¹⁷ Edvinsson, L. (1996) Knowledge Management at Skandia, in the Knowledge Challenge Conference, MU Brussel

Para Costa Rica los procesos primarios o esenciales de gestión deben engranarse en lo que se denomina una cadena de valor, así también los procesos de apoyo los cuales están al servicio de los primeros. Estos procesos se agrupan en tres macro procesos, sean Gobierno Corporativo, Gestión del Conocimiento y Gestión de Recursos.

En lo referente a Gestión de Conocimiento, se procura adquirir, transferir y potenciar el conocimiento y la información con base en el aprendizaje individual y colectivo, a través del desarrollo del potencial humano y de las tecnologías de información y comunicación. Su objetivo es aprovechar el conocimiento organizacional para mejorar los productos y servicios de los procesos de fiscalización integral. Dentro de este macroproceso, existe el proceso de Gestión del Aprendizaje Organizacional, que consiste en las actividades para procurar la transferencia del conocimiento a sus funcionarios.

En el caso de la **Contraloría General de la República de Colombia**, se ha construido en forma colectiva la Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Audite, herramienta informática que recopila y sistematiza las Normas Nacionales de Auditoría Gubernamental, acompañadas de todas las pautas y orientaciones que debe observar el Auditor de la Entidad.

Otro ejemplo fue la construcción de los contenidos académicos de la Escuela de Educación Virtual, igualmente en forma colectiva, lo que ha de permitir condensar el conocimiento institucional de las principales áreas misionales en forma de cursos de carácter curricular, con el objetivo de formar a los profesionales de las áreas de Auditoría Gubernamental, Análisis Macroeconómico e Investigación en Responsabilidad Fiscal. Este proceso permite, a través de las sucesivas réplicas de cada asignatura, repensar conjuntamente desde el espacio académico el quehacer institucional, reflexionar sobre los aspectos que ofrecen ventajas o riesgos y proponer acciones pertinentes.

Siguiendo con Colombia, en el marco de su Política de Gestión del Talento Humano, adoptada durante el presente año, la Gestión del Conocimiento se ha establecido como una de las cuatro áreas transversales que conforman dicha Política. Esta área se complementa y retroalimenta con las áreas restantes (Promoción del Desarrollo Personal, Promoción del Desarrollo Profesional y Gestión de Equipos Productivos) y en ella se busca agrupar, sistematizar y potencializar los esfuerzos institucionales que en este campo se vienen realizando de tiempo atrás de manera un tanto dispersa.

Por su parte el Ministerio de Auditoría y Control de Cuba, tiene como uno

de sus desafíos el empleo racional y la máxima utilización de los recursos humanos, o sea la potencialización y el mejoramiento sostenido por casi cinco décadas del capital humano. Siendo parte integral de la gestión del capital humano, su planificación y preservación; la optimización de su empleabilidad y organización del trabajo, propiciando esto un mayor incremento en la productividad de la jornada laboral y la reducción de los costos.

En Cuba recientemente se aprobó un sistema de normas para la gestión del capital humano que propician su desarrollo, potencialización y mejoramiento continuo, lo integran:

- NC-3000 – Sistema de Gestión Integrada de Capital Humano – Vocabulario.
- NC-3001 – Sistema de Gestión Integrada de Capital Humano – Requisitos.
- NC-3002 – Sistema de Gestión Integrada de Capital Humano – Implementación.

Estas normas constituyen una referencia y una herramienta para el trabajo en la Gestión del Capital Humano. Son compatibles con las ISO 9000 y 14000.

En la Contraloría General de la República de Bolivia se están haciendo esfuerzos para capacitar a los funcionarios públicos de la en-

tidad, pero todavía no se tiene una metodología propia para ejecutar ese conocimiento y realizar las mediciones respectivas.

No obstante a través del Centro Nacional de Capacitación (CENCAP) dependiente de nuestra entidad se realiza la capacitación de los funcionarios públicos bolivianos en los temas de administración y control gubernamental, así como la planificación, proyectos de inversión pública y otros que tienen que ver con la mejora del sector público de Bolivia.

Asimismo, este año hemos arrancado con especialización, diplomados y maestrías en administración pública y control gubernamental, no sólo para funcionarios de nuestra entidad sino también para quienes forman parte de las unidades de auditoría interna de las entidades del sector público.

CONCLUSIONES

En virtud de todo el contenido técnico desarrollado y de las experiencias de algunos países que están trabajando en el tema de capital intelectual, planteamos las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- La gestión de activos intangibles en una organización contribuye directamente al desarrollo de un país especialmente en las Entidades Fiscalizadoras Superiores, puesto que la fiscalización

de los recursos del Estado y el apoyo en la mejora de la gestión pública, son fundamentales para contribuir a elevar los estándares y lograr de esta manera, el mejoramiento del nivel de vida de la población en su conjunto.

- Por lo que se hace necesario cuestionar ¿qué servicios espera el ciudadano?, ¿cómo pasar de una organización que administra recursos públicos, centrada en la optimización de los mismos, a una organización orientada al nuevo espacio de actuación y de interrelación con los distintos agentes sociales?
- Para lograr que el capital intelectual, denominada activo intangible, sea aprovechado en su máxima proporción en las EFS, es importante la discusión sobre el tema entre todos los interesados y sobre todo la utilización de una técnica y metodología estandarizada para así poder medir su eficacia de implantación y luego exista un intercambio de experiencias con la finalidad de ir perfeccionando este tema.
- La gestión del capital intelectual debe estar vinculada a los procesos de aprendizaje organizativo como medio para asegurar la correcta asimilación de conocimientos claves, indispensables

para la agregación de valor. Su marco de reflexión es la Administración Pública y en particular las Entidades de Fiscalización Superior (EFS).

- La temática del capital intelectual en nuestras Entidades Fiscalizadoras Superiores, debe ser una preocupación permanente y aunque existan diferencias entre cada una de nuestras organizaciones sobre cómo aprobemos el mismo; debemos intercambiar conocimientos y experiencias para que fortalezcamos y modernicemos nuestras EFS y así podamos contribuir en mayor medida a la mejora de la gestión pública en nuestros países.

RECOMENDACIONES

- Identificar los perfiles de puestos que se requieren para llevar a cabo la estrategia de la Institución.
- Generar el compromiso y responsabilidad del nivel gerencial para identificar los conocimientos requeridos y competencias para el desarrollo de los diversos proyectos.
- Orientar la remuneración e incentivos a promover el desarrollo de competencias que requiere la organización.

- Contar con registros actualizados de competencias, habilidades y conocimientos que tienen los funcionarios, de tal manera que participen en los proyectos adecuados a su formación.
- Adoptar sistemas de Gestión del Talento Humano que involucren procesos claros e idóneos de selección de personal, dirigidos a vincular a las Entidades Fiscalizadoras Superiores, a profesionales de altas calidades académicas y con perfiles competenciales apropiados para el ejercicio proactivo, reflexivo y propositivo de sus funciones como servidores públicos. Esta política debe involucrar, además, aspectos que promuevan el crecimiento personal y profesional de dichos funcionarios, su constante actualización técnica y su motivación para que su permanencia en la Entidad sea duradera y productiva, y para que encuentren una plena identificación entre su proyecto de realización personal y el cumplimiento de los objetivos institucionales.
- Adoptar esquemas participativos para la gestión de los proyectos institucionales estratégicos. Estos esquemas deben involucrar la discusión colectiva de las visiones de futuro, el análisis conjunto de los desafíos de la organización y propiciar el trabajo colaborativo para el cumplimiento de los objetivos. Guiado adecuadamente, este tipo de procesos crean masa crítica en las instituciones, generan comunidad, fortalecen el compromiso individual y colectivo y logran poner en común, problemas que de otra manera se continuarían afrontando de manera aislada, dispersa e inconexa. La documentación y el seguimiento de estos procesos, contribuye enormemente a la creación de memoria institucional, uno de los factores fundamentales para el aprendizaje organizacional.
- Identificar a los funcionarios que ejercen algún grado de liderazgo técnico en la institución, promover sus acciones de producción intelectual y procurar su vinculación, desde la óptica académica, incluso más allá de su jubilación, para contribuir a la formación de las nuevas generaciones de funcionarios. Sin lugar a dudas, un adecuado equilibrio entre experiencia e innovación, es condición indispensable para que las organizaciones afronten exitosamente los retos que plantea la adaptación al entorno, las demandas sociales y la competencia, las Entidades Fiscalizadoras Superiores no son la excepción.
- Por otro lado, también se debe realizar los mayores esfuerzos posibles para que no exista fuga de capital intelectual entre los recursos humanos que han sido

capacitados y entrenados para realizar trabajos específicos, tomando en cuenta la dificultad que existe en nuestros países para lograr formar idóneamente a los técnicos y ejecutivos de nuestras entidades.

Queremos agradecer las contribuciones y comentarios de las EFS de Colombia, Costa Rica, Cuba, Panamá y Venezuela.

TEMA II: INFORME DE RELATORÍA

En la ciudad de Bogotá, República de Colombia, el diez de octubre de dos mil ocho, se reúne el Comité Coordinador del Tema 2 *Capital Intelectual en las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)*, integrado por el Licenciado Osvaldo Gutiérrez, Contralor General de la República de Bolivia, en su calidad de Presidente, el Dr. Octavio Augusto Airaldi, Contralor General de la República del Paraguay, en su calidad de Moderador y el Dr. Roberto Pablo Hoyos Botero, Vicecontralor General de la República de Colombia, en su calidad de Relator.

Del resultado del documento inicial, las colaboraciones técnicas presentadas por las EFS de Colombia, Costa Rica, Cuba, Panamá y Venezuela, la ponencia base y las deliberaciones emanadas de la Sesión Técnica respectiva, se presentan las siguientes conclusiones y recomendaciones:

CONCLUSIONES

- I. La gestión de activos intangibles en una organización contribuye directamente al desarrollo de un país especialmente en las Entidades Fiscalizadoras Superiores, puesto que la fiscalización de los recursos del Estado y el apoyo en la mejora de la gestión pública son fundamentales para contribuir a elevar los estándares y lograr de esta manera, el mejoramiento del nivel de vida de la población en su conjunto.
- II. Esta gestión debe estar vinculada a los procesos de aprendizaje organizativo como medio para asegurar la correcta asimilación de conocimientos claves, indispensables para la agregación de valor. Su marco de reflexión es la Administración Pública y en particular las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS).
- III. La temática del capital intelectual en nuestras Entidades Fiscalizadoras Superiores, debe ser una preocupación permanente y aunque existan diferencias entre cada una de nuestras organizaciones sobre cómo aprobemos el mismo; debemos intercambiar conocimientos y experiencias para que fortalezcamos y modernicemos nuestras EFS y así podamos contribuir en mayor medida a la mejora de la gestión pública en nuestros países.

RECOMENDACIONES

- I. Identificar los perfiles de puestos que se requieren para llevar a cabo la estrategia de la Institución.
- II. Generar el compromiso y responsabilidad del nivel gerencial para identificar los conocimientos requeridos y competencias para el desarrollo de los diversos proyectos.
- III. Orientar la remuneración e incentivos a promover el desarrollo de competencias que requiere la organización.
- IV. Contar con registros actualizados de competencias, habilidades y conocimientos que tienen los funcionarios, de tal manera que participen en los proyectos adecuados a su formación.
- V. Adoptar sistemas de Gestión del Talento Humano que involucren procesos claros e idóneos de selección de personal, dirigidos a vincular a las EFS, a profesionales de altas calidades académicas y con perfiles competenciales apropiados para el ejercicio proactivo, reflexivo y propositivo de sus funciones como servidores públicos.
- VI. Adoptar esquemas participativos para la gestión de los proyectos institucionales estratégicos. Estos esquemas deben involucrar la discusión colectiva de las visiones de futuro, el análisis conjunto de los desafíos de la organización y propiciar el trabajo colaborativo para el cumplimiento de los objetivos.

VII. Realizar los mayores esfuerzos posibles para que no exista fuga de capital intelectual entre los recursos humanos que han sido capacitados y entrenados para realizar trabajos específicos, tomando en cuenta la dificultad que existe en nuestros países para lograr la formación idónea de los técnicos y ejecutivos de nuestras entidades.

VIII. Continuar profundizando el análisis del tema, generando procesos de intercambio entre las EFS.

ANEXO: MODELOS DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

El aporte de la Contraloría General de la República de Panamá al tema de Capital Intelectual en las Entidades Fiscalizadoras Superiores, ha sido muy importante, nos ha presentado diferentes modelos que pueden ser tomados en cuenta de acuerdo a las características de cada Entidad.

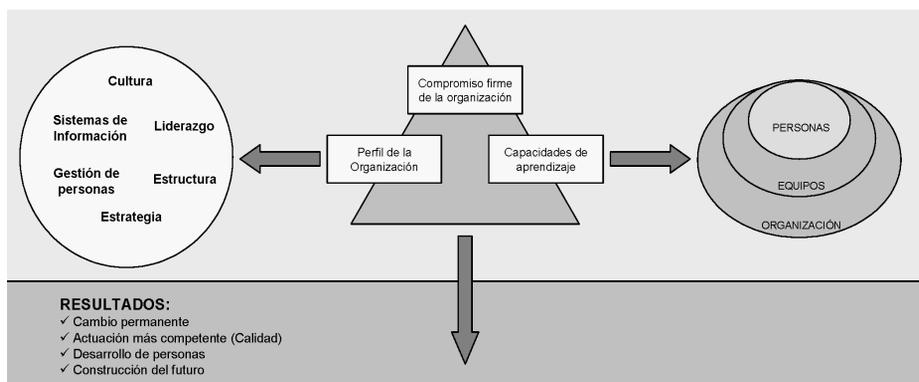
1. Modelo de Gestión del Conocimiento de KPMG Consulting (Tejedor Aguirre, 1998)

El modelo parte de la siguiente pregunta: ¿qué factores condicionan el aprendizaje de una organización y qué resultados produce dicho aprendizaje? Para responder a esta pregunta *KPMG Consulting* realiza un esfuerzo que produce un modelo cuya finalidad es la exposición clara y práctica de los factores que condicionan la capacidad

de aprendizaje de una organización, así como los resultados esperados del aprendizaje.

Una de las características esenciales del modelo es la interacción de todos sus elementos, que se presentan como un sistema complejo

en el que las influencias se producen en todos los sentidos. La estructura organizativa, la cultura, el liderazgo, los mecanismos de aprendizaje, las actitudes de las personas, la capacidad de trabajo en equipo, etc., no son independientes, sino que están conectados entre sí.



FACTORES CONDICIONANTES DEL APRENDIZAJE

Los factores que configuran la capacidad de aprender de una empresa han sido estructurados en los tres bloques siguientes, atendiendo a su naturaleza:

1. Compromiso firme y consciente de toda la empresa, en especial de sus líderes, con el aprendizaje generativo, continuo, consciente y a todos los niveles.
El primer requisito para el éxito de una iniciativa de gestión del conocimiento es reconocer explícitamente que el aprendizaje es un proceso que debe ser gestionado

y comprometerse con todo tipo de recursos.

2. Comportamientos y mecanismos de aprendizaje a todos los niveles. La organización como ente no humano sólo puede aprender en la medida en que las personas y equipos que la conforman sean capaces de aprender y deseen hacerlo.

Disponer de personas y equipos preparados es condición necesaria pero no suficiente para tener una organización capaz de generar y utilizar el conocimiento mejor que las demás. Para lograr que la organización aprenda es necesario desarrollar mecanismos de creación, capta-

ción, almacenamiento, transmisión e interpretación del conocimiento, permitiendo el aprovechamiento y utilización del aprendizaje que se da en el nivel de las personas y equipos. Los comportamientos, actitudes, habilidades, herramientas, mecanismos y sistemas de aprendizaje que el modelo considera son:

- La responsabilidad personal sobre el futuro (proactividad de las personas).
- La habilidad de cuestionar los supuestos (modelos mentales).
- La visión sistémica (ser capaz de analizar las interrelaciones existentes dentro del sistema, entender los problemas de forma no lineal y ver las relaciones causa-efecto a lo largo del tiempo).
- La capacidad de trabajo en equipo.
- Los procesos de elaboración de visiones compartidas.
- La capacidad de aprender de la experiencia.
- El desarrollo de la creatividad.
- La generación de una memoria organizacional.
- Desarrollo de mecanismos de aprendizaje de los errores.
- Mecanismos de captación de conocimiento exterior.
- Desarrollo de mecanismos de transmisión y difusión del conocimiento.

Si se consigue que las personas aprendan, pero no convierten ese conocimiento en activo útil para la organización, no se puede hablar

de aprendizaje organizacional. La empresa inteligente práctica la comunicación a través de diversos mecanismos, tales como reuniones, informes, programas de formación internos, visitas, programas de rotación de puestos, creación de equipos multidisciplinarios, etc.

3. Desarrollo de las infraestructuras que condicionan el funcionamiento de la empresa y el comportamiento de las personas y grupos que la integran, para favorecer el aprendizaje y el cambio permanente.

Pero no debemos olvidar que las condiciones organizativas pueden actuar como obstáculos al aprendizaje organizacional, bloqueando las posibilidades de desarrollo personal, de comunicación, de relación con el entorno, de creación, etc.

Las características de las organizaciones tradicionales que dificultan el aprendizaje:

- Estructuras burocráticas.
- Liderazgo autoritario y/o paternalista.
- Aislamiento del entorno.
- Autocomplacencia.
- Cultura de ocultación de errores.
- Búsqueda de homogeneidad.
- Orientación a corto plazo.
- Planificación rígida y continuista.
- Individualismo.

En definitiva, la forma de ser de la organización no es neutra y requiere

cumplir una serie de condiciones para que las actitudes, comportamiento y procesos de aprendizaje descritos puedan desarrollarse.

El modelo considera los elementos de gestión que afectan directamente a la forma de ser de una organización: cultura, estilo de liderazgo, estrategia, estructura, gestión de las personas y sistemas de información y comunicación.

RESULTADOS DEL APRENDIZAJE

Una vez analizados los factores que condicionan el aprendizaje, el modelo refleja los resultados que debería producir ese aprendizaje. La capacidad de la empresa para aprender se debe traducir en:

- La posibilidad de evolucionar permanentemente (flexibilidad).
- Una mejora en la calidad de sus resultados.
- La empresa se hace más consciente de su integración en sistemas más amplios y produce una implicación mayor con su entorno y desarrollo.
- El desarrollo de las personas que participan en el futuro de la empresa.

2. MODELO ANDERSEN (ARTHUR ANDERSEN, 1999)

Andersen (1999) reconoce la necesidad de acelerar el flujo de la información que tiene valor, desde los individuos a la organización y de

vuelta a los individuos, de modo que ellos puedan usarla para crear valor para los clientes ¿Qué hay de nuevo en este modelo? Desde la perspectiva individual, la responsabilidad personal de compartir y hacer explícito el conocimiento para la organización.

Desde la perspectiva organizacional, la responsabilidad de crear la infraestructura de soporte para que la perspectiva individual sea efectiva, creando los procesos, la cultura, la tecnología y los sistemas que permitan capturar, analizar, sintetizar, aplicar, valorar y distribuir el conocimiento. Se han identificado dos tipos de sistemas necesarios para el propósito fijado:

A. SHARING NETWORKS

Acceso a personas con un propósito común a una comunidad de práctica. Estas comunidades son foros virtuales sobre los temas de mayor interés de un determinado servicio o industria. Existen más de 80 comunidades de prácticas.

- Ambiente de aprendizaje compartido
- Virtuales: AA on line, bases de discusiones, etc.
- Reales: *Workshops*, proyectos, etc.

B. CONOCIMIENTO “EMPAQUETADO”

La espina dorsal de esa infraestructura se denomina *Arthur Andersen Knowledge Space*, que contiene:

- *Global best practices.*
- Metodologías y herramientas.
- Biblioteca de propuestas, informes.

KNOWLEDGE MANAGEMENT ASSESSMENT Tool (KMAT)

El KMAT es un instrumento de evaluación y diagnóstico construido sobre la base del Modelo de Administración del Conocimiento Organizacional desarrollado conjuntamente por Arthur Andersen y APQC. El modelo propone cuatro facilitadores (liderazgo, cultura, tecnología y medición) que favorecen el proceso de administrar el conocimiento organizacional.

- **Liderazgo:** Comprende la estrategia y cómo la organización define su negocio y el uso del conocimiento para reforzar sus competencias críticas.
- **Cultura:** Refleja cómo la organización enfoca y favorece el aprendizaje y la innovación incluyendo todas aquellas acciones que refuerzan el comportamiento abierto al cambio y al nuevo conocimiento.



- **Tecnología:** Se analiza cómo la organización equipa a sus miembros para que se puedan comunicar fácilmente y con mayor rapidez.
- **Medición:** Incluye la medición del capital intelectual y la forma en que se distribuyen los recursos para potenciar el conocimiento que alimenta el crecimiento.
- **Procesos:** Incluyen los pasos mediante los cuales la empresa identifica las brechas de conocimiento y ayuda a capturar, adoptar y transferir el conocimiento necesario para agregar valor al cliente y potenciar los resultados.

Un año después de creada la herramienta, 85 empresas la habían utilizado. La encuesta que se realizó arrojó los siguientes resultados consolidados:

El proceso de creación del conocimiento para Nonaka y Takeuchi (1995) es a través de un modelo de generación de conocimiento mediante dos espirales de contenido epistemológico y ontológico. Es un proceso de interacción entre conocimiento tácito y explícito que tiene naturaleza dinámica y

RESULTADOS DE LA ENCUESTA KMAT

	IMPORTANCIA (1)	PERFORMANCE (2)
Cultura	84 %	39 %
Liderazgo	76 %	27 %
Tecnología	74 %	25 %
Procesos	70 %	20 %
Medición	56 %	7 %

Fuente: Arthur Andersen (1999)

continua. Se constituye en una espiral permanente de transformación ontológica interna de conocimiento,

desarrollada siguiendo 4 fases que podemos ver de forma gráfica en la siguiente figura:

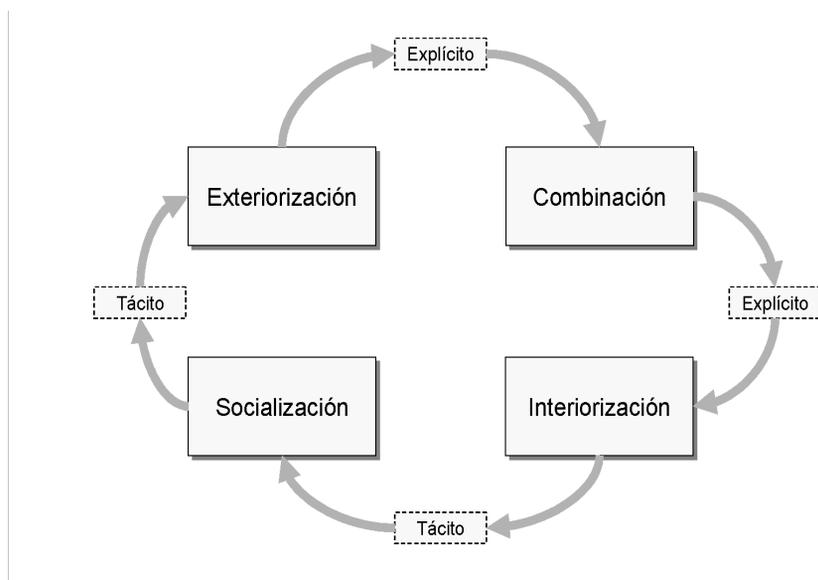


Gráfico: Proceso de Creación del Conocimiento (Nonaka, Takeuchi, 1995)

- Finalización, es el proceso de adquirir conocimiento tácito a través de compartir experiencias por medio de exposiciones orales, documentos, manuales y tradiciones y que añade el conocimiento novedoso a la base colectiva que posee la organización;

- La Exteriorización, es el proceso de convertir conocimiento tácito en conceptos explícitos que supone hacer tangible mediante el uso de metáforas conocimiento de por sí difícil de comunicar, integrándolo en la cultura de la organización; es la actividad esencial en la creación del conocimiento;
- La combinación, es el proceso de crear conocimiento explícito al reunir conocimiento explícito proveniente de cierto número de fuentes, mediante el intercambio de conversaciones telefónicas, reuniones, correos, etc., y se puede categorizar, confrontar y clasificar para formar bases de datos para producir conocimiento explícito;
- La Interiorización, es un proceso de incorporación de conocimiento explícito en conocimiento tácito, que analiza las experiencias adquiridas en la puesta en práctica de los nuevos conocimientos y que se incorpora en las bases de conocimiento tácito de los miembros de la organización en la forma de modelos mentales compartidos o prácticas de trabajo.

Para Nonaka y Takeuchi, lo expresado por Peter Drucker en el sentido de que, la esencia de la dirección es, cómo se puede aplicar de la mejor forma un conocimiento existente para poder crear otro co-

nocimiento nuevo o reciclado, es justificado ya que sus estudios en compañías japonesas respaldan el proceso de creación del conocimiento que ambos Japoneses han sostenido. Sobre la base de Gestión del Conocimiento de Capital intelectual busca medir cada metodología aquí planteada. Estas metodologías son medibles en función de los parámetros siguientes:

ANEXO: MODELOS DE MEDICIÓN DE LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

Modelo de dirección ESTRATÉGICA POR COMPETENCIAS

El Capital Intangible (BUENO, 1998)

Bueno (1998) profundiza en el concepto de Capital Intelectual, mediante la creación del modelo de dirección estratégica por competencias.

Como ya hemos visto, en estos últimos años, los intangibles cobran cada vez más importancia en la realidad económica empresarial. Esta evidencia ha justificado el interés que a lo largo de la década actual diferentes investigadores, expertos, entidades e instituciones están mostrando para conocer cómo se crean, cómo se miden, con qué indicadores, y cómo se deben gestionar los citados activos intangibles, tanto en cuanto a su

consideración dinámica, como “flujos de conocimientos” (Roos y otros, 1997 y Steward, 1997), como en su aceptación estática o valor intangible en un momento concreto del tiempo.

Estos grupos de interés vienen acordando que el valor posible del capital intangible o intelectual de la empresa puede estar recogido y evaluado por la diferencia entre el valor de mercado de la compañía (V) y el valor contable de sus activos productivos (Ac). En consecuencia, el capital intangible representa “la valoración de los activos intangibles creados por los flujos de conocimientos de la empresa”. Concepto que queda reflejado en la ecuación:

Donde:

$$CI = V - Ac$$

CI = Capital Intangible o intelectual

V = Valor de mercado de la empresa

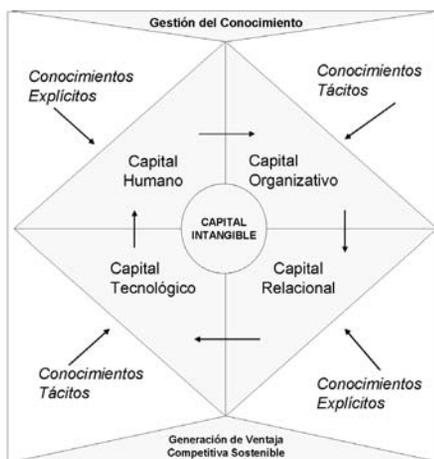
Ac = Activos productivos netos de la empresa según valor contable

Esta conceptualización hace que cobre interés la propuesta de capital intangible como clave estratégica de la competencia actual y que está representada en la figura siguiente:

Como ya sabemos, el Capital Intangible es el “conjunto de competencias básicas distintivas de carácter intangible que permiten crear y sostener la ventaja competitiva”.

Todo esto ha llevado a formular la Dirección Estratégica por Competencias, paradigma que viene emergiendo en la década actual para

Gráfico: Capital intangible como generador de ventaja competitiva



Fuente: Bueno (1998) Pág. 219

orientar mejor la eficiencia y eficacia de la empresa en la sociedad del conocimiento.

Para Bueno y Morcillo (1997) “la competencia esencial” está compuesta por tres elementos o componentes básicas distintivas: unas de origen tecnológico (en sentido amplio: saber y experiencia acumulados por la empresa); otras de origen organizativo (“procesos de acción” de la organización); y otras de carácter personal (actitudes, aptitudes y habilidades de los miembros de la organización). De la combinación de estas competencias básicas distintivas se obtiene la “competencia esencial”.

CAPITAL INTELECTUAL (DROGONETTI y ROOS, 1998)

Drogonetti y Ross (1998) estudian la aplicación del concepto de Capital Intelectual a un programa gubernamental, el *Business Network Programme*, implementado en Australia por *AusIndustry*.

Se hace alusión a la actual tendencia a buscar una teoría nueva que pueda adoptar la función de marco general y de lenguaje para todos los recursos intangibles. Algunos autores (Edvinsson & Malone, 1997; Bontis, 1996; Roos & Roos, 1997) han empezado a clasificar bajo el nombre de Capital Intelectual todos los recursos intangibles, y a

analizar sus interconexiones. Pero el problema está en la definición de recursos intangibles. Así para Drogonetti y Ross (1998) recurso “es cualquier factor que contribuya a los procesos de generación de valor de la compañía, y que esté, de manera más o menos directa, bajo el control de la propia compañía”.

Como vemos es una definición un tanto imprecisa, pero esto no es malo, ya que el Capital Intelectual es algo absolutamente singular en todas y cada una de las empresas. Por ello, aunque no se pueda definir el concepto de Capital Intelectual, se pueden clasificar en categorías y tipos siguiendo un criterio de gestión.

El valor de la compañía proviene de sus activos físicos y monetarios (Capital Financiero), y de sus recursos intangibles (Capital Intelectual). Dentro del Capital Intelectual hay dos categorías generales, Capital Humano y Capital Estructural, con tres subdivisiones cada una. Esta clasificación la vemos en la siguiente figura:

Por otra parte la identificación de las clases de Capital Intelectual (stocks de recursos intangibles) no es suficiente para garantizar su correcta gestión, necesitamos también, los flujos de Capital Intelectual, esto es los cambios en los stocks de recursos intangibles (Roos & Roos, 1997). Esto lo podemos ver en la siguiente Figura:

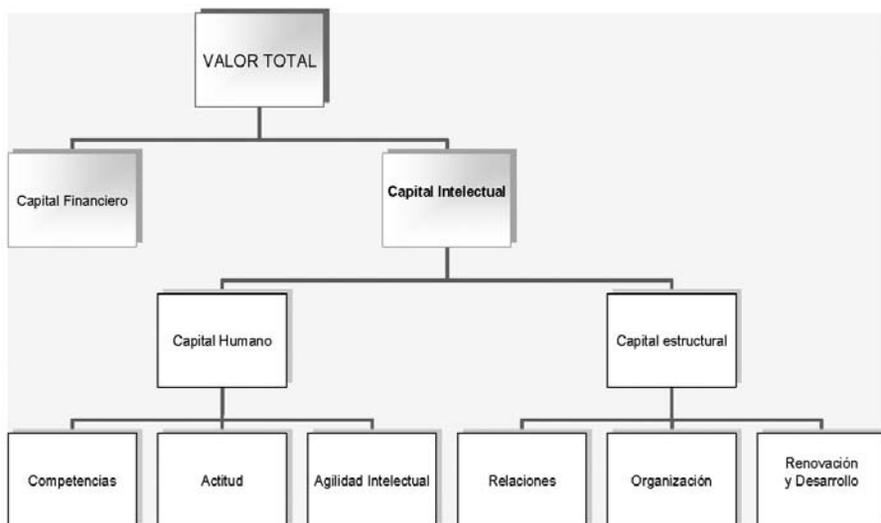
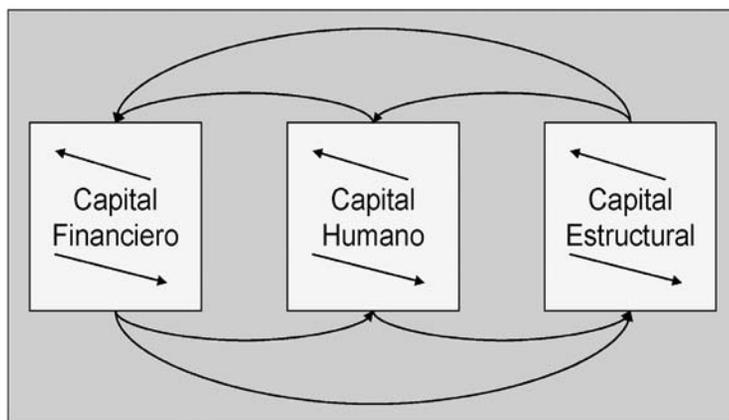


Gráfico: Árbol de configuración de valor. Fuente: Roos et al. (1997)

UNIVERSIDAD DE WEST ONTARIO
(BONTIS, 1996)

Estudia las relaciones de causa-efecto entre los distintos elementos del Capital Intelectual y

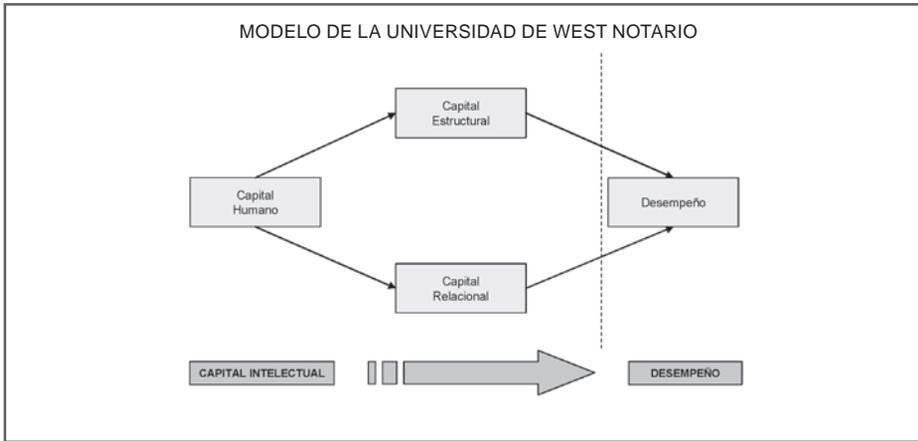
entre éste y los resultados empresariales. Su gran aportación es la constatación de que el bloque de Capital Humano es el factor explicativo.



CANADIAN IMPERIAL BANK (HUBERT SAINT - ONGE)

Hubert Saint-Hongre ha sido el responsable de la implantación del mode-

lo de medición de Capital Intelectual en el Canadian Imperial Bank. Estudia la relación entre el Capital Intelectual y su medición y el aprendizaje organizacional. El Modelo es el siguiente:

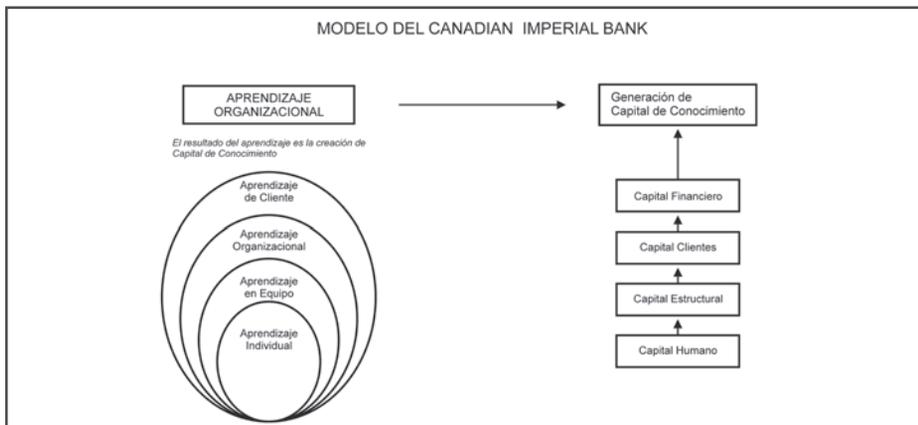


Fuente: Bontis (1996), en Euroforum (1998), pp.26.

Dow Chemical

Preocupados por la necesidad de gestión de sus activos intangibles (más que por la información a

terceros sobre su valor). Esta empresa desarrolla una metodología para la clasificación, valoración y gestión de la cartera de patentes de la empresa. Este es el primer

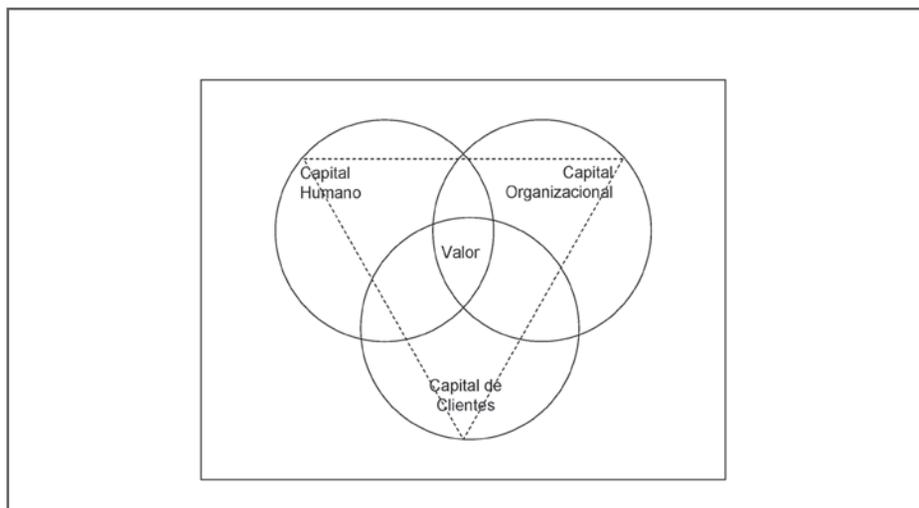


Fuente. Saint-Onge (1996), en Euroforum (1998), pág. 26.

paso, que Dow va extendiendo a la medición y gestión de otros activos intangibles de la empresa (de alto impacto en los resultados financieros). El primer paso para gestionar algo es visualizarlo.

Modelo INTELECT (EUROFORUM, 1998)

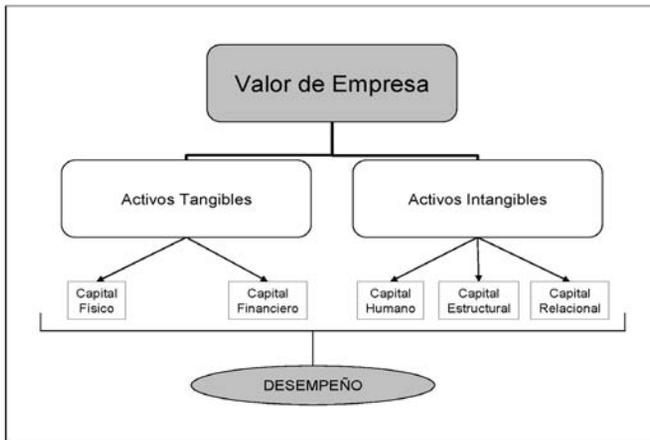
El modelo responde a un proceso de identificación, selección, estructuración y medición de activos hasta ahora no evaluados de forma estructurada por las empresas.



CARACTERÍSTICAS DEL Modelo:

Pretende ofrecer a los gestores información relevante para la toma de decisiones y facilitar información a terceros sobre el valor de la empresa. El modelo pretende acercar el valor explicitado de la empresa a su valor de mercado, así como informar sobre la capacidad de la organización de generar resultados sostenibles, mejoras constantes y crecimiento a largo plazo.

- Enlaza el Capital Intelectual con la Estrategia de la Empresa.
- Es un modelo que cada empresa debe personalizar.
- Es abierto y flexible.
- Mide los resultados y los procesos que los generan.
- Aplicable.
- Visión Sistémica.
- Combina distintas unidades de medida.



3. MODELO NOVA ¹⁸.

1. **Capital humano:** Incluye los activos de conocimientos (tácitos o explícitos) depositados en las personas.
 - a. Ideas explicitadas objeto de propiedad intelectual (patentes, marcas).
 - b. Conocimientos materializables en activos de infraestructura susceptibles de ser transmitidos y compartidos por varias personas (descripción de invenciones y de fórmulas, sistema de información y comunicación, tecnologías disponibles, documentación de procesos de trabajo, sistemas de gestión, estándares de calidad).
 - c. Conocimientos internalizados compartidos en el seno de la organización de modo informal
2. **Capital organizativo:** Abarca los activos de conocimientos sistematizados, explicitados o internalizados por la organización, ya lo sean en:
 - a. Ideas explicitadas objeto de propiedad intelectual (patentes, marcas).
 - b. Conocimientos materializables en activos de infraestructura susceptibles de ser transmitidos y compartidos por varias personas (descripción de invenciones y de fórmulas, sistema de información y comunicación, tecnologías disponibles, documentación de procesos de trabajo, sistemas de gestión, estándares de calidad).
 - c. Conocimientos internalizados compartidos en el seno de la organización de modo informal

¹⁸ Camisón, César; Palacios, Daniel; Devece, Carlos. Club de gestión del conocimiento y la innovación de la comunidad valenciana, Universitat Jaume I de Castellón, 1999.

(formas de hacer de la organización: rutinas, cultura, etc.).

3. **Capital social:** Incluye los activos de conocimiento acumulados por la empresa gracias a sus relaciones con agentes de su entorno.
4. **Capital de innovación y de aprendizaje:** Incluye los activos de conocimientos capaces de ampliar o mejorar la cartera de activos de conocimientos de los otros tipos, o sea, el potencial o capacidad innovador de la empresa.

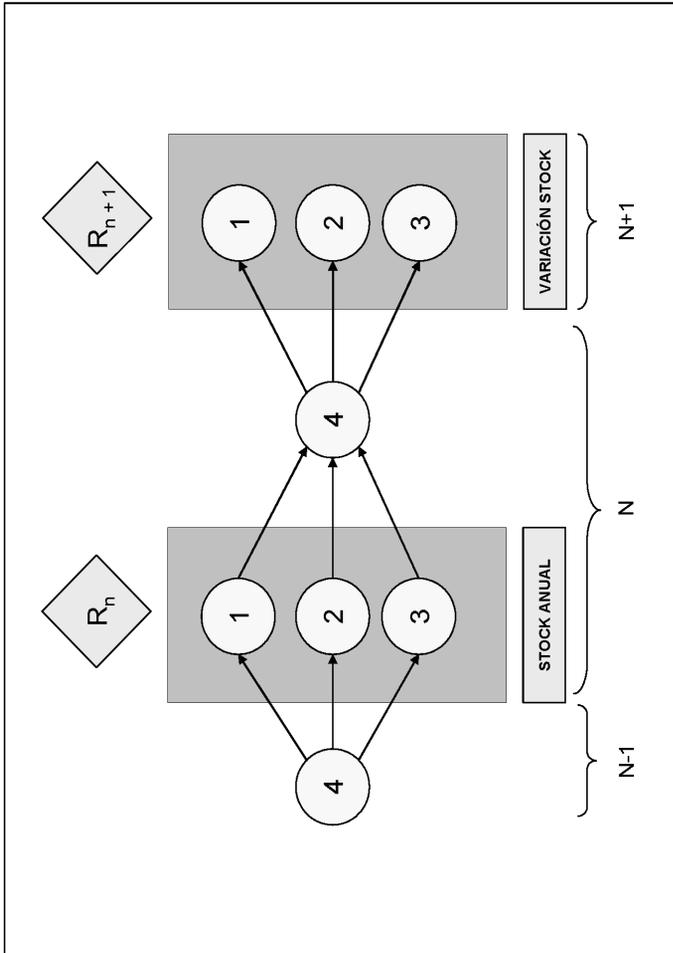
El modelo tiene un carácter dinámico, en la medida en que también persigue reflejar los procesos de transformación entre los diferentes bloques de Capital Intelectual. La consideración conjunta de los stocks y los flujos de Capital Intelectual, añade una gran riqueza al estudio. En otros modelos como el de (Roos et al., 1997), se separa la estática de la dinámica, es decir, no se integran en el mismo modelo.

Una característica diferencial del modelo respecto a los modelos estudiados, es que permite calcular, además de la variación de capital

intelectual que se produce entre dos períodos de tiempo, el efecto que tiene cada bloque en los restantes (Capital humano, organizativo, social y de innovación y de aprendizaje). Por tanto, nos interesa saber entre dos períodos determinados de tiempo:

- La variación de capital intelectual.
- El aumento o disminución de capital entre cada uno de los bloques.
- La contribución de un bloque al incremento/disminución de otro bloque.

Sobre la base de las metodologías expuesta y el método de evaluación de este desempeño la Contraloría de la República de Panamá plantea la conceptualización del Proyecto de Gestión del Conocimiento del Capital Intelectual, como aporte significativo a la aplicación integral de las EFS. Si bien es cierto de acuerdo a los estados miembros; cada uno tiene una forma y concepto de ver esta gestión en función de integración; todos somos garantes de control, es decir si esto es una aseveración entonces nuestra participación en las auditorías de gestión u operacional nos hace acorde a la aplicación de una metodología de acuerdo a nuestras necesidades.



1. Capital Humano
2. Capital Organizativo
3. Capital Social
4. Capital de Innovación y de Aprendizaje

GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LOS SERVICIOS DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES *

Contraloría General del Estado
de la República del Ecuador

INTRODUCCIÓN

El rol de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en la estructura de cada uno de los Estados, generalmente se encuentra definida en las cartas constitutivas o constituciones políticas. Ese rol que luego es instrumentado por las leyes específicas, asigna en muchos casos, un carácter de privativo, de exclusivo, de específico, el control de los recursos públicos.

Ese carácter de exclusividad de las EFS, podría entenderse, que les protege de los efectos que podrían ocasionar en el control de los recursos públicos, la existencia de otras instituciones u organizaciones que también se dediquen a ese tipo de control. Es

decir, que al no tener competencia en el ámbito de su acción, no tendrían motivaciones para mejorar su desempeño, que les permita mantenerse en esa franca competencia.

Pero como todo en el universo evoluciona, también evolucionan las condiciones que daban esa aparente seguridad, no solo a las EFS sino a cualquier otra organización.

La ciudadanía, cada vez más conciente de sus derechos y obligaciones, como legítimos acreedores y beneficiarios de los servicios que deben proveer las diferentes funciones del Estado, han logrado a través de la organización de sus esfuerzos, el hacer sentir sus insatisfacciones

¹⁷ Ponencia base elaborada por la Contraloría General de la República del Ecuador, Coordinador del Tema III, con motivo de la XVIII Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Bogotá, Colombia. Octubre 2008

devenidas del incumplimiento parcial o quizás total, de esas obligaciones.

Esa insatisfacción, se manifiesta en las expresiones de la ciudadanía frente a las universidades públicas, cuando en interminables vigiliadas, los padres de familia hacen fila a la intemperie para lograr una cupo para sus hijos, también en los pasillos de los hospitales, cuando las madres afligidas no encuentran salida para lograr alivio a las dolencias de sus infantes, y porqué no, en las salas de los juzgados, en que por periodos casi eternos, los ciudadanos buscan con ansia la prisa de los procesos legales que nunca terminan.

Lo que buscan estos ciudadanos, es que alguien atienda sus requerimientos de los servicios que constitucionalmente les debe garantizar el Estado. El caso de nuestras EFS, no es ajeno a esas demandas de la ciudadanía, respecto al rol que les ha sido asignado o a los servicios que les corresponde prestar. Para fines del desarrollo de nuestro tema técnico, propongo el entender el control, como el servicio primario a ser prestado por nuestras instituciones.

Pero, por supuesto, la ciudadanía no solo espera la prestación del servicio, sino también espera que ese servicio cumpla con las expectativas de sus necesidades y allí, es donde aparece el concepto de la calidad, la calidad en los servicios, pues la calidad es eso, la satisfacción del cliente, y en el caso de nuestras EFS, la satisfacción

de nuestros usuarios, de la ciudadanía y de las entidades que controlamos.

JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

La calidad en la prestación de los servicios y productos, ya no solo se ha convertido en una regla de supervivencia para las organizaciones del sector empresarial particular o privado, también es hoy, una opción de supervivencia de las instituciones del Estado, como hemos dicho antes, ante una ciudadanía cada vez más conciente de sus deberes y derechos, ante una sociedad que demanda de respuestas oportunas y de valor, a sus cuestionamientos acerca del desempeño del rol de cualquiera de las entidades públicas.

Inclusive, cualquiera de nuestras EFS se puede ver avocada a buscar en la ciudadanía, el respaldo ante cambios trascendentales en la estructura del Estado, respaldo que solo podría generarse si esa ciudadanía ha encontrado satisfacción en su derecho de exigir que el control de los recursos públicos ha sido, oportuno, transparente, independiente, efectivo y que también, ha sido motivo de rendición de cuentas.

Nuestro tema técnico, entonces, se concentrará en formular un modelo de gestión de la calidad que pueda ser llevado a la implementación en los servicios que prestan nuestras EFS, con una finalidad de que éstas se fortalezcan a través de la satisfacción

La calidad en la prestación de los servicios y productos, ya no solo se ha convertido en una regla de supervivencia para las organizaciones del sector empresarial particular o privado, también es hoy, una opción de supervivencia de las instituciones del Estado...

de las necesidades de la ciudadanía, de que se cuide de sus recursos y que exista rendición de cuentas por parte de aquellos que hacemos ese cuidado.

ANTECEDENTES

La Gestión de la Calidad en los servicios de las EFS, no ha sido motivo de investigación o exposición en las Asambleas Generales de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, OLACEFS.

El tema técnico fue asignado a la EFS de Ecuador en el marco de la XVII Asamblea General de la OLACEFS, llevada a cabo en la ciudad de Santo Domingo, República Dominicana en octubre del pasado 2008, habiéndolo

sele asignado también como Secretario Relator a la EFS de Colombia y Moderador a la EFS de Perú.

OBJETIVOS

Hemos planteado como un objetivo básico, el lograr un entendimiento general de los conceptos de la Calidad, las prácticas más difundidas y con ello, procurar la asociación con el rol de las EFS en el control de los recursos públicos con la consecuente discusión acerca de la aplicabilidad de esas prácticas de la Calidad.

DESARROLLO DEL TEMA

La exposición de este tema técnico, iniciará con una breve referencia de la evolución de la práctica de la calidad, para luego, explorar algunos conceptos de Calidad y dar así, paso a la cita de algunos de los modelos de gestión de la calidad existentes.

Luego, abordaré los Principios de la Calidad, el modelo del Sistema de Gestión de la Calidad con la Norma Internacional ISO 9001:2000, el Sistema de Control Interno y el Sistema de Gestión de la Calidad, las perspectivas de la Calidad en la tendencia de la Responsabilidad Social, para llegar al cierre de mi intervención con las correspondientes conclusiones y recomendaciones.

No es nuestro objetivo el analizar con profundidad los aportes históricos

de los maestros de la Calidad como el señor Edward Deming como tampoco, exponer la disciplina exacta de un modelo de Gestión de la Calidad, sino más bien, servirnos de las generalidades para formarnos un conjunto de conclusiones y recomendaciones que sirvan de orientación acerca del tema a ser discutido.

LA CALIDAD

LOS ANTECEDENTES DE LA CALIDAD

Es de suma importancia, el hacer una introducción a lo que significa la Calidad, y antes de ello, a la evolución de ese concepto y práctica, que nos permitirá entender de mejor manera lo que significa en la actualidad y la importancia para nuestras EFS.

La naturaleza del ser humano, ha hecho que éste busque la calidad de una manera inconsciente e incansable, como en los orígenes primitivos lo ha hecho, con las mejores tierras de cultivo, las mejores zonas de caza y pesca y las cosechas de la tierra. Esa búsqueda permanente y con la evolución del conocimiento, ha hecho que esa percepción inconsciente de calidad se transforme en una definición clara y precisa de lo que requieren o esperamos los seres humanos de los bienes y servicios de los que somos usuarios.

Sin embargo de que podríamos precisar las nociones de calidad con

anterioridad a 1900, citaremos desde esa época en adelante, los aspectos más relevantes del enfoque hacia la calidad.

1900-1930:

El control de la Calidad se da a través de la inspección del 100% de la producción para detectar errores en los productos; el nivel de responsabilidad se da en los operativos, excluyendo de la actividad a los propietarios o los administrativos; las medidas que se toman son de carácter reactivo o represivo en contra de los involucrados en los procesos; además se actúa sobre los efectos y no sobre las consecuencias de los defectos del proceso.

1925-1950:

Se incursiona con el desarrollo de herramientas estadísticas para el control de los procesos, lo que permite la inspección de los productos por muestreo; el nivel de responsabilidad sigue siendo el personal operativo; la actitud sobre los efectos pasa del carácter correctivo hacia el defecto del proceso.

1945-1985:

El control de la Calidad pasa de las herramientas estadísticas, a los requerimientos de calidad en los procesos y productos; el nivel de responsabilidad se eleva del operativo al táctico, es decir a mandos medios relacionados a la producción; la actitud sobre los defectos pasa del correctivo al preventivo debido a que se supera la detección al

final del proceso y se permite la identificación de las causas; las acciones que se toman es hacia la atenuación de las causas potenciales de los defectos.

1980 EN ADELANTE:

La tecnificación de los procesos y la reasignación de tareas permite a la gerencia emprender en la Gestión Estratégica, que es un sentido más amplio de la obligación de ese nivel hacia lo filosófico de la organización; el nivel de responsabilidad por el control de la Calidad sin embargo de ser de todos, se afina hacia el nivel estratégico o gerencial; las acciones que se toman pasan de preventivas a predictivas por el grado de perfeccionamiento o evolución de la calidad además, los efectos se dejan sentir en toda la organización.

DEFINICIÓN DE CALIDAD

La Real Academia de la Lengua Española, define la palabra Calidad, con el siguiente significado:

“Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa, que permiten apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie.”

Alrededor de esta definición se han ido generando múltiples acepciones de la Calidad, siempre con la dificultad de que puede tratarse de una apreciación subjetiva de quien está utilizando esa palabra. Para varios autores, entre otras cosas, la Calidad puede significar,

el hacerlo bien a la primera vez, la conformidad de los productos o servicios con los requisitos de una norma, la satisfacción del cliente, el respeto del medio ambiente, el bajo costo.

Para evitar el inconveniente de crear nuestro concepto propio de Calidad, citaremos la definición aportada por la Norma Internacional ISO 9000:2000, Sistemas de Gestión de la Calidad, Fundamentos y Vocabulario, que la define de la siguiente manera:

“Grado en el que un conjunto de características inherentes cumple con los requisitos”

LOS MODELOS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD

La conceptualización de la Calidad y los enfoques de la gestión de la Calidad también, hasta el punto de contarse con varios modelos que son utilizados en el mundo entero, entre otros importantes tenemos:

- Premio EFQM de Excelencia: Premio Europeo de Calidad Total, creado en 1991. (www.efqm.org).
- Premio Deming: Premio japonés de Calidad Total, creado en 1951. (www.deming.org/deminghtml/demingprize.html).
- Premio Malcolm Bladrige: Premio Americano de Calidad Total creado en 1987. (www.quality.nist.gov).
- ISO 9001:2000: Norma Internacional emitida por la Internacional

Organización Internacional para la Estandarización (*Internacional Organization for Standardization*) en el año 2000.

Cada uno de estos modelos, como otros más, tiene sus propias características y son aplicados por las organizaciones de acuerdo a la naturaleza de sus operaciones y conforme a sus necesidades.

El modelo que mayor difusión y aplicación ha tenido a nivel mundial es el de ISO 9001:2000, por lo que me referiré a éste en particular para desarrollar la propuesta de nuestro tema técnico.

Los Principios de la Calidad

Anticipándome al tratamiento de la Norma Internacional ISO 9001:2000, es necesario citar que la Norma Internacional ISO 9000:2000 de Sistemas de Gestión de la Calidad, Fundamentos y Vocabulario, afirma que para conducir y operar una organización en forma exitosa, se requiere que ésta se dirija y controle en forma sistemática y transparente. Esta misma norma, identifica 8 principios que según afirma, pueden ser utilizados por la administración con el fin de conducir a la organización hacia una mejora del desempeño, y los presento a continuación:

No.	Principio	Enunciado
1.	Enfoque al cliente	Las organizaciones dependen de sus clientes y por lo tanto deberían comprender las necesidades actuales y futuras de los clientes, satisfacer los requisitos de los clientes y esforzarse en exceder las expectativas de los clientes.
2.	Liderazgo	Los líderes establecen la unidad de propósito y la orientación de la organización. Ellos deberían crear y mantener un ambiente interno, en el cual el personal pueda llegar a involucrarse totalmente en el logro de los objetivos de la organización.
3.	Participación del personal	El personal, a todos los niveles, es la esencia de una organización y su total compromiso posibilita que sus habilidades sean usadas para el beneficio de la organización.
4.	Enfoque basado en procesos	Un resultado deseado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan en un proceso.
5.	Enfoque de sistema para la gestión	Identificar, entender y gestionar los procesos interrelacionados como un sistema, contribuye a la eficacia y eficiencia de una organización en el logro de sus objetivos.
6.	Mejora continua	La mejora continua del desempeño global de la organización debería ser un objetivo permanente de ésta.
7.	Enfoque basado en hechos para la toma de decisión	Las decisiones eficaces se basan en el análisis de los datos y la información.
8.	Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor	Una organización y sus proveedores son independientes, y una relación mutuamente beneficiosa aumenta la capacidad de ambos para crear valor.

Como podemos apreciar, estos principios pueden ser tomados como reglas de oro para lograr, mantener y gestionar la calidad en nuestras EFS, partiendo de que debemos iniciar con comprender las necesidades de nuestros clientes, hacer partícipe a todo nuestro personal para la gestión interna, enfocarnos en la administración como un conjunto de actividades encadenadas unas a otras y que influyen entre sí en su nivel de desempeño, disponer de datos históricos para el análisis e interpretación de las realidades de la EFS y, considerar que mantener una relación cercana con nuestros clientes puede ser útil para el crecimiento y fortalecimiento de ellos y de nuestras EFS como prestadoras de los servicios que les proporcionamos.

LA CALIDAD Y EL ENFOQUE DE ISO 9001:2000

QUÉ ES ISO?

Como anoté anteriormente, la Organización Internacional para la Estandarización, ISO, fue creada en 1947 con sede en la ciudad de Ginebra, Suiza y se constituye en una federación mundial de organismos nacionales de normalización, está compuesta actualmente por más de 148 institutos nacionales de estandarización y sus objetivos son los de desarrollar y promover estándares

internacionales. Los estándares ISO son elaborados a través de comités técnicos, subcomités y grupos de trabajo.

QUÉ ES ISO 9001:2000?

La Norma Internacional ISO 9001:2000 fue preparada por el Comité Técnico ISO/TC 176, de Gestión y Aseguramiento de la Calidad, Subcomité SC 2, de Sistemas de Calidad. El antecedente de esta Norma, se encuentra en las Normas Internacionales ISO 9001:1994, ISO 9002:1994 e ISO 9003:1994, las que fueron reemplazadas con la emisión de la Norma Internacional ISO 9001:2000.

ISO 9001:2000 en su Cláusula 1, Apartado 1.1., especifica que los requisitos de esta norma son aquellos necesarios cuando una organización:

- a) necesita demostrar su capacidad para proporcionar de forma coherente productos que satisfagan los requisitos del cliente y los reglamentos aplicables.
- b) aspira aumentar la satisfacción del cliente a través de la aplicación eficaz del sistema, incluidos los procesos para la mejora continua del sistema y el aseguramiento de la conformidad con los requisitos del cliente y los reglamentarios aplicables.

La norma también especifica que cuando se habla de productos, también se puede hablar de servicios, lo que sería más aplicable a nuestras EFS. Entonces, si es de la preocupación de nuestras EFS, el tomar medidas internas que colaboren con el objetivo de prestar servicios de calidad a nuestros clientes externos, como serían la ciudadanía en general, las entidades bajo control, otros organismos de control, el Congreso Nacional, otras entidades públicas u organismos internacionales, entre varios, el modelo a aplicarse, puede ser el propuesto por ISO 9001:2000.

LOS REQUISITOS DE ISO 9001:2000

Esta Norma de referencia está organizada en 8 cláusulas y son las siguientes:

1. Objeto y Campo de Aplicación
2. Normas para Consulta
3. Términos y Definiciones
4. Sistema de Gestión de la Calidad
5. Responsabilidad de la Dirección
6. Gestión de los Recursos
7. Realización del Producto
8. Medición, Análisis y Mejora

Puede ser preocupación de nuestras EFS, el hecho de que este modelo de Sistema de Gestión de la Calidad puede ser adaptado por organizaciones solo de carácter particular o privado o si pueden serlo también por entidades de de-

recho público o gubernamentales, o también, si es que solo pueden ser adoptadas por organizaciones grandes o no lo pueden ser por organizaciones pequeñas.

Al respecto, la cláusula 1 de la norma, especifica lo siguiente:

“Todos los requisitos de esta norma internacional son genéricos y se pretende que sean aplicables a todas las organizaciones sin importar su tipo, tamaño y producto suministrado. Cuando uno o varios requisitos de esta norma internacional no se puedan aplicar debido a la naturaleza de la organización y de su producto, pueden considerarse para una exclusión.”

En consecuencia, un Sistema de Gestión de la Calidad, puede ser adaptado en una organización a base de la Norma Internacional ISO 9001:2000 de forma independiente a su tamaño, sector industrial en el que se desempeña, productos o servicios u otros factores, es decir es una norma adaptable. Ahora, me referiré al contenido de las cláusulas 4 a 8, que consisten en los requisitos o también los DEBES, que la organización debe implementar para garantizar la existencia del Sistema de Gestión de la Calidad, lo que podremos analogar con los compromisos que debe cumplir la administración de la EFS.

CLÁUSULA 4: SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD

Entre otros aspectos importantes, y siempre tomando en cuenta el enfoque por procesos de la organización, la norma establece, que el Sistema de Gestión de la Calidad debe disponer de los siguientes documentos:

- a. Declaraciones documentadas de la política de la calidad y objetivos de la Calidad.
- b. Manual de la Calidad.
- c. Procedimientos documentados requeridos en la norma.
- d. Documentos necesitados por la organización para asegurarse de la eficaz planificación, operación y control de sus procesos.
- e. Registros requeridos por la norma.

Es decir, que el Sistema, debe contar con una declaración oficial emitida por la máxima autoridad de la EFS en la que instituye como política de la administración, la prestación de los servicios de calidad a los usuarios, además, de que emita los objetivos que tiene esa política de la calidad, que puede consistir específicamente en la satisfacción de los requerimientos de los usuarios.

Además, es necesario, disponer de un Manual de la Calidad, técnicamente desarrollado, los procedimientos documentados y los registros y documentos que componen el Sistema de Gestión de la Calidad.

Nuestras EFS, encargadas del control del desempeño de las entidades públicas o de la gestión de los recursos públicos, llevan a cabo su labor en un marco estructurado de normas y procedimientos, por lo que no sería de gran complejidad en entidades organizadas como las nuestras, el poder levantar estos documentos del Sistema de Gestión de la Calidad.

Estos documentos al interior de nuestras EFS, son de vital importancia pues se constituyen en el primer y más importante insumo para la evaluación que desde adentro (Control de Gestión o Auditoría Interna) o desde afuera (ciudadanía, otros organismos de control, auditorías de calidad) se puedan realizar para demostrar si la EFS está cumpliendo con los requisitos de prestación de los servicios de calidad.

CLÁUSULA 5: RESPONSABILIDAD DE LA DIRECCIÓN

Esta cláusula, señala cuales son los compromisos de la alta Dirección, cuyo cumplimiento real, demuestre su comprometimiento con el Sistema de Gestión de la Calidad y en consecuencia, con la atención de los requerimientos de los clientes. Fundamentalmente, estos compromisos son los siguientes:

- a. Comunicar a la organización, la importancia de cumplir con los requerimientos de los clientes.

- b. Establecer la política de la calidad.
- c. Asegurar que se establecen los objetivos de la calidad.
- d. Llevar a cabo las revisiones de la Dirección.
- e. Asegurar la disponibilidad de los recursos.

En efecto, sin el compromiso del nivel más alto de la Dirección de las EFS, como de cualquier otra organización, no se puede garantizar el éxito o el sostenimiento de las políticas o actividades normales y las de avance o desarrollo. Podrá tratarse de los mejores proyectos de fortalecimiento institucional, podrá contarse con el financiamiento necesario e inclusive con todas las capacidades de infraestructura y talento humano, que, si no se cuenta con ese apoyo directivo, las probabilidades de éxito son escasas.

El apoyo o compromiso de la Dirección de la EFS conforme a los requisitos de esta cláusula, se deben materializar en establecer y difundir los objetivos de la calidad, además de ejecutar los controles o evaluaciones internas que garanticen que se cumpla con esos objetivos. En esto tiene una participación sumamente importante la Auditoría Interna que se convierte en el ejecutor de esas evaluaciones, cuyos resultados deberán orientarse a corregir las desviaciones o las también llamadas “no conformidades”.

Sin duda, el compromiso de la Dirección, también se reflejará en que ésta tome las decisiones necesarias para que los recursos financieros, humanos, tecnológicos y otros recursos, se encuentren a disposición inmediata del Sistema de Gestión de la Calidad. Debemos recordar que si bien se pudo haber emitido y difundido la política de la Calidad, evaluado el cumplimiento de los objetivos y procedimientos del Sistema, pero si no se ha previsto el flujo de los recursos necesarios, ningún proceso podrá sostenerse en el tiempo. Probablemente, este compromiso de la Dirección es uno de los más importantes, sin restarles prioridad a los anteriores.

CLÁUSULA 6: GESTIÓN DE RECURSOS

El apartado 6.1. de la Norma Internacional, establece que la organización debe proporcionar los recursos necesarios para:

- a. Implementar y mantener el sistema de gestión de la calidad y mejorar continuamente su eficacia.
- b. Aumentar la satisfacción del cliente mediante el cumplimiento de sus requisitos.

Los recursos que señala la norma en esta cláusula son los siguientes:

- **Recursos Humanos:** Se establece que el personal cuyo des-

empeño afecta directamente a la calidad de los bienes y servicios que presta la organización, debe ser competente en educación, formación, habilidades y experiencia apropiadas. Estas características solo pueden ser garantizadas con la existencia de una Unidad de Recursos Humanos o de Gestión del Talento Humano, que cumpla a cabalidad su papel de administradora del recurso humano, que cuente también con personal calificado, con instrumentos actualizados para el reclutamiento, selección, evaluación, capacitación, bienestar y desarrollo de carrera, de todas y cada una de las personas que conforman la organización, pues en realidad todas ellas tienen que ver con el resultado final de la prestación de los bienes o servicios.

- **Infraestructura:** Se establece que la administración debe proveer de la infraestructura para lograr la conformidad con los requisitos de los bienes o servicios. Esa infraestructura puede incluir en lo pertinente: edificios, espacio de trabajo y servicios asociados, equipo para los procesos tanto hardware como software, servicios de apoyo tales como transporte y comunicación. En muchas ocasiones se ha escuchado que una organización no puede dar servicios de calidad porque carece de infraestructura para la atención al cliente, pero incluso para

ello, hay solución, como los sitios web en los que los usuarios en lugar de asistir materialmente a las instalaciones de la organización, pueden acceder a sus servicios a través de la red y encontrar allí la infraestructura virtual para satisfacer sus requerimientos.

- **Ambiente de Trabajo:** Al respecto, el apartado 3.3.4. de la Norma Internacional ISO 9000:2000, establece que el ambiente de trabajo es el *“Conjunto de condiciones bajo las cuales se realiza el trabajo”*, precisando en la nota correspondiente, que: *“Las condiciones incluyen factores físicos, sociales, psicológicos y medioambientales (tales como temperatura, esquemas de reconocimiento, ergonomía y composición atmosférica)”*.

Es decir, la administración de la EFS o de cualquier otra organización, también debe demostrar su compromiso con la asignación de los recursos que permitan que las operaciones o actividades que afectan a la calidad de los productos o servicios, se desarrollen en un ambiente deseable sin interferencias y con las condiciones óptimas.

Entonces, en las EFS es indispensable un personal calificado apropiadamente, con la infraestructura material y virtual necesaria para la satisfacción de las necesidades de

nuestros usuarios y con un ambiente de trabajo también sano, en el que se incluye los factores del buen vivir laboral, es decir, un ambiente sano en lo material, en lo psicológico y en lo medioambiental.

¿Cómo se puede hablar entonces de servicios de calidad, si el ambiente de trabajo se encuentra plagado de defectos como pueden ser aquellos que son parte de una cultura organizacional? ¿Cómo se puede hablar de calidad en una organización en que se encuentran ausentes la motivación, el crecimiento personal, la capacitación, el equipamiento de trabajo? Quienes dirigimos nuestras EFS, debemos estar conscientes que sin un ambiente de trabajo apropiado, menos puede lograrse la calidad que tanto esperan de nosotros los ciudadanos.

CLÁUSULA 7: REALIZACIÓN DEL PRODUCTO

Esta cláusula, especifica que la elaboración del producto o servicio debe ser controlada en todas sus etapas, iniciando desde el proceso de planificación hasta la entrega y posterior seguimiento, para ello, se deberá implementar los requisitos de la norma relacionados a:

- a. Planificación de la realización del producto.
- b. Procesos relacionados con el cliente.
- c. Diseño y desarrollo.

- d. Compras.
- e. Producción y prestación del servicio.
- f. Control de los dispositivos de seguimiento y medición.

Es en esta cláusula, en donde se puede marcar la diferencia entre uno y otro Sistema de Gestión de la Calidad, pues dependiendo del tipo de organización que lo ha implementado así como de los bienes o servicios que produce, no será necesario que cumpla con ciertos requisitos de la norma, por ejemplo una EFS que presta los servicios de control de los recursos públicos, no necesitará implementar los requisitos relativos a Compras o a los de Control de dispositivos de seguimiento y medición, pues sus servicios no son tangibles y no requieren de adquisición de materias primas o de equipamiento de medición como son los equipos de calibración, lectores de bandas magnéticas, entre otros ejemplos.

Sin embargo, se debe notar que el apartado relativo a Procesos Relacionados con el Cliente, reviste una singular importancia pues, considera necesaria la determinación de los requisitos relacionados con el producto o servicio que deben ser definidos por el cliente, la revisión de los requisitos relacionados con el producto de tal manera que no se comprometa a la organización a proveer un producto o servicio que no se está en la posibilidad de proveer, y, la comunicación con el cliente, que

recomienda entre los aspectos más importantes, la gestión de sus quejas relacionadas a la prestación de los bienes o servicios, en este caso de nuestras EFS.

Posiblemente, este sea uno de los aspectos que las EFS pueden perder de vista en ciertas circunstancias, pues el sentir de nuestros clientes que básicamente son la ciudadanía y las entidades bajo nuestro control, no es tomado en cuenta generalmente para la mejora de los productos o servicios que generamos.

CLÁUSULA 8: MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA

Esta cláusula expone los mecanismos de seguimiento y control del desempeño del proceso de generación o producción de los bienes o servicios, el mismo que debe ser siempre evaluado para garantizar la calidad de esos bienes o servicios así como, asegurar el buen funcionamiento del Sistema de Gestión de la Calidad y lograr el denominado “Mejoramiento Continuo”.

El apartado 8.2.1. de esta cláusula, define lo siguiente:

“Como una de las medidas del desempeño del sistema de gestión de la calidad, la organización debe realizar el seguimiento de la información relativa a la percepción del cliente con respecto al cumplimiento de sus requisitos por parte de la

organización. Deben determinarse los métodos para obtener y utilizar dicha información.”

Nuestras EFS, entonces, deben preocuparse de implementar los métodos que les permita medir la satisfacción de sus clientes o usuarios, de manera de que los motivos de sus insatisfacciones, pueda ser resuelto. Esas insatisfacciones con los servicios de nuestras EFS podrían ser originados en aspectos como: falta de oportunidad en la entrega de los resultados o informes de auditoría, imprecisión o inaplicabilidad de las recomendaciones de auditoría, redacción de los informes sin claridad, falta de objetividad en los hallazgos de auditoría; además, la insatisfacción podría generarse también en otros servicios como son en la atención al público, en la asesoría, en la emisión de normas en el ámbito del control y en cualquier otro servicios prestado por la EFS, según corresponda en cada país.

La norma también define la participación principal de la Auditoría Interna para que cumpla un rol de evaluador del Sistema de Gestión de la Calidad.

Otro aspecto relevante es que las mediciones o controles no solo deben llevarse a cabo al Sistema de Gestión de la Calidad, sino también a los “procesos” y a los “productos” o servicios, y en este caso último, el control debe ser de tal manera riguroso, que permita eliminar la posibilidad de que se genere productos o servicios

que no cumplan con los estándares de calidad exigidos, que en el caso de las EFS podría tratarse de las Normas de Auditoría Gubernamental u otras normas o leyes aplicables.

En cuanto al “Mejoramiento Continuo”, la norma establece lo siguiente:

“La organización debe mejorar continuamente la eficacia del sistema de gestión de la calidad mediante el uso de la política de la calidad, los objetivos de la calidad, los resultados de las auditorías, el análisis de datos, las acciones correctivas y preventivas y la revisión de la dirección”.

A las acciones inmediatas para corregir las desviaciones o “no conformidades” y sus causas, se les denomina Acciones Correctivas y a aquellas que se implementan para suprimir la posibilidad de que se den a futuro aquellas “no conformidades” se les denomina Acciones Preventivas. El aprendizaje del desempeño del Sistema de Gestión de la Calidad, se da desde la evaluación de su funcionamiento para luego, tomar las acciones necesarias para fortalecerlo, para elevarlo a un mejor nivel de desempeño, para procurar el mejor estado de satisfacción de las expectativas de nuestros clientes o usuarios que en el caso de las EFS ya hemos precisado como los ciudadanos y las entidades bajo nuestro control sobre todo.

EL ENFOQUE A LOS PROCESOS

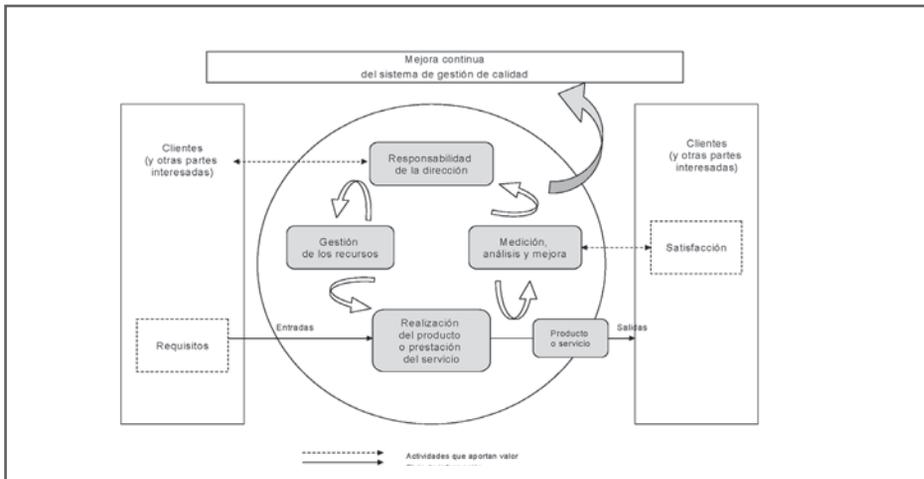
Luego de esta breve explicación de los requisitos del Sistema de Gestión de la Calidad, creo importante retornar uno de los principios importantes de la Calidad que he citado con anterioridad: el Enfoque Basado en los Procesos, enfoque que revoluciona al que tradicionalmente hemos utilizado en el diseño de nuestras organizaciones que es el piramidal o departamental.

Para este efecto, de una manera sencilla, podemos decir que un proceso es un conjunto de actividades que inicia con el ingreso de insumos o entradas y que son luego transformados con el trabajo material y/o intelectual, para generar al final, los bienes y o servicios, es decir, es una secuencia de entradas, transformación y salidas. Un sistema se puede entender como un conjunto de procesos que interactúan entre sí.

El Enfoque Basado en los Procesos, obliga a que el diseño sea dinámico pues clasificará a los procesos de nuestras EFS en aquellos de carácter estratégico o intelectuales, en los que se genera el esfuerzo de la dirección, del liderazgo corporativo; luego en los procesos generadores de valor que son aquellos misionales, donde se producen los bienes o servicios; y, en los de apoyo, que son aquellos que viabilizan o permiten que el engranaje de los demás procesos trabaje, en especial de los generadores de valor.

Estos procesos deben contar también con la identificación de la interacción con otros procesos internos, de manera tal que absolutamente todas las actividades se encuentren plenamente identificadas lo que permitirá a su vez, maximizar la eficiencia de la estructura de la organización y por ende, la generación de los bienes o servicios, y con ello, también la satisfacción de nuestros usuarios.

El Enfoque Basado en Procesos es en sí, una técnica de la administración que obliga a un estudio más profundo de la organización, con lo que muchos de los presentes hemos tenido cierto acercamiento. Con estas precisiones, deseo fundamentar mi opinión de que el Sistema de Gestión de la Calidad también es un proceso, cuyo gráfico extraído de la Norma Internacional ISO 9001:2000, demuestra la interacción entre sus cláusulas:



En resumen, se puede entender que la Responsabilidad de la Dirección al asignar la política de la calidad y emitir los recursos, permite el desarrollo y ejecución de los procesos de Realización del Producto o Prestación del Servicio, cuyo desempeño debe ser sujeto de Medición, Análisis y Mejora, para lograr el Mejoramiento Continuo del Sistema. Esta es la interacción entre las cláusulas 5, 6, 7 y 8 de la Norma

Internacional ISO 9001:2000, varios autores coinciden que este ciclo mientras más dinámico se vuelve, se logrará mayor perfección en la prestación de los bienes o servicios y la satisfacción de los clientes o usuarios.

En el siguiente gráfico se puede apreciar también los apartados de las cláusulas y los requisitos generales:



LA CERTIFICACIÓN DEL SISTEMA de Calidad

Como lo expresé al inicio de mi exposición, la Norma Internacional ISO 9001:2000 así como los otros modelos de gestión de la Calidad, son de carácter voluntario y son adoptados por las organizaciones cuando ellas quieren garantizar de manera aceptable y confiable, que se cumple con las expectativas de los usuarios de sus bienes o servicios.

En este mismo sentido, el obtener la certificación de un Sistema de Gestión de la Calidad bajo el enfoque de ISO 9001:2000 es también voluntario pero que sin duda, puede motivar a la organización al logro de las metas de eficiencia y eficacia operativas, y una vez obtenida, promocionar sus bienes y servicios a la comunidad bajo un sello de garantía.

El proceso para llegar a obtener la certificación considero que debe iniciarse con un convencimiento de la alta Dirección acerca de la filosofía de la Calidad y del rol que cumplen dentro del Estado las EFS, y dentro de ese rol, considerar como actor principal a la ciudadanía y a las entidades bajo nuestro control. Este punto de partida garantizará lo que venga después, los estudios, los diagnósticos, el levantamiento de procesos, el diseño de la administración por procesos, la documentación del Sistema de Gestión de la Calidad, las preauditorías del Sistema hasta llegar a la auditoría de Certificación.

En este punto de mi exposición, cabe hacernos una pregunta, ¿es necesario llegar a la certificación del Sistema de Gestión de la Calidad para garantizar que los bienes

y servicios que producimos, satisfagan los requerimientos de nuestros clientes o usuarios?. Considero que la certificación no puede ser un fin en sí mismo, sino un medio o un vehículo para lograr la satisfacción de nuestros usuarios y creo firmemente que podemos en nuestras EFS desarrollar actividades de Calidad y producir servicios de calidad con el cumplimiento organizado y sistematizado de nuestros propios estándares.

DEBERÍA CERTIFICARSE LAS EFS EN ISO 9001:2000?

Claro está el carácter de voluntario de la adopción de la Norma Internacional ISO 9001:2000 así como de otro modelo de Gestión de la Calidad, pero si esa no es la opción a ser tomada, pues las EFS deben verse avocadas a implementar lo que podría denominar Actividades de Calidad, que sin tratarse de un Sistema con todas las formalidades requeridas por los modelos que ya he citado, permitan garantizar que los procesos generadores de valor cumplan con los objetivos de entregar bienes o servicios que satisfagan las expectativas de nuestros usuarios. Para ello, es recomendable tomar de referencia los modelos citados o en su defecto, estructurar un propio modelo a base de las mismas normas o estándares locales o propios de cada EFS.

LA GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LAS EFS

LO MANDATARIO

Las formulaciones de las Cartas Constitucionales de las Repúblicas modernas, reconocen entre otros derechos de los ciudadanos, aquellos que garanticen el buen vivir, el debido proceso y la prestación de los servicios básicos por parte del Estado, es decir que podría interpretarse como un manual superior que nos compromete a todos y en particular a los servidores públicos, a prestar servicios de calidad a los ciudadanos en general.

Las leyes de menor jerarquía y los reglamentos de cada institución pública y también de las EFS, se convierten de alguna manera, en los estándares a ser observados para llegar a la satisfacción de las expectativas de los ciudadanos.

Todo ese marco jurídico, legal y/o reglamentario, de carácter mandatorio, si fuera cumplido al pie de la letra, podría garantizar que las demandas de la población, puedan ser cubiertas sin necesidad de recurrir a otros mecanismos o modelos que aseguren la satisfacción anhelada.

Es así, que los Sistemas de Control Interno de cada entidad pública y también de las EFS, de manera independiente a la forma en

que han sido emitidos en los casos particulares de cada país, al tener como objetivos el salvaguardar los activos e inversiones públicas, el garantizar el cumplimiento de metas y objetivos, y, el lograr la producción de información confiable y oportuna, también buscan que los usuarios de nuestros servicios, los reciban en la oportunidad y condiciones más deseables.

Es entonces, que en esa suerte de caja de herramientas en que se constituye el marco jurídico de cada EFS, debemos buscar aquellas que se relacionen más con el objetivo de lograr la satisfacción de nuestros clientes o usuarios, es decir, aquellas cuyo objetivo sea el lograr la "Calidad".

El SISTEMA DE CONTROL INTERNO y LA GESTIÓN DE LA CALIDAD

Como es de vuestro general conocimiento, el modelo del Sistema de Control Interno con enfoque COSO, ha sido difundido a nivel mundial y adoptado por varias de nuestras EFS, es el caso de la República del Ecuador que elaboró las Normas de Control Interno aplicables en el sector público, que tienen un claro contenido y antecedentes de COSO.

Estas Normas de Control Interno, son también de obligatoria aplicación en la EFS ecuatoriana, como lo son el particular, las Normas de Auditoría

Gubernamental para el ejercicio del control gubernamental por parte de nuestra EFS.

COSO, conceptúa al Control Interno, de la siguiente manera:

"El control interno se define ampliamente como un proceso realizado por el consejo de directores, administradores y otro personal de una entidad, diseñado para proporcionar seguridad razonable mirando el cumplimiento de los objetivos en las siguientes categorías:

- Efectividad y eficiencia de las operaciones.
- Confiabilidad de la información financiera.
- Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables.

Podrá ser sorprendente, que al hablar de efectividad y eficiencia en las operaciones también estaríamos hablando de Calidad y de igual forma, al hablar de confiabilidad en la información financiera y el cumplimiento de leyes y regulaciones, también hablamos de Calidad.

La Norma Internacional ISO9000:2000 conceptúa al Sistema de Gestión de la Calidad, de la siguiente manera:

"Conjunto de elementos mutuamente relacionados o que interactúan, para establecer la política y

los objetivos y para lograr dichos objetivos, dirigir y controlar una organización con respecto a la calidad.”

Es decir el Sistema de Control Interno y el Sistema de Gestión de la Calidad, buscan el control.

Puede ser sorprendente también, que al revisar en detalle las especificaciones de COSO en sus cinco componentes que son Ambiente de Control, Evaluación de los Riesgos, Actividades de Control, Información y Comunicación, y, Supervisión tienen amplias coincidencias con las especificaciones del Sistema de Gestión de la Calidad propuesto por la Norma Internacional ISO 9001:2000.

Por ejemplo y sin querer agotar el análisis, el componente de COSO, Ambiente de Control, puede análogarse a los contenidos de la cláusula 5 de ISO 9001:2000, en lo relacionado a la Responsabilidad de la Dirección, de gestionar los recursos, de mantener actitud ética, de señalar los objetivos, de efectuar control y supervisión. De igual manera el componente de COSO, Información y Comunicación que en varios de sus contenidos se puede análogar con la cláusula 7 de la Norma Internacional ISO 9001:2000 en lo referente a mantener contacto permanente con el cliente o con la cláusula 5 en lo referente a que la Dirección debe

difundir la política de la calidad. De igual forma el tercer componente de COSO, Actividades de Control, puede relacionarse con una o varias cláusulas y apartados de la Norma Internacional ISO 9001:2000.

Como he dicho, las felices coincidencias son múltiples y no es mi objetivo profundizar más en ellas, pero hasta este punto, me serán útiles para formular la siguiente reflexión:

¿Es más importante el contar con un Sistema de Control Interno o con un Sistema de Gestión de la Calidad?

Los puntos de vista no necesariamente serán coincidentes, pero luego de las reflexiones anteriores, y con el fin de orientar la opinión, se podría entender que la preexistencia de un Sistema de Control Interno en la EFS, fuerte, funcional, en pleno ejercicio, que cuenta con el comprometimiento de la Dirección y todos los funcionarios, puede dar una mayor garantía de éxito al diseño e implementación de un Sistema de Gestión de la Calidad.

Y, llegando al final de la exposición de este interesante tema técnico, considero importante formular la última reflexión:

¿Si la EFS cuenta con Sistema de Control Interno en el mejor nivel de perfección y funcionamiento, re-

queriría de un Sistema de Gestión de la Calidad?

De igual forma los puntos de vista pueden ser diferentes, pero con el fin de orientar también esas opiniones, considero que no se debe desestimar los esfuerzos adicionales, sin que eso signifique la sobre burocratización de los controles, para llegar al mejor nivel de satisfacción de los requerimientos de nuestros usuarios.

Sobre este último punto, creo oportuno citar, un párrafo de la Norma Internacional ISO 9000:2000:

“...Las diferentes partes del sistema de gestión de una organización pueden integrarse conjuntamente con el sistema de gestión de la calidad, dentro de un sistema único, utilizando elementos comunes. Esto puede facilitar la planificación, la asignación de recursos, el establecimiento de objetivos complementarios y la evaluación de la eficacia global de la organización.”

Entonces, también al Sistema de Control Interno, se le podría añadir elementos comunes en cuanto al Sistema de Gestión de la Calidad, que fortalezcan la capacidad de la EFS de satisfacer los requerimientos de sus usuarios o clientes, quienes en definitiva son nuestra población y entidades bajo control.

PERSPECTIVAS DE LA CALIDAD

HACIA LA CALIDAD EN LA TRANSPARENCIA Y LA RESPONSABILIDAD SOCIAL

Hoy con más fuerza, ha ido tomando cuerpo la tendencia hacia la transparencia empresarial y como no, de las entidades gubernamentales. Se habla hoy, de los Informes de Sostenibilidad (IS), también de los Informes de Responsabilidad Social (IRS), e incluso, la Organización Internacional para la Normalización (ISO), se encuentra trabajando en la elaboración de la Norma ISO26000 de Responsabilidad Social.

La Ley Sabarnes Oaxley (Act 2002) de los Estados Unidos, también buscan lograr la transparencia de las corporaciones que cotizan en las bolsas de valores de ese país. Se busca en resumen, informar de forma clara y transparente, la operación de las organizaciones y sus impactos relacionados con la sostenibilidad, agrupados entre otros aspectos, en cuatro importantes dimensiones: ética, económica, social y ambiental y para ello, se cuenta ya con varios modelos para presentar esas dimensiones.

Esto, también podría ser asociado a la Calidad de las EFS, tomando en cuenta que la Calidad muchos coinciden en que no solo debe ser asociada a los procesos, los productos y/o servicios, también es necesario,

que esa calidad se transparente a la ciudadanía.

Pero nunca debemos olvidar que la Calidad en los servicios de las EFS y también la Responsabilidad Social, no pueden ser posibles si no se empieza desde el fondo mismo de cada persona para luego proyectarse hacia sus usuarios o clientes y sólo después, hacia la EFS u organización en donde trabaja, cuyo ámbito de impacto positivo resultará incalculable.

LA FILOSOFÍA DE LA CALIDAD COMO GARANTÍA DE SUPERVIVENCIA DE LAS EFS

El principio de los maestros de La Teoría de la Evolución era que *“La especie más fuerte devorará a la más pequeña e indefensa en el curso de la evolución”* y ocurre que la especie más fuerte, entre las organizaciones son aquellas que logran la satisfacción de las necesidades de sus usuarios.

La calidad en los productos y/o servicios se convierte entonces en un requerimiento de supervivencia, alcanzarla es el resultado de una estrategia para el largo plazo.

La calidad se debe entender como un compromiso de todos los que intervienen en el proceso, pero con papel muy especial, a la alta gerencia.

La calidad es mucho más que certificados o cumplimiento de requisitos, es una filosofía que debe vivirse día a día y que debe alcanzar a todos los elementos de la organización, enrutándola a la consecución de un mismo objetivo o ideal que no es más que la satisfacción del cliente o usuario. Cuando esto sucede y lo podemos como EFS identificar plenamente, podremos decir que la reconoceremos cuando ellos (la ciudadanía y las entidades bajo nuestro control) la vean.

Al cerrar mi intervención, e insistiendo en el papel protagónico que juegan en este compromiso con la ciudadanía, el personal de nuestras EFS, quiero hacer memoria de la filosofía japonesa que bien podrían contribuir al fortalecimiento individual y con ello al de nuestra capacidad de satisfacer a nuestros ciudadanos. Se presentan en la siguiente tabla de actitudes personales que llevan a valores y virtudes humanas:

A	Con las cosas	1.	Seiri	“Clasificación”	Mantenga solo lo necesario.
		2.	Seiton	“Organización”	Mantenga todo en orden.
B	Con usted mismo	3.	Seiso	“Limpieza”	Mantenga todo limpio.
		4.	Seiketsu	“Bien personal”	Cuide su salud física y mental.
		5.	Shitsuke	“Disciplina”	Mantenga un comportamiento confiable.
		6.	Shikari	“Constancia”	Persevere en los buenos hábitos.
		7.	Shitsokoku	“Compromiso”	Vaya hasta el final en las tareas.
C	Con la empresa	8.	Seishoo	“Coordinación”	Actúe en equipo con sus compañeros.
		9.	Seido	“Estandarización”	Unifique a través de normas.

INFORME DE RELATORÍA

CONTRALORÍA GENERAL de la República de Colombia

De la exposición de la Ponencia Base sobre el tema por parte del Contralor General del Estado de Ecuador la cual fue enriquecida a partir de las colaboraciones técnicas recibidas de diferentes EFS, sobre el tema de la Gestión de la Calidad en las Entidades Fiscalizadoras Superiores se extraen las siguientes conclusiones:

- I) La norma técnica de calidad sobre sistemas de gestión de calidad más difundida en el mundo actualmente es, probablemente, la norma ISO 9001:2000.
- II) Varias EFS de la región ya han implementado Sistemas de Gestión de Calidad.
- III) Las EFS de la región que respondieron la Encuesta, comparten la convicción de la necesidad de implementar Sistemas de Gestión de Calidad.
- IV) Ello se explica en la imperiosa necesidad de asegurar la calidad de los servicios que prestan nuestras EFS.

La EFS de Ecuador, en su calidad de ponente, recomienda:

- Evaluar la necesidad de implementar Sistemas de Gestión de Calidad en las EFS.

- Fortalecer los Sistemas de Gestión de Calidad en las EFS que ya los han implementado.
- Evaluar la conveniencia de contar con normas técnicas de calidad.
- Aprovechar para el desarrollo de nuestras EFS las experiencias que ya han adquirido algunas de las EFS de la región.
- Diseñar e impartir cursos regionales sobre Gestión de Calidad, Gestión de Procesos y Auditorías de Calidad

DEBATE TEMA III.

Una vez concluida la exposición de la Ponencia Base por parte del Contralor General del Estado de Ecuador, el Moderador, Contralor General de la República del Perú abre el espacio para el debate.

Representante de Bolivia: No hay una ley general sobre el sistema de control de calidad en Bolivia que permita ejercer este tipo de actividades. Desde autonomía en la normativa de control gubernamental, se incluyó el tema de calidad. Es necesario contar con un sistema de control interno, ya que es benéfico para las EFS que a su vez demandan para tal efecto un mayor presupuesto y recursos humanos que puedan generar mejores resultados.

Las normas se han pasado del sector privado al público. Y desde luego a las EFS para el ejercicio del control.

Sugiero crear en OLACELFS un comité técnico especializado que permita configurar, mejorar y complementar los sistemas de calidad, de connotaciones de tipo social, en donde se pueda trabajar con la IDI para difundir un plan que nos permita hacer efectiva esta gestión con el apoyo del Banco Mundial, el BID e INTOSAI, con el propósito de obtener la certificación de calidad internacional, pues somos instituciones de servicio público y necesitamos auditar nuestro producto. Esta es la mejor carta de presentación que podemos hacer para nuestros países.

Interviene el moderador: Representante de Perú: En el caso de Perú venimos adelantando un proceso de auditoría con países como España y Alemania, entre otros. INTOSAI en Europa tienen mecanismos que permiten adoptar estos sistemas de gestión de calidad, de hecho varios países allí ya lo han incorporado. Es interesante tener un comité en OLACEFS que trabaje el tema de calidad y de revisión paritaria para evaluar procesos y la certificación de estos sistemas.

Interviene representante Brasil: Cómo ha sido la implementación del sistema de calidad en el ejercicio del control en Ecuador? y ¿cómo se puede implementar en el resto del continente?.

Responde Representante de Ecuador: Nos va a favorecer en el

ejercicio del control. La ciudadanía espera que haya un mayor control a las EFS. Hay que mantener el código de ética, la ciudadanía espera saber quién controla al Contralor porque la gente duda de nosotros. Es importante mantener el código de ética en la institución como punto fundamental del desarrollo interno.

En la Contraloría de Ecuador se dispuso y se exigió que todos los funcionarios deben rendir una declaración de todos los bienes y cuentas, incluidos los del Contralor con una auditoría interna para garantizar la transparencia. Esto facilitará el control de cualquier institución pública y de esta manera obtener resultados positivos.

Interviene representante de Argentina: Es esencial analizar la calidad de la gestión del servicio al interior de las EFS, lo fundamental para este caso, es el ciudadano. Se debe abrir el debate alrededor de los informes de auditoría de la Contraloría. El control de la calidad tiene que ver con el contenido de los mismos y cómo estos deben responder a normas internacionales que puedan ser accesibles a los destinatarios finales como son el Congreso y la ciudadanía.

Interviene representante Colombia: Quien afirma que en Colombia la norma ISO 9000 no es obligatoria, sin embargo, existe una norma que sí lo es y se debe aplicar

junto al modelo de control interno establecido. La Contraloría General de la República está certificada y exige a sus vigilados la implementación del control de calidad a nivel nacional.

Interviene Representante de Portugal: Quien anota que en Portugal se implementó un sistema riguroso de desempeño de la gestión de los funcionarios de la Contraloría. Esto con el propósito de mejorar los resultados. En la Contraloría de Portugal existe una preocupación con respecto a la forma cómo se entregan los informes, en especial a los medios de comunicación. Así las cosas ¿cómo entregar de la mejor manera la información a la opinión pública? y ¿cómo buscar que haya otras vías para tener una mejor relación con los ciudadanos?.

Interviene representante de Venezuela: Afirma que existe preocupación por los señalamientos acerca de quién controla a la Contraloría y al Contralor. Los presupuestos de las Contralorías son bajos y están orientados especialmente al pago del personal y el valor destinado a la investigación es igualmente bajo. Aspecto que afecta la calidad de la gestión. El control en Venezuela no se va a hacer a través de firmas privadas. El representante de Venezuela sugiere crear un comité compuesto por las EFS para que se pueda ejercer este tipo de control. El representante de Venezuela pregunta al Contralor de Ecuador. ¿Cómo enfrentan

ustedes el proceso de calidad en la ejecución de la fiscalización, inspección y el régimen sancionatorio?.

Interviene el Contralor de Ecuador: Quien señala que con la nueva Constitución, en su país se acaba de crear una nueva figura del Quinto Poder que tiene como base la transparencia y el control social y a la cual pertenece la Contraloría. El Contralor afirma que su entidad no ha perdido autonomía financiera, participativa y organizativa. Esto facilita a la institución, la auditoría de los recursos y los bienes del Estado.

Interviene el representante de Costa Rica: Quien afirma que hay diferencias en la ejecución del control de calidad. Y pregunta: ¿En el caso de Colombia se ha percibido una mejoría en la gestión del control de calidad en el desarrollo de las auditorías? ¿Ha mejorado notoriamente la gestión de las mismas como resultado de la calidad en las auditorías de las entidades?

Interviene el Vicecontralor de Colombia: Quien resalta la importancia de promover el mejoramiento del control interno y del control de calidad. De esta manera, ambas instancias pueden funcionar.

Interviene el moderador, representante de Perú: Afirma que tanto el control interno como el control de calidad, van de la mano. Su principal diferencia radica en los objetivos. El Sistema de Control Interno pretende

reducir riesgos mientras que el control de calidad pretende dar mayor satisfacción a quienes usan estos sistemas de control.

Interviene representante de Ecuador: El sistema de calidad de la gestión no es suficiente. Hay que tener en cuenta otros factores y establecer un sistema de control interno fuerte que cumpla con los objetivos.

Interviene representante de España: Plantea dudas sobre el enfoque presentado: 1) con respecto a los clientes como objetivo de la búsqueda de la calidad; 2) con respecto a la certificación como mecanismo que obligue a pensar en un control del control. Dice que en la empresa pública los clientes no están claramente definidos. Por lo que resulta difícil el enfoque al cliente como búsqueda de la calidad. Plantea que el sistema de autocontrol es el mejor y debe hacerse con calidad en forma sistemática y transparente.

Manifiesta que el control de las instituciones debe ser mutuo entre pares.

Interviene representante de Cuba: Que dice que un sistema de recursos de capital humano con control interno, es la base de la calidad. Propone integrar los procesos con creatividad y sin caer en excesos. Plantea que el sistema de control constituye una oportunidad de aprendizaje, crecimiento y de fortalecimiento de las cuestiones éticas.

Interviene representante de Austria: Plantea que la INTOSAI creó un grupo de trabajo para abordar el tema de la calidad en el control. En dicho grupo, se ha encontrado que el control resulta más efectivo cuando se realiza entre pares.

Interviene representante de Puerto Rico: Plantea que las normas ISO no riñen con el control interno. Por el contrario, resultan complementarias y contribuyen con el mejoramiento de la auditoría. Las normas ISO permiten una mejor observación del cliente externo en función del control.

Interviene el representante de Ecuador: Plantea que los informes de auditoría no pueden ser revisados por ninguna autoridad. Las normas ISO no resultan tan efectivas cuando se aplican para el control que no es del sector privado. Por eso, la fiscalización pública debe estar en manos de la ciudadanía o de los otros órganos de control.

Interviene el representante de Perú: Sugiere que se analicen los enfoques sobre control tanto de INTOSAI como de OLACEFS para que en escenarios como el de la Asamblea de OLACEFS, se discutan puntos de convergencia entre ambos enfoques.

Interviene la representante de IDI: Es necesario incorporar un sistema de control de calidad que relacione los diferentes estándares

de calidad con las necesidades que aparecen para cada caso. La IDI posee información que puede ser empleada por todos los miembros de la OLACEFS.

Interviene representante de Argentina: Se debe trabajar en el mejoramiento de la calidad de los informes de auditoría.

Interviene representante de Brasil: En este país, el objetivo del control público es acercarse a la ciudadanía, que tiene derecho a conocer las cifras.

Interviene representante de Ecuador: Pide que la información recogida en la Asamblea, sea compartida por todos los asistentes.

Interviene el moderador, representante de Perú: Resume cuanto se ha dicho en la ponencia y en el debate. Subraya los siguientes puntos:

- Necesidad de apoyar la integración entre pares para ejercer un mejor control.
- Necesidad de establecer quién controla al Contralor y a la entidad fiscalizadora.
- Necesidad de que los controles de las EFS tengan un carácter moral para legitimar sus funciones fiscalizadoras.
- Importancia de que las EFS tengan un presupuesto propio para poder desarrollar actividades de inversión en el ejercicio del control.
- Importancia de que la calidad de los procesos se base en los códigos de ética de manera que estos sean aplicados en el trabajo de las EFS.
- Hay satisfacción con los resultados obtenidos de los cursos que ofrece la IDI.
- Importancia de establecer estándares de calidad que sean aplicados por las EFS.

MINISTRO DE SUPERVISIÓN DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA EN LA CGR

Gan Yisheng y su delegación estuvieron presentes en la Contraloría General de la República de Venezuela, la Fiscalía General, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores y la Contraloría del Estado Aragua, instituciones que le ofrecieron información sobre el trabajo que realizan y sus funciones en el país

La Contraloría General de la República recibió la visita del señor Gan Yisheng, agregado supervisor con rango de ministro del Ministerio de Supervisión de la República Popular China, acompañado por su delegación, así como del embajador de este país en Venezuela, excelentísimo señor Tuo Zhang, quienes fueron recibidos por el doctor Clodosbaldo Russián, la Subcontralora (E), Magdalena Scott, y la Directora General Técnica, Yadira Espinoza.

Durante la reunión, el doctor Russián mostró su agradecimiento por esta visita: “Es propicia para fortalecer los lazos de unión entre ambas naciones y de esta forma

aprender cómo ser más eficientes en las labores de control fiscal para que una institución como la nuestra, con la más alta independencia orgánica y funcional, pueda lograr que la administración en su conjunto actúe con la mayor transparencia y podamos ser más eficaces en la lucha contra la corrupción”.

Por su parte, el ministro Gan Yisheng aseguró: “El intercambio entre las instituciones fiscales y las contralorías constituye un punto importante entre las relaciones bilaterales de los dos países”. Explicó que el Ministerio de Supervisión de China le otorga mucha importancia a la labor de cooperación internacional en la lucha anticorrupción y que su visita



a Venezuela responde a la voluntad de aprender y conocer las medidas concretas que se han tomado en la lucha contra este flagelo, específicamente en materia de declaraciones juradas de patrimonio y de los bienes personales.

Posteriormente, la delegación se reunió con la subcontralora (E), Magdalena Scott, la Directora General Técnica, Yadira Espinoza, la Directora General de Control de los Poderes Públicos Nacionales, Mercedes de Blanco, la Directora General de Control de la Administración Nacional Descentralizada, Janeth Hérdenes, la Directora General de Control de Estados y Municipios, Marielba Jaua, la Directora de Declaraciones Juradas de Patrimonio (E), Carmen Cecilia Rodríguez, y el director de Determinación de Responsabilidades, Alexander Pérez, con el fin de recibir un breve panorama del funcionamiento de la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, el Sistema Nacional de Control Fiscal y el trabajo que realiza la Dirección de Declaraciones Juradas de Patrimonio.

TRES ORGANIZACIONES ESTRATÉGICAS PARA CHINA

El Fiscal General de la República, Isaías Rodríguez, acompañado por Yalitz García, vicefiscal; Joel Espinoza, director General de Actuación Procesal; Orlando Celta, Director de Salvaguarda del Patrimonio Público Anticorrupción; y Milagros Pérez, Di-

rectora de Relaciones Institucionales, recibió a la delegación y estableció una comparación entre el organismo asiático -que realiza muchas de las funciones de las tres instituciones que integran el Poder Ciudadano- y las instituciones venezolanas para encontrar similitudes entre ambos países, de modo que pueda existir la cooperación bilateral.

Por su parte, Germán Mundaraín, Defensor del Pueblo, los recibió para conversar sobre las importantes labores de promoción, instrucción, información y cumplimiento en materia de Derechos Humanos que adelanta este organismo en Venezuela. Mundaraín le comentó a la delegación sobre la concepción, desde su punto de vista, que existe en la mayoría de los países de occidente de que los derechos fundamentales sólo los violan los Estados, por el contrario, en Venezuela se cree que también pueden ser violados por el sector privado, específicamente, cuando administran los servicios públicos. Asimismo, alabó el informe que la República Popular China realiza sobre los derechos humanos en Estados Unidos y les aconsejó que lo divulgaran en América Latina.

En la sede de la Cancillería, el Ministro del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, Nicolás Maduro, resaltó la importancia de esta visita para reforzar los lazos de amistad y cooperación entre ambas naciones. Asimismo, señaló que la cooperación



entre la CGR venezolana y el Ministerio de Supervisión Chino va a permitir que, mediante las experiencias de ambos países, se logre una acción más eficiente contra la corrupción.

Visita al estado Aragua

César Otero Duno, contralor del estado Aragua, también recibió a la delegación del Ministerio de Supervisión de la República Popular China,

y les guió en un recorrido por las instalaciones del órgano contralor que incluyó la entrega de obsequios a los niños que se forman como contralores escolares en el organismo. Posteriormente realizaron una mesa de trabajo conjuntamente con gerentes de la institución, para luego realizar una visita institucional al Gobernador del estado Aragua, Didalco Bolívar, en la sede del palacio gubernamental.





SEREMOS TENACES, JUSTOS, EQUITATIVOS y RESPETUOSOS DEL DEBIDO PROCESO

Para el período 2008-2014 fueron juramentados los miembros del Poder Ciudadano en una sesión especial realizada por la Asamblea Nacional en el Salón Elíptico del Palacio Legislativo

La presidenta de la Asamblea Nacional, Cilia Flores, juramentó a los nuevos miembros del Poder Ciudadano, el contralor general de la República, Clodosbaldo Russián, quien fue reelecto por un período de 7 años, la fiscal general de la República, Luisa Ortega Díaz, y la defensora del Pueblo, Gabriela Ramírez.

La sesión se realizó en el Salón Elíptico de la Asamblea Nacional donde estuvieron presentes el vicepresidente ejecutivo, Jorge Rodríguez, la presidenta del CNE, Tibisay Lucena, el defensor del Pueblo saliente, Germán Mundaraín, el alcalde del municipio Libertador, Freddy Bernal, y diputados del Parlamento.

La juramentación de los integrantes del Poder Ciudadano

designados el 13 de diciembre de 2007 por la plenaria de la Asamblea Nacional para el período 2008-2014 se realizó de conformidad con lo establecido en el artículo 279 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

La presidenta del Parlamento, Cilia Flores, inició la sesión resaltando la importancia arquitectónica del Salón Elíptico, restaurado recientemente. Explicó que por considerarse patrimonio cultural y en vista del deterioro que venía sufriendo este espacio fue entregado a profesionales de la arquitectura para su recuperación.

Flores afirmó: “Esta sesión es representativa porque involucra al Poder Moral, quienes constituyen en conjunto la Defensoría, la Fiscalía y la Contraloría.



En este espacio pensamos que está el espíritu de Simón Bolívar y la más amplia colección de retratos del siglo XIX y por ello el constituyente tomó el ideario bolivariano. Que ese espíritu del Libertador lo recojamos nosotros y sobre todo los que hoy van a tener una gran responsabilidad, y que se impregnen de ese espíritu de Bolívar, para que con fuerza puedan cumplir con una tarea bien importante, con nuestra Constitución y con el pueblo venezolano”.

La presidenta de la AN elogió el trabajo de los miembros del Comité de Postulaciones del Poder Ciudadano por su labor impecable, oportuna y transparente, así también a quienes ejercieron durante siete años los cargos de Fiscal General, Isaías Rodríguez, Contralor General, Clodosbaldo Russián y Defensor del Pueblo, Germán Mundaraín. En este sentido, señaló: “El reconocimiento es por la conducta de estos tres hombres durante siete años difíciles. Ellos pasaron momentos terribles como nunca lo habíamos vivido en el país, y se mantuvieron inquebrantables. La moral, la ética, el compromiso, la lealtad con un pueblo y con una Constitución privó siempre en la conducta de estos tres hombres. Los tres juntos conformando el Poder Ciudadano trabajaron con unidad de cuerpo y siempre se mantuvieron firmes y unidos y eso fue lo que prevaleció para que culminaran con éxito la

gestión para la cual fueron designados y que juraron cumplir”.

Corrupción: Flagelo inherente a toda la sociedad

Por su parte la nueva fiscal General de la República, Luisa Ortega Díaz, habló en representación de los integrantes del Poder Ciudadano y señaló que con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el año 1999 se logró hacer un tránsito al estado democrático social, de derecho y de justicia como lo establece la Carta Magna.

Ortega expresó: “Para ello se hizo necesario, entre otros aspectos, la creación de dos nuevos poderes, es decir, el Poder Ciudadano y el Poder Electoral. Hoy nos toca asumir un naciente período constitucional del Poder Ciudadano y de este Consejo Moral Republicano. Juro en nombre de nuestra Constitución que seremos tenaces, justos, equitativos y respetuosos de la garantía del debido proceso, muy especialmente de los derechos humanos”.

También consideró que el Poder Ciudadano ha jugado un rol decisivo en los acontecimientos de la Patria, y que a pesar de su corta edad tiene historia. “Historia que marca hitos no sólo a nivel nacional sino a nivel continental y mundial”, afirmó.



La nueva Fiscal General explicó: “Los órganos del Consejo Moral Republicano han estado a la vanguardia de la defensa de los derechos y garantías constitucionales. Han hecho frente a las violaciones contra el estado de derecho. Estamos en tiempos de cambio y sobre todo en el aspecto social y en ese sentido el Poder Ciudadano tiene un papel fundamental que jugar”.

Para finalizar, Ortega mencionó el tema de la corrupción como un flagelo

inherente a toda la sociedad. Al respecto, afirmó: “Este fenómeno, perverso por demás, lamentablemente posee fortaleza sobre todo en los estados democráticos y respetuosos de la garantía del debido proceso. La corrupción no tiene reglas, religión, ni fundamento filosófico, sólo la guía el afán del lucro alimentado por un falso paradigma: el atesoramiento ilimitado genera una mejor calidad y forma de vida”.





TRANSFERENCIA DEL COMITÉ DE CAPACITACIÓN REGIONAL DE LA OLACEFS

*Al hacer entrega del CCR, el contralor Clodosbaldo Russián señaló:
“Hemos visto en todos estos años la capacidad y eficiencia de la Contraloría
del Perú como para estar convencidos de que la gestión que encabezará el
contralor Genaro Matute va a ser exitosa”*

En la sede de la CGR venezolana se realizó el acto de transferencia de la presidencia del Comité de Capacitación Regional (CCR) de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Olacefs, por parte de la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela a la Contraloría General de la República del Perú.

En el encuentro estuvieron presentes el doctor Genaro Matute Mejía, contralor General de la República del Perú y presidente entrante del CCR, el doctor Clodosbaldo Russián, contralor General de la República Bolivariana de Venezuela y presidente saliente del Comité, la sub-contralora Adelina González, el director de la Escuela Nacional de Control de la Contraloría General de la República

del Perú, Luis Gaviño Vargas, la coordinadora técnica de la misma institución, Rosario Cerdán Urtecho, las Directoras Generales de la CGR Yadira Espinoza, Magdalena Scott, Mercedes de Blanco, Janeth Hernández y Marielba Jaua, y el Director de Información y Cooperación Técnica, Marcelo Cartaya.

Al hacer entrega del CCR, el contralor Clodosbaldo Russián señaló: “Hemos visto en todos estos años la capacidad y eficiencia de la Contraloría del Perú como para estar convencidos de que la gestión que encabezará el contralor Genaro Matute va a ser exitosa. Ésta es una de las áreas de mayor importancia y significación que tiene la Olacefs, por ser una expresión del criterio que se maneja de que el capital más valioso y máspreciado es el humano”.



Por su parte, el contralor Genaro Matute aseguró: "Cuando fuimos nombrados en la presidencia del Comité, nos sentimos preocupados porque es muy difícil superar lo que han hecho hasta ahora. Significa un reto grande para nosotros, y por ello nos comprometemos a trabajar muy duro para lograr los objetivos".

Matute explicó que la responsabilidad que tienen como Entidad Fiscalizadora Superior es muy grande y cada vez se va complicando más en el hemisferio. "Cuando no hay dinero no hay problema porque no existe gasto ni forma de controlar nada, porque simplemente no hay dinero para controlarlo. En los últimos años Perú ha estado progresando y ha tenido un desarrollo económico muy fuerte y ha habido una avalancha de inversiones en todo el país, y eso exige nuevos retos internos", afirmó.

El contralor de Perú explicó el trabajo que durante seis años ha realizado la institución que representa en materia de control y los cambios que han surgido en su país en esta materia, así como el rol de control que cumple el Estado peruano.

El acto de transferencia de la presidencia del CCR de la Olacefs se realizó en virtud de la decisión del Comité en su X Reunión, que tuvo lugar en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, del 29 al 31 de agosto de 2007, al aplicar lo dispuesto en los Términos de

Referencia del mencionado Comité, y por cuanto el contralor General de la República de Perú, Genaro Matute, manifestó su aceptación con ocasión de la XVII Asamblea General Ordinaria de la Olacefs, celebrada en la ciudad de Santo Domingo, República Dominicana, del 1 al 6 de octubre de 2007.

Reuniones preparatorias

Previamente a la entrega del CCR por parte de la Contraloría de Venezuela a la Contraloría de Perú, se realizaron algunas reuniones preparatorias en las cuales estuvieron presentes Rosario Cerdán Urtecho, coordinadora técnica de la Escuela Nacional de Control de la Contraloría General de la República de Perú, y Karim Maya, asistente académico de la misma institución. Por Venezuela, asistieron la ingeniero Yadira Espinoza, quien se desempeñaba hasta ahora como la Directora ejecutiva del CCR, Marcelo Cartaya, en la secretaría ejecutiva, Eduardo Olmos, en la coordinación Enlace de Capacitación, y Mariana Paredes, analista experto en capacitación.

La apertura de las reuniones estuvo a cargo de la subcontralora Adelina González, quien dio la bienvenida a la delegación peruana y les ratificó que Venezuela siempre estará dispuesta para apoyarlos en el trabajo del Comité. También aseguró: "Debe estar planteado que las EFS den a conocer la labor de capacitación que se realiza porque es lo que da una base sólida



para las actuaciones de los funcionarios, para unificar procedimientos y tener una visión común del ámbito de control”.

Por su parte, el director de la Escuela Nacional de Control de la Contraloría General de la República del Perú, Luis Gaviño Vargas, señaló: “Es un reto importante después del trabajo tan brillante que realizaron en el área de capacitación. Prometemos esforzarnos al máximo para por lo menos mantener el nivel del trabajo de Venezuela, y contamos con su ayuda”.

Funcionamiento del CCR

El año pasado finalizó el período 2000-2007 durante el cual la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela presidió el CCR. Desde este año la Contraloría General de Perú ejercerá la presidencia de dicho Comité.

En las reuniones de trabajo que se realizaron en la sede de la CGR se explicaron cuáles fueron los procesos que se llevaron adelante y de qué manera funcionó el Comité de Capacitación Regional durante la presidencia ejercida por Venezuela, y se transfirieron algunos documentos. Asimismo, se indicó el acervo docu-

mental de la Presidencia del Comité correspondiente a las actuaciones del mismo, así como las comunicaciones oficiales e informes de gestión para el período 2000-2007.

Otros puntos tratados fueron: La estructura-organizativa de la unidad responsable de la presidencia del CCR en Venezuela, los principales procesos para la gestión de la presidencia, las relaciones entre los distintos órganos con los cuales la presidencia del Comité tenía que interactuar, la gestión y puesta en práctica de los cursos, y por último, los flujogramas de procesos medulares tales como: la implementación del Plan Anual de Capacitación Regional, la gestión de cursos subse-des y cursos *in situ*, curso programa Olacefs (fase de diseño, desarrollo, ejecución y evaluación), gestión de cursos e-learning, preparación de la reunión anual y del informe del CCR.

El equipo de trabajo de la Contraloría General de la República de Perú también realizó entrevistas a Yadira Espinoza, Marcelo Cartaya, Eduardo Olmos y Mariana Paredes con el fin de recopilar información respecto a los procedimientos que manejan en la gestión de la Presidencia del Comité en el período 2000-2007 a cargo de la EFS de Venezuela





XII REUNIÓN DEL MESICIC EN LA OEA

El Comité hizo la consideración de los proyectos de informe preliminar correspondientes a Colombia, Panamá, Chile, El Salvador, República Dominicana y Las Bahamas

En la sede de la Organización de Estados Americanos (OEA), en Washington, se realizó la duodécima Reunión del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, Mesicic.

En esta oportunidad participaron los representantes de los Estados Parte de Argentina, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

El cronograma del encuentro fue acordado por el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Al iniciarse la reunión, el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, hizo referencia al balance de las reuniones del Mesicic y planteó algunas interrogantes acerca de la manera de perfeccionarlo o fortalecerlo.

Insulza aseguró: “Nuestros países han crecido en los últimos cinco años más de lo que crecieron en los quince años anteriores. La pobreza, por su parte, ha disminuido de acuerdo con los últimos estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL; y se trata de una reducción significativa: pasar de 44% de pobres en el año 2002 a casi 36% en el año 2006. Es una reducción importante que muestra que este nuevo periodo de gestión pública está dando resultados positivos”.

Al tratar el tema de la probidad y la transparencia, el secretario de la OEA aseveró: “Nunca he creído, sinceramente, que la corrupción en algunos



de nuestros gobiernos sea del volumen que se dice: creo que es menor”.

DESARROLLO DE LAS REUNIONES

Como primer punto de la agenda del encuentro, la Secretaría Técnica presentó un informe sobre aspectos organizativos de la reunión y sobre algunos avances en materia de cooperación técnica, en el desarrollo del Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción aprobado por la Asamblea General de la OEA.

Seguidamente, el Comité continuó con la consideración de los proyectos de informe preliminar correspondientes a Colombia, Panamá, Chile, El Salvador, República Dominicana y Las Bahamas. Luego, se abordó la revisión final de los proyectos de informes por país, los cuales, después de consideraciones formuladas en relación con cada uno de ellos, fueron aprobados por consenso.

Estos informes forman parte de la segunda ronda de evaluaciones del cumplimiento de la presente Convención. En ellos se examina en detalle el marco jurídico-institucional y los resultados obtenidos en cada país y se formulan recomendaciones concretas sobre las áreas en las cuales aún se requieren avances adicionales. Los temas evaluados se refieren a la transparencia en la contratación de funcionarios públicos y en la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado,

la protección de quienes denuncien actos de corrupción y la tipificación de los delitos previstos en la Convención.

En esta segunda ronda también se evalúan los avances dados por los Estados en la implementación de las recomendaciones formuladas en los informes aprobados en la primera ronda de análisis. En ellos se examinaron las medidas y resultados obtenidos por los Estados, entre otros, en materia de prevención de conflictos de intereses, declaraciones de patrimonio de quienes desempeñan funciones públicas, órganos de control superior, acceso a la información pública y otros mecanismos de participación de la sociedad civil en la prevención de la corrupción, así como asistencia para la obtención de pruebas en la investigación y juzgamiento de actos de corrupción.





I Simposio de CONTRALORÍAS MUNICIPALES de ARAQUA

Tres días de análisis, reflexión y planificación compartieron 18 entidades de control externo municipal, lo que permitió definir una serie de debilidades que deben ser atacadas a través de estrategias de acción y el apoyo de la CGR.

En la sede de la Contraloría del estado Aragua se realizó el I Simposio de Contralorías Municipales, organizado por la Contraloría General de la República en coordinación con la Contraloría del estado Aragua, y con la participación del Instituto de Altos Estudios de Control Fiscal y Auditoría de Estado, Fundación Gumersindo Torres, Cofae.

El evento se enmarca en la programación del 70° aniversario de la CGR y constituyó un plan piloto para la realización de otros simposios a escala nacional, los cuales buscan fortalecer y consolidar la gestión de las contralorías municipales, promover

la aplicación de las regulaciones en materia de Control Fiscal e incentivar la comunicación y coordinación entre los órganos del Sistema Nacional de Control Fiscal, SNCF.

Yadira Espinoza, Directora General Técnica; Marielba Jaua, Directora General de Control de Estados y Municipios; Marcelo Cartaya, director de Información y Cooperación Técnica; Basilio Jáuregui y Teresa Fernández, funcionarios de la Dirección General Técnica; y Celestina Parra, funcionaria de la Dirección de Estados y Municipios, fueron los representantes de la CGR en el simposio.

Durante tres días se discutió acerca de los conocimientos necesarios para mejorar la gestión de las contralorías municipales, se analizó y diagnosticó la situación actual de cada una de ellas y se expusieron puntos de vista sobre su rol y funcionalidad en el contexto del SNCF.



Los 18 municipios que se hicieron presentes en este simposio fueron: Bolívar, Camatagua, Francisco Linares Alcántara, Girardot, José Ángel Lamas, José Félix Ribas, José Rafael Revenga, Libertador, Mario Briceño Iragorry, Ocumare de la Costa de Oro, San Casimiro, San Sebastián, Santiago Mariño, Santos Michelena, Sucre, Tovar, Urdaneta y Zamora.

DE LOS ESTADOS A LOS MUNICIPIOS

Al instalar el evento, el contralor general de la República y presidente del Consejo Moral Republicano, Clodosbaldo Russián, afirmó: “Así como se han venido estrechando los lazos entre la Contraloría General de la República y los municipios, también debemos confluir en un torrente de voluntades que nos permitan la fuerza necesaria para hacer algún acuerdo en cuanto a la eficiencia de la gerencia pública venezolana, a nivel de la República, los estados y de los municipios, central o descentralizada, pues el control debe ejercerse también en esas personas públicas territoriales, para impulsar desde nuestras instituciones la conciencia de que Contralores somos todo”.

Por su parte, César Otero, contralor del estado Aragua, expresó: “En esta oportunidad nos ocuparemos de servir de enlace entre la CGR como órgano del Poder Ciudadano y los titulares de control fiscal de los municipios del estado Aragua, tal como lo esta-

blece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, a los fines de llevara todos los rincones del país el contenido y alcance normativo de la Ley Orgánica que la rige”.

Cabe destacar que la CGR realizó, durante todo 2007, simposios de Contralorías de Estado, los cuales constituyen un antecedente directo para la realización de sus pares a nivel municipal.

CONTENIDOS DIDÁCTICOS

La doctora Marielba Jaua dictó el primer tema, titulado El rol y competencias de las Contralorías Municipales en el marco del SNCF. Dijo que, según el artículo 176 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, le corresponde a la Contraloría Municipal el control, la vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales, así como las operaciones relativas a los mismos, sin menoscabo del alcance de las atribuciones de la CGR. Asimismo, Jaua explicó que estos organismos pertenecen al Sistema Nacional de Control Fiscal, lo cual le permite al Estado fortalecer la capacidad para ejercer eficazmente las políticas de gobierno, incrementar la transparencia y la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios públicos y la imagen ante la comunidad, así como apoyar a la ciudadanía.

Por su parte, Celestina Parra, funcionaria de la Dirección de General de Control de Estados y Municipios y



subcontralora de la Contraloría Metropolitana, comentó acerca de la funcionalidad y operatividad de las Contralorías Municipales, las cuales deben fundamentarse en un pentágono que engloba: estructura (seis dependencias básicas), gente (profesionales con conocimiento y experiencia en el área de competencia, destreza en el control y alto sentido ético y moral como cualidades más resaltantes), procesos (gerencia y administración interna, control posterior, potestad investigativa, determinación de responsabilidades, recepción y valoración de denuncias y fortalecimiento del SNCF), sistemas (como la ordenanza de creación y funcionamiento, reglamento interno, entre otros), y cultura (transparencia y responsabilidad, coordinación con el SNCF, ética pública y moral administrativa, gerencia de conocimiento y servicio público).

El director de Información y Cooperación Técnica, Marcelo Cartaya, explicó El Ejercicio de la Competencia Auditora en las Contralorías Municipales, y enunció las fases que deben cumplir estas entidades para llevar a cabo ese procedimiento: selección de los entes a evaluar, planificación operativa, planeación (programa para una actuación), ejecución (aplicación de pruebas de cumplimiento y sustantivas en el ente que se audita, y determinación de hallazgos), e informe de la auditoría.

Por último, la abogada Teresa Fernández, de la Dirección General

Técnica, dictó El Ejercicio de la Potestad Investigativa en las Contralorías Municipales, donde explicó que deben cumplirse cinco pasos para llevarla a cabo: formalización de la potestad investigativa, formación del expediente, lapso de promoción, informe de resultados y seguimiento al procedimiento de determinación de responsabilidades.

CONCLUSIONES

Dentro del análisis de las entidades de control municipales, se determinó que la insuficiencia presupuestaria y financiera, la falta de capacitación del recurso humano y la inexistencia de manuales de normas y procedimientos son las debilidades más comunes e importantes. Y como las fallas más resaltantes en los procesos de Auditoría y Potestad Investigativa, se detectaron: limitaciones financieras y de personal y falta de abogados, de planificación, de capacitación y de experiencia en potestad investigativa.

La subcontralora Adelina González fue la encargada de clausurar el evento y entregar certificados de participación a los asistentes. Durante sus palabras, González celebró la buena acogida de la actividad por parte de los representantes de los entes municipales, lo cual a su juicio evidencia el alto grado de interés para el mejoramiento profesional, acorde con la realidad del país y apegado a los lineamientos del sistema jurídico-legal venezolano.



CONTRALOR GENERAL ENTREGÓ LISTA DE INHABILITADOS AL CNE

“Cada uno de estos casos y de las personas señaladas están soportados por los expedientes administrativos que la CGR ha abierto en los últimos ocho años”, señaló Russián

El contralor general de la República y presidente del Consejo Moral Republicano y, Clodosbaldo Russián, se reunió con los rectores del Consejo Nacional Electoral en la sede del ente comicial para entregarles la lista de ciudadanos inhabilitados por el organismo contralor para el desempeño de cargos públicos, a nivel de la República, de los estados y de los municipios, bien sea de la administración central o descentralizada, para cargos de elección popular, de segundo grado o por designación de máximas autoridades.

Luego del encuentro realizado en el despacho de la presidenta del CNE, Tibisay Lucena, el Contralor General declaró que aspira a que el CNE, con los mecanismos que tiene para conocer quiénes son los venezolanos y venezolanas que cumplen con

el requisito para elegir y ser electos, pueda, en consecuencia, evitar que se postulen a cargos públicos las personas inhabilitadas por la CGR.

El listado entregado por Russián a los rectores del CNE se aproxima a los cuatrocientos inhabilitados. “Cada uno de estos casos y de las personas señaladas están soportados por los expedientes administrativos que la Contraloría General de la República ha abierto en los últimos ocho años”, señaló.

También explicó que la posibilidad de sancionar directamente se inició a partir del año 2002, cuando en desarrollo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se estableció en la nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de la



República y del Sistema Nacional de Control Fiscal la facultad para imponer sanciones. “Es por eso que nuestra institución, que en octubre cumplirá 70 años, por primera vez impone este tipo de sanciones a partir de la fecha mencionada. Es decir, que algunas de las personas que fueron inhabilitadas hasta por tres años, que era el máximo lapso que se imponía en la Ley del año 2002, ya lo cumplieron”, aclaró Russián.

El Contralor mencionó algunas de las personas cuyos nombres han aparecido en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, luego de haberse efectuado la actuación fiscal de la CGR, respetando escrupulosamente el derecho a la defensa y el debido proceso que pauta el orden constitucional y legal venezolano, y que como hoy ha sido consignado en fechas anteriores a las máximas autoridades electorales del país, para que apliquen las sanciones previstas de acuerdo con sus facultades.

En el documento consignado y el anexo de éste aparecen más de 400 personas y el Contralor General sólo mencionó algunos de los muchos casos que se han divulgado en distintos medios de comunicación social en los últimos años, tales como: Alfredo Peña, Carlos Andueza, Pedro Durán, Eduardo Roche Lander, Jesús Suárez, Ornar Panza, Aldo Cermeño, Antonio Aular, José de Jesús Flores,

Erasmus Escalona, Jesús Avendaño, Yolanda Betancourt, Humberto Bello, Rafael Garrido, Josefina Alfonso, Darío Aguilar, Carlos Blanco, Enrique Ochoa Antich, Carlos Atilio González, Xiomara Lucena, María Hernández, José Gregorio Ruiz y Oscar Pérez.

Al ser consultado por los periodistas, Russián confirmó que el ex gobernador Enrique Mendoza y el alcalde de Chacao, Leopoldo López, están inhabilitados, y no es un criterio personal, sino que en Venezuela estos criterios están definidos por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

Russián mencionó que la sentencia N° 174 del 8 de marzo de 2005 del Tribunal Supremo de Justicia señala: “Que la inhabilitación para ejercer cualquier función pública contenida en las Resoluciones dictadas por el Contralor General de la República comienzan a surtir efectos legales una vez vencido el período para el cual fue electo el representante popular sancionado, o a partir de que cese efectivamente en el ejercicio de sus funciones con ocasión de las nuevas elecciones”.

Además explicó que la tercera disposición de esta sentencia decide: “Que la mencionada inhabilitación impide al representante popular afectado optar a la reelección del cargo en el venidero proceso comicial”.



El Contralor ratificó que en el curso de estos años se han publicado estos casos de inhabilitación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela con una explicación completa sobre a qué obedece cada proceso particular.

“Nosotros, obligados como estamos a cooperar con los demás poderes públicos, en los últimos dos años hemos estado enviando documentos al CNE para que éste, en el registro que tiene para postulados, señale quiénes tienen la cualidad para ser electos y quiénes no. No es que lo estamos haciendo ahora porque hay elecciones. Es que lo hicimos el año pasado y el anterior porque hubo elecciones”, aseveró.

El Contralor Russián aclaró: “En la Contraloría hemos sido respetuosos. Se está sancionando a la persona porque, como dicen los juristas, no ha sido cuidadoso y no se ha comportado como un buen padre de familia en el manejo de los recursos públicos, porque en algunos casos ha habido pagos en exceso a lo que la Ley les permite y en otros casos porque se le ha causado daño al patrimonio público con las adquisiciones de bienes muebles o inmuebles o el pago de servicios. Es decir, ésta es una sanción que se le impone a una persona porque no fue lo suficientemente diligente en el cargo público que desempeñó administrativamente”.



INTERCAMBIO DE IDEAS SOBRE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Dos eventos paralelos se realizaron en Perú para tratar el tema de la lucha contra la corrupción: El encuentro de contralorías de la región andina y un foro interinstitucional, a los cuales asistió Venezuela para presentar su experiencia sobre el tema

El contralor general de la República Bolivariana de Venezuela, Clodosbaldo Russián, asistió al encuentro denominado “Control gubernamental en la región andina: Enfoque y prácticas anticorrupción” realizado en la ciudad de Lima, Perú.

En el evento también participaron los contralores generales de Perú, Genaro Matute Mejía; Ecuador, Carlos Pólit Faggioni; y Chile, Ramiro Mendoza Zúñiga; además asistieron el subcontralor de Bolivia, Pablo Herrera Suárez, y altos funcionarios de las contralorías de Colombia y El Salvador.

Durante el encuentro se establecieron mecanismos de coordinación

y cooperación entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) con el objeto de promover acciones contra la corrupción y se compartieron conocimientos y experiencias de las contralorías de la región andina en esta área y en cuanto a la independencia del control gubernamental. Igualmente, se conocieron las principales prácticas, nuevos enfoques, tendencias y metodologías de control desde la perspectiva de prácticas exitosas.

El secretario general de la Comunidad Andina de Naciones, Freddy Ehlers, destacó la importancia de la Decisión 668 “Plan Andino de Lucha contra la Corrupción” sobre la cual resaltó las seis prioridades aprobadas por el Comité Ejecutivo Andino



para este año: Formación ciudadana, Participación y Control social, Transparencia de la gestión pública, Medidas dirigidas a los medios de comunicación, Fortalecimiento de los organismos de control, y Cooperación internacional.

Siembra de valores en el ciudadano

El contralor general de la República, Clodosbaldo Russián, presentó la ponencia “Experiencia institucional en la lucha contra la corrupción” en la cual explicó las acciones y programas que adelanta la Contraloría venezolana en el combate de este flagelo.

Russián detalló que una de las acciones de la CGR es el fomento de la cooperación entre los funcionarios gubernamentales encargados de la promoción y el estudio de la ética pública y la moral administrativa con los representantes de la sociedad civil. Sobre este tema el Contralor recordó que la institución que dirige tiene la convicción de que para batallar contra la corrupción es necesaria la siembra de valores en el ciudadano, especialmente la vinculada con la ética y la moral administrativa, y es por ello que se ha desarrollado un programa de actividades pedagógicas para formar un grupo de docen-

tes dependientes del Ministerio de Educación sobre las disposiciones constitucionales que rigen el Poder Ciudadano.

Otras actividades desarrolladas por la CGR son: la cooperación con las organizaciones y los bancos de desarrollo multilaterales en la lucha contra la corrupción; vinculación de los ciudadanos con proyectos concretos que promuevan la transparencia en la gestión pública y en la rendición de cuentas públicas; la promoción de políticas, y los procesos y mecanismos que permiten la protección del interés público.

Al concluir su exposición el contralor Russián aseguró que es necesario involucrar al ciudadano en la lucha contra la corrupción; las sanciones ejemplarizantes de los tribunales y el rechazo social o sanción moral son fundamentales para lograr el triunfo de la probidad y honestidad, pues la corrupción es un mal que lesiona a todos los pueblos del mundo, ya que son recursos sustraídos a la satisfacción de necesidades colectivas y a la elevación de la calidad de vida.

Las ponencias presentadas por los países asistentes al encuentro de contralorías andinas fueron las siguientes:



- **Bolivia:** Ponencia integral anticorrupción “Experiencia boliviana en la lucha contra la corrupción”- Independencia del control gubernamental en la Contraloría General de Bolivia.
- **Chile:** Nuevas formas de control gubernamental; Sistema integrado de información y control a través de las auditorías.
- **Colombia:** Construyendo moralidad y eficiencia en la gestión pública: Plan andino de lucha contra la corrupción.
- **Ecuador:** Control gubernamental en la región andina; Enfoques y prácticas anticorrupción.
- **Perú:** Experiencia institucional en la lucha contra la corrupción. Las veedurías como herramientas de control preventivo.

Algunas de las conclusiones obtenidas durante el encuentro reflejan que la corrupción es un fenómeno social que deteriora severamente la calidad del servicio público, sustrae recursos destinados a la satisfacción de necesidades colectivas y, por tanto, se opone al bienestar general de la población. Asimismo, afecta gravemente la vigencia de los derechos fundamentales; socava la confianza en la institucionalidad estatal, debilita la gobernabilidad democrática y se constituye como un obstáculo para el desarrollo integral de la nación.

Por otra parte, se concluyó que la lucha contra este flagelo no es una función privativa de las Contralorías Andinas, sino que compromete a to-

das las instituciones del Estado y a la sociedad civil en un esfuerzo conjunto.

Las contralorías reunidas en este encuentro se comprometieron a: Comprender en el diseño e implementación de las estrategias institucionales de lucha contra la corrupción, actuaciones de diversa naturaleza que potencien la eficacia del control gubernamental. Liderar y promover la articulación de esfuerzos de las instituciones con competencias anticorrupción. Promover la transmisión de conocimientos y el intercambio de experiencias positivas en control, especialmente en las EFS de los países de la región andina, a través de acciones de capacitación y difusión de los avances, cursos regulares o por medio de pasantías.



FORO INTERNACIONAL SOBRE LA PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

En forma paralela se llevó a cabo el foro internacional “Articulación interinstitucional como herramienta para la prevención y lucha contra la corrupción”, organizado por la Contraloría General de la República de Perú, y cuyo objetivo era sensibilizar a los participantes sobre la necesidad de articular los esfuerzos en la lucha contra este flagelo para desarrollar una agenda conjunta interinstitucional a partir de las experiencias de otros países y de organismos internacionales.

En este seminario participaron funcionarios de las Entidades Fisca-

lizadoras Superiores de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), y contralorías generales de la subregión andina, representantes de organismos internacionales multilaterales, funcionarios de entidades y organismos públicos nacionales y representantes de instituciones y de la sociedad civil de Perú.

En el evento, el director de Información y Cooperación Técnica de la Dirección General Técnica de la CGR venezolana, Marcelo Cartaya, presentó una ponencia que resume las experiencias de la Institución en la lucha contra la corrupción.





TALLER DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

En el marco del programa de cooperación con la región, la CGR venezolana recibió a dos funcionarios de la EFS de Panamá para compartir experiencias y conocimientos que les permitirán crear un Sistema de Educación a Distancia en su país

Durante tres días, Icela de Martínez y Eric Pérez, funcionarios de la Contraloría General de la República de Panamá, se reunieron en la CGR venezolana para documentarse sobre la educación a distancia y las metodologías necesarias para su implementación.

Durante el primer día, el director de Información y Cooperación Técnica de la Dirección General Técnica, Marcelo Cartaya, en conjunto con Eyra Brito, Mariana Paredes y Eduardo Olmos, funcionarios de la CGR, explicaron que la educación a distancia es un proceso que permite lograr que la capacitación aplicada a través de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) optimicen la transferencia del conocimiento.

Entre las características de la educación a distancia, según Cartaya, está la separación entre la figura del profesor y el alumno, donde el papel de este último es mucho más activo; se requiere de un apoyo de medios técnicos para poder desarrollar las iniciativas, así como del respaldo y tutoría de una organización; y el aprendizaje que se adquiere es flexible, independiente y colaborativo, gracias a la comunicación bidireccional que se establece en esta modalidad de la educación.

Así mismo, el arquitecto Cartaya aclaró que las ventajas de implementar un sistema de educación a distancia radican en ampliar el aprendizaje a toda la organización, llegar a un gran número de funcionarios en un corto plazo, adecuar las actividades de aprendizaje electrónico a la medida de los individuos, facilitar la ayuda, proporcionar una



oportunidad para romper el aislamiento en las escalas organizacionales, introducir nuevas herramientas gerenciales y fortalecer las aptitudes con respecto al uso de las tecnologías cibernéticas.

El tema Implantación y Administración de la Plataforma Moodle, estuvo a cargo de Omer Depablo y Mariana Paredes, quienes explicaron a los visitantes que Moodle es un software libre y gratuito basado en el aprendizaje colaborativo, que posee un enfoque constructivista, en el que el alumno se siente motivado a buscar otras informaciones, de manera asistida, sobre el tema tratado en el momento. Su principal beneficio es la facilidad de uso tanto para el tutor y el administrador, gracias a las aplicaciones de evaluación y conexión, como para el estudiante que cuenta con los foros y chats que le permiten responder sus inquietudes en el momento que lo requiere.

Posteriormente, los funcionarios Mariana Paredes, Norelleys Osorio,

Eyra Brito y Óscar Hurtado, compartieron las experiencias de la entidad fiscalizadora superior de Venezuela en educación a distancia con la presentación de los cursos virtuales Examen de la Cuenta, que lleva cinco ediciones, y Calidad y supervisión en el Proceso de Auditoría, realizado en cooperación con la Contraloría General de la República de Costa Rica.

Por último, funcionarios del Instituto de Altos Estudios de Control Fiscal y Auditoría de Estado, Fundación Gumersindo Torres, Cofae, presentaron la interface Campus Cofae, a través de la cual se administra el Sistema de Educación a Distancia. Aclararon que su misión es formar y desarrollar especialistas en control fiscal y auditoría de Estado capaces de ejercer con eficacia la evaluación técnica de la gestión gubernamental, la salvaguarda del patrimonio público, la administración del Sistema Nacional de Control Fiscal y la promoción del fortalecimiento del poder de control de los ciudadanos.





I SEMINARIO SOBRE CONTROL FISCAL y GESTIÓN PÚBLICA

La subcontralora Adelina González hizo una breve reseña para explicar cómo ha evolucionado el control fiscal en Venezuela

La Contraloría Metropolitana de Caracas organizó el I Seminario sobre control fiscal y gestión pública, en el auditorio del Instituto Nacional de Canalizaciones, dirigido a los funcionarios de los entes centralizados y descentralizados del Distrito Metropolitano de Caracas.

En el acto estuvieron presentes la subcontralora Adelina González, la contralora interventora de la Contraloría Metropolitana de Caracas, Morelis Milla, la directora general de Control de Estados y Municipios de la CGR, Marielba Jaua, un grupo de funcionarios de la Contraloría General que dictaron las ponencias del seminario, invitados del Instituto Nacional de Canalizaciones y algunos de los miembros de su Unidad de Auditoría Interna.

Las palabras de apertura estuvieron a cargo de la subcontralora Adelina González quien resaltó la importancia del evento por tratarse de un Seminario en el cual se desarrolla una nueva visión del control en Venezuela.

González señaló: “Casi setenta años de control previo no fue una medida apropiada, porque los órganos de control se convirtieron en coadministradores, por eso hubo que hacer un esfuerzo para convencer a los órganos legislativos y ponerles las evidencias al frente de por qué no es apropiado que quien controla también coadministre, porque cuando le corresponde revisar la gestión está comprometido también en las irregularidades, debilidades y fallas de control.”



La Subcontralora hizo una breve reseña para explicar cómo ha evolucionado el control en Venezuela, hasta llegar a la actualidad en que los órganos de control se sientan con los administradores para apoyarlos en el establecimiento del sistema de control interno que va a garantizar que el organismo o ente público funcione, cumpla sus metas, objetivos, sea eficiente, tenga una política eficaz.

Las ponencias presentadas en el Seminario fueron las siguientes: Control interno, a cargo de Félix Zambrano, director de Control de Estados de la Dirección General de

Control de Estados y Municipios de la CGR; Organización y funcionamiento de las unidades de auditoría interna, por Teresa Fernández, abogada de la Dirección de Sistemas de Control de la Dirección General Técnica; Planificación Operativa, por José Gregorio Hernández, director (E) de Planificación, Organización y Desarrollo de la Dirección General Técnica; y Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Contrataciones Públicas, a cargo de la abogada Claudiana Rangel y la ingeniero Gianni Santander, de la Dirección General de Control de Estados y Municipios.





5^{TA} REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS DE LA INTOSAI

En el encuentro se presentaron los informes sobre la situación financiera de la Intosai y la actualización del Plan Estratégico de la organización

La 5^{ta} Reunión del Comité Directivo de la Comisión de Administración y Finanzas de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, Intosai, se realizó en la ciudad de Washington, Estados Unidos, y a ella asistió el contralor general de la República y presidente del Consejo Moral Republicano, Clodosbaldo Russián, acompañado del director de Información y Cooperación Técnica de la Dirección General Técnica, Marcelo Cartaya, en representación de Venezuela, país integrante de dicha Comisión.

En esta oportunidad el grupo revisó y llegó a acuerdos con respecto al proceso de actualización del Plan Estratégico. Es importante aclarar que aunque el actual Plan aún está vigente, hay una comisión que lleva a

cabo un seguimiento del mismo, que también está haciendo propuestas para el futuro Plan de la Intosai, incluyendo la elaboración de mediciones de desempeño, el financiamiento externo y análisis y revisión de la propuesta. Además, se presentaron los informes sobre la situación financiera de la Intosai y se ratificaron los cuatro criterios para los miembros asociados:

- Para ser miembro asociado de la Intosai es necesario que sean organizaciones que operen a nivel mundial, no regional.
- Las organizaciones deben estar relacionadas directa o indirectamente con la transparencia, anticorrupción, gobernabilidad o contaduría pública.
- Deben ser organizaciones sin fines de lucro.



- Deben ser organizaciones de carácter no político.

Reglas claras

Los miembros de la Comisión Financiera y Administrativa, es decir, los contralores y delegados de Arabia Saudita, Estados Unidos, China, Noruega y Venezuela fueron los que asistieron a la reunión, y estuvieron invitados Austria (Secretaría General de la Intosai) y Hungría.

En la reunión estuvo presente el gerente de Finanzas del Banco Mundial, Tony Hegarty, quien se refirió al interés que tienen las organizaciones multilaterales que prestan dinero en apoyara las contralorías como bloques y no como instituciones individuales, en programas colectivos de crecimen-

to de las contralorías. También planteó la importancia de que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) fiscalicen las obras o los préstamos o fondos que provienen del Banco Mundial para garantizar el buen uso de los dineros que ingresan por vía de préstamos internacionales.

En el encuentro, el anterior contralor de la *Government Accountability Office* (GAO), David M. Walker, presentó a su sustituto en el cargo, el contralor Gene Dodaro. El doctor Cldosbaldo Russián le entregó una placa de reconocimiento a David Walker por el apoyo y las buenas relaciones que la Contraloría venezolana ha tenido con la Contraloría de la GAO y la cooperación que ha existido entre ambas instituciones.





UNA FORMA SEGURA DE SIMPLIFICAR TRÁMITES

La Contraloría General de la República trabaja, desde hace varios años, en la modernización de la institución. Para ello, aspira implementar el Certificado Electrónico y la Firma Electrónica para el procedimiento de Declaración Jurada de Patrimonio

La Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica (Suscerte) dictó un seminario sobre el Certificado Electrónico y la Firma Electrónica, temas relacionados con el desarrollo e implementación de la Declaración Jurada de Patrimonio en línea y otros proyectos que adelanta la Contraloría General de la República vinculados con los aspectos técnicos y jurídicos en la transmisión electrónica de datos.

La Suscerte es el organismo encargado de coordinar e implementar el modelo jerárquico de la Infraestructura Nacional de Certificación Electrónica. Al mismo tiempo, acredita, supervisa y controla a los proveedores de servicios de certificación.

En la apertura del evento, la subcontralora Adelina González afirmó: “Hemos venido trabajando desde hace varios años en cómo podemos modernizar institucionalmente este organismo, ya que recibir en físico diariamente 300 o más Declaraciones Juradas de Patrimonio no sólo implica el espacio para el archivo —la CGR es custodio exclusivo, por Ley, de este instrumento— sino también por la dificultad a la hora de realizar el seguimiento necesario para las investigaciones de la CGR”.

Por su parte, el asesor del despacho de la Suscerte, Orlando Machío, aseguró que la tecnología ha cambiado los conceptos de la administración pública con el fin de acercar las instituciones al ciudadano común para simplificar los trámites, lo que



garantiza un esquema homogéneo de comunicación entre todos los organismos bajo una misma infraestructura tecnológica. Afirmó que el Certificado Electrónico y la Firma Electrónica son elementos que conllevan a un mecanismo de mayor nivel de seguridad y confiabilidad tanto para los funcionarios públicos, como para la ciudadanía en general.

El seminario comprendió las siguientes ponencias: *Certificación Electrónica y Proyectos de Suscerte* a cargo de María Liendo, directora del Registro y Acreditación de ese

organismo; *Marco jurídico de la Certificación Electrónica*, por parte de Milagros Delgado, directora de Asesoría Legal de esta Superintendencia; *Uso de los Certificados Electrónicos y Firma Electrónica*, dictada por Gabriel Moline, gerente de Consultoría de Gobierno del Centro Nacional de Tecnologías de Información; y *Proyectos en Seguridad de la Información de Suscerte*, a cargo de Francis Ferrer, directora (E) de Inspección y Fiscalización de la Superintendencia y Jefe del proyecto Centro Nacional de Informática Forense, Cenif.



Los directores explicaron al público aspectos concernientes a estos mecanismos tecnológicos, y señalaron que el Certificado Electrónico es un documento compuesto por dos elementos (una clave pública y otra privada) con el que se identifica su propietario y se permite la generación de Firmas Electrónicas, que a su vez constituyen la información realizada por el signatario, asociada a un mensaje de datos, creada a través de un software, que permite atribuirle su autovía bajo el contexto en el cual ha sido empleado. Estos dos elementos están legalmente fundamentados, vía Ley Habilitante, en el Decreto Ley N° 1.024 de fecha 10 de febrero de 2001, publicado en la Gaceta Oficial N° 37.148 del 28 de febrero del mismo año.

Uso y beneficios para todos

El Certificado Electrónico tiene como funciones: firmar electrónicamente un documento, identificar al autor de un documento o solicitante de información (autenticación) y encriptar o codificar los documentos o comunicaciones.

De allí, la Firma Electrónica puede ser usada para la firma de documentos, correos electrónicos, contratación electrónica, aplicaciones bancarias, comercio electrónico, autenticación de usuarios en redes telemáticos inseguras, masificación de trámites administrativos (como el sistema au-

tomatizado del Seniat) y notificaciones electrónicas.

Cabe destacar que la Firma Electrónica no se asemeja a la firma manuscrita, es decir, no es una imagen digitalizada de la firma personal; se trata de un algoritmo (código escrito en un lenguaje de programación informática) que genera un mecanismo de verificación.

Entre los beneficios operativos de este instrumento están la autenticación de documentos digitales, reducción de costos en volúmenes de material utilizado para la impresión de documentos que necesiten aprobación mediante firma manuscrita, disminución de almacenamiento en archivos físicos, agilizar los procesos de aprobación para documentos que requieran firma manuscrita en aprobación múltiple (recepción de propuestas digitales para licitaciones, contratación y adjudicación digital).

Y dentro de los beneficios estratégicos se tiene como una herramienta para luchar efectivamente contra la burocracia y la corrupción, así como fortalecer la seguridad sobre la base de una infraestructura tecnológica apoyada en normativas internas y un marco legal vigente.

Proyectos en Seguridad de la Información

La Seguridad de la Información es el conjunto de normas y procedimien-



tos destinados al resguardo, control y recuperación de la información, así como su ambiente operacional y de los riesgos a la que pueda estar expuesta.

Para ello, la Suscerte tiene dos proyectos orientados a ese resguardo:

- Centro de Respuesta ante Incidentes Telemáticos (Ceritel), encargado de proveer servicios y soporte a la administración pública nacional en la gestión de incidentes telemáticos, es decir, eventos adversos que comprometen o intentan comprometer la confidencialidad, integridad, disponibilidad, legalidad o confiabilidad de la información en redes o sistemas informáticos.
- Centro Nacional de Informática Forense (Cenit), centro de alto nivel para la colección, preservación, análisis y presentación de evidencias relacionadas con la tecnología de la información que apoyará las investigaciones judiciales en esta materia, que brinde confiabilidad, integridad, seguridad y estabilidad del proceso de cómputo forense.

Casos de éxito

- La Oficina Nacional de Identificación y Extranjería inició la ejecución del e-pasaporte en marzo de 2007 y actualmente se han emitido más de 50.000 pasaportes, proceso que convirtió a Venezuela en el primer país del continente americano en el empleo de tecnología de pasaporte inteligente.
- El Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria inició la ejecución del RIF Inteligente en el primer trimestre del año 2008. Se espera generar 300.000 tarjetas con certificados electrónicos durante este año, dirigidas a las personas jurídicas para su autenticación y declaración de impuestos por la web.
- Venalum Industrias Básicas, a través de un sistema de cogestión, generó certificados electrónicos para clínicas y ambulatorios, con los cuales logró la interconexión y autenticación entre más de 400 centros clínicos del país y la empresa





EL CONTRALOR RUSSIÁN RECIBIÓ A REPRESENTANTES DEL PARLAMENTO DE INDONESIA

La Contraloría de la República de Indonesia guarda relación con el parlamento de ese país pues posee rango constitucional, explicó el jefe de la delegación, Max Moein

Representantes del Parlamento y de la Embajada de la República de Indonesia se reunieron con el Contralor General de la República y Presidente del Consejo Moral Republicano, Clodosbaldo Russián, para intercambiar experiencias en materia de control fiscal.

Max Moein, jefe de la Delegación y miembro del Partido Democrático de la Lucha de Indonesia estuvo acompañado por Inya Bay, miembro del partido Estrella Democrática Pionera; Maruarar Sirait e Iga Rai Wirajaya, miembros del partido Democrático de la Lucha de Indonesia; Endin Soefihara, miembro del partido Desarrollo Unido; Retna Situmorang, miembro del partido de la Paz Próspera; así como Ketut Sumerta Utama y Akhmad Aulawi, del Secretariado General.

Por parte de la Embajada de Indonesia en nuestro país, estuvieron presentes el embajador Alfred Palembang; el primer secretario y jefe de Cancillería y de Asuntos Políticos, Erie Noer Bawono; el primer secretario y jefe de Asuntos Económicos y Comerciales, Sadikin Musa; y la segunda secretaria, jefa de Asuntos Consulares y Protocolares, Nur Rokhmah Hidayah.

El contralor Russián recordó las excelentes relaciones de la CGR venezolana con la Embajada de la República de Indonesia y la Entidad Fiscalizadora Superior de ese país, la cual es parte, al igual que Venezuela, de la Intosai, organización mundial que agrupa a las Contralorías de los países miembros de Naciones Unidas, lo cual hace que exista un ritmo de relaciones muy dinámico, pues el lema



de esas organizaciones aprender de las experiencias de los demás.

Así mismo, el Contralor General de la República, afirmó que de la misma manera como Venezuela recibe la colaboración de todos los países, Indonesia incluida, también como representante del control fiscal en nuestro país, la CGR está dispuesta a cooperar con aquellos que necesitan apoyo.

El jefe de la delegación parlamentaria afirmó que su país escogió visitar Venezuela debido a la similitud que existe entre ambas naciones en materia de control fiscal. Explicó que la Contraloría de Indonesia tiene mucha relación con el Parlamento, ya que posee rango constitucional y está dividida en dos tipos: una nacional y

otra interna del Gobierno. Asimismo, comentó que el Parlamento indonesio es bicameral, constituido por el Congreso Popular y la Asamblea Popular Representativa, cada una electa por períodos de cinco años.

Durante la reunión estuvieron presentes representantes de la Cancillería venezolana y de la Asamblea Nacional; así como, la directora general de Control de la Administración Nacional Descentralizada, Janeth Hérdenez; la directora general de Control de Estados y Municipios, Marielba Jaua; el director de Información y Cooperación Técnica, Marcelo Cartaya; y el director del Sector de la Economía, Rigoberto Briceño, por la Contraloría General de la República.





II JORNADAS DE CONTROL FISCAL EN LA CANTV

Por la Contraloría General de la República participaron el Contralor General de la República, la Subcontralora y la Directora General de Control de la Administración Nacional Descentralizada

En el marco del primer aniversario de la nacionalización de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela, CANTV, se llevaron a cabo la II Jornadas de Control Fiscal, en el auditorio de su sede principal. Las jornadas tuvieron como fin estrechar vínculos institucionales con los demás entes y organismos que integran la administración pública y servir de plataforma para ideas y estrategias que permitan fomentar la gestión pública ética, eficaz, eficiente y transparente por parte de los servidores y funcionarios encargados de administrar los bienes de la Nación.

Socorro Hernández, ministra del Poder Popular para las Telecomunicaciones y la Informática y presidenta de CANTV, inauguró las jornadas: “Esta es una oportunidad para estrechar relaciones con otras instituciones del Estado, pues es necesario que todos

tengamos presente lo que tiene que ver con nuestras normativas y los esquemas de control existentes”.

Por su parte, Ignacio Ramírez, gerente general de Auditoría Fiscal de la CANTV, afirmó: “Somos un ente económico del estado venezolano con fines empresariales, y conforme a ello nuestras actividades están sujetas a regulaciones legales de orden público que demandan estar en permanente control para supervisar la gestión y medir su desempeño bajo los estándares de oportunidad, eficiencia y eficacia, transparencia, economía y calidad de sus operaciones”.

Ramírez afirmó que la Gerencia de Auditoría Interna de la CANTV asumió el papel que el Estado le otorgó como un órgano de control perteneciente al Sistema Nacional de Control Fiscal para coadyuvar a la función de la



Contraloría General de la República. Asimismo, señaló que todos, sin excepción, deben ejercer la contraloría social y permitir que los recursos que el Estado otorga a CANTV sean ejecutados en riguroso cumplimiento de la ley para el bienestar de toda la sociedad.

Del mismo modo, Neida Camacho, Superintendente Nacional de Auditoría Interna, resaltó: «Inscritos como estamos dentro del Plan Estratégico de la Nación, asumimos el lineamiento del combate contra la corrupción y la burocracia, y el lineamiento fundamental de la transformación de la administración pública nacional».

Camacho aseguró que el éxito de la Cantv, es haber llegado a través de las telecomunicaciones a todos los rincones de la patria y su reto es derrotar el burocratismo. Considera necesario que desde los organismos de control se realice un proceso de fortalecimiento de las distintas unidades de auditoría interna, y se implementen las herramientas que posteriormente se traduzcan en indicadores de calidad de la gestión pública.

CONTRALORES SOMOS TODOS

El contralor general de la República y Presidente del Consejo Moral Republicano, Clodosbaldo Russián, aseguró que la realización de este tipo de eventos es una prueba palpable de la alta responsabilidad con que las ins-

tituciones de gobierno están asumiendo el ejercicio del control fiscal, como instrumento fundamental en la lucha contra la corrupción, el establecimiento de una cultura sobre la rendición de cuentas y el adecentamiento de la gestión pública en beneficio del ciudadano, pues contralores somos todos.

Russián destacó que el control fiscal cuenta con diversas herramientas para lograr sus objetivos: la auditoría, las inspecciones, la fiscalización, la participación ciudadana y la rendición de cuentas, esta última consecuente con el principio de transparencia, ambos requisitos y condiciones indispensables para el ejercicio del control ciudadano.

Por último, el contralor Russián afirmó: «Es el pueblo como protagonista la herramienta fundamental para exigir la calidad de todos los aspectos. Los ciudadanos crecen en su rol de contralor formándose para vivir mejor en una Venezuela cónsona con los principios y postulados de nuestra Constitución y nuestra nueva República. Es lo que llamamos el control ciudadano en ejecución, como medio necesario para lograr el protagonismo que garantiza su completo desarrollo, tanto individual como colectivo.

HERRAMIENTAS PARA LA GESTIÓN CONTRALORA

El manejo de la Contraloría en la Administración Nacional Descentrali-



zada fue el nombre de la ponencia de la directora general de control de la Administración Nacional Descentralizada de la CGR, Janeth Hérdenez.

Hérdenez señaló que hablar de control fiscal es hablar de transparencia y que la corrupción es la consecuencia del desorden administrativo.

Durante su presentación Hérdenez expresó: “Lo primero que tenemos que hacer como Contraloría es coadyuvar con todos los órganos que conforman la administración pública, en cualquiera de los niveles político-territoriales del Estado, a los fines de lograr que se instaure la transparencia como la mejor y más importante herramienta en lo que es la lucha contra la corrupción... No podemos concebir la lucha contra la corrupción sin que impere la transparencia ni se imponga la implantación del Sistema Nacional de Control Fiscal, que en conjunto con el control interno y el control externo, constituyan las bases vitales para asegurar al ciudadano el manejo adecuado de los recursos”.

Durante la segunda jornada, la subcontralora Adelina González dictó la ponencia El control fiscal en la lucha contra la corrupción, allí indicó que muchas veces se tergiversan las connotaciones de la corrupción, que

no son sólo nacionales sino también mundiales, pues existen instrumentos jurídicos adoptados por todos los países a través de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la más reciente, la Convención Mundial contra la Corrupción.

González aseguró que en la Contraloría General de la República se inició una campaña permanente de información y diálogo cuyo lema es Contralores Somos Todos, que plantea una nueva visión del control abriéndole las puertas al ciudadano a lo que fue un ámbito muy restringido.

“La corrupción tiene impactos determinantes desde el punto de vista económico, pues el uso de ese dinero -destinado a satisfacer necesidades de interés colectivo- en beneficio de unos pocos ha generado la pobreza que afecta los países, ha impedido su desarrollo. Desde el punto de vista social, la impunidad ha favorecido la corrupción y ha tergiversado valores políticos, culturales e intelectuales”, puntualizó González.

A las II Jornadas de Control Fiscal de la Cantv asistieron las máximas autoridades y algunos funcionarios de las Unidades de Auditoría Interna de los entes y organismos de la administración central y descentralizada.



CONTROL FISCAL EN MUNICIPIOS DE LARA Y YARACUY

Por la Contraloría General de la República participaron el Contralor General de la República, la Subcontralora y la Directora General de Control de la Administración Nacional Descentralizada

Con la participación de la subcontralora Adelina González se dio inicio al I Simposio de Contralores Municipales de los estados Lara y Yaracuy, organizado por las contralorías de esos estados y la Contraloría General de la República.

A este Simposio acudieron las autoridades y los funcionarios de las contralorías municipales del estado Lara: Simón Planas Crespo, Andrés Eloy Blanco, Urdaneta, Jiménez, Morán, Palavecino, Torres e Iribarren; y del estado Yaracuy: Trinidad, Sucre, José Antonio Páez, Aristides Páez, Urachiche, Veroes, Cocorote, Independencia, Bruzual y San Felipe.

El contralor del estado Lara, Juan Pablo Soteldo, definió el Sistema Nacional de Control Fiscal como “el

conjunto de órganos, estructuras, recursos y procesos que, integrados bajo la rectoría de la Contraloría General de la República, interactúan coordinadamente a fin de lograr la unidad de dirección de los sistemas y procedimientos de control que coadyuven al logro de los objetivos generales de los distintos entes y organismos sujetos al mismo, así como también al buen funcionamiento de la administración pública, en cualquiera de sus divisiones político territoriales”.

Durante las jornadas de discusión se presentaron y analizaron los siguientes temas: El rol y competencias de las contralorías municipales en el marco del Sistema Nacional de Control Fiscal, dictado por la subcontralora Adelina González; La funcionalidad y operatividad de las contralorías municipales, a cargo de Marcelo Cartaya;



El ejercicio de la competencia auditora en las contralorías municipales, dictado por Melitza Castillo; y El ejercicio de la potestad investigativa, por Morelis Milla.

En la clausura del Simposio estuvieron presentes el contralor general de la República, Clodosbaldo Russián, el contralor del estado Lara, Juan Pablo Soteldo, el director de Información y Cooperación Técnica de la CGR, Marcelo Cartaya, la contralora interventora de la Contraloría Metropolitana de Caracas, Morelis Milla, la auditora general de la dirección de control del sector de la Economía de la CGR, Eyra Brito, y los contralores municipales de los estados Lara y Yaracuy.

Como representante de los organizadores del Simposio, Eyra Brito recordó que durante la realización del simposio se debatieron temas tales como: la base legal de las contralorías municipales, la operatividad y dos de sus competencias: la potestad auditora y la investigativa.

Brito expresó que luego de la discusión de los temas relacionados con las contralorías se pudieron detectar las debilidades o dificultades, tales como la carencia de manuales para la potestad investigativa, los recursos tecnológicos y financieros, y, en otros casos, la estructura orgánica definida de cómo deberían ser estas contralorías municipales y el desconocimiento

de la autonomía de la contraloría municipal.

Debilidades, Problemas y Estrategia

Luego de las mesas de trabajo realizadas con los participantes del simposio se plantearon algunas debilidades y problemas presentes en el día a día de las contralorías municipales tales como: Dependencia presupuestaria y financiera, no reconocimiento de la autonomía, resistencia al control, debilidades en la estructura organizativa, falta de lineamientos oportunos de la CGR, deficiencias de personal calificado, insuficiencia de espacio físico, ausencia de unidades de auditoría interna, dificultad para contratar personal y adquirir bienes, ausencia de manuales de normas y procedimientos, carencia de herramientas para inspección de obras, insuficientes recursos para las auditorías, débil formación en materia de auditoría, carencia de equipos multidisciplinarios para las auditorías, debilidades en la planificación de las auditorías, entrega no oportuna de la información solicitada y dificultades para determinar las causas de los hallazgos.

Luego de plantearse estas debilidades, se diseñaron algunas estrategias para la solución de los conflictos, entre ellas las siguientes:

- que la CGR exhorte a los alcaldes a dar cumplimiento al numeral 11



del artículo 104 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal,

- transferir directamente los recursos del Ejecutivo Nacional,
- difundir dentro de la administración activa el papel que cumplen las contralorías municipales,
- concientizar a los alcaldes y concejales sobre las funciones de estas contralorías,
- conformar equipos de capacitación por parte de la CGR para acceder a los cursos, e
- intercambiar experiencias con otras contralorías.

CRITERIOS COMPARTIDOS

Sergia Echegaray, contralora del municipio Palavecino, habló en nombre de los contralores municipales del estado Lara, y manifestó su satisfacción por que se retomen este tipo de actividades orientadas a compilar y analizar las experiencias vividas en la aplicación de las funciones que legalmente corresponden a estas instituciones. También expresó la necesidad de asumir el ejercicio del control, vigilancia y fiscalización del uso e inversión de los recursos asignados a los municipios.

Por otra parte, José Medina, contralor del municipio San Felipe, representó a los contralores municipales del estado Yaracuy. Planteó que una de las dificultades que tienen todas las contralorías del país es que no cuentan con el suficiente recurso

presupuestario para poder cumplir su misión y por ello pidió que la CGR los apoye con recursos presupuestarios.

FORTALECER EL CONTROL MUNICIPAL

Para finalizar el Simposio, el contralor general de la República, Clodosbaldo Russián, entregó los certificados a los participantes y luego señaló a los asistentes: “En el año 2000, cuando asumimos la Contraloría General de la República, volvimos a crear la Dirección General de Control de Estados y Municipios que había sido eliminada en el período anterior, porque corresponde a concepciones distintas el no tener la visión para entender la necesidad de fortalecer estos instrumentos”.

Russián manifestó que el control fiscal es muy nuevo en el país, y recordó que en el pasado las contralorías municipales no tenían presupuesto y contaban en oportunidades con muy pocos trabajadores. “Los problemas que están confrontando ahora ustedes por los recursos y por las reacciones de las cámaras municipales y de las alcaldías contra las contralorías yo las viví”, advirtió.

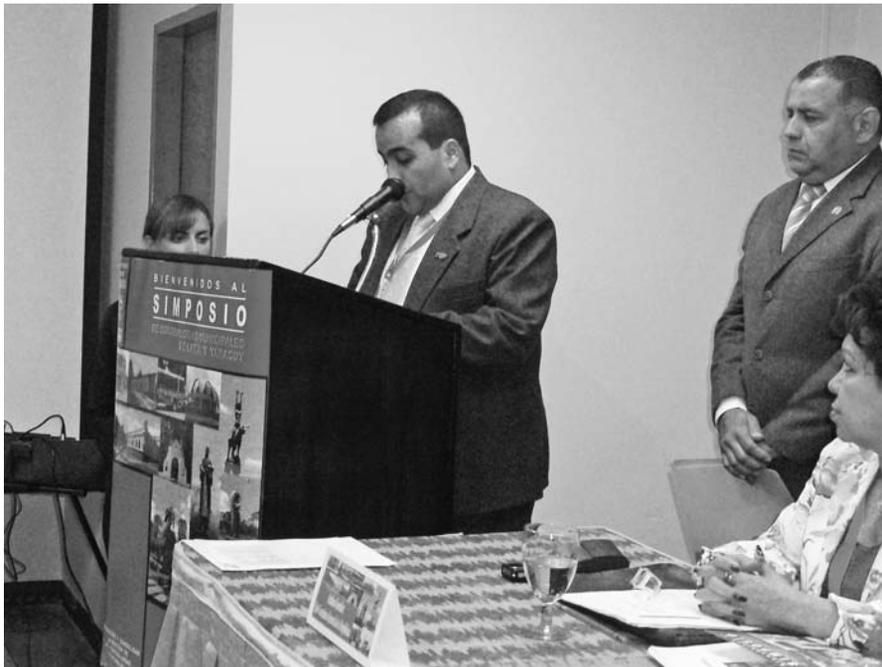
“Los simposios ya se han realizado a nivel de los estados, y éstos nos dieron muchas riquezas, porque contribuyeron a mejorar la capacitación de los funcionarios. Esperamos hacer esta actividad también con las contralorías de los municipios”, señaló.



Asimismo comentó que ni las contralorías municipales ni las de los estados dependen directamente de la Contraloría General de la República, por ser sus titulares designados por los consejos legislativos y las cámaras municipales.

Por ello, Russián aclaró: “En cuanto a lo que plantean de los presupuestos de los municipios, es cierto que

no alcanzan. Así como creo que es posible que lo hagamos el próximo año a nivel de los estados, también debemos hacerlo a nivel de los municipios. La CGR pretende asumir los gastos que ocasionan las contralorías de los estados y municipios. Lo que sí vamos a exigir es que nos las transfieran sin pasivos laborales; es decir, que cada municipio y gobernación pague lo que debe”.





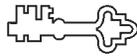
LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS PARA LA REVISTA DE CONTROL FISCAL

1. Los trabajos presentados ante el Comité de Publicaciones para su consideración deberán:
 - a. Abordar asuntos o materias vinculadas con la administración financiera pública, control fiscal, auditoría de gestión, temas jurídicos y económicos de actualidad nacional e internacional, considerados de interés institucional.
 - b. Estar desarrollados de acuerdo con las metodologías y técnicas de investigación generalmente aceptadas.
 - c. Constar por lo menos de: introducción, cuerpo (dividido en secciones si el autor lo estima necesario), conclusiones y/o recomendaciones, y fuentes consultadas. Podrán incluir, además, cuadros o gráficos (en un solo color) en el cuerpo del trabajo o al final como anexos.
 - d. Estar acompañados del curriculum vitae, síntesis del mismo y una fotografía tamaño carné del autor.
 - e. Escritos en un procesador de palabras (word preferiblemente), a dos (2) espacios y en hojas tamaño carta, con una extensión mínima de diez (10) cuartillas, de veinticinco (25) líneas cada una y de sesenta (60) caracteres por línea, e incluir la bibliografía consultada. Los trabajos deberán presentarse en papel y en formato electrónico (CD-ROM), indicando el procesador de palabras y la versión utilizada.
2. Cada trabajo será sometido a la aprobación del Comité de Publicaciones. El Comité podrá realizar cualquier aporte de forma, sin afectar las ideas expresadas en el trabajo, caso en el cual se comunicará con el autor para que efectúe las correcciones correspondientes.
3. La Contraloría General de la República no se hace solidaria por los comentarios y opiniones emitidas por los autores.
4. El Comité determinará la fecha de publicación de los trabajos que hayan sido aprobados.
5. Los autores de los trabajos aprobados para su publicación en la Revista de Control Fiscal recibirán una compensación monetaria que les será entregada por el Centro de Estudios Superiores de Auditoría de Estado Fundación “Gumersindo Torres”.
6. Cualquier información adicional, puede ser solicitada en la Dirección de Información Técnica y Cooperación.

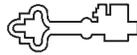
DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN Y COOPERACIÓN TÉCNICA: Edificio Sede Contraloría General de la República, piso 18, Avenida Andrés Bello (sector Guaicaipuro), Caracas-Venezuela. Teléfono: 508-3402, Fax: 571-84-02. Correo electrónico: dityc@cgr.gov.ve. Contáctenos: Eyra Brito [Teléfono: 508-3915; Correo electrónico: Ebrito@cgr.gov.ve], Froilán Martínez [Teléfono: 508-3742, Correo electrónico: fmartine@cgr.gov.ve].



CONTRALORÍA



GENERAL



DE LA REPÚBLICA

HACIA LA TRANSPARENCIA