

The background of the cover features a grayscale image of the Venezuelan flag flying from a tall pole. The flag's design, including the stars and stripes, is visible. The title text is overlaid on the flag.

Revista de CONTROL FISCAL

CREADA EN 1959

DIRECCIÓN: COMITÉ DE PUBLICACIONES

enero-diciembre 2009

N° 165

CARACAS

VENEZUELA

Revista de CONTROL FISCAL es una publicación
de la **Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela**,
Dirección de Comunicación Corporativa
piso PH1, edificio de la Contraloría General de la República,
Avenida Andrés Bello, sector Guaicaipuro, Caracas 1050 - Venezuela.
Teléfonos: 508-3209 Fax: 508-3862
Correo electrónico: dircc@cgr.gob.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 2009, 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 38.

El sistema de control interno que se implante en los entes y organismos a que se refieren el artículo 9, numerales 1 al 11, de esta Ley, deberá garantizar que antes de proceder a la adquisición de bienes o servicios, o a la elaboración de otros contratos que impliquen compromisos financieros, los responsables se aseguren del cumplimiento de los requisitos siguientes:

1. Que el gasto esté correctamente imputado a la correspondiente partida del presupuesto o, en su caso, a créditos adicionales.
2. Que exista disponibilidad presupuestaria.
3. Que se hayan previsto las garantías necesarias y suficientes para responder por las obligaciones que ha de asumir el contratista.
4. Que los precios sean justos y razonables, salvo las excepciones establecidas en otras leyes.
5. Que se hubiere cumplido con los términos de la Ley de Licitaciones, en los casos que sea necesario, y las demás leyes que sean aplicables.

Asimismo, deberá garantizar que antes de proceder a realizar pagos, los responsables se aseguren del cumplimiento de los requisitos siguientes:

1. Que se haya dado cumplimiento a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.
2. Que estén debidamente imputados a créditos del presupuesto o a créditos adicionales legalmente acordados.
3. Que exista disponibilidad presupuestaria.
4. Que se realicen para cumplir compromisos ciertos y debidamente comprobados, salvo que correspondan a pagos de anticipos a contratistas o avances ordenados a funcionarios conforme a las leyes.
5. Que correspondan a créditos efectivos de sus titulares.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN 9



ENFOQUES

El CONTROL INSTITUCIONAL de LA CORRUPCIÓN: UN MARCO ANALÍTICO PARA SU ESTUDIO 11

GLORIA MARTÍNEZ-COUSINOU y Staffan ANDERSSON

PRESUPUESTO COMO EXPRESIÓN FINANCIERA DE PLANES DE DESARROLLO, SU EJECUCIÓN E IMPACTO 33

TEMA I, XIX ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA de LA OLACEFS

PROPUESTA DE DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS de LA OLACEFS 48

TEMA II, XIX ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA de LA OLACEFS

MEDIO AMBIENTE y DESARROLLO SUSTENTABLE: LOS DESAFÍOS del CAMBIO CLIMÁTICO y el DESARROLLO ENERGÉTICO PARA LAS EFS de LA REGIÓN (Incluye INFORMES de RELATORÍA) 93

TEMA IV, XIX ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA de LA OLACEFS

República DOMINICANA: UN MODELO de CONTROL INTERNO 143

DANIEL OMAR CAAMAÑO y RAMÓN SARANTE



NOTAS INSTITUCIONALES

XIV REUNIÓN del MESICIC VENEZUELA PRESENTÓ PROYECTO de CAPACITACIÓN a DISTANCIA 171

EN VIENA, AUSTRIA 20° SIMPOSIO NACIONES UNIDAS/INTOSAI SOBRE LA CORRUPCIÓN 173



EN EL ESTADO FALCÓN CONTRALORÍAS MUNICIPALES SE REÚNEN PARA TRATAR TEMAS DE CONTROL FISCAL	175
VI JORNADAS EUROSai-OLACEFs EN VENEZUELA EFS DE AMÉRICA LATINA Y EUROPA UNIDAS PARA EL CONTROL Y LA AUDITORÍA AMBIENTAL	177
EFSUR diseñó ESTRATEGIAS del PLAN de ACCIÓN 2009-2011	185
REALIZADA EN PARAGUAY XIX ASAMBLEA GENERAL de la OLACEFs	188

PRESENTACIÓN

El fenómeno multidimensional de la corrupción motiva, tanto en los estudiosos como al ciudadano común, una serie de interrogantes: ¿Es posible cuantificar su alcance con exactitud? ¿Es posible establecer indicadores fiables para las numerosas transacciones mensuales o anuales que genera a nivel global y nacional? En resumen: ¿Puede medirse la corrupción? Los estudiosos del control fiscal han dedicado años al desarrollo de un corpus metodológico para su medición; con su correspondiente correlato: el caluroso debate que se produce entre los teóricos, que propugnan diferentes puntos de vista, acerca una fórmula mágica para medir, qué tan corruptos o no pueden ser los gobiernos.

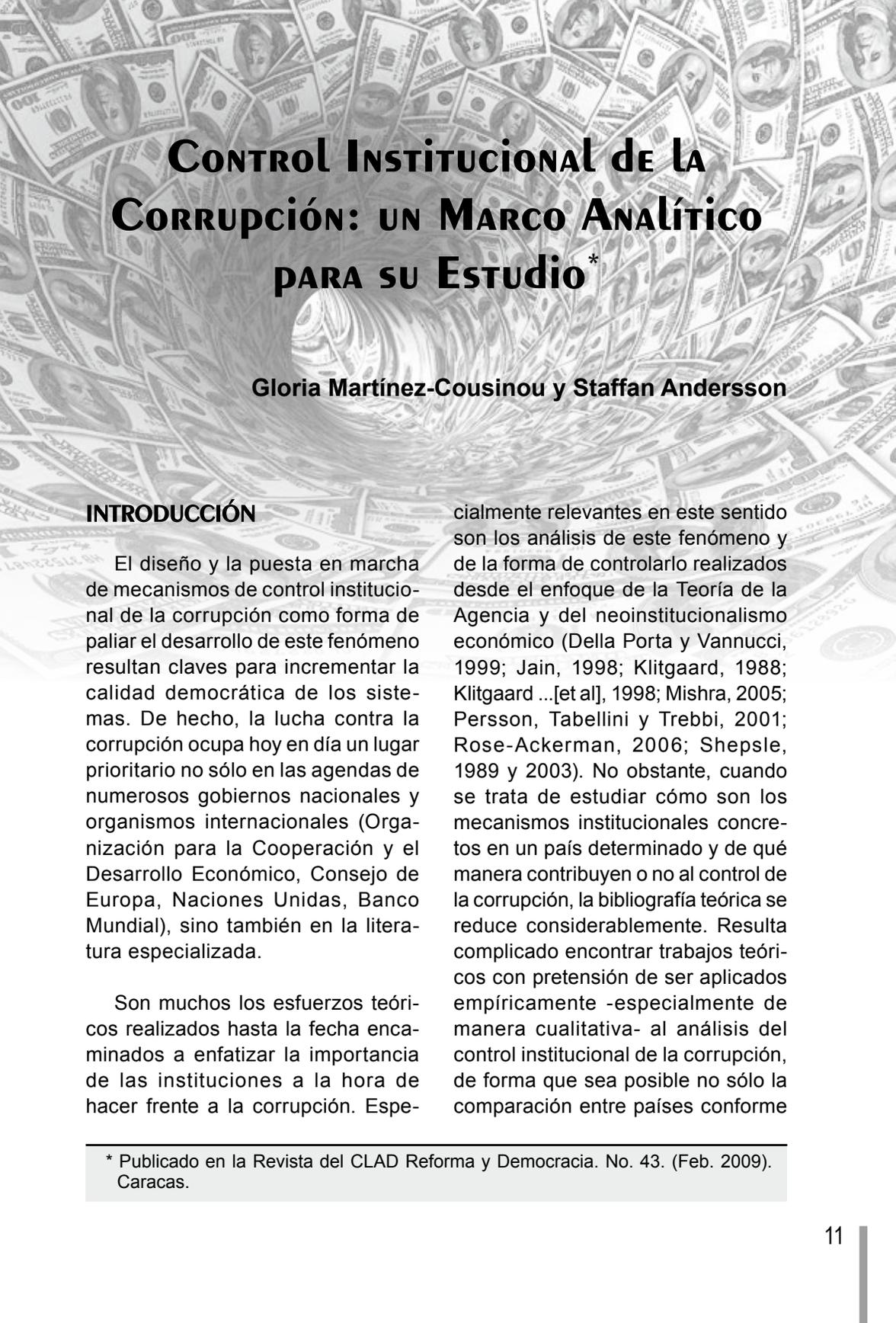
Para contribuir al esclarecimiento de esta controversia; o tal vez, para añadirle más complejidad, nos complace presentar en este número de la Revista de Control Fiscal el artículo: *El Control institucional de la corrupción: un marco analítico para su estudio*. Sus autores, Gloria Martínez-Cousinou y Staffan Andersson, plantean la aplicación de mecanismos de control de la corrupción política, a partir de la Teoría de la Agencia que aborda la relación contractual entre dos elementos clave: el Principal, que es el ciudadano y el Agente, que es el político electo.

Además, ofrecemos a nuestros lectores una selección de las ponencias bases y relatorías técnicas presentadas en la XIX Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) celebrada en Asunción, Paraguay en octubre 2009. El Tema I: *Presupuesto como expresión financiera de planes de desarrollo, su ejecución e impacto*, ofrece a las Entidades

Fiscalizadoras Superiores un espacio de coincidencia, para la elaboración de estrategias que ayuden a las políticas de desarrollo, plasmadas en el presupuesto público de los países. Ya que precisamente el presupuesto público es el instrumento que utiliza todo gobierno como expresión financiera; pero también, para desarrollar y mostrar las políticas y metas en función del bienestar de la sociedad.

El Tema II de la Asamblea se refiere a la *Propuesta de Principios de Rendición de Cuentas para los Países Miembros de la OLACEFS*. En definitiva, la rendición de cuentas es principio fundamental del buen gobierno. Este valor implica que el gobierno debe someterse a controles con el fin de asegurar el manejo responsable de los fondos públicos. En estas circunstancias, las EFS como parte fundamental del engranaje de control interestatal, juegan un papel preponderante en la promoción de los mecanismos de rendición de cuentas.

Marchamos hacia una nueva sociedad, que anhela energías alternativas, de bajo consumo y alta eficiencia, con planificación sustentable de largo plazo; que requiere de instituciones apegadas a la economía, la eficiencia y la eficacia. En ese contexto nuestras EFS tendrán un rol relevante y el urgente desafío de incorporar la ecología y la equidad a su gestión. Estas inquietudes son abordadas en el Tema IV: *Medio ambiente y desarrollo sustentable: Los desafíos del cambio climático y el desarrollo energético para las EFS de la región*. Para cerrar esta edición presentamos el artículo ganador del XII Concurso Anual de Ensayo de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) titulado: *República Dominicana: Un modelo de control interno*, cuyos autores son Daniel Caamaño y Ramón Garante, de la Contraloría General de la República Dominicana.



CONTROL INSTITUCIONAL DE LA CORRUPCIÓN: UN MARCO ANALÍTICO PARA SU ESTUDIO*

Gloria Martínez-Cousinou y Staffan Andersson

INTRODUCCIÓN

El diseño y la puesta en marcha de mecanismos de control institucional de la corrupción como forma de paliar el desarrollo de este fenómeno resultan claves para incrementar la calidad democrática de los sistemas. De hecho, la lucha contra la corrupción ocupa hoy en día un lugar prioritario no sólo en las agendas de numerosos gobiernos nacionales y organismos internacionales (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Consejo de Europa, Naciones Unidas, Banco Mundial), sino también en la literatura especializada.

Son muchos los esfuerzos teóricos realizados hasta la fecha encaminados a enfatizar la importancia de las instituciones a la hora de hacer frente a la corrupción. Espe-

cialmente relevantes en este sentido son los análisis de este fenómeno y de la forma de controlarlo realizados desde el enfoque de la Teoría de la Agencia y del neoinstitucionalismo económico (Della Porta y Vannucci, 1999; Jain, 1998; Klitgaard, 1988; Klitgaard ...[et al], 1998; Mishra, 2005; Persson, Tabellini y Trebbi, 2001; Rose-Ackerman, 2006; Shepsle, 1989 y 2003). No obstante, cuando se trata de estudiar cómo son los mecanismos institucionales concretos en un país determinado y de qué manera contribuyen o no al control de la corrupción, la bibliografía teórica se reduce considerablemente. Resulta complicado encontrar trabajos teóricos con pretensión de ser aplicados empíricamente -especialmente de manera cualitativa- al análisis del control institucional de la corrupción, de forma que sea posible no sólo la comparación entre países conforme

* Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 43. (Feb. 2009). Caracas.

a criterios semejantes, sino, sobre todo, el contraste de argumentos deducidos teóricamente¹

Teniendo en cuenta esta laguna, este artículo busca contribuir al estudio empírico y cualitativo de los mecanismos de control de la corrupción aportando un marco analítico que, basado en la Teoría de la Agencia, permita determinar, de acuerdo con unos criterios específicos, cuál es el tipo de respuesta a la corrupción política -en términos de control institucional- predominante en un país determinado, así como cuáles son sus principales implicaciones. La sistematización de los mecanismos de control que permite el marco analítico que se propone, posibilitará la comparación entre países.

El documento se estructura de la siguiente manera. En el primer epígrafe se expone la relación entre control político y corrupción desde la perspectiva de la Teoría de la Agencia, prestándose especial atención a la existencia de asimetrías informativas que debilitan dicho control. Asimismo, se presenta la definición de corrupción política que se utilizará a lo largo del texto y se acentúa la

importancia del diseño institucional a la hora de reducir la emergencia y el desarrollo de este fenómeno. En el segundo epígrafe se explica el marco analítico objeto del artículo. Para ello se definirán los criterios clasificatorios que lo fundamentan y se detallarán los pasos necesarios para su aplicación empírica, enfatizando en el concepto de *danger zone* (Andersson, 2003) a la hora de determinar en qué áreas de un sistema concreto ha de ser aplicado. En el último apartado se concluye.

PROBLEMAS DE AGENCIA Y CORRUPCIÓN POLÍTICA: LA IMPORTANCIA DE LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES DE CONTROL

En una democracia representativa, el control de los políticos por parte de los ciudadanos supone que éstos, en tanto que electores y receptores de servicios públicos, han de decidir y participar o, en su caso, recibir o exigir responsabilidades a aquellos que actúan en su nombre (Guerrero, 2000). El control, así definido, implica la existencia de un vínculo entre representantes y representados a través del cual se genera responsabilidad de los primeros frente a los segundos.

¹ El *National Integrity System* es una herramienta que permite identificar la existencia o no en un país concreto de ciertos mecanismos de control considerados imprescindibles (tales como elecciones justas y transparentes, libertad de prensa, etc.), e incluso analizar sus debilidades y fortalezas. No aporta, sin embargo, una visión holística sobre cuál es el enfoque general que predomina en dicho país a la hora de hacer frente a la corrupción, ni sobre las repercusiones que esto genera en términos de control. Para ello, el recurso a un marco teórico y analítico como el que aquí se presenta, susceptible de ser aplicado comparativamente, resulta imprescindible.

Este tipo de relación resulta de crucial importancia a la hora de asegurar el buen gobierno y la legitimidad del poder en una democracia. Si no existen mecanismos eficaces que garanticen ese control y que permitan al ciudadano tener acceso a una información fiable sobre las acciones de sus gobernantes, los incentivos para que éstos se desvíen de su cometido serán mayores, lo que eventualmente podría dar lugar a la emergencia de corrupción política.

Si aplicamos la Teoría de la Agencia a esta relación entre representantes y representados, tendríamos que el Principal serían los ciudadanos, que delegan la puesta en práctica de sus intereses en un Agente, el gobernante, quien actúa en representación del Principal durante la legislatura. Ambos actores son autointeresados y actúan racionalmente de acuerdo con sus preferencias, que son diferentes y a veces opuestas (Downs, 1957; Ferejohn, 1986; Gardner, 1996). Teniendo en cuenta esto, uno de los principales problemas que se plantea en toda relación de agencia es el hecho de que el Principal no puede controlar completamente la labor del Agente, ya que entre ambos actores la información que existe es

imperfecta e incompleta. Esto significa que uno de ellos (el Principal, en este caso) es incapaz de conocer las acciones elegidas por el otro actor, el Agente, lo que le dificulta su control. Pero, además, ocurre también que el Principal desconoce la función de pagos que ha llevado al Agente a actuar de tal manera (Morales, 2008). Es decir, el Principal no conoce por qué el Agente se ha decidido por una estrategia o por otra.

Este tipo de asimetrías informativas representa un obstáculo para el efectivo control del Agente por parte del Principal - esto es, un problema de *monitoring* - lo que a su vez genera incentivos para que la corrupción política² emerja y se reproduzca.

Ahora bien, ¿qué se entiende por corrupción política? Y, lo más importante a los fines de este trabajo, ¿cómo combatirla?

De las numerosas aproximaciones al concepto de corrupción política que existen en la literatura (véase Heidenheimer, 1970)³, la definición sobre la que se fundamenta esta investigación asume la perspectiva proporcionada por el modelo Principal-Agente a la hora de entender

² Por corrupción política entendemos aquella que se circunscribe al campo de la política, es decir, a la esfera de lo público, en la que los actores políticos -ejerzan un cargo electo o no- operan (Heywood, 1997: 421).

³ Según la clasificación de Heidenheimer (1970), es posible distinguir tres tipos de definiciones: las centradas en el abuso del cargo público, las que fijan su atención en el interés general y las que se basan en el mercado.

y presentar sistemáticamente cómo se produce este fenómeno en un entorno de democracia representativa. En concreto, partimos de la definición básica propuesta por Della Porta y Vannucci (1997) según la cual la corrupción supone la violación secreta del contrato político (el existente entre representantes y representados) por parte del Agente en favor de un tercero (corruptor) o en beneficio propio exclusivamente, y en detrimento de los intereses del Principal.

Si bien ésta permite definir con la claridad propia de los modelos economicistas qué actores son los implicados en la acción corrupta, entre quiénes se produce la transacción (Agente y corruptor) y quién es el que sale perjudicado de tal proceso (Principal), no explica, sin embargo, una cuestión que, aunque incluida en el modelo, merece especial atención: ¿por qué el Principal resulta ser el actor perjudicado en la transacción corrupta? O, en otras palabras, ¿de qué manera ha de verse afectado el Principal para que seamos capaces de distinguir un acto corrupto de otro que no lo es? La respuesta a esta pregunta nos aportará las claves para establecer una definición de corrupción política en su relación con la democracia representativa.

Pues bien, el criterio que buscamos no es otro que la exclusión del ciudadano del proceso político y,

por tanto, la subversión del sentido de la democracia (Summers, 1987; Harris, 2003; Thompson, 2002; Warren, 2004) como consecuencia de la búsqueda del interés personal por parte del Agente. Así, un acto será corrupto no sólo porque beneficie intereses particulares, sino en tanto en cuanto esto perjudique el proceso democrático en sí, en el sentido de que excluya del proceso decisorio a aquel que, bajo la perspectiva de la teoría democrática, ha de situarse en el centro del mismo: el ciudadano. Esto se produce cuando por la decisión o la acción de un responsable público se otorga ventaja injusta a ciertos intereses privados sin que medie el principio de transparencia ni de publicidad, de manera que al ciudadano se le excluya no sólo del derecho a beneficiarse de tales recursos o de esas decisiones en igualdad de condiciones que los involucrados en la transacción corrupta, sino que, además, se le impida tener la información necesaria para actuar en consecuencia, por ejemplo, castigando electoralmente al responsable.

Por tanto, la corrupción política se produce cuando el Agente utiliza en su propio beneficio, o en el de un tercero, las asimetrías informativas existentes entre él y la ciudadanía, desvirtuando con ello la naturaleza de la representación política y el proceso democrático en sí (Martínez, 2007). De esta forma, se hace explícito algo

de lo que adolecen normalmente las definiciones economicistas, esto es, la referencia al perjuicio que sobre los ciudadanos y sobre el proceso democrático genera la acción corrupta del Agente. Además, esta definición poco restrictiva nos permitirá ir más allá del simple soborno o de aquellas acciones tipificadas como delito, para incluir dentro de nuestro marco de análisis todas aquellas prácticas que, sin ser estrictamente ilegales, podrían tener efectos perversos sobre los ciudadanos y el proceso democrático, tales como la financiación corrupta de los partidos o el pago de favores políticos.

A partir de aquí la literatura establece que es posible atenuar y combatir este hecho a través de mecanismos institucionales⁴ (un registro de intereses, una ley de financiación de partidos, un código de conducta, etc.) que incrementen el control y la transparencia en el sistema, contribuyendo a reducir las asimetrías informativas y, por tanto, a aumentar el coste para el Agente de actuar de manera corrupta (McCubbins ...[et al], 1987; McCubbins y Schwartz, 1984). No obstante,

existe un impedimento tanto teórico como empírico para que se efectúe el control en estos términos, y es el hecho de que, como antes se apuntó, el Principal y el Agente son actores con intereses diferentes y a veces opuestos.

Por un lado, el Principal preferirá en todo momento que el Agente no sea corrupto y que haga bien su trabajo, es decir, que represente sus intereses (ésta sería su primera preferencia hipotética), a que no sea corrupto pero realice mal su trabajo. No obstante, mientras trabaje bien, el Principal aceptará que el Agente sea corrupto dentro de unos límites⁵.

Por otro lado, las preferencias del Agente serán -además de aquellas relacionadas directamente con la política (la ideología, las políticas concretas, etc.)- ganar elecciones, mantenerse en el poder y maximizar su autonomía de acción en el caso de que sus políticas se separen de las preferencias de los votantes (Maravall, 1997).

Dado este conjunto de preferencias, deducimos desde esta perspectiva

⁴ Desde del Neo-institucionalismo económico, que es el marco teórico al que nos acogemos, las instituciones son sistemas de reglas y alicientes para el comportamiento, dentro de los cuales los individuos tratan de maximizar su beneficio (Peters, 2003; Weingast, 1996).

⁵ La literatura sobre Agencia asume que la probabilidad de ser reelegido depende negativamente de la cantidad de renta extraída. Existe un nivel óptimo de corrupción y, a partir de él, más renta disminuiría la probabilidad de ser reelegido. Es decir, los políticos extraerán el nivel de renta que haga a los votantes indiferentes sobre la reelección (Alt y Dreyer, 2003).

teórica que el Agente hará todo lo posible por eludir el establecimiento de controles institucionales para prevenir o castigar la corrupción, ya que ello le permitirá un mayor margen de manobra con respecto al Principal. A cambio, para justificar sus actos, el Agente preferirá utilizar otro tipo de estrategias menos costosas, como el recurso a la buena reputación⁶ individual o a la honradez del político en cuestión, con objeto de invertir en credibilidad sin necesidad de adoptar controles institucionales externos que reduzcan su libertad de acción (Maravall, 2003). En determinados momentos, sin embargo, el recurso a la reputación como control endógeno no genera en el Agente los efectos deseados. Ello ocurre cuando, por distintos motivos (por presión mediática, por el discurso de la oposición, por la necesidad de limpiar la imagen de un partido, etc.), la corrupción se convierte en un tema de agenda prioritario que hace que su reputación no le sirva por sí sola como garantía de reelección. En tales casos

-fundamentalmente cuando surge un escándalo⁷ -, el Agente tratará de evitar ser castigado electoralmente y, por tal motivo, creará controles institucionales externos o endurecerá los ya existentes. Estos generarán mayor credibilidad en la ciudadanía porque suponen que los términos del contrato son vigilados por un agente externo especializado, lo que reducirá el problema de *monitoring* surgido de la existencia de asimetrías informativas entre Principal y Agente. De ahí su importancia a la hora de controlar el fenómeno de la corrupción. Pues bien, es en el estudio de estos mecanismos institucionales de control, entendidos en sentido amplio, donde nos centraremos de ahora en adelante.

MECANISMOS INSTITUCIONALES DE CONTROL: UN MARCO ANALÍTICO PARA SU ESTUDIO

El objetivo aquí es plantear un marco analítico a partir del cual analizar, empíricamente y de forma cualitativa, el control de la corrupción

⁶ La importancia de la reputación ha sido subrayada por la literatura basada en la teoría de la Agencia. Como en un contrato de compraventa, la reputación del Agente resulta un activo clave que incide sobre su capacidad de concretar otro contrato con el Principal en el futuro, es decir, ser reelegido (Shepsle, 2003: 85). En este sentido, la reputación actuará como un control endógeno (que autolimita al propio Agente). Junto a éste, existe un control exógeno o externo que generará mayor credibilidad en la ciudadanía, porque supone que los términos del contrato serán vigilados por un agente externo especializado. Es en el análisis de este último tipo de control en el que se centra este trabajo.

⁷ El escándalo es entendido como una "reacción de la opinión pública contra un agente político al que se considera responsable de una conducta que es percibida como un abuso de poder o una traición de la confianza social sobre la que se basa la posición de autoridad que mantiene o puede llegar a mantener tal agente" (Jiménez, 1994: 14).

en el nivel comparado. Dicho marco analítico consiste en una serie de criterios clasificatorios basados en la Teoría de la Agencia susceptibles de ser aplicados a cada una de las medidas de control existentes en un país determinado. Esto nos dará las claves para conocer dónde incide cada uno de esos mecanismos a la hora de reducir el margen de discrecionalidad del Agente, y nos permitirá extraer algunas consecuencias en términos de efectividad. Pero antes de pasar a explicarlo, nos detendremos en la definición del concepto de *danger zone* (Andersson, 2003), que nos ayudará a escoger las áreas que pueden ser estudiadas en un país de acuerdo con dicho marco analítico, y proceder posteriormente a la comparación entre países.

PRIMER PASO: IDENTIFICACIÓN DE LAS ÁREAS OBJETO DE ESTUDIO

A la hora de estudiar los mecanismos institucionales de control que operan en un país concreto haremos uso del concepto *danger zone* (Andersson, 2003), el cual nos servirá para discriminar aquellas áreas del sistema político que requieren de un estudio pormenorizado -dado su nivel de exposición a la corrupción- de aquellas otras en las que la corrupción no es un problema.

El concepto *danger zone* o zona de riesgo se refiere a aquellas áreas o funciones concretas del sistema

que son vulnerables a la corrupción. Siguiendo el marco teórico antes expuesto, serían aquellas zonas en las que la distancia informativa existente entre el Principal y el Agente dificulta e impide en determinados momentos el control sobre este último, haciendo que la probabilidad de que exista corrupción sea elevada. Concretamente, serían aquellas áreas en las que los ofrecimientos corruptos son habituales o en las que se dan factores que de algún modo podrían generar tal fenómeno (Andersson, 2003: 135). Es decir, este concepto sirve tanto para identificar aquellas áreas caracterizadas por un elevado nivel de corrupción, como para identificar zonas proclives al desarrollo del fenómeno, esto es, zonas de riesgo de corrupción.

Para operacionalizar este concepto e identificar empíricamente cuáles son las áreas de riesgo, son varias las fuentes susceptibles de ser utilizadas. En primer lugar, fuentes cualitativas secundarias, como serían los informes y los documentos sobre corrupción realizados por instituciones tales como Transparencia Internacional o el GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción), entre otros. De especial ayuda a la hora de identificar esas áreas de riesgo en un país concreto resultan ser los informes del *National Integrity System* (NIS), puesto que en ellos se establecen una serie de pilares (tales como el parlamento, los medios de

comunicación, etc.) cuyo funcionamiento se analiza país por país. A través de estas fuentes es posible conocer qué tipo de corrupción es la más importante, así como en qué áreas se produce, en el seno de un país determinado. Asimismo, otra de las fuentes cualitativas secundarias que resultan útiles en esta tarea sería el análisis de prensa, con el objeto de saber en qué áreas se producen los principales escándalos de corrupción acaecidos en un determinado contexto.

En segundo lugar, es posible identificar las *danger zones* a través de encuestas de opinión, con el fin de conocer cuáles son las áreas de riesgo desde el punto de vista de la ciudadanía. Y, por último, para completar el mapa de las zonas de riesgo de un país sería interesante proceder a la realización de entrevistas a informantes clave dentro de las principales instituciones políticas, como el parlamento, los partidos políticos, etc.

Hecho esto, ya resulta posible hacerse una idea lo bastante precisa sobre cuáles son las zonas más proclives a la aparición de corrupción en un contexto concreto. Tomando como ejemplo el caso británico, Martínez y Andersson (2009) identifican la financiación de partidos, el Parlamento (especialmente la Cámara de los Comunes) y los ministros como tres de las

principales *danger zones* extraídas a partir del estudio de las fuentes antes mencionadas en dicho país. En tales áreas de riesgo, entre otras, proceden luego a aplicar el marco analítico que se explicará a continuación con el objeto de saber qué enfoque predomina en cada una de ellas a la hora de controlar la corrupción. Algunos ejemplos tomados de este caso serán aportados a lo largo de este epígrafe con el fin de ilustrar la forma en que dicho marco analítico ha de ser aplicado a la realidad empírica.

SEGUNDO PASO: APLICACIÓN DEL MARCO ANALÍTICO

El marco analítico que aquí se propone consiste, como antes se apuntó, en una serie de criterios deducidos de la Teoría de la Agencia, en virtud de los cuales se procede a clasificar cada una de las medidas de control que operan en una determinada *danger zone*. Estos criterios clasificatorios atenderán, por un lado, a si el mecanismo concreto actúa antes o después de que la autoridad del Principal haya sido delegada al Agente; es decir, a si controlan al Agente cuando éste ya ejerce como tal, o si permiten algún tipo de control desde antes incluso de que éste tome posesión de su cargo. Por otro lado, el segundo de los criterios atenderá a si el mecanismo concreto actúa con anterioridad o con posterioridad a

que el acto de corrupción se haya producido.

Para explicar el primero de ellos, utilizaremos como punto de partida la taxonomía sobre medidas de control propuesta por Kiewiet y McCubbins en su libro *The Logic of Delegation* (1991: 25-27) y la aplicaremos al ámbito específico del control del Agente con el fin de reducir las posibilidades de corrupción política. De acuerdo con dicha taxonomía, los mecanismos de control institucional -no sólo los referidos al ámbito de la corrupción, sino al control en general- pueden ser clasificados en medidas ex ante y medidas ex post, según entren en funcionamiento antes o después de que la relación entre el Principal y el Agente se haya efectuado. Así, las medidas que actúan antes de que el Principal haya delegado su autoridad al Agente serían ex ante, mientras que aquellas que actúan una vez que tal autoridad ha sido delegada serían medidas ex post. Dentro de

esta clasificación general, ambos autores distinguen varios tipos de mecanismos⁸: a) los relacionados con el diseño del contrato; b) los de reclutamiento y selección; y c) los de vigilancia y auditoría. Los dos primeros tipos son mecanismos ex ante, mientras que el último es ex post.

a) En primer lugar, entre los mecanismos relacionados con el diseño del contrato se encuentran aquellos que tienen que ver con las instrucciones, las normas o el posible entrenamiento que se le da al Agente que va a tomar posesión de su cargo con el objeto de que conozca cuál va a ser su cometido, así como cuáles serían las posibles sanciones en caso de que actuara de diferente manera. Es decir, las medidas de este tipo son aquellas destinadas a hacer ver al Agente cómo ha de actuar conforme a los intereses del Principal, así como qué ocurriría en caso de que actuara de forma contraria a tales intereses (ver Cuadro 1).

⁸ Traducción del inglés realizada por los autores. La denominación original de los tipos de medidas es la siguiente: a) *contract design*; b) *screening and selection mechanisms*; y c) *monitoring and reporting requirements* (Kiewiet y McCubbins, 1991). Además de éstos, ambos autores distinguen un cuarto tipo de mecanismo, los denominados "institutional checks", que se refieren a los frenos y contrapesos que se producen a veces entre diversas instituciones y que puede dar como resultado el veto de una decisión. Este último tipo trasciende los objetivos de este artículo y, por tanto, no será tenido en cuenta en el análisis de los mecanismos específicos para controlar la corrupción.

CUADRO 1

MECANISMOS DE DISEÑO DEL CONTRATO EN GRAN BRETAÑA SEGÚN DANGER ZONE

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Parlamento: Código de Conducta. Consiste en una serie de requerimientos relacionados con la actividad parlamentaria de los Miembros del Parlamento (MP) -como la obligación de actuar en pos del interés público o la de no aceptar sobornos, entre otros-, que han de ser acatados y cumplidos por cada miembro desde el inicio del mandato. Su finalidad es asistir a tales miembros en el desempeño de sus obligaciones con respecto a la Cámara de los Comunes y, en general, con respecto a sus representados. |
| <ul style="list-style-type: none">• Ministros: Código de Conducta Ministerial y Códigos para el nombramiento de cargos públicos. Mientras que el primero consistiría en una serie de requerimientos similares a los establecidos para los miembros del Parlamento, el segundo tipo de código tiene como finalidad asegurar un proceso de nombramiento justo, abierto y transparente en los distintos ministerios. |

b) El segundo grupo de mecanismos de control engloba a aquellas medidas destinadas al reclutamiento y selección del Agente adecuado. Es decir, serían aquellos mecanismos que permiten al Principal discriminar los buenos Agentes de los malos antes de que la relación entre ambos actores se haya efectuado. Un ejemplo de ello sería la existencia de elecciones primarias para elegir al candidato adecuado en el seno de un partido político para su posterior confrontación en la arena electoral. Con ello se dota al Principal de capacidad de decisión y de control incluso

antes de que la relación de agencia se haya producido⁹.

Estos mecanismos de selección previa, y, en cierto modo, también los de diseño del contrato, irían destinados a lo que en la Teoría de la Democracia se denomina la selección de buenos tipos (Fearon, 1999). A través de ellos se trata de evitar que el Agente goce de un poder arbitrario, bien permitiendo que el Principal elija -directa o indirectamente- con carácter previo quiénes son los mejores candidatos para un cargo, o bien permitiendo que dicho

⁹ No existen mecanismos de control de la corrupción en Gran Bretaña que se puedan incluir en este grupo.

Principal disponga de información sobre cuál es el cometido de su Agente, con objeto de saber posteriormente qué acciones de éste son legítimas y cuáles no.

c) En tercer lugar, los mecanismos de vigilancia y auditoría son aquellos que permiten al Principal seguir de cerca las actuaciones del Agente, una vez que la relación entre ambos actores se ha producido. Se trata, por tanto, de mecanismos *ex post*. Dentro de esta categoría, McCubbins y Schwartz (1984: 166) distinguen dos tipos de medidas según el tipo de control -directo o indirecto- que ejerzan sobre el Agente¹⁰: medidas *police patrol* y medidas *fire alarm*.

Por un lado, los mecanismos *police patrol* son aquellos que con carácter centralizado, activo y directo -y normalmente por iniciativa propia o a instancias de otra institución- controlan la labor del Agente mediante la exigencia y el control de informes, mediante auditorías específicas, o a través de comisiones de estudio e investigación. Estos mecanismos resultan muy efectivos a la hora de controlar al Agente por cuanto suponen una supervisión centralizada y constante -o al menos pautada- de sus acciones en un

determinado ámbito. Esto reportaría gran información al Principal, por lo que, siguiendo el marco teórico antes expuesto, resultarían eficaces para reducir las asimetrías existentes y, por tanto, para controlar la corrupción. No obstante, resulta un tipo de control muy costoso para el Agente -en términos de libertad de acción- y, por tanto, asumimos que, en principio, los incentivos para crearlo son menores que en el caso de otro tipo de mecanismo. Por otro lado, asumimos también que, en términos de reputación, los controles directos y centralizados tienen una finalidad más claramente entendible por la ciudadanía, y si a su vez conllevan algún elemento sancionador, generan una mayor credibilidad en ésta que otro tipo de controles más descentralizados como serían las medidas *fire alarm*. Por tanto, podemos asumir que, ante escándalos importantes, las medidas *police patrol* son creadas con mayor facilidad. Tal sería el caso, por ejemplo, de la *Electoral Commission* (Comisión Electoral), que se creó en 1998 como medida estrella para mantener bajo estricta y pautada vigilancia la financiación de los partidos británicos tras una serie de escándalos hechos públicos en esa época (ver Cuadro 2).

¹⁰ Clasificación tomada de McCubbins y Schwartz (1984) en su artículo “Congressional Oversight Overlooked: *Police patrol* versus *Fire alarms*”. Aunque en este artículo dicha clasificación nada tiene que ver con los controles para hacer frente a la corrupción, la distinción entre mecanismos “*police patrol*” y “*fire alarm*” resulta muy interesante desde el punto de vista de la Teoría de la Agencia y, por tanto, para los objetivos de este trabajo.

CUADRO 2

MEDIDAS POLICE PATROL EN GRAN BRETAÑA SEGÚN DANGER ZONE

FINANCIACIÓN DE PARTIDOS:

- *Electoral Commission* (Comisión Electoral). Órgano encargado de supervisar los registros de donaciones de los partidos, de publicar informes sobre el gasto en campaña y, en general, de controlar que no se produzcan irregularidades en las cuentas de éstos.

PARLAMENTO:

- *Parliamentary Commissioner for Standards* (Comisionado del Parlamento para las Normas de Conducta). Se encarga de controlar el registro de intereses de los miembros del Parlamento británico y de supervisar el cumplimiento de su código de conducta.

- *Committee on Standards and Privileges* (Comité sobre Normas y Privilegios), cuya finalidad principal es la de supervisar el trabajo del Parliamentary Commissioner for Standards en relación con el mantenimiento de dicho registro de intereses y la conducta de los miembros del Parlamento.

MINISTROS:

- *Adviser on Ministerial Interests* (Consejero sobre Intereses Ministeriales). Órgano cuyo papel fundamental consiste en vigilar el cumplimiento del Código Ministerial e investigar, a petición del Primer Ministro, cualquier denuncia relacionada con esta cuestión.

- *Commissioner for Public Appointments* (Comisionado para los Nombramientos Públicos). Su función principal es la de regular, supervisar y realizar informes sobre los nombramientos que realizan los ministros británicos a los cargos directivos de los organismos públicos británicos (quangos [cid] y corporaciones públicas, fundamentalmente).

- *Advisory Committee on Business Appointments* (Comité de Asesoramiento sobre Futuros Empleos). Se encarga de controlar de manera centralizada -simplemente asesorando, aunque su opinión ha de ser acatada- el tipo de trabajo que puede desempeñar un ministro o funcionario de alto nivel una vez que termine su mandato.

Las medidas *fire alarm* consisten en una forma de control menos centralizada y con una participación del propio mecanismo institucional menos directa que en el caso anterior. Se trata de una forma de control que entra en funcionamiento mediante el aviso previo de terceras partes que tengan un incentivo para observar -e influir sobre- las actividades del Agente. Estas terceras partes -que serían, por ejemplo, los ciudadanos afectados o algún grupo de interés organizado- harían sonar la alarma en caso de que percibieran algún tipo de conducta desviada por parte del Agente. En tal caso, el organismo de control *fire alarm* recibiría la queja, actuando a instancia de parte. Según McCubbins y Schwartz (1984: 172) este tipo de control descentralizado permite obtener una mayor y mejor información sobre la acción del Agente a un coste (económico y en tiempo) menor que en el caso de las medidas *police patrol*, dado que el control se ejercería por un elevado número de ciudadanos dispuestos a controlar a su Agente.

No obstante, estos autores no tienen en cuenta que la efectividad de esas medidas requiere de la existencia de una ciudadanía activa e informada, una cuestión que resulta más difícil aun de asumir en el caso del control de la corrupción política, en el que difícilmente existirían terceras partes afectadas directamente que estuvieran dispuestas a hacer sonar

la alarma. Por tanto, asumimos que el coste (en términos de obtención de información y de capacidad de denuncia) para el Principal es tan elevado que la eficacia de los mecanismos de control *fire alarm* queda mermada. Si esto es así, el coste para el Agente de introducir este tipo de medidas sería menor que en el caso de los mecanismos *police patrol*. Como antes se dijo, en términos de reputación, estos últimos -es decir, los mecanismos centralizados- resultan más visibles para la ciudadanía que los mecanismos *fire alarm*, y, por tanto, el Agente se mueve en una disyuntiva entre otorgar más peso a su reputación o a su libertad de acción a la hora de decantarse por uno u otro tipo de mecanismo.

Volviendo al ejemplo anterior, de acuerdo con Martínez y Andersson (2009), no resulta posible encontrar en el caso británico este tipo de mecanismo de control de la corrupción en su estado puro, pero sí en combinación con los mecanismos de tipo *police patrol*, siendo siempre este último el predominante a la hora de ejercer el control. Tal sería el caso del *Commissioner for Public Appointments*, dentro de la *danger zone* de los ministros, que, además de la función de supervisión centralizada antes comentada, tiene la responsabilidad de investigar las quejas sobre nombramientos interpuestas por ciudadanos y terceras partes afectadas. De la misma manera, el *Parliamentary Commissioner for Standards* y el *Committee*

on *Standards and Privileges* tienen encomendada la función de investigar y actuar sobre las denuncias recibidas en relación con la conducta de los miembros del Parlamento británico, por lo que desempeñan un tipo de control *fire alarm* según la clasificación expuesta.

No obstante, esta posibilidad de control descentralizado representa sólo una pequeña parte dentro de cada una de las medidas antes citadas, por lo que el tipo de control que aquéllas ejercen sigue siendo fundamentalmente *police patrol*. Algo parecido, aunque con un matiz diferente, ocurre en el caso de los Registros de donaciones, préstamos y gasto electoral -en la *danger zone* de la financiación de partidos-, y en el caso del Registro de intereses de los MP -en la *danger zone* del Parlamento. El objetivo fundamental de tales registros es mantener bajo supervisión al Agente dotando de información detallada y relevante sobre éste al Principal, una vez que la relación entre ambos actores ya se ha producido. Por ello, se trata de una medida de control ex post de vigilancia y auditoría. De eso no hay duda. Más complicado resulta, sin embargo, incluir esos mecanismos bajo la categoría de *police patrol* o la de *fire alarm*, puesto que, por las características propias de estos registros -que buscan introducir la transparencia en aspectos que pueden ser de interés para el Principal-, pueden constituir la base sobre la cual ejercer

ambos tipos de control: un control de tipo *fire alarm* -a través de aquellos ciudadanos que decidan denunciar alguna irregularidad-, así como un control de tipo *police patrol* a través de la *Electoral Commission*, en el primero de los casos, por ser el órgano encargado de su mantenimiento y supervisión, o a través del *Parliamentary Commissioner for Standards*, en el segundo de ellos.

Una vez establecida esta clasificación general entre medidas ex ante y medidas ex post, pasaremos a explicar el segundo criterio clasificatorio en el que se fundamenta el marco analítico propuesto. Para ello, hemos de detenernos en apuntar una última asunción teórica que nos aportará importantes claves a la hora de analizar empíricamente los mecanismos de control de la corrupción. Desde el punto de vista de la Teoría de la Agencia, sólo las medidas que actúan con anterioridad a que haya tenido lugar el propio acto corrupto son las que permiten reducir las asimetrías informativas entre el Principal y el Agente, implicando, por tanto, un control más efectivo de la corrupción (Martínez, 2007). Estas medidas, que denominaremos medidas a priori o preventivas, irían encaminadas a evitar la propia comisión del acto corrupto, es decir, a impedir la posibilidad de que se produzca corrupción política. Para ello, el establecimiento de las pautas que ha de seguir el Agente, así como el seguimiento de su labor resultan fun-

damentales para que éste en ningún momento se desvíe de su cometido conforme a los intereses del Principal.

Por el contrario, las medidas a posteriori o correctivas, serían aquellas que se ponen en marcha una vez que el acto corrupto ya se ha producido -por ejemplo, una comisión de investigación o una sanción determinada-, es decir, una vez que la violación del contrato democrático por parte del Agente ha tenido lugar.

Si el fin último del control de la corrupción es reducir las asimetrías informativas con el objeto de que el Principal conozca en todo momento las acciones de su Agente, los casos en los que tal acto corrupto ya se ha producido no aportan ninguna información relevante para el Principal, más allá de hacerle constatar que las asimetrías informativas seguían existiendo y que, por esa razón, el Agente seguía teniendo un amplio margen de discrecionalidad.

Es decir, desde el punto de vista de la Teoría de la Agencia, resulta claro que las medidas de control a priori o preventivas son más efectivas a la hora de mantener bajo control al Agente, puesto que van encaminadas a reducir las asimetrías informativas con anterioridad a que un posible acto corrupto pueda producirse, con el fin último de evitarlo. Si se establecen mecanismos que aporten de manera constante información al Principal sobre las acciones del Agente, el riesgo de que éste se desvíe de su cometido será menor. Por consiguiente, asumimos a partir de aquí que un sistema en el que predominen las medidas a priori o preventivas -o al menos, en el que exista un buen equilibrio entre medidas a priori y a posteriori- será más efectivo en reducir las asimetrías informativas entre los ciudadanos y sus gobernantes y, por tanto, en mantener controlado al Agente, que uno en el que las medidas a posteriori sean las predominantes.

TABLA 1

MARCO ANALÍTICO

A PRIORI O PREVENTIVAS		A PRIORI / A POSTERIORI	
Medidas EX ANTE		Medidas EX POST	
Mecanismos de diseño del contrato	Mecanismos de reclutamiento y selección	Mecanismos de vigilancia y auditoría	
		<i>Police patrol</i>	<i>Fire alarm</i>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Según lo expuesto hasta aquí, el marco analítico para el control de la corrupción quedaría como se muestra en la Tabla 1. Uniendo ambos criterios clasificatorios, podemos afirmar que mientras que todas las medidas ex ante serían también medidas a priori o preventivas, dentro de las denominadas ex post es posible encontrar medidas predominantemente a priori y medidas predominantemente a posteriori. En dónde se sitúe cada una de estas medidas y las implicaciones que ello conlleve en cuanto a la reducción de la brecha informativa entre Principal y Agente se refiere, es una cuestión que habría que analizar caso por caso.

Así, retomando el ejemplo británico, tendríamos que dentro de las medidas ex post antes comentadas, la *Electoral Commission* -dado que ejerce una labor preventiva supervisando las cuentas de los partidos antes de que se pueda cometer cualquier irregularidad y, además, no dispone de poderes para investigar este tipo de hechos una vez cometidos, ni para establecer sanciones por incumplimiento- y el *Advisory Committee on Business Appointments* -puesto que su cometido es evitar el uso de información privilegiada o de posibles influencias de antiguos ministros y funcionarios de alto nivel una vez que dejan su cargo- serían medidas de control preventivas o a priori. Por otra parte, el *Parliamentary Commissioner for Standards* y el *Committee*

on Standards and Privileges serían mecanismos ex post con una vertiente tanto a priori como a posteriori, dado que no sólo se encargan de supervisar de manera regular la actuación de los miembros del Parlamento para que éstos actúen según los estándares establecidos, sino que también desempeñan una función correctiva importante en caso de que un acto contrario a tales estándares se produzca. Por la misma razón que en los casos anteriores, el *Adviser on Ministerial Interests* y el *Commissioner for Public Appointments*, dentro de la *danger zone* de los ministros, ejercerían una labor tanto a priori como a posteriori (Martínez y Andersson, 2009).

TERCER PASO: CONCLUSIONES Y DIRECTRICES PARA LA COMPARACIÓN

Una vez definidas las *danger zones* de un sistema concreto, y una vez ordenados los mecanismos existentes en cada una de ellas de acuerdo con los criterios del marco analítico propuesto, ya se estará en disposición de concluir cuál es el enfoque que predomina en un país concreto a la hora de controlar la corrupción; esto es, si es fundamentalmente preventivo o correctivo, con las consecuencias en términos de reducción de las asimetrías informativas que en cada caso se derivan; si el sistema permite o no al Principal tomar parte en la selección del Agente adecuado (mecanismos de selección previa), o si permite o no al Principal saber a qué criterios se ha de ajustar el

comportamiento del Agente (mecanismos de diseño del contrato, pudiendo así detectar algún incumplimiento de éste); y, por último, si predominan los controles directos y centralizados (*police patrol*), o si, por el contrario, son los mecanismos de control descentralizado (*fire alarm*) los que más abundan en el sistema. En caso de que ocurra como en el ejemplo británico, en el que, según vimos, los mecanismos de control *fire alarm* no existen en su estado puro, sino en combinación con

otras funciones más centralizadas, resultaría interesante analizar, en primer lugar, cuál es la función que predomina dentro del mecanismo concreto (la de supervisión centralizada, o la de *fire alarm*) y, en segundo lugar, de qué manera redundante esto en la efectividad del control. Es decir, si dicha combinación supone una mejora del mismo o si, por el contrario, las funciones descentralizadas apenas se ponen en marcha y, por tanto, no incrementan la efectividad total del mecanismo.

TABLA 2

EJEMPLO DE APLICACIÓN DEL MARCO ANALÍTICO DEL CONTROL AL CASO BRITÁNICO

<i>DANGER ZONE</i>	EX ANTE	EX POST	
		<i>Police patrol</i>	<i>Police patrol</i> y <i>Fire alarm</i>
FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS		<i>Electoral Commission</i>	REGISTROS de DONACIONES, PRÉSTAMOS Y GASTO ELECTORAL
MIEMBROS DEL PARLAMENTO	Código de conducta		REGISTRO de INTERESES de los MIEMBROS
			<i>Parliamentary Commissioner for Standards</i>
MINISTROS	Código MINISTERIAL	<i>Adviser on Ministerial Interests</i>	<i>Committee on Standards and Privileges</i>
	COMISIONADO PARA EL NOMBRAMIENTO de CARGOS públicos	<i>Advisory Committee on Business Appointments</i>	<i>Commissioner for Public Appointment</i>

FUENTE: MARTÍNEZ Y ANDERSSON (2009)

Un ejemplo de aplicación del marco analítico propuesto al caso británico se puede ver en la Tabla 2. Si bien es cierto que cuantas más áreas de riesgo se analicen, con más certeza se podrá definir el enfoque general que predomina en un país determinado a la hora de controlar la corrupción; baste como ejemplo ilustrativo éste que aquí se presenta referido únicamente a tres de las *danger zones* del sistema británico: la financiación de partidos, el Parlamento (Cámara de los Comunes) y los ministros.

A partir de la información que ahí aparece es posible apuntar algunas conclusiones a modo de ejemplo. En primer lugar, la no existencia en el sistema (al menos en las *danger zones* analizadas) de mecanismos de reclutamiento y selección, aunque sí de mecanismos de diseño del contrato, revela una tendencia en el país a darle importancia a la incorporación en el sistema de un marco de actuación previo -es decir, de medidas ex ante- que dote de información al Principal sobre cuál ha de ser el cometido de su Agente, con el objeto de que aquél sepa posteriormente qué acciones de dicho Agente son legítimas y cuáles no. Y ello a pesar de que, como apuntan Martínez y Andersson (2009), la casi totalidad de los mecanismos expuestos fueron creados como respuesta a algún tipo de escándalo, por lo que resulta relevante resaltar dicha tendencia a la creación de mecanismos ex

ante aun en esas circunstancias. No obstante, las medidas ex post de vigilancia y auditoría parecen ejercer un predominio importante en el sistema británico de control de la corrupción, especialmente aquellas de tipo *police patrol* (bien en estado puro o en conjunción con funciones de tipo *fire alarm*). Tales medidas, en tanto suponen un seguimiento directo y constante -al menos pautado- de la acción del Agente, resultan una gran fuente de información para el Principal, por lo que contribuyen a reducir de manera efectiva, al menos desde el punto de vista teórico, las asimetrías existentes entre ambos actores. Como apuntábamos en el apartado 1, al Agente no le interesa establecer límites y controles muy exhaustivos a su propia acción, por lo que podemos deducir que el interés que le motivó a aprobar estas medidas de supervisión directa tiene que ver más bien con la necesidad de mantener su buena reputación, o de restablecerla, en el caso de que se haya visto dañada.

El hecho de que muchos de estos mecanismos institucionales hayan sido presentados como medidas estrella tras algún escándalo de importancia (tales como la *Electoral Commission*, el *Adviser on Ministerial Interests* o el *Parliamentary Commissioner*), nos lleva a apuntar en dicha dirección y a asumir que estas medidas son más eficaces en términos de reputación porque son más fácilmente entendibles

por la ciudadanía y, por tanto, generan una mayor credibilidad en ésta. Por último, otra de las conclusiones que se pueden extraer de este ejemplo es la clara superioridad numérica de los mecanismos a priori o preventivos en el sistema de control existente en las tres *danger zones* analizadas. Es más, no existen en dichas áreas mecanismos externos de control de la corrupción que sean exclusivamente a posteriori, es decir, que actúen únicamente una vez conocida la existencia de un acto corrupto con la finalidad de investigarlo, corregirlo y sancionarlo en su caso. Por el contrario, todos los mecanismos analizados tienen la capacidad para actuar con anterioridad e independientemente de que cualquier acto contrario a los estándares establecidos se produzca.

De manera que, según nuestra perspectiva teórica, el enfoque predominante en las áreas estudiadas del Reino Unido contribuye a dotar de información relevante al Principal, bien mostrándole, previo a que asuma su cargo, qué pautas ha de seguir el Agente (mecanismos ex ante y a priori: códigos de conducta), o bien ejerciendo una supervisión constante o pautada para que dicho Agente no se desvíe de su cometido conforme a los intereses del Principal. Por todo ello, el enfoque a priori o preventivo que se deduce de las tres áreas estudiadas nos lleva a apuntar, a la luz de nuestro marco teórico de referencia, la existencia de un control

efectivo en este país, al menos en cuanto a la reducción de la asimetría informativa se refiere.

Si bien estas conclusiones podrían resultar interesantes en sí mismas, adquieren mayor relevancia científica cuando se procede a compararlas con las conclusiones obtenidas en otros países tras la aplicación del marco analítico propuesto. Esa comparación se podría realizar bien entre *danger zones* concretas (es decir, comparando en dos o más países qué tipo de mecanismos existen en una misma área de riesgo) o bien, de forma más general, procediendo a comparar en varios países los enfoques resultantes tras el análisis de las diferentes *danger zones*. Es esta posibilidad real de comparación entre diversos contextos lo que hace relevante el marco analítico propuesto, permitiendo incluso la posibilidad de establecer clasificaciones entre países según el tipo de enfoque predominante a la hora de controlar la corrupción, o según la existencia o no de alguno de los tipos de medidas estudiados (por ejemplo, de mecanismos de reclutamiento y selección, o de mecanismos *fire alarm*, entre otros). A partir de ahí, el siguiente paso sería buscar las variables contextuales que permitan explicar tales similitudes y diferencias de enfoque entre los países al momento de controlar este fenómeno, lo que supondría un paso muy importante para el avance del conocimiento en esta materia.

CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo se han aportado las bases teóricas y analíticas para el estudio cualitativo de los mecanismos de control de la corrupción que funcionan en un determinado sistema, con el objetivo último de posibilitar la comparación entre países. Para ello, se ha argumentado la idoneidad de la Teoría de la Agencia tanto para ilustrar las razones que llevan a la emergencia del fenómeno de la corrupción, como para justificar la necesidad de mecanismos institucionales que reduzcan la asimetría informativa existente entre los ciudadanos y sus representantes, permitiendo así un mejor control de éstos. A partir de este enfoque, se ha deducido una hipótesis teórica susceptible de ser contrastada empíricamente, relativa a la importancia de la reputación del Agente como generador de los incentivos necesarios (cuando dicha reputación se ve dañada) para la puesta en marcha de mecanismos¹¹. Institucionales de control de la corrupción. Hecho esto, y con el fin de profundizar en el estudio de tales mecanismos en un contexto determinado, se han definido los dos criterios en los que se fundamenta el marco analítico propuesto, y que atienden a si el mecanismo concreto

actúa antes o después de que la autoridad del Principal haya sido delegada al Agente, por un lado, y, por otro, a si entra en funcionamiento antes o después de que el acto corrupto se haya producido. De cada una de las categorías derivadas de dicho marco analítico se han extraído consecuencias teóricas procedentes de la Teoría de la Agencia y que resultan relevantes a la hora de valorar la efectividad del control en un contexto determinado. Una vez configurado, se ha explicado paso a paso cómo podría ser aplicado a la realidad empírica, haciéndose especial hincapié en las posibilidades de comparación sistemática entre países que el marco analítico propuesto permite, lo que supone una importante vía de desarrollo futuro de los estudios empíricos sobre el control de la corrupción.

BIBLIOGRAFÍA

- Alt, James y Dreyer, David (2003), "The Political Economy of Institutions and Corruption in American States", en *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 15 N° 3, London, pp. 341-365.
- Andersson, Staffan (2003), "Political Corruption in Sweden", en *Corruption in Contemporary Politics*, Martin Bull y James Newell (eds.), Houndmills, Palgrave.

¹¹ Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 43. (Feb. 2009). Caracas.

- Della Porta, Donatella y Vannucci, Alberto (1997), "The Resources of Corruption: Some Reflections from the Italian Case", en *Crime, Law and Social Change*, Vol. 27 Nos. 3-4, pp. 231-254.
- 1999, *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*, New York, Walter de Gruyter.
- Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row.
- Fearon, James D. (1999), "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance", en *Democracy, Accountability, and Representation*, Adam Przeworski, B. Manin y S. Stokes (eds.), Cambridge, Cambridge University Press (Cambridge Studies in the Theory of Democracy).
- Ferejohn, John (1986), "Incumbent Performance and Electoral Control", en *Public Choice*, Vol. 50 N° 1, pp. 5-25.
- Gardner, R. (1996), *Juegos para empresarios y economistas*, Barcelona, Antoni Bosch Editor.
- Guerrero, Enrique (2000), *Crisis y cambios en las relaciones parlamento-gobierno (1993-1996)*, Madrid, Tecnos.
- Harris, R. (2003), *Political Corruption: in and beyond the Nation State*, New York, Routledge.
- Heidenheimer, Arnold (ed.) (1970), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Heywood, Paul (1997), "Political Corruption: Problems and Perspectives", en *Political Studies*, Vol. 45 N° 3, Oxford, pp. 417-435.
- Jain, Arvind K. (ed.) (1998), *Economics of Corruption*, Boston, Kluwer Academic Publishers.
- Jiménez, Fernando (1994), *Una teoría sobre el escándalo político: conflictos en la esfera pública de la España del siglo XX*, Madrid, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- Kiewiet, D. Roderick y McCubbins, Mathew D. (1991), *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago, The University of Chicago Press (American Politics and Political Economy Series).
- *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 43. (Feb. 2009). Caracas.
- Klitgaard, Robert (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press.
- Klitgaard, Robert; MacLean-Abaroa, Ronald; y Parris, H. Lindsey (1998), "A Practical Approach to Dealing with Municipal Malfeasance", paper presented at the Second Mediterranean Development Forum, World Bank, Marrakech, September 3-6.
- Martínez-Cousinou, Gloria (2007), "El control de la corrupción política: el fracaso de la reforma de la Ley de Financiación de Partidos

- Políticos en España”, Córdoba, Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía (IESA Working Paper Series; N° 0307).
- Martínez-Cousinou, Gloria y Andersson, Staffan (2009), “El control de la corrupción política en el Reino Unido: la importancia del diseño institucional preventivo”, en Revista Internacional de Sociología, Córdoba, por publicar.
 - Maravall, José M. (1997), “Surviving Accountability”, Florence, European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies (EUI-RSCAS Working Paper; N° 97/46).
 - 2003, El control de los políticos, Madrid, Taurus.
 - McCubbins, Mathew D.; Noll, Roger G.; y Weingast, Barry R. (1987), “Administrative Procedures as Instruments of Political Control”, en Journal of Law, Economics, and Organization, Vol. 3 N° 2, Oxford, pp. 243-277.
 - McCubbins, Mathew D. y Schwartz, Thomas (1984), “Congressional Oversight Overlooked: *Police patrols versus Fire alarms*”, en American Journal of Political Science, Vol. 28 N° 1, Bloomington, pp. 165-179.
 - Mishra, Ajit (ed.) (2005), The Economics of Corruption, New Delhi, Oxford University Press.
 - Morales, Antonio J. (2008), Economía y teoría de juegos, mimeo.
 - Persson, Torsten; Tabellini, Guido; y Trebbi, Francesco (2001), “Electoral Rules and Corruption”, London, Centre for Economic Policy Research (CEPR Discussion Paper; N° 2741).
 - Peters, B. Guy (2003), El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política, Barcelona, Gedisa.
 - Rose-Ackerman, Susan (ed.) (2006), International Handbook on the Economics of Corruption, Cheltenham, Edward Elgar.
 - Shepsle, Kenneth (1989), “Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach”, en Journal of Theoretical Politics, Vol. 1 N° 2, London, pp. 131-147.



PRESUPUESTO COMO EXPRESIÓN FINANCIERA DE PLANES DE DESARROLLO, SU EJECUCIÓN E IMPACTO *

INTRODUCCIÓN

A partir del análisis de las tendencias vigentes, se observa en la región que el presupuesto se orienta al desarrollo de una política económica proactiva de crecimiento, con mayor valor agregado y mejores niveles de competitividad, lo cual dependerá de servicios públicos de calidad, seguridad física y jurídica, más y mejor capacitación de la fuerza laboral y desarrollo de nuevas capacidades logísticas y de infraestructura.

Para el logro de estos objetivos, las políticas buscan una administración fiscal prudente, una reorientación adecuada del gasto público y la aplicación de un conjunto consistente e integrado de políticas que mejoren la distribución de los beneficios de la expansión económica que contribuya

a la integración social. Sin embargo, la gran brecha de desigualdad constatada, sigue colocando a América Latina en la posición de la región más desigual del planeta. Realidad que no ha podido ser revertida en las últimas dos décadas.

A esta situación, los países latinoamericanos, a pesar de los diferentes modelos de Estado que han coexistido en el tiempo y hasta hoy, han respondido de forma unívoca en la línea de orientar soluciones sobre la base de aplicación de políticas de redistribución de riquezas en el marco de la gestión económica del Estado.

Las tendencias marcadas frente a esta realidad, indican que el Estado además de alentar el crecimiento, debe a la vez, volverse competitivo, mejorando la calidad de los servicios

* Ponencia base elaborada por la Contraloría General de la República del Paraguay, Coordinador del Tema 1, con ocasión de la XIX Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs). La Asunción, Paraguay. Octubre 2009.



El presupuesto público en los nuevos escenarios, se ha venido convirtiendo en un elemento estratégico de competitividad a nivel de país, lo cual determina cada vez con más fuerza, la necesidad de desarrollar el concepto de calidad en los niveles de gasto, en la administración pública y en el servicio civil.

públicos, otorgando seguridad física y jurídica, desarrollando políticas efectivas de empleo y ampliando infraestructura.

El principal problema latinoamericano no se encuentra entre las prioridades de la economía de hoy, ella está más abocada al desarrollo de los mercados y al delineamiento macroeconómico. La redistribución de riquezas como acción política, apenas resulta reconocible en la complejidad del desenvolvimiento de los mercados financieros y de los intereses de inversión de capital. Dejando a la desigualdad como problema exclusivo del Estado y a la redistribución como campo donde actores poderosos trabajan para sacar mayores porciones de la torta del crecimiento.

La revisión de la experiencia y de los resultados de los distintos países, en el contexto de los modelos aplicados actualmente en cada uno de ellos, que asocia el análisis de los resultados en

los aspectos del crecimiento, la pobreza y la redistribución, puede representar para las EFS como sujetos del Estado, un espacio de coincidencias para la elaboración de estrategias que coadyuven al cumplimiento de las políticas de desarrollo plasmadas en el presupuesto.

Dentro de este contexto, el Presupuesto Público representa una herramienta fundamental de gobierno para mostrar a la sociedad, las políticas que piensa aplicar para el desarrollo de sus metas principales, de su forma de encarar el camino para lograr el bienestar de la población que es, genéricamente, el fin de todo gobierno.

UNA VISIÓN ESTRATÉGICA DESDE LAS EFS

El objetivo de este trabajo no es realizar definiciones conceptuales ya que el presupuesto es una materia sobre la cual las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen un amplio dominio, más bien, pretende realizar aportes a las actuales reflexiones, desde el punto de vista de una EFS que actúa en un país que aún tiene grandes logros que alcanzar en el ámbito institucional.

El presupuesto es el instrumento a través del cual se expresan los objetivos financieros de desarrollo de un país. Es ampliamente conocido, que el presupuesto público si bien se presenta financieramente, también

supone orientaciones de políticas de gastos para el progreso social.

El hecho de que esta herramienta financiera y sus objetivos se perfeccionan a través del gasto, y cada año se gasta en diferentes niveles de ejecución, denota, dependiendo del país, que muchas veces los objetivos no están siendo alcanzados. Sin buscar muchos ejemplos, podemos observar simplemente los niveles de pobreza y brechas de inequidad en nuestra región que se mantienen endémicos y en muchos casos con pocas posibilidades de superación.

La problemática mencionada en el párrafo anterior se vuelve más compleja cuando se coloca al país en la perspectiva que ofrece un mundo altamente competitivo. Este signo de la competitividad, demanda de la estructura financiada por el presupuesto público, que es el Estado mismo, la capacidad de administrarse dentro de un margen menor o mayor que impone como limitaciones los nuevos escenarios establecidos por la globalización.

Es decir, que el Estado no solamente no puede abstraerse de la influencia exógena del mercado, más aún, debe desarrollar en unos casos y fortalecer en otros, las competencias que le permita implementar a través de la ejecución del presupuesto las políticas que lo integran.

El presupuesto público en los nuevos escenarios, se ha venido convirtiendo en un elemento estratégico de competitividad a nivel de país, lo cual determina cada vez con más fuerza la necesidad de desarrollar el concepto de calidad en los niveles de gasto, en la administración pública y en el servicio civil; todo ello apuntando a la calidad de los servicios públicos con relación a la satisfacción de la demanda de la ciudadanía.

Estos nuevos paradigmas de la gestión pública que se realizan a través de su presupuesto implican una gestión estratégica, lo que obviamente nos lleva al desarrollo de indicadores que son inherentes o intrínsecos al proceso de toda visión estratégica.

Es a partir de lo dicho que se abre un nuevo y creciente desafío para las EFS de la región que debe ser integrado a su misión de control gubernamental externo, de otra manera su rol dentro del gobierno se vería drásticamente disminuido o debilitado.

ALGUNAS PREMISAS DEL CONTROL GUBERNAMENTAL EXTERNO SOBRE EL PRESUPUESTO

- **Control Estratégico:** La nueva visión estratégica de control moderniza la práctica tradicional del control legal contable, privilegiando el diseño de controles de carácter estratégico para que aporten recomendaciones sig-

nificativas al desempeño de los gobiernos en un marco institucional en el contexto de una visión estratégica. Es decir, es muy relevante a los objetivos del desarrollo expresado financieramente en el presupuesto, que las EFS aporten datos sobre la gestión y el tipo de recursos asignados a una entidad estatal de acuerdo a su diseño misional para valorar la calidad del gasto.

- **Límites del control:** El control estratégico debe ser realizado teniendo en cuenta que no se puede intervenir en los procesos de avances de las políticas, sino hasta el justo límite de apuntar y facilitar datos comprensibles sobre su gestión, con la deliberada intención de que los indicadores utilizados incidan en las asignaciones presupuestarias como una variable condicionante al mejoramiento de la calidad del gasto, lo cual se supone será reflejo del desempeño de las entidades públicas sujetas al control.
- **No adelantarse a los sujetos de control:** Otra premisa asociada es tomar cuidado en no adelantarse a las entidades a ser controladas, puesto que evidentemente es el Gobierno el que tiene la necesidad primaria de alcanzar los objetivos trazados, cuyas orientaciones son sostenidas por la estructura estatal y los entes a ser controlados.
- Desde esta mirada, las EFS con diseño institucional de control posterior, deberían abstenerse de prejuizar sobre las formas de gestionar los objetivos misionales de los sujetos de control, y para ello, existe un desafío para que las instituciones contraloras desarrollen capacidades que puedan seguir los avances de las políticas, ya que la gestión pública evidentemente no es una materia estática sino dinámica. Lo que las EFS deberían evitar es adelantar juicios y orientar el proceso de las políticas públicas.
- **Metodología con abstracción de ideologías:** Abstraerse de las ideologías para el desarrollo de metodologías, es una premisa para evaluar y controlar la gestión sin intervenir en el proceso de las políticas públicas a ser ejecutadas a través del presupuesto.
- **Rendición de Cuentas:** Utilizando información del desempeño de las entidades y organismos del Estado y los programas adoptados, el presupuesto es capaz de determinar de manera pragmática esta información para la asignación de los recursos disponibles para un siguiente ejercicio. Por eso, cada vez más las EFS deben centrar su atención en la consecución de los resultados propuestos, más que en el rígido cumplimiento de procedimientos preestablecidos a la hora

de normar sobre la rendición de cuentas al sector público.

DESAÍOS DE LAS EFS desde UNA VISIÓN ESTRATÉGICA

Para llevar adelante una misión más estratégica de las EFS es necesario trabajar un aspecto cultural relacionado con orientar los trabajos de control hacia el nivel estratégico, esto puede implicar un *dejar de hacer lo que sabemos*, por lo cual representa uno de los mayores desafíos, ya que se opondrían inmediatamente las conocidas fuerzas de resistencias a procesos de cambio.

Otro desafío que las EFS tienen en frente es la complejidad de las instituciones sujetas al control, a las cuales corresponde para su control una preparación especializada que permita a los profesionales orientar las estrategias de control.

El acceso electrónico a las informaciones de los Entes Públicos con el que cuenta hoy la sociedad permite, con una sencilla operación de comparación, evaluar la proyección de los ingresos públicos para un año que se inicia, contra la proyección de los ingresos del año anterior, pudiéndose observar de manera implícita, las intenciones del Gobierno para el año que se inicia.

El procesamiento de esta información en tiempo oportuno y la entrega

de la misma a los actores involucrados en el proceso de presupuestación, pueden cooperar de forma eficaz al diseño del presupuesto.

En efecto, el trabajo de las Entidades Fiscalizadoras Superiores suministra información sobre el gerenciamiento de los organismos y entidades del sector público, a lo que se podría añadir datos que permitan colaborar con el proceso de toma de decisión sobre las asignaciones del presupuesto y la fidelidad y efectividad de la ejecución de las políticas públicas.

El control gubernamental externo puede aportar recomendaciones basadas en los datos recogidos en los trabajos de control practicados de tal modo que sobre todo en el proceso de elaboración del presupuesto público, las EFS tengan un peso institucional de equilibrio y un rol más visible y comprendido, con un impacto en el logro de los resultados de las políticas financiadas en el presupuesto.

CONTROL DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO POR LA EFS DE PARAGUAY

Actualmente el Paraguay está pasando por una circunstancia muy particular en cuanto a la formulación del Presupuesto General de Ingresos y Gastos de la Nación, considerando que en la última década se ha venido presentando año tras año al Congreso Nacional una copia similar de

presupuestos anteriores, sin contar con las actualizaciones que respondan a políticas fiscales y de calidad para los ingresos y gastos.

Asimismo, se observa los recurrentes pedidos de modificaciones y ampliaciones presupuestarias durante el proceso de ejecución del presupuesto, lo que puede deberse tanto a la debilidad en la planificación como también a defectos en el proceso de presupuestación. Es sabido que otras cuestiones como la anualidad del presupuesto, limita las posibilidades de planificación y las posibilidades de ejecución de políticas públicas. El presupuesto paraguayo requiere además del respaldo de un programa de gobierno que contemple los proyectos nacionales de desarrollo de corto, mediano y largo plazo, como elemento atenuante de los problemas señalados.

En esta tarea, las unidades estatales de planificación tienen un rol fundamental. El marco normativo, en el caso de Paraguay, ordena a la unidad de referencia denominada Secretaría Técnica de Planificación, coordinar con el Consejo de Ministros (Ministerios y Secretarías) la aplicación de recursos públicos por medio de presupuestos saneados y reales que concreten los planes de desarrollo a través de la administración pública y que están dirigidos a satisfacer las demandas de la ciudadanía. El monitoreo del flujo de

este circuito es un punto crítico del control interno y objeto del control estratégico al que hicimos referencia. El control estratégico requiere de unidades especializadas de planificación efectivas en la estructura del Estado.

La Contraloría General de la República del Paraguay, dentro del marco determinado por la Constitución Nacional y su Ley Orgánica y Funcional tiene por objeto velar por el cumplimiento de las normas jurídicas relativas a la administración financiera del Estado y proteger el patrimonio público.

En dicho contexto, realiza exámenes especiales y/o auditorías centradas en el control gubernamental, priorizando la ejecución de auditorías financieras y de rendición de cuentas, en forma posterior a la ejecución presupuestaria de las instituciones.

Pensamos que esta prioridad debe ser reorientada paulatinamente hacia el seguimiento y monitoreo de la concreción de los objetivos estratégicos nacionales y las metas trazadas, mediante indicadores que midan la efectividad de la inversión de los recursos públicos, que consideren tanto la satisfacción en la entrega de los servicios públicos como la satisfacción de demandas. De este modo el control gubernamental externo promoverá con eficacia el uso responsable del patrimonio público, propiciando la

mejora continua de las instituciones en beneficio de la sociedad.

APORTES DE LAS EFS

En la línea de esta presentación hemos recibido la contribución de la Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala la cual expresa en uno de los puntos de su valioso aporte “... que las Entidades Fiscalizadoras Superiores además de continuar con sus tareas de auditoría de estados financieros y del control del adecuado uso de los recursos públicos, deben ahora enfatizar su accionar en la evaluación del cumplimiento de metas e impactos previstos”.

Agrega que “...los desafíos que enfrenta Latinoamérica como consecuencia de la crisis financiera global, obliga a las entidades públicas a obtener mayor eficiencia en su gestión con los escasos recursos con los que cuentan, así como a cumplir con metas que aseguren la prudencia y el equilibrio fiscal, mejorando los sistemas de control e implementando mecanismos de transparencia en la ejecución presupuestaria de los diferentes organismos del Estado...”.

La Contraloría de Guatemala, señala que “... para las EFS el análisis presupuestario reviste un carácter esencial, principalmente en la etapa de ejecución, debido a que en el Presupuesto General del Estado se expresan de manera tangible los

objetivos, compromisos y prioridades que tienen los gobernantes; su análisis y fiscalización permite evaluar quiénes resultan más o menos favorecidos con la distribución de los recursos públicos y revela el grado de eficiencia y eficacia que tiene el gasto público ante los problemas sociales, ya que el presupuesto público debe contar con la premisa fundamental de orientación social que permita revertir los indicadores de pobreza y pobreza extrema...”.

La Contraloría General de Colombia ha contribuido con un trabajo que presenta el proceso de avances a través de una mirada desde los planes de desarrollo, señalando “...que los planes de desarrollo en Colombia han evolucionado, no sólo en su contenido, sino también en su conformación y, más importante aún, en la organización institucional que ellos entrañan. Esta evolución ha sido posible, gracias a la importancia que se le concedió al fijar las normas constitucionales...”. La Constitución colombiana adopta “... sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión...”. Sin embargo, el documento advierte que “... las transformaciones institucionales no han interferido en la forma como se programa el presupuesto. Tradicionalmente, éste se elabora de manera descentralizada; es decir, cada entidad programa su presupuesto y, siguiendo la directriz



del Ministerio de Hacienda, lo incrementa en un porcentaje coherente con la meta de inflación propuesta por el Banco de la República. El nivel de déficit que exige la consistencia macroeconómica de los mecanismos creados se garantiza ajustando el gasto discrecional...”.

El documento de Colombia afirma que *“...aún falta un trecho por recorrer para lograr la presupuestación por programas, y por ende, la evaluación por resultados. Concomitantemente, es el mismo trecho que falta para garantizar plenamente la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, a partir de una estrecha coherencia con la programación y ejecución presupuestal anual...”.*

La colaboración de la Contraloría General de Costa Rica presenta de forma referencial la particular experiencia de este país. Señala el documento que *“... en el caso particular de los presupuestos públicos, el ordenamiento jurídico costarricense ha contemplado la fiscalización de la CGR en diferentes circunstancias, ámbitos institucionales o fases del proceso presupuestario...”.*

“En términos de aprobación presupuestaria, la CGR por mandato constitucional aprueba cerca de dos terceras partes del gasto público (sector público descentralizado, fideicomisos y entes privados sujetos a aprobación), mientras que la

Asamblea Legislativa aprueba en el Presupuesto de la República el tercio restante (lo correspondiente a los Ministerios y los Poderes de la República). Este esquema de aprobación aunque atípico dentro de la tendencia internacional, fue planteado por el constitucionalista considerando su preocupación fundamental en dotar de independencia suficiente para que la intromisión política no pudiera afectar el cumplimiento de sus finalidades...”.

“Como puede observarse, la fiscalización de los presupuestos públicos por parte de la CGR de Costa Rica abarca una amplia variedad de modalidades, incluyendo controles previos como la aprobación de presupuestos, que no necesariamente sigue la tendencia internacional de las EFS de limitarse al control posterior...”.

“Otro punto característico del presupuesto público costarricense es la existencia de diferentes ámbitos presupuestarios, es decir, es factible identificar con elementos propios a un grupo de instituciones integrado en el Presupuesto de la República (Ministerios, Poderes y sus órganos auxiliares), sector descentralizado (tanto institucional como territorial), fideicomisos y sujetos privados...”.

Desde esta posición la Contraloría costarricense revela que ha emprendido cambios importantes y las diversas formas en que el presupuesto como objeto de control es considerado,

señala que *“Una forma tan concreta de ver el presupuesto, considerando únicamente el movimiento de recursos en función de ingresos y gastos, puede resultar un tanto limitado, sobre todo en el ámbito de la Administración Pública, donde las decisiones sobre recaudación de los ingresos y ejecución de gastos, no pueden ser arbitrarias y desordenadas...”*.

En cuanto al enfoque de presupuesto como instrumento de gestión estatal, este es concebido en *“(...) en estrecha relación con la planificación institucional y la del Gobierno...el presupuesto, al requerir la aprobación del Poder Legislativo – y en Costa Rica de la CGR para el sector descentralizado- se convierte en una autorización conferida para ejecutar gastos por cuenta y cargo a fondos del Estado y sus instituciones y desde esa perspectiva se constituye en un límite para la Administración, no sólo en la posibilidad de ejecutar gastos en los diferentes conceptos incorporados según las diversas clasificaciones de gasto utilizadas, sino también en el monto aprobado para cada concepto”*.

El sistema costarricense considera *“(...) la rectoría del Sistema de Administración Financiera prevista para el Ministerio de Hacienda, acorde con la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, que en todo caso debe enmarcarse dentro del Sistema Nacional de Planificación que está a cargo del Ministerio de Planifi-*

cación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Lo anterior por cuanto se encuentran legalmente facultados en tal condición para emitir lineamientos estratégicos que inciden sobre el presupuesto público (...)”.

De esta experiencia resulta que de *“(...) la múltiple participación institucional en la materia presupuestaria significa un requerimiento especial de concertación por las tres instancias – CGR, MINHAC y MIDEPLAN- sobre el marco de acción, normativa e instrumentos de planificación y presupuesto, lo cual se ha traducido en acciones de coordinación y de fiscalización sobre esos dos rectores cuando así se ha requerido (...)*”.

La CGR de Costa Rica explica que los avances realizados permiten el desarrollo adecuado de las instituciones públicas, expresando que *“(...) se ha percibido que las entidades sujetas a fiscalización de la CGR han evolucionado positivamente en el manejo conceptual y práctico de los nuevos elementos incorporados en el citado marco jurídico, lo que ha dado un fuerte dinamismo en la interrelación CGR-entidades fiscalizadas (...)*”.

La profesionalización del servicio público en Costa Rica permite dejar en segundo plano el desequilibrio que los avances de los sujetos de la administración pública puedan tener como actores activos o pasivos en materia de control gubernamental ex-



terno; además el proceso de rigurosa planificación donde la coordinación juega un rol preponderante dentro de un esquema de gobernabilidad no les permite tropezar con situaciones como la de *controlar lo que ya sabemos que está mal*, de acuerdo al documento.

Los puntos resaltantes de la experiencia costarricense nos puntualiza los siguientes lineamientos de apoyo: “ a) *Reforzamiento de la planificación institucional y la formulación presupuestaria.* b) *Actualización de la normativa presupuestaria.* c) *Promoción de la transparencia y participación ciudadana (...)*”.

En cuanto a las limitaciones, refiere las siguientes: “a) *limitaciones en la capacidad de las instituciones fiscalizadas para asumir plenamente sus responsabilidades en materia presupuestaria y de control interno,* b) *dificultades por parte de los rectores de los sistemas de administración financiera y planificación nacional para posicionarse como tales,* c) *un mayor volumen de fondos públicos por fiscalizar, frente a recursos de la CGR que no crecen proporcionalmente,* d) *una complejidad creciente en la gestión de las instituciones, dadas las nuevas formas de organización, prestación de bienes y servicios públicos y manejo de fondos (empresas, fideicomisos, fondos, etc.)*”.

Entre las acciones sugeridas para fortalecer la fiscalización la Contraloría General de Costa Rica organiza en el documento las acciones requeridas

para consolidar el redimensionamiento de la fiscalización de los presupuestos públicos: “a) *Integración de la normativa presupuestaria, entendida como el proceso de estructurar un cuerpo normativo ordenado sobre la materia.* b) *Diseño y operación de un sistema de información que incorpore los datos referentes a la planificación institucional (objetivos, metas, indicadores y otras variables), de manera que complemente la información presupuestaria actualmente disponible;* c) *Definición de los alcances de la fiscalización de los presupuestos de aquellas instituciones públicas que operan en un mercado competitivo, tales como las empresas públicas relacionadas con el mercado de las telecomunicaciones y los seguro.* Lo anterior considerando que también se encuentran exceptuadas de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, situación en la que también se encuentran las universidades, municipalidades, bancos públicos, Caja Costarricense de Seguro Social y Correos de Costa Rica S.A...”.

CONCLUSIÓN

El control gubernamental externo debe buscar que el presupuesto público sea efectivo y haga más competitivo a cada uno de nuestros países, lo cual como ya se ha dicho determina la especial atención que debe ser puesta sobre la calidad en los niveles de gasto, en la administración pública y en el servicio civil; así como también sobre la calidad de los servicios públi-

cos con relación a la satisfacción de la demanda social.

Para lograr todo ello, necesitamos construir indicadores con un enfoque deontológico, es decir sobre los propósitos de nuestros Estados, que proporcionen resultados apropiados, para que las entidades públicas auditadas y la sociedad toda, estén expectantes del trabajo de nuestras EFS, en la convicción de que estaremos aportando un insumo de calidad y gran valor a la gestión pública.

El control gubernamental externo requiere de planificación y coordinación en el ámbito de la administración pública y un adecuado ambiente de gobernabilidad. Al tema precedentemente expuesto: Presupuesto como expresión financiera de planes de desarrollo, su ejecución e impacto, elaborado por la Contraloría General de la República del Paraguay, se ha integrado los aportes presentados por la Contraloría General de Colombia y la Contraloría General de Guatemala y la Contraloría General de Costa Rica.

INFORME DE RELATORÍA

SESIÓN TÉCNICA

En la ciudad de Asunción, República del Paraguay a los seis días del mes de octubre de 2009, en las instalaciones del Hotel Guaraní Esplendor en el marco de la XIX Asamblea General de la Organización Latinoamericana y del Caribe

de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), se presentó la ponencia del Tema I *Presupuesto como expresión financiera de planes de desarrollo, su ejecución e impacto*, a cargo del Dr. Octavio Augusto Airaldi, Contralor General de la República del Paraguay, con la participación del Dr. Julio César Turbay Quintero, Contralor General de la República de Colombia y Presidente de la OLACEFS, en carácter de moderador, y la relatoría a cargo de la Contraloría General de la República del Paraguay.

El presupuesto público en los nuevos escenarios, se ha venido convirtiendo en un elemento estratégico de competitividad a nivel país, lo cual determina cada vez con más fuerza la necesidad de desarrollar el concepto de calidad en los niveles del gasto, en la administración pública y en el servicio civil; todo ello apuntando a la calidad de los servicios públicos con relación a la satisfacción de la demanda de la ciudadanía.

Estos nuevos paradigmas de la gestión pública deben tomar como herramienta principal al presupuesto, como expresión financiera de los Planes de Desarrollo, lo cual implica una correcta planificación estratégica con definición de objetivos, metas e indicadores de medición, no solo cuantitativos, sino también cualitativos por parte de las unidades técnicas de planificación de

los gobiernos, los que deberán ser evaluados por las EFS bajo un nuevo concepto de control gubernamental, que incluya el nivel de satisfacción de la ciudadanía.

La incorporación de este nuevo concepto de control gubernamental constituye un nuevo y creciente desafío para las EFS de la región, cuyos responsables deberán gestionar la actualización del marco normativo y regulatorio de sus respectivas EFS, y los recursos financieros necesarios para su concreción.

La ponencia incluyó los valiosos aportes y colaboraciones técnicas de las EFS de Colombia, Costa Rica y Guatemala. Posteriormente, se dio apertura al debate sobre el tema, con las intervenciones de los representantes de diferentes EFS, conforme se describe a continuación:

La Auditoría General de la Nación Argentina a través del Dr. Horacio Pernasetti ha manifestado su inquietud por la falta de incorporación de las Cuentas de Inversiones en los Balances del Estado. Asimismo, propuso que las EFS se cuestionen la forma de control de la previsión de fondos anticíclicos o contracíclicos, tomando en cuenta su influencia para disminuir el impacto de la crisis global. Finalmente, trajo a colación el rol del Congreso en el proceso de aprobación del presupuesto y de las cuentas de inversión.

La Contraloría General de la República de Costa Rica ratificó el contenido de su colaboración técnica, ampliando sobre los conceptos consultados en las intervenciones de las EFS, insistiendo en la importancia del rol de las EFS en llevar a cabo informes de medio período en el marco de los controles previos, considerando la efectividad de los mismos, para la implementación de acciones correctivas. Asimismo, enfatizó que la adquisición de tecnologías de información y comunicación permite contar en línea con las informaciones de los sujetos de control, y ponerlas a disposición de la ciudadanía para contribuir al proceso de rendición de cuentas. Por otro lado, destacó la importancia de la intervención de la CGR en el proceso de aprobación del gasto, porque con eso se logra una visión apolítica del Presupuesto. Subrayó que los informes de liquidación y dictamen deben incorporar estudios sobre el comportamiento de los ingresos tributarios con relación al Producto Interno Bruto, y en ese contexto propuso que dichos estudios estén disponibles para el intercambio de informaciones e investigaciones referentes al tema, entre las EFS. Por último, remarcó la necesidad del análisis de los presupuestos plurianuales, para tener una visión a largo plazo de la ejecución de los fondos públicos.

La Contraloría General de la República del Perú a través de la Sra. Pilar Burgos, Gerente de Cooperación

Técnica, se refirió al control previo que ejerce la EFS de Costa Rica en el presupuesto de las entidades descentralizadas y los costos y efectos generados; además, en ese contexto compartió la experiencia peruana en la evaluación de los presupuestos de obras cuando éstos superan el presupuesto inicial, lo cual permite la reducción de la sobrefacturación de las obras. Asimismo, se refirió sobre el control previo de orden legal a las operaciones de endeudamiento interno y externo de las Entidades del Estado.

La **Contraloría General de Panamá** a cargo del Sr. Carlos Alberto Vallarino Rangel ha manifestado que el rol propuesto en esta ocasión depende fundamentalmente del marco jurídico que regula las EFS de cada país, considerando que la Constitución y la ley orgánica de cada país disponen las atribuciones para el control previo o posterior. Para ello cada EFS deberá liderar un proceso de actualización de su marco normativo a fin de llevar a cabo las propuestas presentadas en esta asamblea. Asimismo, señaló que la Ley que reglamenta el presupuesto y la administración Financiera del Estado regula algunas de las funciones de la EFS de Panamá, en la cual se incorpora el control de los fondos anticíclicos, y se utiliza el presupuesto como herramienta para contener el impacto de la desaceleración de la economía. Se trae a colación el dilema de la mezcla de roles de las

EFS, en cuanto a la participación en la elaboración de las estrategias nacionales y luego controlarlos. El Estado elabora una serie de programas y proyectos productivos que contengan la desaceleración de la economía, que generen empleo, pero depende de la aprobación del Gabinete Económico, del Consejo de Gabinete y de la Asamblea Nacional. Además de la planificación para contener con los fondos anticíclicos o contracíclicos la caída de la economía, puede recurrirse también al endeudamiento público, previo estudio de su impacto en las finanzas y la economía, a fin de evitar un déficit mayor. Las medidas deben ser tomadas considerando el déficit fiscal con relación al Producto Interno Bruto. Todas las acciones de control que toma la EFS de Panamá están previstas en la ley anual de presupuesto y de responsabilidad fiscal.

La Cámara de Cuentas de la República Dominicana a través de su vicepresidente Sr. Pablo del Rosario, propuso que se definan acciones concretas para desarrollar el modelo de control por resultados propuesto, y los fondos para financiar a nuestras respectivas EFS.

La Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala a cargo del Lic. Carlos Enrique Mencos Morales, puntualizó que su EFS no tiene normada la realización del control previo; sin embargo,

cuenta con una Unidad de Auditorías Concurrentes que acompaña los procesos de cotización o licitación pública de manera selectiva. La selección de la muestra se lleva a cabo a través de un sistema de monitoreo y alerta temprana, el cual es monitoreado de manera permanente en el portal electrónico denominado Guatecompras y tomando como base no solo la importancia del evento en términos económicos, sino también las disconformidades que se presentan dentro del mismo portal. Como producto de este trabajo, en múltiples ocasiones se ha recomendado a las entidades ejecutoras suspender los procesos, siendo atendidas inmediatamente por las entidades dichas recomendaciones; asimismo en otros casos se recomienda mejorar los procedimientos implementados. Por último, destacó la importancia de ejercer el control previo en base a tres ejes: transparencia, probidad y calidad del gasto.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las conclusiones y recomendaciones resultantes de la ponencia base presentada por la Contraloría General de la República del Paraguay, de las colaboraciones técnicas de las EFS de Colombia, Guatemala y Costa Rica, como así también de las intervenciones de los representantes de otras EFS participantes, se detallan a continuación:

- a) Impulsar la incorporación del control estratégico del Presupuesto, como una nueva visión dentro del control gubernamental de las EFS, de manera tal que el presupuesto público sea efectivo, enfatizando la calidad del gasto de la administración pública, orientado hacia la satisfacción de la demanda social.
- b) Desarrollar mecanismos de control del presupuesto, evaluando los indicadores de medición predefinidos por los organismos sujetos de control, basados en el logro de los resultados e impactos de las políticas públicas y el nivel de satisfacción de la ciudadanía.
- c) Generar recomendaciones oportunas a partir de evaluaciones intermedias de los resultados de la ejecución del Presupuesto, que permitan a los organismos ejecutores tomar las acciones correctivas de los desvíos de los planes de desarrollo, a fin de que las entidades públicas auditadas y la sociedad, estén expectantes del trabajo de las EFS, en la convicción de que se estará aportando un insumo de calidad y gran valor a la gestión pública.
- d) Fortalecer el control gubernamental externo estratégico a partir de una planificación, con una adecuada coordinación en el ámbito de la administración pública.

- e) Fomentar la incorporación de las tecnologías de información y comunicación en el control del Presupuesto.
- f) Impulsar la actualización del marco normativo de las EFS en concordancia con la nueva visión de control estratégico del Presupuesto.
- g) Fomentar el control de los procesos de planeamiento estratégico gubernamental, a través del control del presupuesto, elaborando indicadores que permitan avanzar en el marco de una nueva metodología de control gubernamental.
- h) Promover el desarrollo de capacidades del talento humano de las EFS, a fin de viabilizar la implementación del modelo de control estratégico.
- i) Conformar una Comisión Técnica de la OLACEFS, a efectos de impulsar la implementación del nuevo modelo de control estratégico presupuestal y de planeamiento.



PROPUESTA DE DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA OLACEFS*

INTRODUCCIÓN

En años recientes los diversos actores sociales han demandado mayor transparencia y control de la actividad gubernamental. Esta tendencia ha extendido a nivel mundial la utilización del término de rendición de cuentas, constituyéndose de esta forma en una de las principales preocupaciones ciudadanas. En este contexto, los gobiernos se han visto obligados a responder e incorporar dichas demandas por medio de la actualización de los mecanismos de control tradicionales y el fortalecimiento de las instituciones lo cual se presenta como uno de los mayores desafíos en la etapa de mejoramiento de la calidad institucional.

La rendición de cuentas es principio fundamental del buen gobierno. Este valor implica que el gobierno

debe someterse a controles con el fin de asegurar el manejo responsable de los fondos públicos. Este vínculo entre la ciudadanía y el poder político obliga a los funcionarios públicos a informar y justificar sus actuaciones, de tal forma que los mecanismos de control permitan sancionar los incumplimientos. En estas circunstancias, las EFS como parte fundamental del engranaje de control interestatal, juegan un papel preponderante en la promoción de los mecanismos de rendición de cuentas.

La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) por su parte, constituyó en el 2005 una Comisión Técnica para el estudio de este fenómeno. En la XVII Asamblea General de la OLACEFS realizada en Santo Domingo, República Dominicana en Octubre 2007, la Comisión

* Ponencia base elaborada por la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas (CTRC), coordinador del Tema II, con ocasión de la XIX Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). La Asunción, Paraguay. Octubre 2009.

Técnica de Rendición de Cuentas realizó una ponencia motivando una declaración de principios de rendición de cuentas. Producto del trabajo e investigación realizada por la comisión en estos años, se realiza una propuesta de principios de rendición de cuentas para los países miembros de la OLACEFS.

El presente documento se organiza de la siguiente manera: el punto 2 presenta los antecedentes del trabajo de la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas en el marco de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS). El punto 3 resume el marco teórico sobre la rendición de cuentas preparado por el experto internacional Dr. Enrique Peruzzotti. El punto 4 presenta la propuesta de declaración de principios de rendición de cuentas para los miembros de la OLACEFS y finalmente el punto 5 muestra los resultados de la encuesta realizada a los países miembros sobre la normativa y la práctica de la rendición de cuentas, realizada en el año 2009. Como anexo al documento se presenta el formulario utilizado para recopilar la información de la encuesta realizada.

ANTECEDENTES

La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) es un

organismo internacional, autónomo, independiente, apolítico y de carácter permanente con la finalidad de: realizar investigación científica especializada y desarrollar tareas de estudio, dar capacitación, especialización y asesoría, así como prestar servicios de asistencia técnica, formación y coordinación, con el objeto de fomentar el desarrollo y perfeccionamiento de sus miembros.

La OLACEFS data del año 1963 cuando surgió la idea de fundar un Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF) que fue creado en el año 1965, y existe bajo su nombre actual desde 1990. Tiene como objetivos contribuir al desarrollo de las entidades asociadas, mediante la prestación y promoción de servicios de alta calidad orientados a la capacitación del personal y perfeccionamiento de sus competencias funcionales: facilitando el intercambio de conocimientos y experiencias técnicas, así como, la investigación y difusión de estudios sobre temas de interés común, con vistas al fortalecimiento del control gubernamental en América Latina y El Caribe. Los principios comprenden la equidad en el trato, respeto por la independencia y soberanía de cada país, proscripción de interferencias políticas, descentralización con base al compromiso de cooperación recíproca y mutua entre los miembros, e integración de esfuerzos a partir del uso de la tecnología de información.

Tiene como misión:

- Promover y ejercitar la actualización y perfeccionamiento de los profesionales de los miembros asociados, implementando mejoras en la capacitación.
- Fortalecer la infraestructura de capacitación de la OLACEFS y de las EFS.
- Fomentar el desarrollo de nuevos conocimientos en control gubernamental y temas afines a través de la investigación, grupos de trabajo y difusión de mejores prácticas.
- Fortalecer y desarrollar la red interorganizacional mejorando procesos y capacidades internas de la OLACEFS.
- Optimizar el uso e incrementar la obtención de recursos financieros.

En su carta constitutiva se establece que la Organización se inspira en el respeto a los ordenamientos jurídicos de cada nación y a los postulados del Derecho Internacional, considerando la independencia y soberanía de cada país para tomar sus propias decisiones concernientes al sistema de control y fiscalización del manejo de los recursos públicos, también tiene como principio el acatamiento al sistema democrático de adopción de acuerdos por mayoría y de respeto por el concepto de las minorías. La organización tiene como atribución promover y realizar estudios sistemáticos de investigación en materia de control y fiscalización del manejo de los recursos públicos y difundir sus resultados entre sus miembros y fo-

mentar el intercambio de experiencias técnicas entre sus miembros.

La OLACEFS se organiza en comisiones y comités que son órganos que propician la eficiencia y eficacia del trabajo de la Organización y se crean por mandado de la Asamblea General a propuesta del Consejo Directivo. Estas comisiones son órganos técnicos dedicados al estudio y desarrollo de temas y asuntos específicos, relacionados con los objetivos y actividades de la Organización y pueden ser de carácter permanente o temporal.

De esta forma, producto de que el tópico de la Rendición de Cuentas constituye un tema trascendente en el debate técnico y en el que hacer de las EFS de la Región, mediante Resolución N° 33 –2005-AG del día 9 de junio de 2005, con el voto unánime del pleno de la XV Asamblea General Ordinaria celebrada en San Salvador según el acuerdo del XXXIV Consejo Directivo, se crea la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas (CTRC) de la OLACEFS, la cual fue conformada inicialmente por las EFS de Panamá, Honduras, Costa Rica, Chile y Argentina.

De conformidad con los términos de referencia aprobados, la Comisión de Rendición de Cuentas de la OLACEFS (CTRC) es un órgano técnico de carácter permanente, destinado a prestar asesoría a la Organización en los temas vinculados a la Rendición de Cuentas. Tiene como misión sustentar

el desarrollo de la OLACEFS en materia de Rendición de Cuentas, a través del estudio e investigación, cuyos resultados deberán expresarse en propuestas normativas y metodológicas que colaboren al óptimo ejercicio de la función fiscalizadora superior. La visión es ser una agrupación de excelencia, capaz de apoyar efectivamente la gestión de la OLACEFS y servir al logro de la misión y visión de las EFS miembros de ésta.

Los objetivos de la Comisión son:

- a. Ayudar a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) a comprender mejor las cuestiones específicas relativas a la Rendición de Cuentas;
- b. Facilitar el intercambio de información y experiencias entre las EFS;
- c. Ayudar a los Comités Técnicos Coordinadores a cargo de los temas objeto de debate en las Asambleas Generales Ordinarias a preparar las ponencias relativas a la Rendición de Cuentas;
- d. Proponer proyectos de investigación a las EFS miembros a partir de sus propias experiencias; y
- e. Publicar directrices y otro material informativo para su utilización.

En la XVII Asamblea General de la OLACEFS realizada en Santo Domingo, República Dominicana en Octubre 2007, la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas realizó una ponencia motivando una declaración de principios de rendición de cuentas. Dicha ponencia

contenía el resultado de una consulta inicial sobre aspectos básicos relacionados con la Rendición de Cuentas en los países miembros de la OLACEFS. Durante el mes de junio de 2007, la Comisión consultó a dichos países sobre una serie de aspectos básicos del estado de la rendición de cuentas en la región y a partir de este sondeo inicial se definieron ejes temáticos de estudio en los años subsiguientes. De tal forma que en el 2008 se llevaron a cabo acciones relacionadas con el marco conceptual de la rendición de cuentas, para el 2009 se estudiaría el marco legal, para el 2010 el de la información y los sistemas de información y para el 2011 la participación ciudadana.

La principal actividad realizada por la Comisión durante el año 2008 tuvo como principal objetivo formar un lenguaje común en materia de rendición de cuentas entre las EFS miembros de la Comisión, para ello se realizó la Primera Reunión Técnica de la Comisión en Buenos Aires, Argentina, la cual contó con la participación de 11 personas, incluido el experto internacional Enrique Peruzzotti.

La actividad se llevó a cabo en las instalaciones de la Auditoría General de la Nación durante los días 28 y 29 de agosto. El trabajo realizado consistió en una ponencia que hizo cada país miembro de la Comisión y que cubrió aspectos como la definición de las atribuciones constitucionales y legales que tiene la EFS de su país

para fiscalizar la Hacienda Pública, las principales actividades que realiza la EFS en materia de fiscalización, lo que se entiende por rendición de cuentas en su EFS respectiva, las actividades que se han realizado en cada EFS con respecto a la definición de rendición de cuentas y la transparencia, las actividades dirigidas al público y los medios de comunicación para divulgar los informes y también cómo se presentan los informes a las instituciones públicas y el Congreso, entre otros.

El Dr. Enrique Peruzzotti hizo una presentación sobre aspectos conceptuales de la rendición de cuentas con base en los dos documentos de las consultorías contratadas, lo cual sirvió de insumo para la discusión que se llevó a cabo en las sesiones de trabajo. A partir de este trabajo, para el año 2009, se realizó una consulta más detallada basada en el marco teórico de la rendición de cuentas, sobre la normativa y la práctica de la rendición de cuentas en la región.

De esta forma, a partir de marco teórico desarrollado y de las consultas realizadas, se decide proponer una guía de principios de rendición de cuentas para los países miembros de la

OLACEFS, que sirvan de orientación a las entidades de fiscalización superior sobre las mejores prácticas en esta materia.

Así como cuando con la Declaración de Lima se adoptaron los preceptos de auditoría en 1977 hubo grandes expectativas pero no certeza de éxito mundial, así mismo se proponen los principios de rendición de cuentas con los más altos valores de un buen gobierno al que los países deben aspirar y las EFS deberán coadyuvar para avanzar en estas buenas prácticas. Se espera de esta forma, así como con la Declaración de Lima la experiencia ha demostrado que se excedieron las más altas expectativas que influenciaron los gobiernos de los países, también con el tema de rendición de cuentas, los países puedan prosperar en la práctica y que las EFS se constituyan en actores promotores de este cambio hacia mejores gobiernos.

MARCO TEÓRICO

Las dos consultorías¹ contratadas al experto internacional Enrique Peruzzotti² para la elaboración de un marco conceptual de la Rendición de Cuentas y otra bibliografía importante,

¹ Peruzzotti, Enrique. Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina. Ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS, 1 a 6 de octubre de 2007, Santo Domingo, República Dominicana.

Peruzzotti, Enrique. Marco conceptual de la rendición de cuentas. Ponencia preparada para la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la OLACEFS, Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, Argentina, 28 a 29 de agosto de 2008.

² Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales. Universidad Torcuato Di Tella.

así como el Taller realizado en Buenos Aires para profundizar en el seno de la Comisión en dicho tema, constituyen la base teórica para el desarrollo de los principios de la rendición de cuentas, en conjunto con los resultados de la encuesta sobre la práctica en los países miembros. A continuación se presenta una síntesis de los documentos que demarcan conceptualmente el sistema de rendición de cuentas.

El fortalecimiento y la modernización de las agencias y mecanismos de rendición de cuentas constituyen un aspecto central de la mejora institucional gubernamental. El alcance y efectividad de los mecanismos de fiscalización del poder político se han instalado como una de las demandas principales de los empresarios, de la sociedad civil y de los líderes políticos. Existe un consenso sobre la necesidad de introducir controles más efectivos sobre las agencias y funcionarios públicos a fin de combatir la corrupción y otras formas de uso discrecional del poder público.

El concepto de rendición de cuentas (*accountability*) refiere a una forma específica de vínculo que las autoridades políticas establecen con la ciudadanía. Se combina un marco institucional de autorización del poder con uno orientado a asegurar la responsabilidad y receptividad de los agentes autorizados de manera que estos últimos se ajusten a la legalidad, al debido proceso y que sus decisio-

nes reflejen las demandas ciudadanas. No es una delegación ciega, sino que al mismo tiempo se preocupa por establecer una serie de mecanismos de fiscalización que, sin eliminar la necesaria distancia entre gobernantes y gobernados, evita gobiernos irresponsables o despreocupados de las demandas ciudadanas. Las instituciones especializadas cumplen un papel central: asegurar que los gobiernos respondan a los intereses de sus representados. La total ausencia de mecanismos de rendición de cuentas así como el exceso de control conspira contra el buen ejercicio de la representación política.

La Rendición de Cuentas implica el establecimiento de un sistema institucional de control basado en la creación de agencias y mecanismos especializados de fiscalización que poseen la autoridad para evaluar el comportamiento de determinadas agencias públicas y para aplicar sanciones a aquellas agencias o funcionarios que se consideren en falta. Conceptualmente, la idea de rendición de cuentas contiene dos dimensiones distintivas que merecen ser remarcadas analíticamente:

- 1) la obligación que tienen los funcionarios públicos de informar acerca de sus decisiones y justificarlas públicamente (*answerability*);
- 2) la capacidad de imponer sanciones a aquellos funcionarios públicos que hayan violado sus deberes

o incumplido sus obligaciones (*enforcement*).

- Información y Justificación (*Answerability*).

La esencia de la Rendición de Cuentas es la capacidad de demandar explicaciones sobre ciertos actos o decisiones por parte de los funcionarios públicos. Esta dimensión posee dos caras: la transparencia en la gestión de gobierno y el derecho ciudadano al acceso a la información pública.

La segunda dimensión va más allá de la simple transmisión de información por parte de un agente público y supone procesos de comunicación en los cuales se justifican y juzgan determinadas decisiones o políticas públicas.

Esto entraña el debate público, es decir, el ir más allá de la provisión unilateral de datos e información a fin de entrar en una argumentación crítica acerca de las razones que determinaron cierta decisión o política pública. La justificación demanda procesos de argumentación y diálogo públicos entre la agencia sujeta a fiscalización y los diversos actores fiscalizadores. Esto permite establecer procesos más reflexivos de toma de decisiones que incorporen la noción de aprendizaje en la noción misma de gobernabilidad, es decir permiten generar decisiones colectivas sabias.

SANCIÓN

La idea de *accountability*, sin embargo, va más allá de la cuestión del establecimiento de mecanismos de acceso a la información y de escrutinio sino que refiere también a la existencia de algún tipo de capacidad por parte del actor que demanda cuentas de aplicar sanciones a los funcionarios que hayan incurrido en actos de ilegalidad o incumplido sus obligaciones públicas. El concepto de rendición de cuentas, sosteníamos anteriormente, supone no solo la posibilidad de obligar a los funcionarios públicos a que informen sobre y justifiquen acerca de sus decisiones sino también de que estos últimos sean formalmente sancionados por sus acciones si la información o los argumentos dados no son satisfactorios. Es precisamente esta amenaza de sanciones lo que lleva a los actores políticos a restringir el flujo informativo de manera de que salga a la luz los déficit de gestión. Esta dimensión de sanción es considerada un aspecto crucial de la idea misma de rendición de cuentas: no puede haber *accountability* si el actor que demanda *answerability* no tiene la capacidad institucional para generar correcciones y aplicar sanciones a aquellos que han incurrido en comportamientos ilegales o que no tienen en cuenta el interés público. Es por esto que la relación de *accountability* nunca puede ser una relación entre iguales sino que supone una relación asimétrica entre quien posee la autoridad y el poder para demandar cuentas y el agente que esta siendo controlado.

CARACTERÍSTICAS

La rendición de cuentas se caracteriza por tres aspectos:

- 1) Es externa: supone un acto de control o supervisión por parte de alguien que no es miembro del cuerpo o agencia sujeta a fiscalización,
- 2) supone una interacción o un intercambio de al menos dos vías (la demanda de respuestas, una respuesta, y eventualmente la rectificación),
- 3) supone el derecho de una autoridad superior a exigir respuestas: los que demandan explicaciones poseen la autoridad para hacerlo y para imponer sanciones.

Algunas versiones débiles o suaves de *accountability* reducen el término a la dimensión de *answerability*, siendo prácticamente equiparada con la noción de transparencia gubernamental, es decir a la mera transmisión unilateral de información desde la agencia al público sin posibilidad de interacción, lo cual es erróneo.

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La transparencia es una importante precondition para el ejercicio de la rendición de cuentas, sin embargo por sí sola no asegura una efectiva rendición de cuentas. Algunos autores, distinguen entre diversos grados de

claridad u opacidad de las iniciativas orientadas a transparentar la gestión pública, ya que no toda política de transparencia persigue mejorar el conocimiento de los agentes e instituciones públicas. En ciertos casos, las iniciativas de transparencia consisten en diseminar información que no revela mucho acerca del verdadero comportamiento de un agente estatal. La opacidad se puede deber a:

- a) una difusión selectiva de información de manera de hacer públicos datos que nos sean particularmente relevantes,
- b) que el formato en el cual los datos son presentados dificulte la lectura y comprensión de los mismos,
- c) que la información que se hace pública no sea confiable.

Una política de transparencia orientada a la rendición de cuentas debe de asegurar que tanto el público como el resto de los agentes estatales reciban información adecuada sobre los distintos aspectos del quehacer de una agencia estatal a fin de permitirles a estos últimos una evaluación y fiscalización de los aspectos mas relevantes de la gestión.

La información no solamente debe de ser pública sino también presentarse en un formato accesible de manera que los datos pueden ser comprendidos por un amplio número de actores y no solamente por un reducido grupo de expertos. A veces es necesaria la

intervención de actores cívicos con capacidades profesionales que puedan traducir la información en un formato accesible para la ciudadanía en general. Muchas de las ONG organizadas temáticamente suelen desempeñar este papel de mediadores entre los organismos estatales y la opinión pública en general, reformulando y difundiendo datos e informes que de otra manera solo circularían en ámbitos sociales muy limitados, como la academia o círculos profesionales específicos.

FORMAS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Guillermo O'Donnell distingue por medio de una metáfora espacial dos formas de rendición de cuentas: vertical y horizontal. La dirección vertical indica una acción de un controlador externo (la sociedad civil, la prensa o el electorado) sobre el Estado por un lado, y el accionar horizontal de ciertos actores y agencias estatales que tienen como misión la función de supervisar otros órganos del estado por el otro.

Las iniciativas de rendición de cuentas horizontales y verticales pueden estar guiadas por una demanda de *accountability* política o legal. La dimensión política se preocupa por el contenido y consecuencias de sus decisiones. La dimensión legal del concepto en cambio evalúa si una decisión se ajusta o no a la legalidad y el debido proceso.

La dimensión legal de la rendición de cuentas implica el establecimiento de un sistema de controles intraestatales u horizontales destinados a fiscalizar la legalidad de las acciones que tienen lugar al interior del Estado. Según O'Donnell, el concepto de *accountability* horizontal refiere a un sistema interestatal de agencias orientado a controlar o castigar las acciones u omisiones por parte de los funcionarios u organismos del Estado que puedan ser consideradas ilegales. El *accountability* social enfatiza cierto tipo de iniciativas ciudadanas que están específicamente organizadas alrededor de demandas de rendición de cuentas legal, es decir, iniciativas por parte de la sociedad civil o de la prensa que buscan señalar y hacer público actos de ilegalidad estatal a fin de que se activen los mecanismos de fiscalización y control correspondientes.

LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y SU FUNCIÓN COMO MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTALES

Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) son engranajes cruciales del sistema de controles horizontales orientados a fiscalizar la legalidad de los comportamientos de funcionarios y agencias públicas. Su responsabilidad formal es la de fiscalizar y eventualmente sancionar a funcionarios públicos y burocracias estatales que no se ajustan a los procedimientos legales y reglas administrativas estipuladas. En su análisis sobre los mecanismos

de *accountability* horizontal, Guillermo O'Donnell distingue entre instituciones de balance y asignadas. Las primeras hacen referencia al principio de división de poderes y de pesos y contrapesos. Las segundas, en cambio, refieren a una función más específica de fiscalización de agencias estatales y de provisión de información sobre otras agencias y actores estatales. La función de las EFS es el prevenir, desalentar, detectar, y/o sancionar acciones reñidas con la legalidad o el debido proceso por parte de funcionarios públicos.

Las agencias asignadas se distinguen de las de balance en los siguientes aspectos:

a) están funcionalmente especializadas en la rendición de cuentas y por lo tanto la ejercen de forma continua. El objetivo de las EFS como institución es el evitar potenciales actos de corrupción o transgresiones de procedimiento. Las EFS son los garantes de que los funcionarios y la burocracia estatal se atengan a las disposiciones legales y administrativas vigentes.

A diferencia de las agencias de balance, este tipo de organismos esta funcionalmente especializado en tareas de fiscalización y su éxito se mide en relación a su capacidad de desalentar acciones inapropiadas o ilegales por parte de funcionarios públicos y de detectar irregularidades

cuando éstas ocurren. La tarea de control puede adoptar dos modalidades, de patrulla policial (como las auditorías que realizan un patrullaje metódico) o de alarma de incendio (como las defensorías que se activan a partir de una denuncia).

Las actividades de fiscalización de las EFS pueden estar acompañadas de poder de sanción formal o no. En este último caso, la agencia de control puede fiscalizar y en caso de determinar si ha habido algún tipo de acción impropia por parte de funcionarios públicos, remitir el caso a la autoridad correspondiente para que imponga sanciones. Es decir, el accionar de la EFS obliga a la activación de otros agentes estatales con capacidad de sanción.

b) su accionar se basa en criterios profesionales y técnicos. La profesionalización y las capacidades técnicas de sus miembros juegan, por tanto, un papel determinante en establecer la credibilidad de las mismas y en asegurar su buen funcionamiento. Asimismo, su carácter apolítico permite restarle dramatismo a sus decisiones, y por ende evitar la generación de costosos conflictos políticos. Es por esto que el imperativo de profesionalización y de actualización técnica esta siempre presente en este tipo de instituciones. En cierta manera, la legitimidad y eficiencia de las

mismas se garantiza a través del establecimiento de concursos idóneos y de una carrera meritocrática de manera de asegurar su autonomía e independencia con respecto a los poderes políticos de turno.

El fortalecimiento de la autonomía y el profesionalismo es un objetivo central de toda EFS. En este aspecto es fundamental establecer:

1. procedimientos adecuados de designación basados en el mérito y las cualidades técnicas y morales de los funcionarios,
 2. la existencia de un sistema de estabilidad profesional,
 3. salarios adecuados al rango y competencia profesional de los funcionarios,
 4. criterios objetivos para la evaluación, promoción o remoción de los funcionarios de dichas agencias.
- c) sus actividades y funciones están insertas en una red más amplia de mecanismos horizontales y por lo tanto, dependen no solamente de sí mismas sino también del funcionamiento coordinado y convergente de toda una red de instituciones. La rendición de cuentas no puede ser analizada en términos de agencias aisladas sino que depende de una cadena compleja de instituciones que debería operar de manera convergente y coordinada. Los dis-

tintos tipos de agencia de control horizontales deberían funcionar complementaria y cooperativamente.

Rara vez la *accountability* horizontal descansa exclusivamente en el accionar solitario de un funcionario o agencia: la efectividad de dichos controles depende de la articulación y sinergias que se establezcan entre un entramado diverso de agencias fiscalizadoras. Este punto es importante, pues no solo importa el grado de profesionalización e independencia que presente determinada agencia sino también las características institucionales de los otros agentes de la red de controladores en la cual dicha agencia esta inmersa: si la red horizontal no está fuertemente estructurada, la totalidad del sistema horizontal de controles se resiente.

Una evaluación adecuada acerca del funcionamiento presente de las EFS deberá tener en cuenta tres dimensiones:

- a) un análisis del modelo de gestión de la institución y del grado de profesionalización y de actualización alcanzado por cada agencia,
- b) su interrelación con otras agencias horizontales, es decir, cómo se inserta en una red más amplia de rendición de cuentas,
- c) la relación e interacción de las EFS con otros actores que no son parte constitutiva de la red de mecanismos horizontales de control,

como los actores de la sociedad civil que promueven una agenda de mejoramiento de la calidad institucional de los mecanismos de rendición de cuentas.

LA POLÍTICA DE RENDICIÓN DE CUENTAS SOCIAL

La sociedad civil ha desarrollado en las últimas décadas un conjunto de iniciativas informales de control de la legalidad de las acciones de gobierno. A través de la denuncia de hechos de ilegalidad, sea la violación de derechos humanos o casos de corrupción gubernamental, la sociedad civil aparece como un importante complemento de los mecanismos formales de control de la legalidad y los procedimientos que regulan la actividad gubernamental. Hay un conjunto de iniciativas que la sociedad civil desarrolla que no busca cuestionar el contenido de las políticas públicas de determinado gobierno sino simplemente supervisar que las acciones y decisiones gubernamentales se ajustan al debido proceso y respetan las garantías constitucionales. El concepto de rendición de cuentas o *accountability* social hace referencia a un conjunto diverso de acciones e iniciativas civiles orientadas alrededor de demandas de *accountability* legal. Esta nueva forma de política que surge en el espacio de la sociedad civil engloba una variedad de formas de acción colectiva y de activismo cívico que comparten una común preocupación por el buen funcionamiento de las instituciones representativas a

través del fortalecimiento de los mecanismos de control de la legalidad de los funcionarios públicos.

Estos actores representan un subgrupo, algunas veces relativamente minoritario, del entramado asociativo global de las sociedades latinoamericanas. Dentro de ese subgrupo se distinguen tres tipos de actores cívicos:

- a) asociaciones ciudadanas altamente profesionalizadas y de carácter permanente,
- b) movimientos sociales coyunturales de sectores sociales directamente afectados por acciones estatales discrecionales,
- c) organizaciones locales o comunitarias de carácter permanente.

Las organizaciones ciudadanas.

El primer tipo de actor de la política de control social es el entramado de organizaciones ciudadanas especializadas temáticamente. Estas se han constituido en un actor fundamental de la política de control social en la región, estableciendo una densa red de asociaciones y ONG ciudadanas altamente profesionalizadas y especializadas en diversos aspectos de la gestión estatal.

Movimientos o Protestas Coyunturales. En años recientes la región ha sido testigo de la aparición momentánea de un diverso abanico de movilizaciones locales de protesta que surgen

a partir de casos o demandas de justicia puntuales, fundamentalmente relacionadas con casos de violación de los derechos humanos por parte de agencias estatales en democracia. A diferencia del accionar permanente, altamente reflexivo y menos visible del entramado asociativo anteriormente mencionado, estos actores están organizados alrededor de una demanda concreta y particular (generalmente el pedido de justicia y esclarecimiento de casos particulares), es decir, representan reacciones de sectores sociales, que se ven directamente afectados por prácticas estatales discrecionales. De captar la atención de los medios, estos actores sociales suelen lograr un nivel de respuesta y movilización social que rara vez es alcanzado por las iniciativas cívicas del sector organizado de la sociedad civil.

Organizaciones vecinales o comunitarias. Un tercer tipo de actor cívico de la política de control social son las organizaciones barriales o comunitarias de tipo permanente que intervienen en diversas iniciativas de monitoreo o participación cívica a nivel local o municipal. Este tipo de organizaciones es de carácter permanente, pero ha diferencia de la red de asociaciones ciudadanas, están integradas por ciudadanos no especializados o profesionalizados. Sin embargo, este tipo de asociación también aporta un tipo de información que permite enriquecer el proceso de formulación de políticas públicas pues acerca a

las distintas agencias estatales a las preocupaciones y demandas locales.

PAUTAS PARA LA ELABORACIÓN DE UNA AGENDA DE TRABAJO E INVESTIGACIÓN SOBRE LAS INTERRELACIONES ENTRE MECANISMOS HORIZONTALES Y SOCIALES

La aparición de nuevos actores en la sociedad civil preocupados por mejorar la calidad institucional de las democracias de la región, y en particular, los mecanismos de rendición de cuentas, representa una importante oportunidad para explorar cómo estas iniciativas y demandas pueden ser incorporadas por las agencias horizontales a fin de mejorar su desempeño institucional y fortalecer su legitimidad social. Los actores que motorizan la política de *accountability* social constituyen una importante base social de apoyo que no debe de ser ignorada. Todavía esta pendiente el análisis de lo que O'Donnell denomina *la horizontalización de la accountability social*.

La participación ciudadana puede articularse con éxito en ciertos casos con las tareas de fiscalización que realizan las EFS. La *accountability* social puede aportar agentes de fiscalización informales que generan fuentes de información que complementan y fortalecen la tarea de control que realizan las EFS. Tres son las áreas de eventual sinergia entre los mecanismos sociales y las EFS:

1) Información y Transparencia: las EFS pueden proveer un insumo que es fuertemente reclamado por la ciudadanía: información sobre el comportamiento de los agentes estatales que están sujetos a supervisión. El acceso a la información pública se ha instalado como uno de los mas fuertes reclamos por parte de la sociedad civil dado las dificultades que la ciudadanía generalmente confronta para acceder a información pública de manera fácil y accesible. La presentación de manera clara y accesible por parte de las EFS de la información que ellas producen representaría un importante insumo para la agenda de *accountability* social. La incorporación del Internet y de nuevas tecnologías facilita sensiblemente el proceso de transmisión de información por parte de las agencias. Las agendas deberían girar alrededor de cuatro ejes:

- a. desarrollo de una estrategia comunicacional por parte de cada agencia que tenga en cuenta los diferentes actores interesados (*stakeholders*) a los cuales se pretende llegar. Será importante establecer distinciones entre diferentes partes interesadas y el grado de especificidad y tecnicidad que la comunicación requiere.
- b. capacitación de los funcionarios a fin de que puedan cumplir efectivamente su papel de “rendidores de cuentas” y no que sean percibidos como autoridades que miran al ciudadano desde arriba.

- c. trabajar sobre el marco institucional que regula el flujo de información pública de manera de ir eliminando barreras innecesarias al acceso de datos sobre el estado por parte de la ciudadanía, para fomentar una mayor cultura de transparencia gubernamental.
- d. mejorar el conocimiento público acerca de la lógica que gobierna a todo el sistema de controles horizontales de manera de que la ciudadanía pueda comprender que la efectividad de la rendición de cuentas no depende exclusivamente de la buena voluntad de una sola agencia o funcionario sino que requiere de un política integral que busque no solamente mejorar el funcionamiento de cada una de las agencias que componen dicha cadena sino también en lubricar los diversos puntos de contacto y superar aquellos nudos críticos que dificultan un buen funcionamiento del sistema en su totalidad.

2) Procesos públicos y transparentes de designación de los funcionarios de las EFS: Una amenaza al buen funcionamiento de las EFS es la intervención del poder político a fin de socavar la autonomía y profesionalismo de dichas instituciones. Un paso fundamental para el fortalecimiento institucional de las EFS es la implantación de procesos de selección y designación públicos y transparentes. En este aspecto, la sociedad civil puede jugar un papel de aliado fundamental

en la lucha por defender la autonomía institucional de estas agencias y su organización basada en criterios puramente meritocráticos, a través de su participación en audiencias públicas en donde puedan objetar cierto tipo de designación y discutir abiertamente los antecedentes de los candidatos propuestos.

3) Establecimiento de auditores cívicos externos. Las organizaciones de la sociedad civil pueden complementar la tarea de fiscalización que desarrollan las EFS realizando auditorías externas sobre aspectos de la gestión que, por diversas razones, las EFS no pueden efectuar adecuadamente. La incorporación de veedurías cívicas permitirían complementar la tarea de fiscalización formal con un monitoreo local cualitativo de cómo se está ejecutando cierta partida presupuestaria.

Las iniciativas de control social y las EFS pueden desarrollar productivas formas de interacción a fin de mejorar y fortalecer el papel que éstas últimas desarrollan como agentes de rendición de cuentas. Los ejemplos citados anteriormente señalan algunas de las maneras que puede adoptar dicha colaboración. La creciente preocupación y demanda social por mayor transparencia y fiscalización abre una interesante oportunidad para superar algunos de los obstáculos que históricamente han conspirado contra la existencia de un sistema de controles efectivos. Los componentes

sociales son complemento a la tarea de fiscalización, la cual es responsabilidad exclusiva de las EFS. Resulta pues imperativo iniciar una agenda de trabajo tendiente a explorar el desarrollo de estrategias de apertura y colaboración de las EFS con la sociedad civil que permitan dar respuestas satisfactorias a los reclamos cívicos por mayor transparencia y control.

PROPUESTA DE DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS SOBRE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA OLACEFS

La rendición de cuentas es un aspecto fundamental para la gobernabilidad de los países (entendida ésta como la capacidad de los gobiernos para usar eficazmente los recursos públicos en la satisfacción de las necesidades comunes), y constituye un principio de la vida pública, mediante el cual, los funcionarios depositarios de la voluntad del pueblo están obligados a informar, justificar y responsabilizarse públicamente por sus actuaciones. Se constituye por mecanismos políticos, sociales y jurídicos de control vinculados en forma de redes de intercambio.

La presencia de mecanismos de rendición de cuentas sólidos y efectivos es crucial para generalizar confianza social y es uno de los más importantes desafíos de los estados modernos. Los mecanismos de rendición de cuentas políticos y legales actúan como una red de señalamientos que permiten

corregir y mejorar políticas públicas y prácticas institucionales, ya sea desplazando o sancionando a funcionarios que incurren en comportamientos reñidos con la legalidad o estableciendo canales de comunicación que permiten a los centros de toma de decisión tener una más adecuada comprensión de las demandas y necesidades de la población. La existencia de canales de rendición de cuentas aceptados actúan como mecanismos inmediatos de señalamiento que permiten a un gobierno corregir comportamientos o políticas sin tener que esperar a un veredicto electoral. Así, la rendición de cuentas es un proceso retrospectivo, pero también prospectivo, y se realiza sobre la base de criterios profesionales, financieros, de transparencia, austeridad y eficiencia, así como en torno a razones constitucionales, legales y morales.

Es importante acotar que la función de la rendición de cuentas no debe reducirse a una mera fiscalización formal sino que debe verse como una manera de institucionalizar procesos de toma de decisiones más transparentes y reflexivos que invariablemente se traducen en políticas y decisiones públicas de mayor calidad.

En este contexto, las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) juegan un papel clave e ineludible en el proceso de rendición de cuentas, y tienen un papel fundamental en la construcción del conocimiento ciudadano de lo que los gobernantes han hecho con el

mandato que la sociedad les dio para la efectiva utilización de los fondos públicos, además de la legitimación de la acción pública.

Las EFS cuentan con herramientas para explicar la gestión de los fondos públicos por parte de las instituciones y sus jerarcas así como para pedir cuentas y exponérselas al Congreso y los ciudadanos. Por otra parte, pueden cumplir un rol de liderazgo en la promoción y el fortalecimiento de la práctica y la cultura de la rendición de cuentas, en virtud de todo lo cual resulta muy importante fortalecer su independencia, sus recursos y sus capacidades, asimismo, es necesario que lleven a cabo acciones que les permita convertirse en ejemplo para otras entidades en el campo de la gestión pública y la rendición de cuentas.

En el mundo contemporáneo hay fuerzas que impulsan una actuación más enérgica por parte de los gobiernos y de las EFS para mejorar la rendición de cuentas. Los cambios constantes y acelerados que enfrenta la humanidad como producto del proceso de globalización y el cambio tecnológico, facilitan el conocimiento sobre la gestión que lleva a cabo el gobierno con los fondos públicos. Asimismo, la insatisfacción de la sociedad por cada vez más complejas demandas sin respuesta, desequilibrios de la acción pública, corrupción, inacción política e impunidad, han de-

tonado un creciente desprestigio de la clase política y de la desconfianza en las instituciones en un Estado mucho más complejo y plural.

El proceso de desarrollo económico y social ha traído consigo también cambios legales y un proceso de reforma del Estado que busca ajustarse y responder de manera eficaz a las necesidades de cada país. La situación fiscal de partida para América Latina, caracterizada por déficits recurrentes y un alto endeudamiento, obliga a los funcionarios públicos a administrar de mejor forma los recursos limitados. Explicar su uso y los resultados obtenidos es un aspecto esencial para la confianza en la institucionalidad pública y el estado de derecho de los países de la región.

Para que el proceso de rendir cuentas funcione de manera óptima, se debe contar con ciertas condiciones necesarias, tales como:

Un sistema integrado de rendición de cuentas. Las EFS forman parte del engranaje del sistema de rendición de cuentas, y tienen que interactuar con diferentes instancias a nivel horizontal (agencias estatales que tienen como misión la función de supervisar otros órganos del Estado) y vertical (actores como la sociedad civil, la prensa o el electorado que ejercen un control sobre el Estado). En la perspectiva

vertical, las EFS deben informar a los ciudadanos y diferentes organizaciones sobre la gestión de los gobernantes y en el plano horizontal al Congreso, así como a otras agencias o instituciones como la prensa y el poder judicial. Estas redes de agencias y agentes de control que participan en los niveles horizontales, vertical y oblicuamente, lo hacen en los planos formal e informal.

El desarrollo de instrumentos y sistemas de información. El acceso a la información pública se ha instalado como uno de los más fuertes reclamos por parte de la sociedad civil dado las dificultades que la ciudadanía generalmente enfrenta para acceder a información pública de manera fácil y accesible. Las dificultades que enfrentan el periodismo, la sociedad civil y la población en general para acceder a la información generada por el Estado representan uno de los principales obstáculos para una efectiva política de rendición de cuentas. La transparencia aparece como una importante precondition para el ejercicio de la rendición de cuentas (la transparencia está relacionada con la disponibilidad de información clara y confiable y el rendimiento de cuentas sobre lo que hagan los gobiernos en lo relacionado con el diseño, la ejecución y los resultados de las políticas públicas).

Un marco legal. Que permita informar sobre los resultados de la gestión o actuación de un jerarca, funcionario o institución, verificar el cumplimiento y sancionar los incumplimientos, teniendo en cuenta que la justificación y explicación de tales resultados o actuaciones de una manera veraz, completa y oportuna se convierten en la materia prima sin la cual no es posible la rendición de cuentas.

Expuesto lo anterior, los siguientes 8 principios de la rendición de cuentas propuestos en este documento, se consideran importantes para un buen gobierno, y constituyen una guía para los miembros de OLACEFS para promover el adecuado ejercicio de la rendición de cuentas.

1. *La Rendición de Cuentas es la base para un buen gobierno.* El vínculo entre el poder político y la ciudadanía debe contar con mecanismos que permitan una interacción que asegure que los gobiernos respondan a los intereses de sus representados. Las EFS como instituciones especializadas, que tienen a cargo la fiscalización superior de la Hacienda Pública, junto con el gobierno y otros actores, deberán cumplir con el papel de vigilante del adecuado funcionamiento del sistema de rendición de cuentas, que permita el establecimiento y operación de sólidos mecanismos de rendición de cuentas, que promuevan el fortaleci-

miento institucional, la confianza ciudadana, el estado de derecho de los países, el combate a la corrupción, el desarrollo de políticas públicas que atiendan de la mejor manera posible las necesidades y demandas de la ciudadanía, y en general elevar los niveles de gobernabilidad y probidad. Las EFS velarán porque la rendición de cuentas no se convierta en un fin en sí mismo, sino que sea un medio para lograr el fin supremo de un buen gobierno, cual es el de procurar el bienestar y progreso duraderos del pueblo.

2. *Obligación de informar y justificar.* Todo funcionario público está en la obligación de informar acerca de sus decisiones y justificarlas de forma clara y completa públicamente. Las evaluaciones de objetivos e impacto se constituirán en una sana práctica de seguimiento de resultados. Los ciudadanos, las agencias de control y los poderes públicos, deben tener la capacidad de demandar explicaciones de tal forma que se habilite un diálogo que permita establecer procesos reflexivos de toma de decisiones y de evaluación de políticas públicas, uso de los fondos públicos e integridad en la función pública (correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas) que aseguren el mayor bienestar posible para la ciudadanía.

3. *Integralidad del sistema de rendición de cuentas.* El sistema de

rendición de cuentas está constituido por una diversidad de actores sociales que interactúan tanto en el plano interinstitucional como con la sociedad civil. Tanto las EFS como los gobiernos serán responsables de que exista frecuente y fluida coordinación entre esta red de actores. Asimismo, las EFS deben potenciar los beneficios de la interacción entre los diferentes actores y promover que cada uno ejercite su papel, de manera integrada, para el funcionamiento óptimo del sistema de rendición de cuentas.

4. *Transparencia de la información.* La publicidad de las actuaciones públicas es premisa fundamental de la transparencia, por lo que la información presentada para los efectos de la rendición de cuentas debe ser confiable, relevante, clara, accesible, comprensible, completa, oportuna, útil y pública para el ciudadano. Los órganos de control deberán impulsar que la información presentada por las instituciones y funcionarios públicos cuenten con las mencionadas características. Además, las EFS promoverán un uso intensivo de la tecnología y novedosas formas de comunicación, no sólo para lograr el acceso a la información sino también para efectos transaccionales que permitan una gestión pública mucho más eficiente y transparente.

5. *Sanción del incumplimiento.* Los actores que demandan cuentas (ex-

ternos) deben estar en capacidad de aplicar sanciones a los funcionarios públicos que hayan violados sus deberes o incumplido sus obligaciones, tomando para ello en cuenta factores como la jerarquía y obligaciones del funcionario, el impacto de la gestión a su cargo, la materialidad implícita en sus actuaciones, la reiteración o reincidencia de acciones. Se evalúa de esta forma la toma de decisiones y los resultados de las políticas públicas, al tiempo que monitorea las actuaciones públicas para analizar su eficacia y su eficiencia.

6. *Participación ciudadana activa.* La sociedad civil tiene la capacidad de organizarse para ejercer un control ciudadano. Participa activa y frecuentemente como parte del sistema de rendición de cuentas (*accountability social*), en el control de la legalidad y el uso eficiente de los recursos públicos. Las EFS fortalecerán sus estrategias, nexos y mecanismos de comunicación e interacción con la sociedad civil, en procura de involucrarlos eficazmente en los sistemas de rendición de cuentas que están en construcción en la región; capacitarán a los funcionarios en lo procedente para que sean verdaderos “rendidores de cuenta” ante la ciudadanía; coadyvarán en la construcción de un marco institucional que brinde la debida oportunidad y efectividad en el acceso a la información estatal pertinente por parte de los ciudadanos, que fomente una mayor cultura de transparencia

gubernamental; y llevarán a cabo las acciones necesarias para mejorar el conocimiento público acerca de la lógica que gobierna a todo el sistema de rendición de cuenta, para contribuir a que el ciudadano ejerza adecuadamente su papel en el sistema.

7. Marco legal completo para la rendición de cuentas. Las EFS velarán por la implementación, fortalecimiento, actualización continua y la aplicación efectiva de un marco normativo completo, que regle la rendición de cuentas de forma permanente, que incluya, entre otros aspectos, normativa sobre temas de evaluación de la gestión de las instituciones públicas, de acceso a la información pública, de control interno, de lucha contra la corrupción y de sanción.

8. Liderazgo de las EFS. Las EFS deberán constituirse en promotores de los principios, sistemas y mecanismos eficientes de rendición de cuentas y ser vigilantes junto con el gobierno, otras agencias y la sociedad civil, de su buen funcionamiento y mejora continua, mediante el establecimiento de acciones concretas para contribuir al fortalecimiento del sistema, en procura del buen gobierno. Para el ejercicio de dicho liderazgo, las EFS fortalecerán sus estrategias, sus capacidades y recursos, y procurarán la cooperación y alianzas nacionales e internacionales con diferentes actores, que les permitan compartir conocimientos y

experiencias y aumentar sus potencialidades en esta materia.

RESULTADO DE LA CONSULTA REALIZADA A LOS PAÍSES MIEMBROS SOBRE LA NORMATIVA Y LA PRÁCTICA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

INTRODUCCIÓN

Como resultado de la ponencia realizada en la XVII Asamblea General de la OLACEFS realizada en Santo Domingo, República Dominicana en Octubre 2007, denominada “Hacia la declaración de los Principios de Rendición de Cuentas”, se orientó el plan de trabajo de la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas (CTRC) para el período 2008-2011 de conformidad con las conclusiones de una consulta preliminar realizada sobre el tópico de la Rendición de Cuentas en los países de la región. De esta forma, se estableció trabajar para el 2008 el tema del concepto de rendición de cuentas y para el 2009 en el tema de normativa o marco jurídico de rendición de cuentas.

De este modo, producto del trabajo teórico sobre el concepto de rendición de cuentas realizado por la Comisión, en el taller de Buenos Aires en agosto de 2008, se decidió implementar en el 2009 una consulta más detallada sobre el estado de la práctica de la rendición de cuentas en sus respectivas dimensiones (información, transparencia, justificación y sanción),

así como conocer un poco más sobre la normativa disponible en los países miembros. A continuación se presentan los resultados de la investigación, iniciando con el marco metodológico, seguido de los resultados en dichas dimensiones y finalmente las conclusiones.

MATERIALES Y MÉTODOS

Con base en los elementos teóricos desarrollados por el consultor Enrique Peruzotti en dos ensayos escritos a solicitud de la Comisión, así como en los resultados del taller técnico realizado en Buenos Aires en Agosto de 2008 y literatura diversa sobre el tema, se formuló el cuestionario que recopilaría la información en las dos vertientes anteriormente mencionadas: la normativa y la práctica de la rendición de cuentas.

Para la sección de la práctica de la rendición de cuentas se configuraron una serie de ítems para medir el estado de la cuestión de 6 dimensiones, a saber: información, transparencia, justificación, sanción, actores (del sistema de rendición de cuentas) y capacidad instalada (de las EFS). También se configuró una dimensión de control para efectos informativos. Las preguntas fueron formuladas en

su mayoría con respuestas en una escala de Likert³ para obtener mayor variabilidad. Dependiendo del tipo de pregunta se utilizaron 4 o 5 niveles, en el primer caso, para evitar la neutralidad y forzar la escogencia de un lado de la escala.

Se utilizó el directorio de países miembros activos de la OLACEFS de finales del 2008, para aplicar el instrumento, previa consulta a los países miembros de la CTRC y realización de un par de pruebas previas para ensayar su aplicación. Finalmente, se colocó en una página web mediante la utilización de un programa informático de diseño de encuestas, de tal forma que se pudieran obtener las respuestas de forma inmediata y al menor costo posible (Ver Anexo – contiene la tabulación de las respuestas).

La comunicación, para invitar a los países miembros a participar en la encuesta, se remitió vía fax por parte de la presidencia mediante oficio 2961 del 17 de marzo del 2009 a los países miembros de la comisión y mediante oficio 2965 al resto de los países miembros de OLACEFS. Los contralores a su vez designaron a la persona encargada de completar la encuesta, preferiblemente funcionario conocedor del marco normativo vigen-

³ Desarrollada en 1932 por el sociólogo Rensis Likert, la escala de Likert presenta puntos en un continuo ante los cuales se solicita la reacción de un sujeto. Es una escala ordinal comúnmente utilizada en cuestionarios que solicita el nivel de acuerdo o desacuerdo con una declaración.

te en el país, así como de las prácticas de la EFS y del Estado en general. Se solicitó la remisión de la encuesta a más tardar el 17 de abril de 2009, sin embargo, dado que no se obtuvo la totalidad de las respuestas ese día y luego de una serie de recordatorios vía correo electrónico y telefónicos, se cerró la recepción de formularios el día 22 de mayo de 2009.

Finalmente, para efectos del análisis de los resultados⁴ y con el propósito de resumir la información obtenida de las diferentes dimensiones evaluadas, se procedió a calcular un índice para cada una de ellas. Los índices son una forma de sintetizar y cuantificar relaciones y procesos complejos, es una abstracción construida de manera sintética para describir el comportamiento de un fenómeno a partir de mediciones combinadas de variables. Se calculó un índice de información, de transparencia, de sanción, de actores, de capacidad y de normativa. Estos se calcularon con las variables estandarizadas para que contribuyan uniformemente al ser sumadas dadas las diferentes escalas de medición. Para su mayor comprensión, fueron transformadas a una escala de 0 a 100. A continuación la descripción de lo que se aproxima a medir cada constructo.

- El Índice de Información mide el grado de utilización de la informa-

ción pública en el país, si se brinda, si satisface los requerimientos de los órganos de control (incluye los resultados de las 5 preguntas correspondientes).

- El Índice de Transparencia mide características deseables de la información y los mecanismos que se utilizan para divulgar los resultados de los estudios realizados de la EFS (utiliza los resultados de las 2 preguntas relacionadas con ese tema).
- El Índice de Justificaciones mide si las justificaciones dadas son satisfactorias, si se rinde cuentas cuando se pide y si las justificaciones dadas son satisfactorias (incluye las 3 preguntas del tema).
- El Índice de Sanción mide si ha habido jerarcas sancionados, sobre los mecanismos para la presentación de denuncias en las instituciones públicas y sobre el grado de aplicación de las recomendaciones (incluye los resultados de las 3 preguntas).
- El Índice de Actores mide la intensidad de la relación que otros agentes tienen con la EFS y el grado de coordinación institucional para efectos de la rendición de cuentas.
- El Índice de Capacidad de la EFS mide las capacidades técnicas del recurso humano, la frecuencia de la capacitación y el nivel de adecuación del equipo informático (utiliza 4 preguntas).

⁴ Para el procesamiento de los datos y análisis de los resultados se utilizó el programa SPSS 15.0.

- El Índice de Normativa mide la disponibilidad de diferentes leyes para la rendición de cuentas en el país (incluye las primeras 5 preguntas).

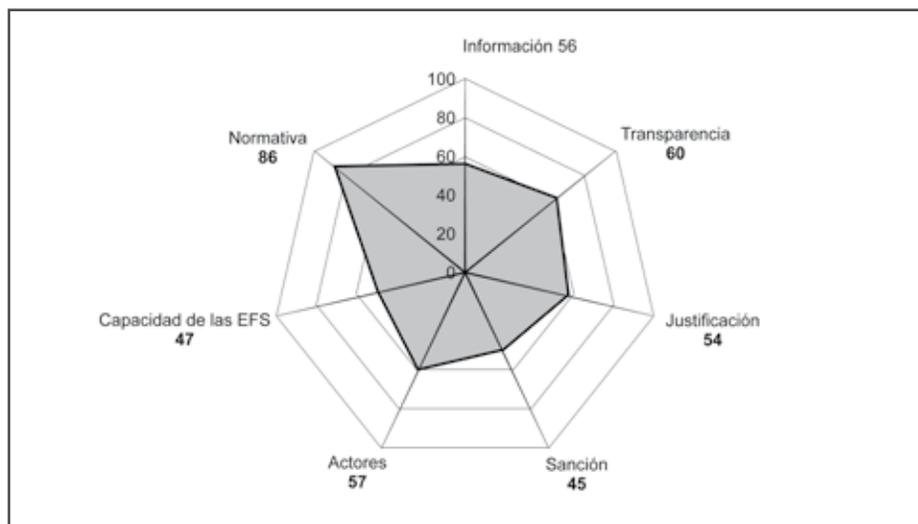
Resultados

De los 20 países miembros consultados, se obtuvo 15 respuestas completas (75%), una incompleta y del resto no se obtuvo respuesta. Los funcionarios que respondieron la encuesta en representación de las EFS tienen en promedio 16 años de trabajar en la institución (mínimo 2, máximo 36) y provienen de una amplia gama de departamentos (planeación, estratégicos, legal, despacho, relaciones públicas, etc.).

Como se observa en el gráfico inferior que resume los índices promedios calculados según lo establecido en el acápite de Materiales y Métodos, la región se encuentra mejor posicio-

nada en la dimensión de Normativa o Marco Jurídico, es decir, la mayoría de los países manifestó contar con leyes relacionadas con el tema de rendición de cuentas. La dimensión con menor puntaje en la región corresponde a Sanción, donde se abre un espacio para trabajar en acciones que puedan propiciar la mejora en este tema.

En términos globales, con respecto a la consulta previa realizada para la ponencia denominada “Hacia la Declaración de Principios de Rendición de Cuentas” presentada en la XVII Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS realizada en Santo Domingo, República Dominicana en octubre de 2007, se observa una situación similar, donde la dimensión jurídica obtiene un puntaje alto y la dimensión de participación ciudadana un puntaje menor, según se expone en los resultados actuales expuestos en los próximos acápites.



A continuación la descripción de los resultados detallados del estado de la normativa y la rendición de cuentas en sus diferentes dimensiones para la región, con base en los resultados de la encuesta realizada.

NORMATIVA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Este apartado buscó conocer sobre la extensión del marco jurídico de cada país relacionado con normativa pertinente a la rendición de cuentas. En primera instancia, casi la totalidad de los países cuentan con leyes sobre temas de evaluación de la gestión de las instituciones públicas, de acceso a la información pública, de control interno y de lucha contra la corrupción.

Además esta sección buscó obtener información no sobre la práctica, sino sobre la existencia de disposiciones legales que permitieran determinadas prácticas. Por ejemplo, aproximadamente la mitad de las EFS cuentan con capacidad de sanción directa, y la mayoría también (86%) tiene capacidad de activar otras agencias con capacidad de sanción. Las EFS pueden en su mayoría activar o gestionar sanciones administrativas (80%) seguida por sanciones penales (73%) y civiles (60%); muy pocas tienen capacidad de activar sanciones políticas (20%).

En el tema de autonomía, todas las EFS consultadas declararon tener autonomía administrativa y funcional, un 67% declaró tener autonomía patrimonial y tan sólo un 33% declaró tener autonomía política. Los jefes de las EFS tienen relativa seguridad en sus puestos, ya que para su remoción se requiere mayorías en los congresos o pueden ser removidos luego de comprobadas fallas. La designación de los mismos también depende de diversos actores.

La mayoría de los contralores son electos por un promedio de 6 años, siendo la moda 5 años. En el 80% de los casos son electos por períodos que exceden el período presidencial, y en el resto es igual o menor. En poco más del 60% de los casos pueden ser reelectos.

Finalmente, más del 90% de las EFS declararon tener manuales de procedimientos y normas para la realización de auditorías.

En conclusión, la región cuenta con un importante basamento normativo para la ejecución de las actividades de rendición de cuentas que las EFS activan o realizan. Esto permite consolidar actividades de rendición de cuentas, profundizar prácticas de esta naturaleza desde la posición estratégica que tienen estas entidades en el sistema, y plantear el intercambio de sanas prácticas y acciones de mejoramiento en las EFS y en el sistema como un todo.

LA PRÁCTICA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Luego de conocer el deber ser instituido en cada país, se buscó conocer la práctica efectiva de la rendición de cuentas en los diferentes países. Para esto los resultados se presentan en los diferentes constructos elaborados a partir de la teoría, así como para los diferentes países.

RESULTADOS DE LA REGIÓN SEGÚN DIMENSIÓN

• DIMENSIÓN DE INFORMACIÓN

La mayoría de los países declararon tener instituciones públicas que brindan información sobre la gestión y sus resultados (93%). La mayoría también declaró que la información suministrada por las instituciones sobre los resultados de su gestión satisface los requerimientos de los órganos de control estatales (73%). El 80% enunció que la mayoría de las instituciones públicas del país preparan la información financiera bajo los estándares de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) u otra normativa aplicable.

Con respecto a la información que brindan las instituciones públicas sobre la gestión y sus resultados, ésta es utilizada siempre principalmente por la Entidad de

Fiscalización Superior (67%) y el Congreso (53%), luego es utilizada a veces por los medios de comunicación, otras agencias estatales y otras organizaciones de la sociedad civil.

De forma similar, los informes de auditoría realizados por la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) son utilizados siempre o casi siempre por el Congreso (80%), seguido por otras agencias estatales (71%), organizaciones de la sociedad civil (57%) y medios de comunicación (53%).

• DIMENSIÓN DE TRANSPARENCIA

Para conocer sobre cuán transparente es la información, se consultó sobre las características de la información suministrada por las instituciones públicas, en términos de su confiabilidad, claridad, accesibilidad, comprensión, completa, oportunidad, utilidad y cuán pública es.

Los resultados expresan que en su mayoría la información tiene siempre o casi siempre las características deseables descritas anteriormente. Las áreas en las que más habría que mejorar son: que sea pública, completa y oportuna, y por otra parte, se considera que la mayoría de las veces es confiable y útil.

El medio por excelencia para divulgar los resultados de los estudios

realizados de las Entidades de Fiscalización Superior son las páginas web institucionales (100%), seguido por los medios de comunicación (73%) y las comparecencias legislativas (67%). La participación con organismos de la sociedad civil, es la menos utilizada (47%).

- **DIMENSIÓN DE JUSTIFICACIONES**

Las justificaciones dadas por la administración sobre los resultados de su gestión son públicamente satisfactorios casi siempre en un 50% de las veces, y en el otro 50% a veces los son o casi nunca lo son. Cuando la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) pide cuentas a la administración pública, estas se atienden siempre en un 71% de las veces, a veces un 21% de las veces y nunca un 7% de las veces.

Las justificaciones dadas por la administración sobre los resultados de su gestión están documentadas, son verificables y son satisfactorias para la Entidad de Fiscalización Superior, siempre (13%), casi siempre (60%), a veces (27%).

- **DIMENSIÓN DE SANCIONES**

En los países, se ha castigado a algún jerarca por incumplimiento de objetivos de gestión en un 53% de los casos. Las sanciones aplicadas incluyen cobros coactivos y multas, privación de libertad, destitución del cargo, inhabilitación para el ejercicio

de funciones pública, amonestación pública o privada, suspensión del empleo, sanciones económicas o administrativas.

Con respecto a los mecanismos para la presentación de denuncias sobre corrupción en las instituciones públicas, los países declararon que se utiliza principalmente (siempre o casi siempre) a los medios de comunicación (87%), seguidas de las denuncias judiciales (85%) y luego por las denuncias ante las EFS (80%). Las menos utilizadas fueron las auditorías internas u otra administración pública.

La aplicación de las recomendaciones emitidas por la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) por parte de la administración se considera total o mucha en el 67% de los casos y escasa o regular en el 33% de los casos, por lo que se infiere que existe espacio para la mejora en América Latina.

- **DIMENSIÓN DE ACTORES**

La interacción de los agentes involucrados en el sistema de rendición de cuentas se da principalmente a nivel interestatal. Con respecto a la relación de la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) con otros actores de la rendición de cuentas, se observa que las relaciones más frecuentes son con el Poder Ejecutivo, Legislativo, Ministerio de Hacienda o Finanzas y las auditorías internas. Las relaciones menos

frecuentes se dan con las organizaciones empresariales, las autoridades reguladoras y el Poder Judicial. En un nivel intermedio, pero con un nivel relativamente elevado se encuentran el ciudadano común y la prensa. Para efectos de la rendición de cuentas, la coordinación interinstitucional entre las instituciones de control es en un 85% efectiva o muy efectiva.

- **DIMENSIÓN DE CONTROL**

El 40% de las contralorías consultadas realiza control a priori, todas realizan control a posteriori y el 40% de ellas dedica más del 80% de sus recursos humanos al control posterior. Un 60% de las EFS afirmaron estar saturadas de funciones en relación con los recursos disponibles.

- **DIMENSIÓN DE CAPACIDAD INSTALADA DE LA EFS**

En la dimensión de capacidad instalada, las EFS se encuentran mayoritariamente en un nivel adecuado. En promedio, para el año anterior, las EFS tuvieron un porcentaje de ejecución del presupuesto del 93%. La capacidad técnica del personal de la institución se considera muy adecuada (33%) y adecuada (66%). El equipo informático se considera muy adecuada

en 14% de los casos, adecuado en un 79% y poco adecuado en 7%. La actualización de los funcionarios se lleva a cabo muy frecuentemente en 20% de los casos, frecuentemente en el 73% de los casos y poco frecuentemente en el 7% de los casos.

ANÁLISIS DE ÍNDICES SEGÚN PAÍS

Para realizar un análisis por país, se procedió a construir según lo establecido en el acápite de métodos, un índice por dimensión para cada país. Los índices calculados fueron evaluados mediante un análisis de confiabilidad donde el Alpha de Cronbach⁵ estuvo cercano a 0.7 (a excepción del índice de normativa y capacidad, en los cuales hubo resultados muy similares entre países), indicando que las preguntas utilizadas pertenecen a un solo constructo unidimensional (Los resultados fueron los siguientes: Información 0.93, Transparencia 0.92, Justificación 0.77, Sanción 0.86, Actores 0.88, Capacidad 0.38).

A partir de este resultado, se construyó un índice de rendición de cuentas con los índices de información, transparencia, justificación, y sanción, luego de estudiar las correlaciones entre los mismos, se observa que dentro de dichos índices mencionados las correlaciones

⁵ El alpha de Cronbach mide qué tan bien una serie de items o variables corresponden a un solo constructo unidimensional. Si los datos tuviesen una estructura multidimensional el alpha de Cronbach sería bajo. Se considera apropiado un valor de 0.7 o mayor en las ciencias sociales.

son positivas y en la mayoría de los casos significativas⁶. Mediante un análisis factorial confirmatorio, se comprobó que todas las variables pertenecen a un mismo componente o constructo, sin embargo, normativa, capacidad y actores, tienen menores cargas en dicho componente, por lo que se confirma su exclusión del índice. Para efectos ilustrativos, en el siguiente cuadro se presenta para cada país, las dimensiones con mayores y menores puntajes.

Según se observa, en términos globales la dimensión de sanción es la dimensión en que existe mayor margen de mejora, dado que en términos relativos, la mayoría de los países, obtuvieron menores puntajes en ella. Por otra parte, las dimensiones de información y transparencia es en la que más avances hay en la región, dado que la mayor parte de los países obtuvieron los mayores puntajes en ellas.

Cuadro 1

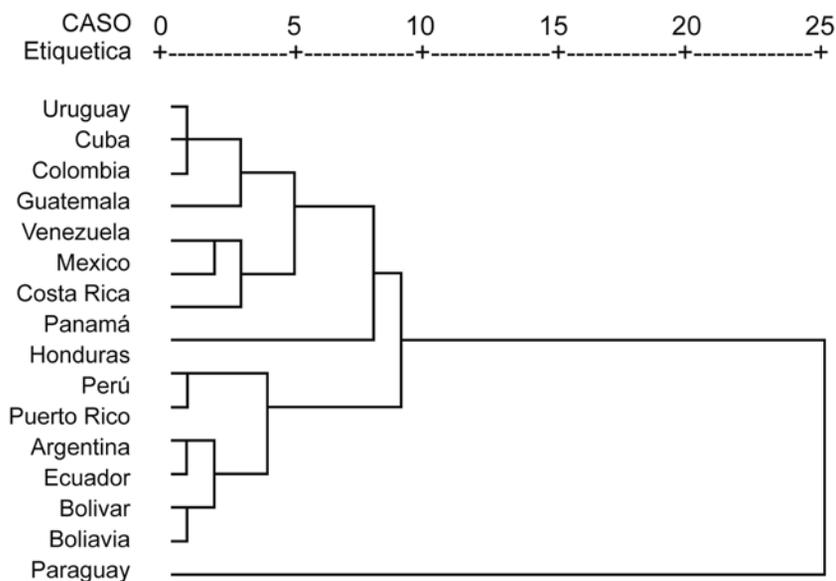
DIMENSIONES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS CON MAYORES Y MENORES PUNTAJES SEGÚN PAÍS

País	Dimensiones con mayor puntaje	Dimensiones con menor puntaje
Argentina	Información	Sanción
Bolivia	Transparencia	Sanción
Colombia	Transparencia	Sanción
Costa Rica	Información	Justificación
Cuba	Transparencia	Sanción
Ecuador	Transparencia	Sanción
Guatemala	Transparencia	Información
Honduras	Justificación	Transparencia
México	Información	Sanción
Panamá	Transparencia y Sanción	Información
Paraguay		Información, Transparencia, Justificación, Sanción
Perú	Sanción	Transparencia
Puerto Rico	Información	Sanción
Uruguay	Transparencia y Justificación	Sanción
Venezuela	Información	Sanción

⁶ Al 10%.

Finalmente, dados los resultados del índice, se procedió a realizar un análisis de *cluster*⁷ jerárquico para agrupar países, para efectos de crear, con base en las respuestas expresadas por cada país, conglomerados de países con características de rendición de cuentas similares entre sí y diferentes entre conglomerados. Como resultado se obtuvo dos *cluster* (uno de 14 países y otro de 1 país) por lo que para obtener mayor variabilidad, se solicitó una solución específica de

3 *cluster*. De esta forma, se obtuvo un país en el extremo inferior, 6 en un grupo intermedio y 8 en el grupo superior. Se concluye por lo tanto que existen brechas en la práctica efectiva de la rendición de cuentas en los países de América Latina, donde los países en desventaja, bajo un marco de cooperación y aplicación de los principios básicos de rendición de cuentas, pueden avanzar hacia niveles más profundos de ella. Abajo el dendograma que ilustra el resultado.



FUENTE: Análisis realizado mediante la utilización del SPSS.

⁷ El análisis de *cluster* o análisis de conglomerados, es una técnica estadística de análisis multivariado que permite agrupar elementos (casos o variables) para lograr la máxima homogeneidad en cada grupo y la mayor diferencia entre los grupos.

CONCLUSIONES

De la investigación realizada, utilizando como herramienta metodológica una encuesta para aproximar el estado de la normativa y la práctica de la rendición de cuentas en los países miembros de la OLACEFS, se obtuvieron una serie de resultados globales para la región, así como resultados individuales para los países.

De las respuestas por sí solas, se desprenden una serie de conclusiones sobre el estado de la rendición de cuentas en la región, los cuales se señalan a continuación:

- La mayoría de los países declaró tener normativa básica atinente para la rendición de cuentas (evaluación de la gestión de las instituciones públicas, de acceso a la información pública, de control interno y de lucha contra la corrupción).
- Hay un uso relativamente bajo de la información por agentes o actores más allá del Estado y la utilización de la información generada por las instituciones públicas es utilizada en mayor medida por las EFS y el Congreso.
- La sociedad civil tiende a tener menos participación relativa que otros actores en el sistema de rendición de cuentas. Las relaciones son mayoritariamente del tipo Horizontal, aunque interactúan regular pero no intensivamente con el ciudadano como persona y los medios de comunicación (quienes intermedian entre sociedad y EFS).
- Existe espacio para la mejora de la coordinación interinstitucional en el marco del sistema de rendición de cuentas.
- En el tema de transparencia, se debe mejorar para que la información sea pública, completa y oportuna, pero por otra parte, se considera que la mayoría de las veces es confiable y útil.
- En América Latina, existe espacio para mejorar la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento de los funcionarios públicos (1/3 de las veces las EFS no tienen respuesta de los obligados a rendir cuentas, 1/3 de los casos las recomendaciones de las EFS no se aplican, y existe cierta falibilidad y debilidades en la documentación, verificabilidad y satisfacción de la información que emite la administración sobre los resultados de su gestión).
- En cuanto a la detección y atención de la corrupción, los actores de la Sociedad Civil están actuando en la materia, principalmente activando denuncias penales o con la participación de los medios de comunicación.

- La capacidad instalada de las EFS en términos de recursos humanos y equipo se considera mayoritariamente adecuada, asimismo las EFS cuentan con manuales de procedimientos para realización de su labor. Existe espacio para la cooperación e intercambio entre las EFS para fortalecer sus funciones.
- Suplementariamente se realizó un análisis de cluster que permitió

observar que existen brechas en la práctica de la rendición de cuentas entre países, dado que éstos se agrupan en tres conjuntos, donde unos tienden a tener mejores prácticas que otros, lo cual abre espacio para que mediante, la cooperación y la aplicación de principios básicos de rendición de cuentas se avance hacia mayores niveles de transparencia, información y sanción.

REFERENCIAS

Banco Centroamericana de Integración Económica. *Integridad y Transparencia en Centroamérica y República Dominicana*. 1ed, San José, Altamira Comunicaciones, 2000.

Comisión Técnica de Rendición de Cuentas (CTRC) de la OLACEFS. *Hacia la declaración de principios de rendición de cuentas*. Ponencia de la presidencia para la XVII Asamblea General de OLACEFS, Santo Domingo, República Dominicana, Octubre, 2007.

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). *Declaración de Lima*. INTOSAI Secretaría General, Vienna, Austria.

Peruzzotti, Enrique. *Marco conceptual de la Rendición de Cuentas*. Ponencia preparada para la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OCCEFS), Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, Argentina, 28 y 29 de agosto de 2008.

Peruzzotti, Enrique. *Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina*. Ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS, 1 al 6 de octubre de 2007, Santo Domingo, República Dominicana.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible; Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OCCEFS); Banco Mundial. Documento conceptual y metodológico del Proyecto *Fortalecimiento de los sistemas institucionales de rendición de cuentas a través de las Entidades de Fiscalización Superior*.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible; Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OCCEFS); Banco Mundial. *Cálculo del Índice del estado de la Rendición de Cuentas de las finanzas públicas por país miembro de la OCCEFS, con base en los indicadores de rendición de cuentas y la metodología para su construcción*. Octubre, 2008.

ANEXO

Formulario y tabulación de la consulta sobre elementos de Rendición de Cuentas

Consulta sobre elementos de Rendición de Cuentas

Esta encuesta consulta a los países miembros de la OLACEFS sobre elementos de la Rendición de Cuentas en sus respectivos países

Prácticas A

* Inf1: En el país las instituciones públicas brindan información sobre la gestión y sus resultados.

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

Todas 40%	La Mayoría 53%	La Minoría 7%	Ninguna 0%	No sabe / No responde 0%
-----------	----------------	---------------	------------	--------------------------

* Inf2: La información suministrada por las instituciones sobre los resultados de su gestión satisface los requerimientos de los órganos de control estatales.

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

Siempre 7%	Casi Siempre 67%	A veces 13%	Casi Nunca 13%	Nunca 0%	No sabe / No responde 0%
------------	------------------	-------------	----------------	----------	--------------------------

* Inf3: En el país las instituciones públicas preparan la información financiera bajo los estándares de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) u otra normativa aplicable.

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

Todas 27%	La Mayoría 47%	La Minoría 7%	Ninguna 13%	No sabe / No responde 0%
-----------	----------------	---------------	-------------	--------------------------

* Inf4: En el país, la información que brindan las instituciones públicas sobre la gestión y sus resultados es utilizada por:

Por favor, seleccione la respuesta apropiada para cada concepto:

	Siempre	Casi Siempre	A veces	Casi Nunca	Nunca	No sabe / No responde
Congreso	53%	7%	27%	13%	0%	0%
Otras agencias estatales	27%	20%	47%	0%	0%	7%
Medios de comunicación	20%	13%	67%	0%	0%	0%
Organizaciones de la sociedad civil	13%	20%	47%	13%	0%	7%
Entidad de Fiscalización Superior	67%	33%	0%	0%	0%	0%

Inf5: Los informes de auditoría realizados por la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) son utilizados por:

Por favor, seleccione la respuesta apropiada para cada concepto:

	Siempre	Casi Siempre	A veces	Casi Nunca	Nunca	No sabe/No responde
Congreso	47%	33%	13%	7%	0%	0%
Otras agencias estatales	20%	47%	20%	7%	0%	7%
Medios de comunicación	20%	33%	47%	0%	0%	0%
Organizaciones de la sociedad civil	13%	40%	27%	13%	0%	7%

* Transp1: En su país la información suministrada por las instituciones públicas es:

Por favor, seleccione la respuesta apropiada para cada concepto:

	Siempre	Casi Siempre	Casi Nunca	Nunca	No sabe/No responde
Confiable	20%	67%	7%	0%	7%
Clara	20%	60%	13%	0%	7%
Accesible	33%	53%	13%	0%	0%
Comprensible	33%	53%	13%	0%	0%
Completa	20%	60%	13%	7%	0%
Oportuna	20%	60%	20%	0%	0%
Útil	47%	47%	7%	0%	0%
Pública	40%	40%	20%	0%	0%

* Transp2: Identifique los mecanismos que las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) utilizan para divulgar los resultados de los estudios realizados.

Por favor, marque las opciones que correspondan:

	Si	No
Medios de comunicación (Ej. prensa)	73%	27%
Páginas Web institucionales	100%	0%
Visitas de jerarcas a ciudades o pueblos	40%	60%
Reuniones con organismos de la sociedad civil	47%	53%
Comparecencias legislativas	67%	33%
Audiencias públicas	33%	67%

Otros:

- Auditorías Sociales
- Conferencias finales con jerarcas de entes auditados
- Encuentros regionales, internacionales
- Evento en el Congreso Nacional para la presentación de la Memoria Institucional y el Informe y Dictamen de la CGR sobre el Informe Financiero
- Informes de Auditoría
- Orientaciones a las entidades

* Just1: Las justificaciones dadas por la administración sobre los resultados de su gestión son públicamente satisfactorios:

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

Siempre 0%	Casi Siempre 47%	A veces 33%	Casi Nunca 13%	Nunca 0%	No sabe / No responde 7%
------------	------------------	-------------	----------------	----------	--------------------------

* Just2: ¿Qué sucede cuando la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) pide cuentas a la administración pública?

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

Siempre se atienden las solicitudes 67%	A veces se atienden las solicitudes 20%
Casi nunca se atienden las solicitudes 7%	No sabe / No responde 7%

* Just3: Las justificaciones dadas por la administración sobre los resultados de su gestión están documentadas, son verificables y son satisfactorias para la Entidad de Fiscalización Superior (EFS):

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

Siempre 13%	Casi Siempre 60%	A veces 27%	Casi Nunca 0%	Nunca 0%	No sabe / No responde 7%
-------------	------------------	-------------	---------------	----------	--------------------------

Prácticas B

* Sanc1: En su país se utilizan los siguientes mecanismos para la presentación de denuncias sobre corrupción en las instituciones públicas:

Por favor, seleccione la respuesta apropiada para cada concepto:

	Siempre	Casi Siempre	Casi Nunca	Nunca	No sabe/No responde
Denuncia en los medios de comunicación	27%	60%	13%	0%	0%
Denuncia ante la Entidad de Fiscalización Superior (EFS)	20%	60%	13%	0%	0%
Denuncias judiciales (ej. penales, civiles)	27%	47%	13%	0%	13%

Denuncia ante ombudsman o defensorías del pueblo	20%	60%	7%	0%	13%
Denuncia ante auditorías internas	13%	40%	40%	7%	7%
Denuncia ante la administración pública	20%	40%	27%	0%	13%

* Sanc2: En el país, ¿se ha castigado a algún jerarca por incumplimiento de objetivos de gestión?

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

Si 53%	No 27%	No sabe / No responde 20%
--------	--------	---------------------------

[Sólo responda esta pregunta si usted respondió 'Si' a la pregunta 'Sanc2 ']

* Sanc2a: Describa cuál fue la penalidad por no cumplir dichos objetivos.
Por favor, escriba su respuesta aquí:

- Cobros coactivos, multas
- Condena, privación de libertad y sanción económica
- Despido de Director Ejecutivo de una corporación pública
- Destitución del cargo
- La inhabilitación para el ejercicio de funciones pública, hasta por 15 años
- Las sanciones previstas por falta administrativa o de gestión pueden ser: a) amonestación pública o privada, b) suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres ni mayor a un año; c) destitución del puesto, d) sanción económica o e) Sanciones administrativas conforme la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado
- Separación o destitución del cargo y otras afines

* Sanc3: La aplicación de las recomendaciones emitidas por la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) por parte de la administración es:

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

Total 27%	Mucha 40%	Regular 27%	Escasa 7%	No sabe / No responde 7%
-----------	-----------	-------------	-----------	--------------------------

Prácticas C

*Act1: La relación de la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) con las siguientes instancias es:

Por favor, seleccione la respuesta apropiada para cada concepto:

	Muy frecuente	Frecuente	Poco frecuente	Nada frecuente	No sabe / No responde
Poder Ejecutivo	53%	40%	7%	0%	0%
Poder Legislativo y sus comisiones	60%	33%	7%	0%	0%
Poder Judicial	33%	40%	27%	0%	0%
Entidades reguladoras (Ej. Supervisión financiera)	47%	20%	27%	0%	0%
Unidades de Auditoría Interna	73%	20%	7%	7%	0%
Ministerio de Hacienda o de Finanzas	73%	20%	7%	0%	0%
Prensa	33%	47%	20%	0%	0%
Organizaciones de la sociedad civil	20%	53%	13%	0%	7%
Ciudadano común	27%	53%	7%	0%	0%
Organizaciones empresariales	27%	7%	33%	0%	7%

* Act2: Para efectos de la rendición de cuentas, la coordinación interinstitucional entre las instituciones de control es:

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

Muy efectiva 27%	Efectiva 47%	Poco efectiva 7%	Nada efectiva 7%	No sabe / No responde 13%
------------------	--------------	------------------	------------------	---------------------------

Prácticas D

* Ctrl1: La Entidad de Fiscalización Superior realiza control a priori.

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

Si 40%	No 60%	No sabe / No responde 0%
--------	--------	--------------------------

[Sólo responda esta pregunta si usted respondió 'Si' a la pregunta 'Ctrl1 ']

* Ctrl1a: Estime el porcentaje de recursos humanos que se dedica al control a priori.

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

0% -19%	7%
20% -39%	7%
40% -59%	13%
60% - 79%	7%
80% -100%	0%
No sabe / No responde	67%

* Ctrl2: La Entidad de Fiscalización Superior realiza Control a posteriori.

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

Si 100%	No 0%	No sabe / No responde 0%
---------	-------	--------------------------

[Sólo responda esta pregunta si usted respondió 'Si' a la pregunta 'Ctrl2 ']

* Ctrl2a: Estime el porcentaje de recursos humanos que se dedica al control a posteriori.

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

0% -19%	0%
20% -39%	7%
40% -59%	20%
60% - 79%	33%
80% -100%	40%
No sabe / No responde	40%

* CtrI3: La Entidad de Fiscalización Superior (EFS) está:

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

Saturada de funciones en relación con los recursos disponibles:	60%
Atiende adecuadamente las funciones que le corresponden con los recursos disponibles:	40%
Tiene funciones limitadas en relación con los recursos que tiene disponibles:	0%
No sabe / No responde:	0%

Prácticas E

* Capac1: ¿Cuál es el porcentaje aproximado de ejecución del presupuesto de la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) del año 2008?

Por favor, escriba su respuesta aquí:

Mínimo	84%
Máximo	100%
Promedio	93%

* Capac2: La capacidad técnica del personal de la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) es:

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

Muy adecuado 33%	Adecuado 67%	Poco adecuado 0%	Nada adecuado 0%	No sabe / No responde 0%
------------------	--------------	------------------	------------------	--------------------------

* Capac3: El equipo informático con que cuenta la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) para realizar su labor es:

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

Muy adecuado 13%	Adecuado 73%	Poco adecuado 7%	Nada adecuado 0%	No sabe / No responde 7%
------------------	--------------	------------------	------------------	--------------------------

* Capac4: La Entidad de Fiscalización Superior (EFS) actualiza a sus funcionarios:

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

Muy frecuentemente	20%
Frecuentemente	73%
Poco frecuentemente	7%
Nunca	%
No sabe / No responde	0%
Otro	0%

NORMATIVA

* Norm1: En su país existe normativa que obliga a las instituciones públicas a evaluar su gestión.

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

Si 100%	No 0%	No sabe / No responde 0%
---------	-------	--------------------------

[Sólo responda esta pregunta si usted respondió 'Si' a la pregunta 'Norm1 ']

Norm1a: Indique, de ser posible, el nombre y número de dicha normativa.

Por favor, escriba su respuesta aquí:

* Norm2: El país cuenta con normativa expresa de acceso a la información pública.

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

Si 80%	No 7%	No sabe / No responde 13%
--------	-------	---------------------------

[Sólo responda esta pregunta si usted respondió 'Si' a la pregunta 'Norm2 ']

Norm2a: Indique, de ser posible, el nombre y número de dicha normativa.

Por favor, escriba su respuesta aquí:

* Norm3: El país cuenta con normativa de control interno.

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

Si 100%	No 0%	No sabe / No responde 0%
---------	-------	--------------------------

[Sólo responda esta pregunta si usted respondió 'Si' a la pregunta 'Norm3 ']

Norm3a: Indique, de ser posible, el nombre y número de dicha normativa.

Por favor, escriba su respuesta aquí:

* Norm4: El país cuenta con normativa de lucha contra la corrupción.

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

Si 93%	No 0%	No sabe / No responde 7%
--------	-------	--------------------------

[Sólo responda esta pregunta si usted respondió 'Si' a la pregunta 'Norm4 ']

Norm4a: Indique, de ser posible, el nombre y número de dicha normativa.

Por favor, escriba su respuesta aquí:

* Norm5: El país cuenta con normativa que le permite sentar responsabilidades por debilidades o deficiencias de la gestión.

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

Si 87%	No 7%	No sabe / No responde 7%
--------	-------	--------------------------

[Sólo responda esta pregunta si usted respondió 'Si' a la pregunta 'Norm5 ']

Norm5a: Indique, de ser posible, el nombre y número de dicha normativa.

Por favor, escriba su respuesta aquí:

* Norm6: La Entidad de Fiscalización Superior (EFS) tiene capacidad de sancionar directamente.

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

Si 53%	No 47%	No sabe / No responde 0%
--------	--------	--------------------------

* Norm7: La Entidad de Fiscalización Superior (EFS) tiene la posibilidad de activar (otras) agencias con capacidad de sanción.

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

Si 80%	No 13%	No sabe / No responde 7%
--------	--------	--------------------------

[Sólo responda esta pregunta si usted respondió 'Si' a la pregunta 'Norm9 ']

* Norm7a: Indique el tipo de sanción(es) que tiene capacidad de activar la EFS.

Por favor, marque las opciones que correspondan:

	Si	No
Políticas	20%	80%
Penales	73%	27%
Civiles	60%	40%
Administrativas	80%	20%
Otro	13%	87%

* Norm8: La Entidad de Fiscalización Superior (EFS) tiene los siguientes tipos de autonomía:

Por favor, marque las opciones que correspondan:

	Si	No
Patrimonial	67%	33%
Administrativa	100%	0%
Funcional	100%	0%
Política	33%	67%

* Norm9: En su país, el jerarca o miembros del Tribunal de la Entidad de Fiscalización Superior (EFS), es (son) designado(s) de la siguiente manera:

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

Poder Legislativo por mayoría simple:	20%
Poder Legislativo por la mitad más uno de los miembros:	7%
Poder Legislativo por mayoría calificada:	20%
Poder Ejecutivo:	0%
Poder Ejecutivo en conjunto con el Poder Legislativo:	13%
Poder Judicial:	0%
Otro:	40%

- Consejo de Participación
- De una terna propuesta por el Poder Legislativo, elige el Presidente de la República
- Designado por la Asamblea Nacional
- Mayoría absoluta de ambas Cámaras del Congreso Nacional
- Por concurso Público
- Por la votación de al menos dos terceras partes del pleno de la Cámara de Diputados
- Poder Legislativo

* Norm10: En su país, el jerarca o miembros del Tribunal de la Entidad de Fiscalización Superior (EFS), tiene que ser despedido de la siguiente manera:

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

Poder Legislativo por mayoría simple:	13%
Poder Legislativo por la mitad más uno de los miembros:	7%
Poder Legislativo por mayoría calificada:	33%

Poder Ejecutivo:	0%
Poder Ejecutivo en conjunto con el Poder Legislativo:	7%
Poder Judicial:	7%
Otro:	33%

- Asamblea
- Juicio Político
- La Asamblea Nacional, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia
- Poder Legislativo y no se ha regulado específicamente si es necesaria mayoría
- Por la votación de al menos dos terceras partes del pleno de la Cámara de Diputados (Poder Legislativo)
- Responsabilidad Administrativa (Proceso incoado por el Poder Legislativo)

* Norm11: El jerarca o miembros del tribunal de la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) son nombrados por un período (años) de:

Por favor, escriba su respuesta aquí:

Promedio	6
Moda	5

* Norm12: El nombramiento del jerarca o miembros del tribunal de la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) excede el período presidencial.

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

Si	80%
No	13%
Es igual y coincide con el período presidencial	0%
Es igual y no coincide con el período presidencial	7%

* Norm13: El jerarca o miembros del tribunal de la Entidad de Fiscalización Superior puede(n) ser reelecto.

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

Si 60%	No 33%	No sabe / No responde 7%
--------	--------	--------------------------

* Norm14: ¿Cuenta la Entidad de Fiscalización Superior con manuales de procedimientos y normas para la realización de auditorías?

Por favor seleccione *sólo una* de las siguientes opciones:

Si 93%	No 7%	No sabe / No responde 0%
--------	-------	--------------------------

Datos Generales

Esta sección busca recopilar datos generales de los encuestados únicamente con fines estadísticos y para uso global.

* A1: País

Por favor, escriba su respuesta aquí:

* A2: Nombre de la Institución

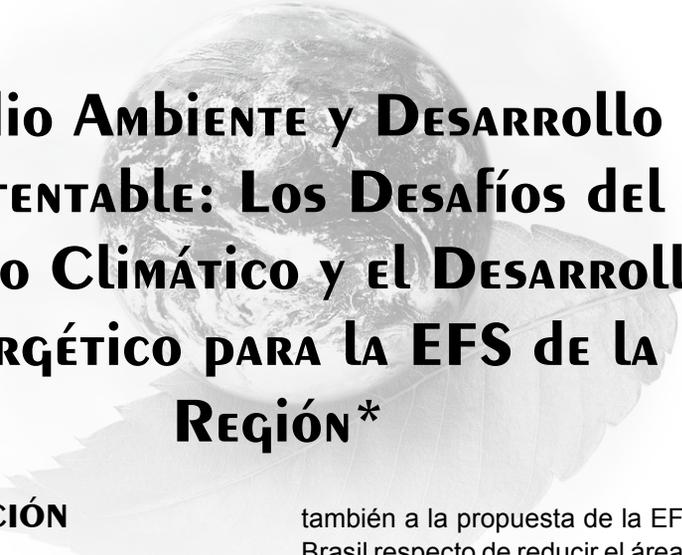
Por favor, escriba su respuesta aquí:

* A3: Nombre del puesto y nombre del departamento de la institución en que se desempeña

Por favor, escriba su respuesta aquí:

* A4: Años de trabajar en la institución

Mínimo	2 años
Máximo	36 años
Promedio	16 años



Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable: Los Desafíos del Cambio Climático y el Desarrollo Energético para la EFS de la Región*

PRESENTACIÓN

En base a la solicitud de la Secretaría Ejecutiva de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) respecto de los temas a tratar en la XIX Asamblea General Ordinaria de este organismo en el área de incumbencia de la Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente (COMTEMA); atento a la propuesta de la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) del Paraguay de tratar los temas 1) *Medio Ambiente abordado desde una perspectiva de conservación de bosques y de la biodiversidad, patrimonio nacional y regional*; y 2) *Recursos energéticos estratégicos como posibilidad de salida hacia mejores condiciones económicas y su administración transparente y respetuosa del medio ambiente*; y atento

también a la propuesta de la EFS de Brasil respecto de reducir el área a un solo tema proponiendo para ello el de Cambio Climático; surgió finalmente como tema de síntesis, el de *Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable: Los Desafíos del Cambio Climático y el Desarrollo Energético para la EFS de la Región*.

JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

A partir del Informe de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1987 titulado: *Nuestro Futuro Común*¹, la gestión del Medio Ambiente quedó definitivamente ligada al concepto de Desarrollo Sustentable. Hoy para estos temas, una prioridad fijada tanto por la WGEA (Working Group on Environmental Auditing) de INTOSAI

* Ponencia base elaborada por el la Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente (COMTEMA), presidida por la Auditoría General de la Nación de Argentina Coordinadora del Tema IV, con ocasión de la XIX Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. La Asunción, Paraguay. Octubre 2009.

¹ También conocido como "Informe Bruntland" <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

como por la COMTEMA de OLACEFS es el Cambio Climático², cuya mitigación depende en gran medida de la implementación de un Desarrollo Energético Sustentable (con baja emisión de Gases de Efecto Invernadero - GEIs - , importante ahorro, alta eficiencia, etc.) y un adecuado manejo de superficies cubiertas por bosques nativos (para captura de CO₂). Ello plantea no sólo problemas, sino nuevas oportunidades de gestión del desarrollo para los países de la región y de control para sus EFS.

Por todo ello, consideramos que hablar de medio ambiente en particular en países en desarrollo como los nuestros, es hablar de desarrollo sustentable; y hablar de desarrollo sustentable en particular en este momento de la historia humana, implica hablar de cambio climático y desarrollo de energías sustentables.

ANTECEDENTES

INTOSAI: PLAN DE TRABAJO 2008-2010

Que establece como objetivos:

- Facilitar la realización de auditorías conjuntas, concurrentes y coordinadas. En dicho Plan se propuso que los seis (6) grupos regionales de trabajo sobre Auditorías Ambientales diseñaran y condujeran Auditorías Coordinadas a Nivel Regional.

- Que dichas auditorías deben relevar temas de interés regional como:
 - El manejo de residuos,
 - Deforestación,
 - Manejo de agua,
 - Protección de la naturaleza,
 - Medidas de Mitigación.
- Además en algunas regiones se realizará una auditoría coordinada sobre cambio climático.
- Las EFS participantes definirán el modelo específico de cooperación y el alcance y elementos del proyecto.

Otros de sus objetivos actualmente en plena implementación, es el desarrollo de guías metodológicas de auditoría sobre (5) cinco temas prioritarios (se consigna la EFS coordinadora):

- Cambio Climático (Noruega).
- Energía Sostenible (República Checa).
- Bosques (Indonesia).
- Minerales y minería (Tanzania).
- Pesquerías (Sudáfrica).

- 1.- INTOSAI-WGEA: Guía para Auditorías Desarrollo Sustentable.
- 2.- INTOSAI-WGEA: Guía para Auditorías Biodiversidad.
- 3.- INTOSAI-WGEA: Guía para Auditorías Cambio Climático (borrador en confección).
- 4.- INTOSAI-WGEA: Guía para Auditorías Energía Sustentable (borrador en confección).
- 5.- OLACEFS-COMTEMA: Plan de Trabajo 2009-2011.

² Ver planes de trabajo de WGEA-INTOSAI y COMTEMA-OLACEFS.

- 6.- Documentos de Naciones Unidas, PNUD, PNUMA, IPCC, etc.
- 7.- Informes de Auditorías realizadas por EFS de la región y del resto del mundo.

A su vez, el Plan de Trabajo 2009-2011 de la COMTEMA-OLA-CEFS, establece como eje central de las acciones el tema Cambio Climático y da enfoque prioritario a los temas:

- Protección, uso y manejo de florestas.
- Protección, uso y manejo de recursos hídricos.
- Protección, uso y manejo de la biodiversidad.
- Matriz Energética Sustentable: reducción del GEIs.

OBJETIVOS Y ASPECTOS DESEABLES

Entre los objetivos y aspectos que deseamos desarrollar se encuentran:

PRIMARIOS

- 1.- Instalar el tema del Cambio Climático como una de las prioridades de auditoría para los países de la OLACEFS.
- 2.- Vincular el Cambio Climático con el Desarrollo Energético Sustentable y reafirmar la importancia de auditar este último.

- 3.- Promover que la mayoría de los países de la región se sumen a la Auditoría en Cooperación sobre Cambio Climático del 2010, organizada por la COMTEMA de OLA-CEFS y coordinada por la EFS de Brasil. De esta manera no solo se contribuiría a una mejor gestión del tema a nivel de las naciones, sino que se dispondría de una suerte de diagnóstico regional sobre el estado de los planes de respuesta de los países de la región al respecto.

Asociados

- 1.- Contribuir a la clarificación, instalación y difusión entre nuestras EFS, de conceptos relativos a las:
 - Auditorías de Medio Ambiente.
 - Auditorías de Desarrollo Sustentable.
 - Auditoría de Cambio Climático.
 - Auditoría de Desarrollo Energético Sustentable.
- Apoyar y difundir el uso de las Guías del INTOSAI sobre estos temas, como:
 - Las existentes sobre Desarrollo Sustentable y Biodiversidad.
 - Y las que están en desarrollo sobre Cambio Climático y Energía Sustentable.
- 2.- Destacar aspectos y herramientas de estas guías de especial interés para nuestras EFS sobre el tema que hoy nos convoca.

- 3.- Contribuir a la adaptación de estas guías a las realidades de la OLACEFS, para su utilización en auditorías en nuestros países, a nivel individual o en cooperación.

DESARROLLO DEL TEMA

INTRODUCCIÓN

Vale la pena comenzar destacando que el Medio Ambiente es uno de los cuatro temas tratados en esta XIX Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, lo que marca la creciente relevancia que esta materia ha adquirido en el mundo y su reconocimiento por parte de las EFS de la región.

En segundo lugar, que el título seleccionado para el tema, nos propone un marco a través del cual abordarlo: *Medio Ambiente y el Desarrollo Sustentable*; y dentro de él, dos ejes prioritarios: los desafíos del *Cambio Climático* y el *Desarrollo Energético* para las EFS de la Región.

Nos recuerda en definitiva, que el gran desafío de este siglo para los países en vías de desarrollo como los nuestros, es no solo encontrar la manera de desarrollarse sin aumentar las emisiones de gases de efecto invernadero, ni disminuir la superficie de los bosques que capturan estos gases, sino transformar esta situación en una herramienta y una oportunidad para avanzar hacia el desarrollo de nuestras naciones, dentro del nuevo esquema mundial de sustentabilidad ambiental.

También para las EFS de cada uno de nuestros países el desafío incluye ajustar al rol, comprensión y metodología sobre estos temas, a fin de profundizar su intervención en la materia no solo a nivel nacional si no a través de auditorías de cooperación internacional.

Cambio Climático

CONCEPTOS BÁSICOS

Conceptos del proyecto de guías de auditoría que se encuentra confeccionando la INTOSAI:

<http://www.environmental-uditing.org/LinkClick.aspx?fileticket=Cmhf7p7Ogwo%3d&tabid=128&mid=568>

El efecto invernadero es un proceso natural que consiste en la retención de la radiación emitida por la Tierra en la atmósfera (principalmente el vapor de agua, el dióxido de carbono, el metano, óxido nitroso y otros gases), lo que regula la temperatura de la atmósfera y de las superficies terrestre y oceánica.

El aumento de concentración de CO₂ y demás GEIs (metano, óxido nitroso, CFC, HFC y SF₆) liberados como producto de la quema de combustibles fósiles, de algunos procesos industriales, de manejo de los residuos urbanos, y de los cambios en los patrones de uso de la tierra –aumento de la deforestación y expansión del uso agro-ganadero– son las causas primarias del incremento del efecto invernadero.

El incremento de los GEIs produce cambios en el balance de radiación de la Tierra que alteran el ciclo hidrológico global y la circulación atmosférica y oceánica, afectando así los patrones de temperatura y de precipitación.

Estos cambios pueden aumentar también la frecuencia e intensidad de eventos meteorológicos extremos, como:

- Sequías,
- Inundaciones,
- Huracanes,
- Tornados,
- etc.

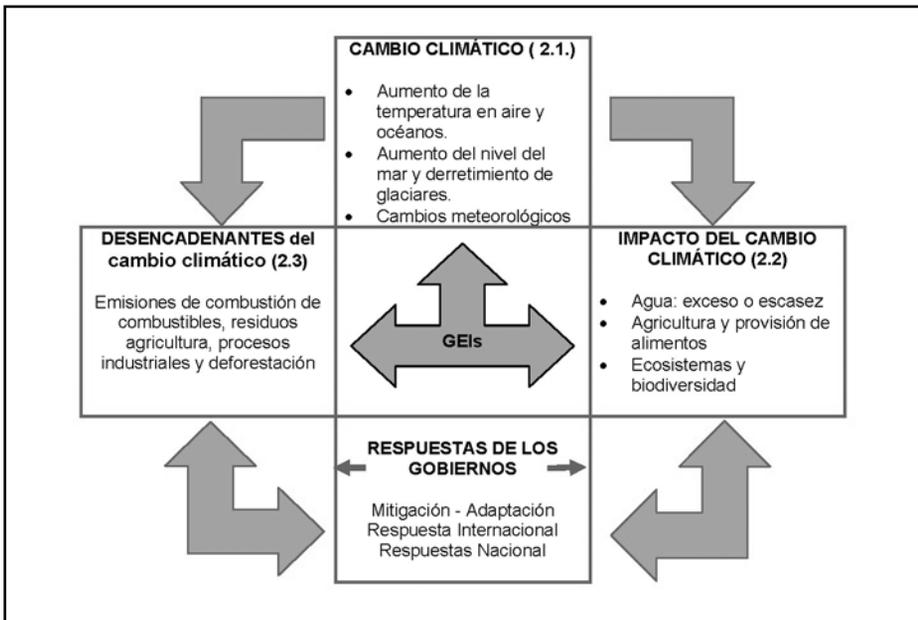
Otras consecuencias incluyen:

- Alteraciones en la producción agrícola,

- Retracción de glaciares (y sus ríos derivados),
- Extinción de especies y,
- Aumentos en los rangos de distribución de organismos patógenos.

Aunque los impactos del cambio climático y la capacidad de adaptación varía entre las regiones, el calentamiento producido por los GEIs no depende de dónde son emitidos. Esta equivalencia, desde una perspectiva ambiental, en cuanto a los sitios de emisión y/o reducción es lo que avala la creación y consolidación de un sistema global de gestión del cambio climático.

En la Tabla siguiente se resumen los principales cambios registrados durante los últimos cien años.



LOS INFORMES DEL IPCC (INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE)

El primer informe: *La base científica física* corroboró que un cierto grado de calentamiento es irreversible debido a las emisiones de gases de efecto invernadero desde el comienzo de la era industrial, y que la subida se situará este siglo entre 1,8 y 4 grados, aunque podría llegar a ser de hasta 6,4 grados.

Los datos del IPCC apuntan que, en el mejor de los casos, y a condición de que hubiera un cambio drástico en las estructuras económicas para hacerlas sostenibles, el incremento sería de 1,1 grados en el horizonte de 2100, por debajo del umbral de dos grados, a partir del cual los científicos consideran que las consecuencias serían catastróficas.

Pero si la población y la economía siguen creciendo al ritmo actual y se mantiene el uso intensivo de las energías fósiles, la subida podría llegar a 6,4 grados.

Las consecuencias directas del cambio climático serán una disminución de las nevadas y del volumen de los casquetes polares (el del Polo Norte podría derretirse completamente en verano del 2100), una elevación del nivel del mar (entre 18 y 59 centímetros) y un aumento de los fenómenos meteorológicos extremos.

El segundo informe: *Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad* reveló que una subida de dos grados de la temperatura media del planeta supondrá la extinción del 30 por ciento de las especies y una importante caída de la producción agrícola.

Este informe incidió en que, además del aumento del número de muertes como consecuencia de las olas de calor, el cambio climático propiciará la extensión de las enfermedades tropicales, las amenazas a los hábitats indígenas y el riesgo creciente de incendios forestales, además de la desaparición de muchos sistemas biológicos.

El tercero de los informes: *Mitigación del cambio climático* subrayó la importancia de aplicar medidas y de invertir en tecnologías para combatir el cambio climático y mitigar sus efectos.

Los científicos apuntaron en él que combatir el cambio climático implicaría una inversión de entre el 0,2 por ciento hasta el 3 por ciento del PIB mundial hasta el año 2030, dependiendo del escenario de emisiones futuras y de las concentraciones de partículas de dióxido de carbono. No hacerlo, implicaría una caída permanente de más del 20% del PBI mundial, en especial de las economías más vulnerables.

Para evitar efectos desastrosos a causa del cambio climático, los expertos recomendaron en este informe

reducir entre un 50 por ciento y un 85 por ciento las emisiones de gases contaminantes en el horizonte del 2050, y apostaron para ello reducir la quema de combustibles fósiles, un mayor empleo de biocombustibles, y un mayor uso de energías la solar o la eólica.

MARCO NORMATIVO

MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL BÁSICO:

CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO

En 1992, en el marco de la Primera Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, se firmó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que entró en vigencia en 1994. Su objetivo es la *“estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático, promoviendo un desarrollo económico sustentable”*.

Dicha convención reconoce al cambio climático como una preocupación común de la humanidad, pero con responsabilidades diferenciadas entre países con diferentes grados de desarrollo. De esta forma, identifica a los países desarrollados como los principales responsables de las emisiones de GEIs, comprometiéndolos en la reducción de las mismas a través de diferentes estrategias,

como la transferencia de tecnologías limpias y la asistencia financiera a países con economías en desarrollo.

La Convención agrupa a las Partes (los países que han ratificado el tratado) en tres categorías, de acuerdo con sus compromisos:

- Partes Anexo I: los países industriales miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), más los países en transición a economía de mercado (Belarús, Bulgaria, Checoslovaquia, Estonia, Federación de Rusia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Ucrania). Deben adoptar políticas y medidas con el objeto de llevar los niveles de emisión del año 2000 a los del año 1990.
- Partes Anexo II: sólo países de la OECD. Deben proveer recursos financieros para facilitar la mitigación y adaptación en los países en desarrollo.
- Partes No-Anexo I: los países en desarrollo. Son potenciales beneficiarios de los mecanismos de promoción económica sustentable desarrollados.

PROTOCOLO DE KYOTO

En 1997, a partir de lo establecido en el artículo 17 de la Convención, se aprueba el Protocolo de Kyoto (PK), que establece que las Partes Anexo I deben reducir el total de sus emisiones de GEIs en el período 2008 – 2012 en

un porcentaje de al menos 5% con respecto al nivel registrado en 1990.

Para garantizar el cumplimiento de dichos compromisos cuantitativos de reducción y limitación de emisión de GEIs, el PK creó un conjunto de mecanismos:

- Implementación conjunta de proyectos entre Partes Anexo I (art. 6): una parte Anexo I obtiene *Unidades de Reducción de Emisiones (ERU, emission reduction units)* a través del desarrollo de proyectos que reducen emisiones de GEIs o secuestran carbono en otros países. Anexo I.
- Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) (art. 12): una Parte Anexo I obtiene *Certificados de Reducción de Emisiones (CER, certified emission reductions)* a través del desarrollo de proyectos que reducen emisiones de GEIs o secuestran carbono en Partes No-Anexo I. Los países en desarrollo, como la Argentina, sólo participan en este tipo de transacciones y resultan beneficiados por el aporte al desarrollo sustentable que dichos proyectos deben hacer. La gestión de proyectos MDL comprende una instancia nacional y una instancia internacional.
- Comercio de derechos de emisiones (art. 17): consiste en el comercio de cuotas de emisiones entre Partes Anexo I como medida complementaria para compensar las emisiones en otra fuente dentro o fuera del país. Estas

cuotas pueden ser: ERUs, CERs, “Unidades de Cantidad Atribuida” o “UCA” (unidades generadas por los países Anexo I a partir de sus inventarios nacionales en el año base y sus cantidades atribuidas) o “unidades de absorción” o “UDA” (unidades generadas por actividades domésticas de secuestro de carbono en el sector LULUCF2 de acuerdo con los art. 3.3 y 3.4 del PK).

En el caso de las Partes Anexo I, la suma de las unidades provenientes de los mecanismos de flexibilización, las unidades obtenidas a partir de las actividades domésticas de secuestro de carbono y de cantidad atribuida debe ser mayor o igual a las emisiones correspondientes al período 2008-2012 (referenciadas en los inventarios anuales que las Partes deben presentar).

MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN

En los Anexos se adjuntan a modo de ejemplo marcos normativos de algunos países miembros de la COMTEMA-OLACEFS que realizaron colaboraciones en esta ponencia base.

DESAFÍOS PARA LAS EFS

- Definir claramente el qué hacer de las EFS (rol, misión, objetivos, alcances) respecto de este tema.

- Cómo aproximarnos a la comprensión del Cambio Climático y el Desarrollo Energético en el marco de un Ambiente y Desarrollo Sustentables - Una mirada integradora desde la complejidad del sistema y sus redes de relaciones.
- Qué y cómo auditar. Elección o recorte de la realidad y las pautas o metodologías a emplear para lograr las tres E (Economía, Eficiencia, Eficacia).

PRIMER DESAFÍO

El quehacer de las EFS (rol, misión, objetivos, alcances) en relación a estos temas.

Las EFS normalmente no auditan al Medio Ambiente, ni los Cambios Climáticos, ni las influencias sobre él del Desarrollo Energético; sino que auditan las acciones y compromisos del gobierno.

Las EFS en general proveen criterios e información técnica que facilitan el monitoreo, la evaluación de los procesos y las acciones correctivas, respecto de las acciones realizadas por los organismos estatales o mixtos que se encuentran bajo su incumbencia.

¿TIENE LA EFS EL MANDATO Y LA AUTORIDAD?

Identificados los participantes, la EFS debe determinar sobre cuáles tiene jurisdicción. Aún en la esfera

del gobierno, puede solo ser capaz de actuar a nivel nacional (federal), provincial, estatal o local (municipal).

A pesar de la falta de jurisdicción sobre algunos participantes, el auditor debe saber quiénes son y qué rol cumplen, dado que el estado puede regular o influenciar su comportamiento a través de herramientas e instrumentos de política gubernamental.

Las EFS pueden elegir temas y prioridades para auditar, relacionados a un Ambiente Sustentable, para lo cual necesariamente debe utilizar criterios tales como:

- Principales riesgos para el ambiente.
- Aplicación de Fondos Públicos.
- Intereses de los Usuarios.
- Impactos en la estructura económica de una región.

EL SEGUNDO DESAFÍO

Cómo aproximarnos a la comprensión del Cambio Climático y el Desarrollo Energético en un Ambiente Sustentable: Una mirada integradora desde la complejidad del sistema y sus redes de relaciones. El cambio climático se constituye en uno de los problemas ambientales más complejos y completos de la actualidad, cuyos impactos son transversales y sistémicos. Este fenómeno afecta simultáneamente varios sectores vulnerables como ganadería, agricultura, actividad forestal, etc; perjudican-

do especialmente a las economías basadas en la producción derivada de estos sectores dependientes del clima, como muchos países de nuestra región. Por lo tanto, las EFS deberían poner énfasis en realizar auditorías en cuanto a cómo los gobiernos internalizan y transversalizan la problemática del cambio climático en las políticas de los mencionados sectores, de acuerdo a las medidas de mitigación y adaptación identificadas y consideradas como prioritarias por el país.

El TERCER Desafío

Qué y cómo auditar. Elección o recorte de la realidad y las pautas o metodologías a emplear para lograr las tres E. Algunas respuestas a este desafío surgirán de las respuestas a las preguntas orientadoras detalladas a continuación.

ALGUNAS PREGUNTAS DE AUDITORÍA

Enfoque de Auditoría propuesto por el WGEA-INTOSAI para Cambio Climático: La Guía de INTOSAI sobre Auditorías de Cambio Climático propone una secuencia de cuatro pasos para planificar una auditoría de mitigación.

Paso 1: Identificar las emisiones de GEIs en su país.

Preguntas clave

- ¿Cuáles son las tendencias y proyecciones generales de emisiones de GEIs en su país?

- ¿Cuáles son las principales fuentes emisoras de GEIs en su país?

Paso 2: Comprender la respuesta del gobierno al problema ambiental.

Preguntas clave

- ¿Tiene su país compromisos de mitigación internacionales?
- ¿Cuáles son las metas nacionales de mitigación de emisiones de GEIs en su país?
- ¿Cuáles son los órganos públicos responsables relevantes y cuál es su papel y responsabilidades en la mitigación?
- ¿Cuáles son los instrumentos de política clave para la reducción de las emisiones de GEIs?

Paso 3: Seleccionar los tópicos y prioridades de auditoría: decidir los objetivos de la auditoría.

Preguntas clave

- Eficacia: ¿Se logran los resultados?
- Eficiencia: ¿Las acciones están siendo realizadas de la manera correcta?
- Economía: ¿El gobierno está enfocado en mantener los costos bajos?
- ¿Qué riesgos deben ser priorizados en una auditoría? Defina el objetivo de la auditoría.

Paso 4: Diseñar la auditoría.

Preguntas clave

- ¿El gobierno cumplirá con sus metas o compromisos de emisiones?
- ¿Los instrumentos de política son efectivos?

c. ¿La gobernanza de la respuesta al cambio climático es eficiente?

ENFOQUE DE AUDITORÍA PROPUESTO POR COMTEMA-OLACEFS EN CAMBIO CLIMÁTICO:

Ver en los ANEXOS las matrices de preguntas propuestas por el Grupo de trabajo de Auditoría en Cooperación de la COMTEMA, confeccionadas en la reunión de Brasilia - Agosto 2009.

DESARROLLO ENERGÉTICO SUSTENTABLE

ANTECEDENTES

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), dice de la energía: <http://www.undp.org/energy/>. La energía es fundamental para el desarrollo sustentable y la reducción de la pobreza. Afecta a todos los aspectos del desarrollo - social, económico y ambiental - entre ellos los medios de vida, el acceso al agua, la productividad agrícola, la salud, los niveles de población, educación y cuestiones relacionadas con el género.

Ninguno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) pueden ser satisfechos sin grandes mejoras en la calidad y cantidad de los servicios de energía en los países en desarrollo. Los esfuerzos del PNUD en el desarrollo sostenible de energía para apoyar el logro de los ODM, especialmente los Objetivos de Desarrollo del Milenio N° 1: reducir a la mitad la proporción de per-

sonas que viven en la pobreza para el año 2015. A través de un planteamiento de desarrollo integrado, el PNUD trabaja para ayudar a crear marcos normativos que permitan desarrollar la capacidad local y proporcionar conocimientos basados en los servicios de asistencia para ampliar el acceso a los servicios energéticos para los pobres.

En proyectos de guías de auditoría en confección por INTOSAI se dice: http://www.wgea.org/Portals/0/eng08pwp_guidance_on_sustainable_energy.pdf. El proyecto sobre Energía Sustentable es uno de los principales temas en el marco del Plan de Trabajo WGEA-INTOSAI 2008 - 2010. Es una parte de la Meta 1: Ampliar el material de orientación a las EFS, con un estrecho vínculo con otros proyectos de trabajo, en particular los proyectos relacionados con el cambio climático o la gestión de los recursos naturales.

El tema de la Energía Sustentable es muy importante en el contexto de las tendencias de largo plazo, como el aún creciente consumo absoluto de energía, la escasez de recursos para la generación de energía, la dependencia política de los países que carecen de estos recursos, los impactos negativos de los métodos convencionales de generación de energía sobre el medio ambiente, etc.

Este tema pertenece también a los principales objetivos del Programa de

las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) dada su conexión con los desafíos del desarrollo sustentable.

La generación de energía y sus impactos negativos son también tema de muchos acuerdos internacionales, por ejemplo, la Convención sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Larga Distancia y sus Protocolos (CLRTAP).

CONCEPTOS BÁSICOS

DESARROLLO SUSTENTABLE

“Desarrollo que atiende las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. (Naciones Unidas – Nuestro Futuro Común)

ENERGÍA SUSTENTABLE

“Provisión de energía que permita satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de cubrir sus necesidades. Una interpretación amplia de este concepto puede incluir los combustibles fósiles y la energía nuclear como fuentes de transición mientras se desarrollan la tecnología y nuevas fuentes para ser usadas por las generaciones futuras. Una interpretación más restringida incluye sólo las fuentes de energía que no son agotables en una escala temporal relevante para la especie humana”.

(INTOSAI Guía sobre Energía Sustentable, Glosario).

“La sostenibilidad tiene dos requisitos: el primero se refiere a la extracción de materia y energía de la naturaleza, y el segundo a la devolución de los productos y residuos resultantes de su utilización. El concepto de sostenibilidad (en alemán: “Nachhaltigkeit”) fue aparentemente postulado por primera vez en 1713 por Hans Carl von Carlowitz, el Supervisor de Minería de Sajonia. Él dijo que para evitar la futura escasez de madera y leña se debe talar sólo el sobrecrecimiento natural del bosque, no el stock de árboles en sí. Su regla ha sido adoptada desde entonces por administradores forestales prudentes en Europa y el resto del mundo. Esto equivale sencillamente a vivir de los intereses de una inversión, y no del capital en sí. El segundo requisito se refiere a cómo devolvemos a la naturaleza los productos y residuos derivados de la utilización de materia y energía que le extrajimos.

Estos pueden surgir en cualquier lugar de la cadena entre la fuente y el sumidero. Por ejemplo, las centrales eléctricas se encuentran entre las minas de carbón y los usuarios de electricidad. Sin embargo, el dióxido de carbono que emiten es perjudicial para el equilibrio ambiental. Por lo tanto, el segundo criterio de sostenibilidad es violado en este caso”. (*Ulf Bossel, European Sustainable Energy Forum 2007*).

CLASIFICACIÓN DE FUENTES Y VECTORES ENERGÉTICOS

FUENTES NO RENOVABLES

- Fósiles
- Nucleares

FUENTES RENOVABLES

- Biomasa (incluido fuentes de bio-combustibles).
- Eólica.
- Geotérmica.
- Hidráulica (ríos y mar).
- Solar (fotovoltaica y térmica).

NUEVOS VECTORES Y RECURSOS ESTRATÉGICOS

- Biocombustibles.
- Hidrógeno.
- Litio (para baterías eléctricas).

RECURSOS ENERGÉTICOS ESTRATÉGICOS

Atento a que una de las propuestas de Paraguay para este tema versaba sobre recursos energéticos estratégicos, cabe dedicar una sección a esta materia, con especial atención en las oportunidades y desafíos para las EFS que estos ofrecen.

Los recursos energéticos siempre fueron estratégicos, pues sin ellos no habría desarrollo económico posible. Pero en este siglo lo que se ha vuelto estratégico es la sustentabilidad, pues si el desarrollo energético no se vuelve

sustentable, un cambio climático mayor a los 2 grados centígrados, no solo tendría efectos catastróficos sobre la ecología, sino principalmente sobre la economía humana, en dimensiones nunca vistas, según estima el IPCC de la ONU.

También indica que de no mediar acciones al respecto, en este siglo podríamos modificar la temperatura promedio planetaria hasta en unos 6 grados, cosa que no ocurre hace muchos miles años, y el principal responsable es la quema de combustibles fósiles para electricidad y transporte.

Esto requiere una planificación a mediano y largo plazo de un desarrollo energético sustentable, que no solo evite un cambio climático superior a 2 grados, sino que prevea la adaptación por ejemplo a la escasez de energía hidráulica asociada y al agotamiento paulatino de los combustibles fósiles.

Entre las medidas que recomiendan los organismos internacionales y las políticas que aplican diversas naciones se destacan:

- la diversificación de la matriz energética, (ej. incremento en generación eólica, solar, etc.);
- el ahorro energético (ej. apagando luces y calefacción innecesarias, etc.); y
- la eficiencia energética (ej. adaptando o construyendo edificios de bajo consumo de luz y calefacción, etc.).

Otra manera de categorizarlas podría ser:

- Generación de energía eléctrica: incremento paulatino del porcentaje de fuentes sustentables de energía. Algunos incluyen también la energía nuclear (no produce gases de efecto invernadero) como fuente de transición mientras se consolidan las fuentes renovables.
- Edificaciones: construcción, adaptación y administración más eficientes respecto de luz, calefacción/refrigeración, agua, residuos (ej. papel), etc.; empezando por las obras y edificios públicos (incluidas las EFS) y luego las privadas.
- Transporte: vehículos, tecnologías y combustibles de eficiencia cada vez mayor y emisiones menores o nulas de GEI. Coches híbridos y eléctricos. Baterías de litio, biocombustibles, hidrógeno, etc.
- Otros.

Cabe destacar aquí iniciativas específicas como las llamadas *Economía del Hidrógeno*, la *Economía del Electrón*, la *Alcoquímica: biocombustibles y bioplásticos*, etc; candidatas a reemplazar paulatinamente (y en forma híbrida durante un tiempo) a la actual *Economía del Petróleo* y la *Petroquímica* a medida que aumentan su escasez, concentración y precio.

Países como India y China son indicados como candidatos naturales a

dar este salto tecnológico más fácilmente que los países desarrollados, por sus industrias y nuevas clases medias en expansión (como ocurrió en el caso de los teléfonos, donde saltaron de la carencia del servicio hasta el celular; sin pasar por el teléfono fijo). Actualmente enormes masas e industrias se preparan para pasar de la carencia de vehículos a la posesión masiva de autos eléctricos con batería de litio y eventualmente pilas de hidrógeno, sin pasar por los de gasolina. De hecho son unos de los mayores productores de baterías de litio y coches económicos.

Latinoamérica también tiene una oportunidad, contando con algunas de las mayores y mejores reservas de fuentes renovables para energía eléctrica, como la hidráulica, eólica y solar; así como con las mayores reservas (+70% según estimaciones) de algunos recursos no-renovables asociados como el litio. También es uno de los principales productores de biocombustibles. Varios gobiernos tienen programas en estas direcciones, constituyéndose en un interesante nicho de auditoría para nuestras EFS.

Resumiendo, estas nuevas economías más allá de sus diferencias se dirigen hacia una matriz energética diversificada con un peso cada vez mayor de su fase física (electricidad) sobre la química (combustibles para quemar), teniendo en común planes como:

- Fuertes inversiones en nuevas centrales eólicas y solares.
- Muchas y pequeñas centrales hidroeléctricas menores de 30MW.
- Generación distribuida de energía y sistemas de Feed-in, con producción y venta de electricidad desde los domicilios hacia la red (ej. por paneles solares domiciliarios) a tarifas preferenciales según la fuente (solar, eólica, etc).
- Mejoramiento de la red de distribución eléctrica.
- Manufactura local de productos derivados del cobre, litio, etc.
- Desarrollo y manufactura de vehículos eléctricos (a batería de litio y/o pilas de hidrógeno) e infraestructura asociada.
- Desarrollo y manufactura de tecnologías relacionadas con biocombustibles.
- Producción y utilización de biocombustibles sin afectar los suelos y la producción de alimentos (ej. desde algas).
- Etc.

En todos los casos se requerirá apoyo estatal a la investigación y el desarrollo, cooperación regional y transferencia de tecnologías limpias y la asistencia financiera desde países desarrollados a países con economías en desarrollo (como estipulan los acuerdos sobre cambio climático por ejemplo), constituyendo escenarios aptos para auditorías nacionales y de cooperación internacional (como la propuesta sobre Cambio Climático).

Finalmente, respecto de los combustibles fósiles, eventualmente se profundizará la exploración en busca de las reservas restantes, estimadas para petróleo y gas a nivel mundial en unos 50 años y para el carbón en unos 100 años, aunque en la mayoría de los países con reservas menores (ejemplo Argentina) se agotarían en menos de 10 años convirtiéndose en importadores netos.

El petróleo así se continuará explotando, en reservas cada vez más escasas, concentradas en menos países, en formatos más pesados, contaminantes y de difícil y costosa extracción; hasta su eventual agotamiento o pérdida de rentabilidad.

Ello implica en el actual escenario de cambio climático tanto para los Gobiernos como para las EFS, extremar la atención sobre las medidas de eficiencia energética, tanto al quemarlo como combustible, como en todas las etapas de su manejo, para disminuir al mínimo las emisiones de GEIs.

Simultáneamente y como ya mencionamos, se revalorizan otros recursos energéticos estratégicos no-renovables, pero de creciente importancia en este escenario de mitigación del Cambio Climático, como el uranio para las usinas nucleares y el litio para las baterías de coches eléctricos, que también requerirán nuestra atención desde el punto de vista de la Auditoría Ambiental, del Cambio Climático y el Desarrollo Energético Sustentable.

ALGUNAS PREGUNTAS DE AUDITORÍA PREGUNTAS SOBRE ENERGÍAS SUSTENTABLES

¿Existen políticas de energía en el Estado a nivel nacional?

¿Existe una estrategia de desarrollo de energías sustentables?

¿Existen prospectivas y planes de mediano y largo plazo?

¿El marco jurídico es adecuado para el desarrollo energético sustentable?

¿Existen instrumentos para implementar las políticas de desarrollo energético sustentable? Ejemplo:

- Programas de promoción y apoyo a las fuentes sustentables de energía (subvenciones, etc.).
- Programas de apoyo a la investigación y el desarrollo sobre energías sustentables.
- Programas de educación e información ciudadana sobre el tema.

¿Existen mecanismos/instrumentos para medir la efectividad de las acciones implementadas? Ejemplo:

- Sistemas de monitoreo o seguimiento de las acciones implementadas.
- Indicadores mensurables para la evaluación del estado del ambiente y de los programas (ver Anexo: Indicadores de Desarrollo Sustentable).

PREGUNTAS SOBRE AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA

¿Existe una estrategia de eficiencia energética (general y del Estado en particular)?

¿Existe una estrategia de ahorro energético (general y del Estado en particular)?

¿Existen instrumentos para implementar las políticas de eficiencia energética? Ejemplo:

- Estrategias de construcción energéticamente eficiente (general y del Estado en particular).
- Programas específicos en las políticas del Estado que contribuyan al ahorro de energía (energía eléctrica, energía térmica, fuentes móviles, revestimiento térmico de edificios, etc.).
- Instrumentos económicos (incluidos los subsidios financieros) para implementar los programas.
- Inversiones en investigación y desarrollo, nuevas tecnologías y su accesibilidad, mejores técnicas disponibles (MTD).

CONCLUSIONES

Hablar de medio ambiente en este ámbito, es hablar de desarrollo sustentable; y hablar de desarrollo sustentable en este momento, es hablar de cambio climático y de energías alternativas.

Estos son los desafíos de este siglo, las piedras basales de la continuidad

humana sobre este planeta, y de su influencia determinante sobre la de todos los demás seres vivos.

De cómo resolvamos esto (modelo de desarrollo energético y cambio climático consecuente) dependerá el resto del sistema económico, social y natural de nuestro planeta.

Si las medidas de mitigación y planes de transformación energética fracasan o son insuficientes, las demás políticas públicas actuales se volverán obsoletas frente al nuevo escenario de cambio climático excesivo.

Si bien las EFS no elaboran las normas y políticas del tema, tienen un rol fundamental en este proceso: fiscalizar y controlar que las que se establecen a nivel nacional e internacional se cumplan, de manera económica, eficiente y efectiva; y así alcanzar los resultados deseados.

En este sentido, la realización de auditorías de cooperación internacional permitirá no solo fortalecer la gestión del tema a nivel de las EFS nacionales, sino que se dispondrá de una suerte de diagnóstico regional sobre el estado de los planes de respuesta de los gobiernos de la región al respecto; pudiendo estimular incluso, mayores acciones conjuntas entre los gobiernos de la región.

Cabe destacar la importancia de establecer un Sistema de Indicadores de

Desarrollo Sustentable (más amplio que el de cambio climático) a nivel de cada nación y a escala regional, no solo para controlar el estado de situación, sino para realizar prospectivas y planes sobre las metas a alcanzar en el mediano y largo plazo. (Ver ejemplo en el Anexo)

Por último reafirmamos la importancia de utilizar las guías metodológicas que se encuentra desarrollando la INTOSAI para estos temas y la versión que para la región se encuentra elaborando el grupo de trabajo correspondiente de la COMTEMA, sobre las que se basaron las propuestas de preguntas para guiar auditorías presentadas en esta ponencia.

Enfrentar las responsabilidades comunes pero diferenciadas (entre países desarrollados y en vías de desarrollo) en la generación del cambio climático planetario, así como el hecho de estar alcanzando los límites del crecimiento frente a la capacidad de carga del ambiente en muchos ecosistemas, nos muestra por un lado que se acabó la era de la economía divorciada de la ecología y por otro que no hay manera de salvarse solo.

Es hora de integrarse y cooperar, dentro de la región como entre regiones, entre humanos y con el ambiente, por un futuro común para este planeta en el que estamos todos incluidos.

En definitiva, marchamos hacia una nueva sociedad de las energías alternativas, de bajo consumo y alta

eficiencia, con planificación sustentable de largo plazo, donde las instituciones del control de la economía, la eficiencia y la efectividad como nuestras EFS tienen un rol cada vez más relevante.

RECOMENDACIONES

- Que las EFS de la región implementen y prioricen auditorías sobre el Cambio Climático así como sobre los temas relacionados con la mitigación y adaptación al mismo: Desarrollo Energético Sustentable, Agricultura, Recursos Hídricos, Zonas Costeras, Ciencia y Tecnología.
- Que profundicen en su comprensión y preparación para abordarlas, aprovechando las herramientas y actividades relacionadas de la COMTEMA-OLACEFS y WGEA-INTOSAI.
- Se invita a todas las EFS miembros a sumarse a la Auditoría en Cooperación sobre Cambio Climático del 2010, organizada por la COMTEMA de OLACEFS y coordinada por la EFS de Brasil.

Glosario

Adaptación³

Iniciativas y medidas encaminadas a reducir la vulnerabilidad de los sistemas naturales y humanos ante los efectos rea-

les o esperados de un cambio climático. Existen diferentes tipos de adaptación; por ejemplo: preventiva y reactiva, privada y pública, y autónoma y planificada. Algunos ejemplos de adaptación son la construcción de diques fluviales o costeros, la sustitución de plantas sensibles al choque térmico por otras más resistentes, etc.

Auditoría Ambiental⁴

El término *auditoría ambiental* se usa en el contexto de una auditoría externa independiente. Las instituciones supremas de auditoría están de acuerdo en que la auditoría ambiental, en principio, no es muy diferente al enfoque de auditoría practicado por las EFS, y podría incluir todo tipo de auditorías. Para las EFS, la atención de las auditorías podría estar dedicada, por ejemplo, a la divulgación de los activos y pasivos ambientales, el cumplimiento con la legislación y las convenciones —tanto internacionales como domésticas— así como las medidas instituidas por la entidad auditada para promover la economía, la eficiencia y la efectividad.

En general, la *auditoría ambiental* también es una designación conveniente que se utiliza para describir una variedad de actividades, incluyendo las auditorías de administración, medidas de

³ IPCC, 2007: Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Equipo de redacción principal: Pachauri, R.K. y Reisinger, A. (directores de la publicación)]. IPCC, Ginebra, Suiza, 104 pág.

⁴ INTOSAI-WGEA. 2007. Evolución y Tendencias en Auditorías Ambientales. 122 pp. <http://www.environmental-auditing.org>

control gubernamental y muchas otras actividades que tienen muy poca o ninguna relación con una auditoría externa.

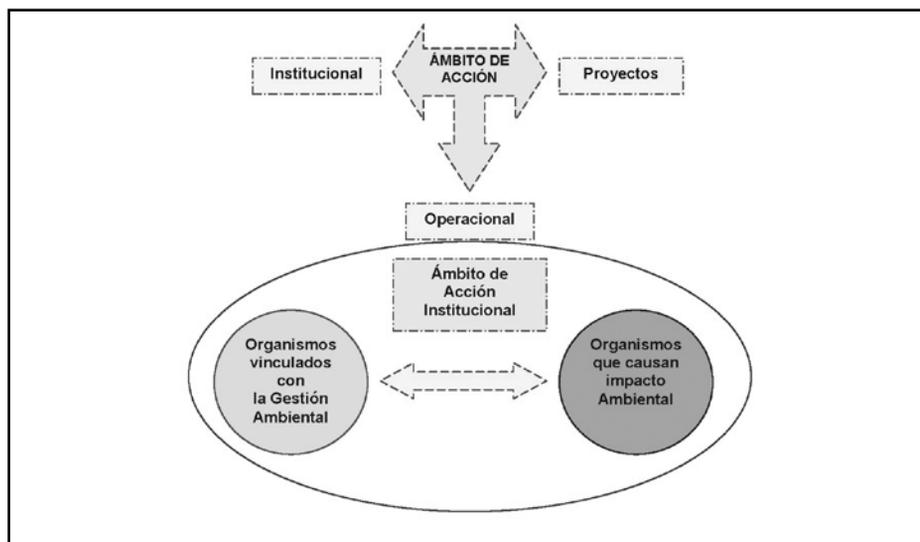
AUDITORÍA DE GESTIÓN AMBIENTAL⁵

La Auditoría o Fiscalización de la Gestión Ambiental (AFGA), es un conjunto de procedimientos aplicados para el examen de la Gestión Ambiental de las entidades sujeto de control de sus proyectos, programas, actividades obras y operaciones, incluyendo a las entidades territoriales y los particulares de tal manera que permita conceptuar sobre la eficiencia, la economía y la efectividad con que actúan, cuando manejan fondos del Estado con destinación de la gestión ambiental, el patrimonio

público y los recursos naturales y del ambiente.

En general, el control ambiental es un instrumento para la vigilancia de la prevención, corrección, uso, manejo, restauración del deterioro y protección de los recursos naturales y del ambiente el cual pretende impulsar a la administración pública para que lleve a cabo una correcta eficiente, económica y efectiva administración del patrimonio del Estado, con el propósito de garantizar el crecimiento económico, la elevación de la calidad de la vida y el bienestar social, sin que ello agote la base de recursos naturales con que se cuenta como el haber patrimonial.

Ver gráfica más abajo.



⁵ Guía Metodológica de Gestión Ambiental-Contraloría General de la República de Panamá. 2009.

CAMBIO CLIMÁTICO

Variación del estado del clima identificable (por ejemplo, mediante pruebas estadísticas) en las variaciones del valor medio y/o en la variabilidad de sus propiedades, que persiste durante largos períodos de tiempo, generalmente decenios o períodos más largos. El cambio climático puede deberse a procesos internos naturales, a forzamientos externos o a cambios antropógenos persistentes de la composición de la atmósfera o del uso de la tierra. La Convención Marco sobre el Cambio Climático (CMCC) de las Naciones Unidas, en su Artículo 1, define el cambio climático como “cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”. La CMCC diferencia, pues, entre el cambio climático atribuible a las actividades humanas que alteran la composición atmosférica y la variabilidad climática atribuible a causas naturales.

DESARROLLO SUSTENTABLE

Desarrollo que atiende las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. (Naciones Unidas – Nuestro Futuro Común)

ENERGÍA SUSTENTABLE

Provisión de energía que permita satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de cubrir sus necesidades. Una interpretación amplia de este concepto puede incluir los combustibles fósiles y la energía nuclear como fuentes de transición mientras se desarrolla la tecnología, mientras se desarrollan nuevas fuentes para ser usadas por las generaciones futuras. Una interpretación más restringida incluye sólo las fuentes de energía que no son agotables en una escala temporal relevante para la especie humana.

GASES DE EFECTO INVERNADERO (GEIs)

Gases integrantes de la atmósfera, de origen natural y antropogénico, que absorben y emiten radiación en determinadas longitudes de onda del espectro de radiación infrarroja emitido por la superficie de la Tierra, la atmósfera, y las nubes. Esta propiedad causa el efecto invernadero. El vapor de agua (H₂O), dióxido de carbono (CO₂), óxido nitroso (N₂O), metano (CH₄), y ozono (O₃) son los principales gases de efecto invernadero en la atmósfera terrestre. Además existe en la atmósfera una serie de gases de efecto invernadero totalmente producidos por el hombre, como los halocarbonos y otras sustancias que contienen cloro y bromuro, de las que se ocupa el Protocolo de Montreal. Además del CO₂, N₂O, y CH₄, el Protocolo

de Kyoto aborda otros gases de efecto invernadero, como el hexafluoruro de azufre (SF₆), los hidrofluorocarbonos (HFC), y los perfluorocarbonos (PFC).

Mitigación

Cambios y reemplazos tecnológicos que reducen el insumo de recursos y las emisiones por unidad de producción. Aunque hay varias políticas sociales, económicas y tecnológicas que reducirían las emisiones, la mitigación, referida al cambio climático, es la aplicación de políticas destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y a potenciar los sumideros.

Sumidero de GEIs

Todo proceso, actividad o mecanismo que detrae de la atmósfera un gas de efecto invernadero, un aerosol, o alguno de sus precursores.

SUSTENTABLE Y SOSTENIBLE: UNA ACLARACIÓN

En la confección de esta ponencia, se utilizó básicamente el adjetivo *sustentable* para integrar conceptos relativos al *desarrollo*; sin embargo a los fines de este documento, se consideró a los adjetivos sostenible y sustentable como sinónimos.

Ante una observación de la EFS de Panamá, pero sin ánimo de trans-

formar este foro en uno de discusión lingüística, adjuntamos el siguiente comentario.

Desde el punto de vista lingüístico o gramatical, «sostenible» y «sustentable» son de los llamados «adjetivos verbales» o «postverbales», porque derivan de sendos verbos: «sostener» y «sustentar». Pertenecen al tipo de esos adjetivos que se forman mediante el agregado a la raíz del verbo del sufijo «-able» o «-ible»: «amar», «am-able»; «temer», «tem-ible»; «corregir», «correg-ible». El sufijo «-ble», tanto en su forma «-able» como «-ible», denota la idea de «posibilidad pasiva, es decir, capacidad o aptitud para recibir la acción del verbo, según el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE).

Esto quiere decir, en este caso, que «sostenible» es lo que es «capaz de sostener o de sostenerse», y «sustentable» aquello que es «capaz de sustentar o sustentarse». Si aplicamos estas observaciones a la frase que nos ocupa, diremos que «desarrollo sostenible» es el desarrollo que puede o es capaz de sostenerse, y «desarrollo sustentable» es el que puede o es capaz de sustentarse.

Gramaticalmente el uso de ambos adjetivos como calificativos del sustantivo «desarrollo» es válido. Pero habría que definir si semánticamente, es decir, desde el punto de vista del significado, los dos son igualmente válidos, o si sólo uno de ellos puede

emplearse con propiedad. Para definir tal cosa debemos remitirnos al significado de los dos verbos. «sostener», dice el DRAE, es «sustentar, mantener firme una cosa». Tiene otras acepciones, pero ésta es la que nos interesa por ahora. En cuanto a «sustentar», el mismo DRAE lo define en su tercera acepción como «sostener una cosa para que no se caiga o se tuerza».

Como se ve, el diccionario presenta estos verbos como sinónimos casi perfectos. En efecto, «mantener firme una cosa» (sostener) equivale a «sostener una cosa para que no se caiga». Se sobreentiende que aquella cosa que debe «sostenerse» o «sustentarse» existe de antemano, es decir, que el «sostenimiento» o «sustentación» de la misma no es lo que le da origen, sino que, una vez presenta dicha cosa, de lo que se trata es de mantenerla, de sostenerla, de asegurar su continuidad. En el caso de la frase motivo de las consultas se trata de que el «desarrollo», una vez iniciado, se mantenga, se conserve, incluso que aumente o se acelere.

Visto así el asunto, forzosamente hay que concluir que, situándonos estrictamente en el terreno del lenguaje, del léxico y la semántica, los adjetivos «sostenible» y «sustentable» son sinónimos, como lo son los verbos de que derivan, y por tanto su uso es indistinto, sólo sobre la base del gusto del usuario, sin que el empleo de uno u otro obedezca a regla alguna.

Sin embargo, pudiera haber interés en establecer, dentro del ámbito científico del concepto, algún matiz semántico, alguna diferencia conceptual entre lo «sostenible» y lo «sustentable». Pero eso ya es ajeno al análisis específicamente gramatical o lingüístico.

ANEXOS

PROPUESTAS PARA AUDITORÍA CONJUNTA, BRASILIA AGOSTO-2009

Propuestas para la Auditoría Conjunta de Cambio Climático extraídas del borrador de entendimiento de Brasilia de Agosto 2009, preparada por el Grupo de Trabajo correspondiente de la COMTEMA.

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA OBJETIVO REGIONAL

Obtener información relacionada a las acciones emprendidas por los Gobiernos de la región en relación con la implementación de los compromisos relacionados con la suscripción del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

OBJETIVO GENERAL DE LA AUDITORÍA EN COOPERACIÓN

Evaluar la gestión desarrollada por los organismos y entidades gubernamentales responsables de la implementación del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Objetivos Específicos de la Auditoría en Cooperación

- a. Evaluar el cumplimiento de los compromisos asumidos en la implementación de políticas, planes, programas y acciones gubernamentales desarrolladas por el país en relación con el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- b. Determinar si el gobierno desarrolló estrategias y planes de mitigación apropiados para cumplir sus compromisos, y el grado de avance de los mismos.
- c. Determinar si el gobierno desarrolló estrategias y planes de adaptación sobre la base de evaluación de las vulnerabilidades a los impactos del Cambio Climático y si éste puso en práctica los mismos en respuesta a los riesgos evaluados.

ALCANCE

- a. Evaluación del cumplimiento del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (objetivo específico a).
- b. Evaluación selectiva de la gestión realizada por las diversas agencias gubernamentales en relación a las estrategias de mitigación y

adaptación previstas en el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (objetivos específicos b y c).

Observando la normativa de cada EFS, se propone como período auditable, desde el momento de entrada en vigencia del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en cada país participante, hasta el 31-12-2009; sin perjuicio de evaluar las actividades anteriores o posteriores, si el caso lo amerita.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN (LDI)

Objetivo Específico A: cumplimiento de los compromisos asumidos en la implementación de políticas, planes, programas y acciones en relación con el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Objetivo Específico B: estrategias de mitigación apropiadas o planes para cumplir sus compromisos, y el grado de avance de dichas estrategias.

Objetivo Específico C: estrategias de adaptación sobre la base de evaluación de las vulnerabilidades a los impactos del cambio climático y si el gobierno puso en práctica las mismas en respuesta a los riesgos evaluados.



Objetivo Específico A: Cumplimiento de los compromisos asumidos en la implementación de políticas, planes, programas y acciones en relación con el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático			
LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN PRINCIPAL (*)	LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN SECUNDARIA	CRITERIOS (FUENTE)- POR CADA PAÍS	ENTIDAD SUJETO DE CONTROL – POR CADA PAÍS
	¿SE HAN ELABORADO, ACTUALIZADO Y PUBLICADO PERIÓDICAMENTE, INVENTARIOS NACIONALES DE LAS EMISIONES ANTROPÓGENAS?		
	¿EL GOBIERNO DESARROLLÓ UNA POLÍTICA / PLAN / ESTRATEGIA SOBRE ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO; Y SE HAN FORMULADO, APLICADO, PUBLICADO Y ACTUALIZADO REGULARMENTE?		
	¿SE HAN PROMOVIDO Y DESARROLLADO PROCESOS QUE CONTROLÉN, REDUZCAN Y EVITEN LAS EMISIONES ANTROPÓGENAS EN LOS SECTORES PERTINENTES?		
DETERMINAR COMPROMISOS IMPLEMENTADOS (ART. 4, INCISO 1)	¿SE HAN TOMADO EN CONSIDERACIÓN LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS?		
	¿SE HA PROMOVIDO Y APOYADO LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA, TÉCNICA, SOCIOECONÓMICA Y DE OTRA ÍNDOLE, LA OBSERVACIÓN SISTEMÁTICA Y EL ESTABLECIMIENTO DE INFORMACIÓN RELACIONADA CON LAS CAUSAS Y EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO?		
	¿SE HAN DESARROLLADO Y PROMOVIDO PROGRAMAS DE EDUCACIÓN, CAPACITACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN DE LA POBLACIÓN RESPECTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO?		
TRANSMISIÓN DE INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA APLICACIÓN (ART. 12)	¿SE HA COMUNICADO Y CON QUE PERIODICIDAD, A LA CONFERENCIA DE LAS PARTES: INVENTARIOS, MEDIDAS ADOPTADAS Y CUALQUIER INFORMACIÓN PERTINENTE A CAMBIO CLIMÁTICO?		

GOBERNANZA	¿Los papeles y responsabilidades asignados a las agencias gubernamentales están claros y documentados?		
	Las agencias siguen los papeles y responsabilidades a ellas designados? Si no, ¿por qué? ¿Cuáles son las causas? (por ejemplo, ¿hay capacidad y recursos?)		
	¿El gobierno ha supervisado de forma efectiva a las instituciones y protagonistas responsables?		
	¿Los esfuerzos de mitigación y adaptación están coordinados por el gobierno a fin de garantizar que ellos sean articulados y complementarios?		

Objetivo Específico B: Estrategias de mitigación apropiadas o planes para cumplir sus compromisos, y el grado de avance de dichas estrategias			
Líneas de Investigación Principal	Líneas de Investigación Secundaria	Criterios (fuente)- por cada país	Entidad sujeto de control – por cada país
	¿Existen planes o estrategias para reducción de emisiones de GEI? ¿En cuál nivel – regional, nacional o sectorial?		
	¿Existen planes o estrategias para gestión sostenible para la conservación de sumideros de GEI? ¿En cuál nivel – regional, nacional o sectorial?		
	¿Los planes o estrategias establecen metas de reducción específicas, mensurables, alcanzables, relevantes y con plazo establecido?		
	¿Los planes o estrategias establecen metas de gestión sostenible para conservación de sumideros específicas, mensurables, alcanzables, relevantes y con plazo establecido?		



	¿Los mecanismos de Kyoto son usados de forma suplementaria para las acciones internas?		
	¿El gobierno ha implementado mecanismos de seguimiento y medición de su desempeño en la reducción de emisiones de GEI?		
Promover la reducción de emisiones de GEI y la gestión sostenible para la conservación y preservación, según proceda, de los sumideros de los GEI	¿El gobierno ha implementado mecanismos de seguimiento para los gastos e ingresos en la gestión sostenible para la conservación de sumideros?		
	¿El gobierno ha implementado mecanismos de seguimiento para los gastos e ingresos en la reducción de emisiones de GEI?		
	¿El gobierno ha implementado mecanismos de seguimiento para los gastos e ingresos en la gestión sostenible para la conservación de sumideros?		
	¿Los esfuerzos de mitigación son coordinados para garantizar que ellos sean articulados y complementarios?		
	¿Cuáles son los instrumentos de política pública más importantes aplicados para la reducción de emisiones de GEI?		
	¿Cuáles son los instrumentos de política pública más importantes aplicados para la gestión sostenible para la conservación de sumideros?		
	¿Los resultados esperados para los instrumentos específicos de reducción de emisiones de GEI están siendo alcanzados?		
	¿Los resultados esperados para los instrumentos específicos de gestión sostenible para la conservación de sumideros están siendo alcanzados?		

Objetivo Específico C: Estrategias de adaptación sobre la base de evaluación de las vulnerabilidades a los impactos del cambio climático y si el gobierno puso en práctica las mismas en respuesta a los riesgos evaluados			
LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Principal	LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Secundaria	CRITERIOS (FUENTE)- POR cada país	ENTIDAD SUJETO DE CONTROL – POR cada país
	¿El gobierno produjo una evaluación coherente y comprensiva del riesgo del país? ¿Fue suficientemente divulgada?		
	¿Qué compromisos adoptó el gobierno con relación a la adaptación al cambio climático?		
	¿La política/ plan/ estrategia incluye todas las vulnerabilidades y riesgos identificados? ¿Ella aborda las consecuencias adversas no intencionales?		
Cooperar en los preparativos para la adaptación a los impactos del cambio climático; desarrollar planes apropiados e integrados para la ordenación de las zonas costeras, los recursos hídricos y la agricultura, y para la protección y rehabilitación de las zonas afectadas por la sequía y la desertificación, así como por las inundaciones	¿El gobierno identificó e implementó instrumentos de política relevantes de adaptación al cambio climático?		
	¿El gobierno ha implementado mecanismos de seguimiento para los gastos e ingresos en adaptación al cambio climático?		
	¿El gobierno ha evaluado / monitorizado el desempeño?		

	¿El GOBIERNO HA INFORMADO REGULARMENTE Y DE FORMA TRANSPARENTE EL DESEMPEÑO?		
	¿El GOBIERNO HA EVALUADO/MONITORIZADO LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA ESPECÍFICOS?		

Tipo de Auditoría PROPUESTA

Por las características del ámbito de intervención, por la cantidad y variedad de aspectos a evaluar, por la importancia del trabajo de fiscalización, entre otros; proponemos que la Auditoría en Cooperación que se lleve a cabo sea la siguiente:

Tipo de Auditoría:

Auditoría COORDINADA

Definición: Cualquier forma de cooperación intermedia entre las auditorías conjunta y concurrente. En una auditoría coordinada, en principio, las EFS participantes coordinan o armonizan en alguna medida sus enfoques de auditoría, que pueden ser diferentes. Puede tratarse de una auditoría conjunta con reportes separados, pero más comúnmente, es una auditoría concurrente con un informe de auditoría conjunto adicional a los reportes nacionales individuales.

Equipo: Equipo de auditoría nacional por cada EFS participante.

Enfoque de auditoría: Coordinados o armonizados en algún grado, pero pueden ser diferentes entre EFS.

Informes: Reportes nacionales, conforme a su normativa por cada EFS y un Informe Internacional conjunto que reúna los resultados alcanzados por todas las EFS, a efectos de poder tener una visión integral de la situación de Cambio Climático en la región, desde el punto de vista del Control Gubernamental.

EXPERIENCIAS EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

INFORMES DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Año 2006

Relevamiento en la Secretaría de Energía, Subsecretaría de Energía Eléctrica sobre Propuestas y Estrategias destinadas al uso racional de la energía eléctrica en el período 2000-2006.

Se analizaron los Programas de eficiencia energética y energías renovables en funcionamiento:

- Proyecto Energías Renovables en Mercados Rurales Dispersos (PERMER).
- Programa de Ahorro y Eficiencia Energética (PAyEE).

- Subprograma de Ahorro y Eficiencia Energética en Edificios Públicos (PAyEEEP).
- Subprograma de Calidad de Artefactos Energéticos (PROCAE).
- Proyecto Incremento de la Eficiencia Energética y Productiva en las PyME Argentinas (Proyecto PIEEP).
- Programa de Uso Racional de la Energía (PURE).

RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Informe Completo:

http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2007/2007_160.pdf

Año 2007

Informe de auditoría de gestión ambiental en la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable sobre Gestión en materia de programas nacionales y acciones implementados en el marco del Convenio de Cambio Climático.

Período auditado: 2004 hasta agosto de 2006.

RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Ficha-Resumen:

http://www.agn.gov.ar/informes/fichas/f_122_07_05_04.pdf

Informe Completo:

http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2007/2007_122.PDF

MARCO NORMATIVO

Ley 24.295 Aprobación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático; Ley 25.438 Aprobación del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

En 1993, la República Argentina aprobó por Ley N° 24.295 la CMNUCC. Nueve años después, el Decreto N° 2213/02 designa como Autoridad de Aplicación de dicha ley a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. Los compromisos asumidos se refieren principalmente a:

- Elaborar y actualizar periódicamente inventarios nacionales de emisiones de todos los gases con efecto invernadero (GEIs).
- Formular y aplicar programas nacionales orientados a mitigar y facilitar la adaptación al cambio climático.
- Promover la gestión sostenible y la conservación de los sumideros de GEIs (biomasa, bosques, océanos y otros ecosistemas terrestres, costeros y marinos).
- Tomar en cuenta las consideraciones relativas al cambio climático en las políticas sociales, económicas y ambientales a fin de reducir los efectos adversos de los proyectos o medidas emprendidos para mitigar el cambio climático o adaptarse a él.
- Promover la educación, la capacitación y la sensibilización del público

respecto del cambio climático, estimulando una amplia participación en ese proceso, incluyendo la de las ONGs.

OTRAS NORMAS RELACIONADAS:

- Ley 25.675 Ley General del Ambiente.
- Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 822/98 Creación de la Oficina Argentina de Implementación Conjunta.
- Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1070/05 Creación del Fondo Argentino del Carbono.
- Resolución SRNyDS N° 849/99 Reglamento de funcionamiento del Comité Ejecutivo de la Oficina Argentina de Implementación Conjunta (OAIC).
- Resolución SDSyPA N° 31/00 Promoción de la creación de Oficinas Provinciales de Enlace en Cambio Climático.
- Resolución de la ex SDSyPA N° 252/01 Aprueba las Normas de Procedimiento para la Gestión de Proyectos ante la OAIC.
- Resolución SDSyPA N° 1076/01 Creación del Programa Nacional de Biocombustibles.
- Resolución SDSyPA N° 1125/01 Creación del Programa Nacional sobre Impactos del Cambio Climático.
- Resolución SAyDS N° 345/02 Aprueba el formato para la presentación de proyectos MDL ante la OAMDL.
- Resolución SAyDS N° 435/02 Creación del Registro de Instituciones Evaluadoras en el ámbito de la Oficina Argentina del Mecanismo para un Desarrollo Limpio.
- Resolución N° 56/2003 Creación de la Unidad de Cambio Climático.
- Resolución N° 579/03 Designación del Presidente del Comité Ejecutivo de la Oficina Argentina del Mecanismo para un Desarrollo Limpio.
- Resolución SAyDS N° 825/04 Aprobación de las Normas de Procedimiento para la evaluación de proyectos presentados ante la Oficina Argentina del Mecanismo para un Desarrollo Limpio.
- Resolución SAyDS N° 239/04 Aprobación del Mecanismo de Consulta Previa.
- Resolución SAyDS N° 736/04 Creación en el ámbito de la Unidad de Cambio Climático de la Comisión de Enlace con Organizaciones de la sociedad civil.
- Resolución SAyDS N° 240/05 Identificación de la Oficina Argentina del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (OAMDL – Decreto N° 822/98).
- Resolución SAyDS N° 248/05 Creación del Programa Nacional de Escenarios Climáticos.
- Resolución SAyDS N° 512/06 Creación en el ámbito de la Unidad de Cambio Climático de la Comisión para el Estudio del Cambio Climático en la Antártica e Islas del Atlántico Sur.
- Disposición SDSyPA N° 166/01 Creación del Programa Nacional de Energías y Combustibles Alternativos.

- Disposición SDSyPA N° 168/01 Aprobación del Servicio de evaluación técnica de los proyectos presentados a la OAMD.L.
- Disposición SDSyPA N° 169/01 Aprobación de las Normas de Procedimiento para la Gestión de Proyectos presentados a la OAMD.L.

INDICADORES DE DESARROLLO SUSTENTABLE

Se adjuntan a modo de referencia los Indicadores de Desarrollo Sustentable utilizados por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, de la República de Argentina.

Indicadores de Desarrollo Sustentable
Subsistema Social
01- Porcentaje de población que vive por debajo de la línea de pobreza
02- Porcentaje de población que vive por debajo de la línea de indigencia
03- Porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas
04- Tasa de mortalidad infantil y de menores de 5 años
05- Tasa de mortalidad materna
06- Esperanza de vida al nacer
07- Porcentaje de población afiliada a sistemas de salud
08- Tasa de egreso de la Educación General Básica
09- Porcentaje de la población de 20 años y más con secundario completo
10- Porcentaje de la población entre 18 y 24 años que no trabaja ni estudia
11- Coeficiente de Gini de distribución de ingresos (tasa de desigualdad)
12- Tasa de crecimiento demográfico
13- Tasa de dependencia demográfica
Subsistema Ambiental
14- Superficie de bosque nativo (millones hectáreas)
15- Reservas declaradas comprobadas más 50% de las reservas probables de hidrocarburos: 1) petróleo; 2) gas (miles de millones de m3)
16- Disponibilidad hídrica superficial por cuenca
17- Porcentaje de la superficie cubierta de bosques
18- Porcentaje de hectáreas erosionadas, por tipo de erosión
19- Evolución de 1) biomasa reproductiva y 2) biomasa reproductiva límite mínimo (miles Tn, Merluza stock sur)
20- Participación de fuentes renovables en la Oferta Total de Energía Primaria
21- Relación anual entre reservas y producción de hidrocarburos: 1) petróleo y 2) gas (años de disponibilidad)

Subsistema Económico
22-Producto Interno Bruto por persona (miles de pesos de 1993)
23-Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (porcentaje)
24-Participación de los tres sectores en Producto Interno Bruto: 1) primario, 2) secundario y 3) terciario
25-Participación de las inversiones en el Producto Interno Bruto
26-Resultado fiscal como porcentaje del Producto Interno Bruto (ingreso/egreso como %PIB)
27-Tasa de empleo
28-Índice de precios al consumidor
Subsistema Institucional
29-Acceso a la información pública
30-Evolución de las Organizaciones de la Sociedad Civil (nº de organizaciones)
31-Actuaciones ante la Defensoría del Pueblo de la Nación cada 100.000 habitantes
32-Participación electoral
33-Cantidad de diarios y periódicos vendidos cada 100.000 habitantes
34-Infraestructura e industrias culturales
Interrelación Nacional-Global
35-Consumo de clorofluorocarbonados (Tn)
36-Emissiones totales gases efecto invernadero (miles Tn eq CO ₂)
37-Apertura comercial (export /import como %PIB)
38-Variación de exportaciones industriales según potencial contaminante (% gral)
38.1-Variación de importaciones industriales según potencial contaminante (% gral)
De lo Económico a lo Ambiental
39-Generación de residuos sólidos urbanos (Kg / habit x día)
40-Consumo aparente de fertilizantes (millones Tn)
41-Volumen comercializado de plaguicidas
42-Cambios de uso de la tierra implantada (%)
42.1 Variación porcentual en el uso de la tierra agrícola en los principales cultivos (%)

43-Variación del volumen físico de la producción industrial según potencial contaminante (% gral)
DE lo AMBIENTAL A lo ECONÓMICO
44-Participación de fuentes renovables de energía en la generación eléctrica total. (%)
45-Producción de madera industrial (Millones m3)
46-Producción de leña
DE lo AMBIENTAL A lo SOCIAL
47-Porcentaje de la población en hogares con acceso a agua segura de red pública
48-Porcentaje de la población en hogares con acceso a desagües cloacales
49-Tasa de notificación cada 100.000 habitantes: Diarrea menores de 5 años
50-Tasa de notificación cada 100.000 habitantes: enfermedades tipo Influenza
DE lo SOCIAL A lo ECONÓMICO
51-Porcentaje de hogares residentes en viviendas deficitarias en condición de tenencia irregular
DE lo ECONÓMICO A lo SOCIAL
52-Tasa de desocupación
53-Tasa de abandono escolar según porcentaje de alumnos vulnerables por escuela
54-Porcentaje de aciertos en lengua y matemática según porcentaje de alumnos vulnerables por escuela
DE lo INSTITUCIONAL A lo ECONÓMICO
55-Empresas con certificaciones ISO 14.001
56-Recursos humanos dedicados a la investigación y desarrollo
DE lo ECONÓMICO A lo INSTITUCIONAL
57-Gastos en investigación y desarrollo en relación al Producto Interno Bruto
DE lo INSTITUCIONAL A lo SOCIAL
58-Gasto público social
59-Evolución de la población penitenciaria



DE lo SOCIAL A lo INSTITUCIONAL
--

60-Hechos delictivos cada 100.000 habitantes
--

DE lo INSTITUCIONAL A lo AMBIENTAL

61-Gasto público en ambiente y saneamiento
--

62-Áreas terrestres protegidas como porcentaje del total
--

63-Relación entre captura máxima permisible y desembarques (permitido/capturado)
--

INTENSIDADES o EFICIENCIAS

64-Intensidad energética

65-Emisiones gases efecto invernadero en relación al Producto Interno Bruto (milesTn/mill\$)
--

65.1. Emisiones de dióxido de carbono por Mwh generado (Kg/Mwh)

66-Disponibilidad hídrica superficial por persona y por cuenca
--

67-Consumo final de energía per capita (GJ/habitante)

EXPERIENCIAS EN LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL

Año	2009
Tipo de INFORME	Auditoría de Gestión
Objetivos	<p>Auditoría Agropecuaria – auditoría operacional con el objetivo de evaluar si las acciones de la Administración Pública Federal para adaptar el área agropecuaria a los casos de cambios climáticos están siendo efectivas.</p> <p>Auditoría de Recursos Hídricos – auditoría de carácter operacional con el objetivo de evaluar en qué medida las acciones del gobierno, dirigidas a la seguridad hídrica en el Semiárido brasileño, toman en cuenta el panorama de cambios climáticos.</p> <p>Auditoría Forestal - el objetivo del trabajo fue evaluar la actuación del Gobierno Federal frente a la mitigación de las emisiones de gases del efecto invernadero para la región de la Amazonia Legal.</p> <p>Auditoría de Zonas Costeras – la auditoría trató de evaluar las acciones destinadas a las zonas costeras, frente a la amenaza de elevación del nivel de los océanos en un panorama de cambios climáticos.</p>
Alcance	El trabajo fue de alcance nacional, teniendo en cuenta que se evaluaron las políticas públicas federales.
Principales Resultados	<p>Como resultado fueron propuestas algunas medidas a los gestores, de las cuales, destacamos las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que se establezca una directriz para las acciones de adaptación del sector agropecuario a los cambios del clima, debiendo ser sumada al Plan Nacional sobre Cambios del Clima.



Principales Resultados

- Que se busque imprimir mayor efectividad al desempeño de la coordinación y a la integración de las acciones gubernamentales dirigidas al enfrentamiento de los cambios del clima.
- Que se incentiven la realización de investigaciones teniendo en mente el desarrollo de escenarios de cambios climáticos para la región semiárida brasileña.
- Que se estimulen la implementación de infraestructura y los servicios relacionados con las acciones de saneamiento básico.
- Que se incentive la utilización de las líneas de crédito dirigidas a la preservación y recuperación forestal, disponibilizando y divulgando tecnología, capacitación y apoyo técnico.
- Que se incentive la adopción de líneas de crédito verdes, aumentando las acciones de divulgación y de capacitación técnica.
- Que se elabore un cronograma con acciones, responsables y recursos para la implementación del PNMC.
- Que se elabore un plan de acción con el objetivo de implementar las medidas prioritarias, definiendo asignaciones y responsabilidades para las comisiones y órganos relativos al tema, especialmente lo que se refiere a la implementación de sistema permanente de monitorización de variables oceánicas.
- Que se incorporen a la Agenda Ambiental Portuaria discusiones sobre la necesidad de adaptación del sector portuario a los impactos de los cambios climáticos.

EXPERIENCIAS EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

SUGERENCIA RESPECTO AL CONTENIDO

Observación: Las demás observaciones están en cada punto que consideramos prudente comentar.

Deseamos manifestar que el término DESARROLLO SUSTENTABLE en nuestro país quiere decir que se puede demostrar, evidenciar, que se puede comprobar su veracidad y que se puede defender y ratificar.

No obstante, para nosotros el término que aplica es DESARROLLO SOSTENIBLE, pues se utiliza comúnmente y que quiere decir: que es razonable, llevadero, que va acorde con las necesidades propias de cada uno y contribuye a mejorar la calidad de vida de las comunidades en presente y en el futuro.

De igual forma: El Desarrollo Sostenible, paradójicamente, aspira a desarrollar estrategias y políticas que respondan a cinco requisitos amplios, a saber: Integración de la conservación y el desarrollo. Satisfacción de las “necesidades básicas” humanas. Logros de equidad y justicia social. Provisión para la auto-determinación social y la diversidad cultural humana y geográfica.

MARCO LEGAL

En el caso de la República de Panamá se han aprobado varios documentos que nos van a ayudar a encarar los

graves problemas ambientales y aprovechar las oportunidades en relación a los bondades que nos da la naturaleza.

- Ley 41 de 1998, Ley General del Ambiente en su artículo No.3 indica que el Órgano Ejecutivo le corresponderá aprobar, con la asesoría del Consejo Nacional del Ambiente, la estrategia, principios y lineamientos de la Política Nacional del Ambiente, como parte de las políticas públicas para el desarrollo económico y social del país.
- El 26 de febrero de 2007, se aprueba la Política Nacional de Cambio Climático, sus principios, objetivos y líneas de Acción a través del Decreto Ejecutivo No. 35.
- El 16 de octubre de 2008, el Consejo Nacional del Ambiente: aprueba la Estrategia Nacional del Ambiente: Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible 2008-2012 a través de la Resolución No.001-08.
- Recientemente el 23 de enero de 2009 se emite la Resolución de Gabinete No.2 , que aprueba la Estrategia Nacional del Ambiente denominada Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible 2008-2012, (...) “que contiene los medios, métodos, estructuras y lineamientos que demanda su implementación, así como el papel que corresponde en ella a la sociedad civil, al sector empresarial y al Estado, para conservación, uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y ambientales del país”.

EXPERIENCIAS EN LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

Año	2009
Tipo de Informe	Examen Especial de gestión a la Secretaría del Ambiente (SEAM) sobre el cumplimiento del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto, Programa Nacional de Cambio Climático, correspondiente al período 2005 – 2008.
ObjETIVOS	Verificar las acciones encaradas por la SEAM, específicamente del Programa Nacional de Cambio Climático (PNCC) en cuanto al cumplimiento del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto.
ALCANCE	<p>El Examen Especial al Programa Nacional de Cambio Climático ha comprendido la verificación de su gestión en relación al Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y al Protocolo de Kyoto, correspondiente al período 2005-2008.</p> <p>Las líneas de investigación seguidas por esta auditoría fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los compromisos asumidos por Paraguay con la firma y ratificación del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto. • Las actividades realizadas para el cumplimiento de los compromisos contraídos con la firma y ratificación del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto. • El funcionamiento del Programa Nacional de Cambio Climático (PNCC) de la SEAM.
PRINCIPALES RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • El Paraguay no ha realizado el pago correspondiente por la firma y ratificación del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto. • La SEAM no ha plasmado, a la fecha, en un documento nacional, cuales son los compromisos o actividades que el Paraguay se compromete cumplir y realizar dentro del marco de las Leyes N°s 251/93 “Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático” y 1447/99 “Protocolo de Kyoto”, en base a las limitaciones del Estado.

<p>PRINCIPALES RESULTADOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No se ha implementado la Política Nacional de Cambio Climático. • La Oficina Nacional de Cambio Climático no posee un documento en el que se defina la estrategia de Reducción de emisiones de gases de efecto invernadero mediante la deforestación evitada, de las formas de implementación de la misma, incluyendo mecanismos de financiación de las propuestas, en forma conjunta con la Oficina Nacional de Cambio Climático en base a los principios de la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. • La SEAM no cuenta con un presupuesto asignado al Programa Nacional de Cambio Climático dentro de su estructura presupuestaria, ni ha realizado las gestiones pertinentes para la inclusión del PNCC en su presupuesto hasta la fecha de la realización de esta auditoría. • No existe una formalización de la documentación respaldatorio de las actividades realizadas por el PNCC. Las documentaciones presentadas no sustentan suficientemente las tareas ejecutadas en los años 2005, 2006, 2007 y 2008, presentando, en su caso, discrepancias en cuanto a la fecha de realización de las mismas.
--------------------------------------	--

SUGERENCIAS SOBRE EL TEMA

El cambio climático constituye uno de los problemas ambientales de mayor trascendencia en la actualidad, cuyos impactos son transversales. Este fenómeno afectaría sectores vulnerables como la ganadería, agricultura y la actividad forestal, perjudicando significativamente a las economías basadas principalmente en la producción derivada de estos sectores, como es el caso del Paraguay. Por lo tanto, las EFS deberían dar énfasis en realizar auditorías en cuanto a cómo los gobiernos internalizan y transversalizan la problemática

del cambio climático en las políticas de los mencionados sectores de acuerdo a las medidas de mitigación y adaptación identificadas y consideradas como prioritarias por el país.

MARCO LEGAL DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

En el Paraguay el marco legal relacionado al Cambio Climático se encuentra constituido por:

- Ley N° 251/93 “Que aprueba el Convenio sobre Cambio Climático adoptado durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el

Medio Ambiente y Desarrollo – La Cumbre para la Tierra - celebrado en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil”.

- Ley N° 1447/99 “Que ratifica el Protocolo de Kyoto sobre Cambios Climáticos”.
- Ley N° 1561/00 “Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente”.
- Decreto N° 14943/01 “Por el cual se implementa el Programa Nacional de Cambio Climático”.

Otras normativas relacionadas al tema, pero de menor rango regulan: procedimientos para la presentación de proyectos de Mecanismo de Desarrollo Limpio en Paraguay y la Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero mediante la deforestación evitada.

RESUMEN DE EXPERIENCIA EN LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY EN AUDITORÍA SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO

Año 2009

La Contraloría General de la República del Paraguay ha realizado un Examen Especial a la Secretaría del Ambiente (SEAM) sobre el cumplimiento del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto, Programa Nacional de Cambio Climático, correspondiente al período 2005–2008.

La auditoría realizada a la Secretaría del Ambiente (SEAM), autoridad nacional de aplicación del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto, analizó los compromisos asumidos por Paraguay con la firma y ratificación del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto; las actividades realizadas para el cumplimiento de los compromisos contraídos con la firma y ratificación del Convenio y el Protocolo; y el funcionamiento del Programa Nacional de Cambio Climático (PNCC) de la SEAM.

Las principales conclusiones del Examen especial realizado por la EFS del Paraguay son:

1. El Paraguay como país parte del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto adeuda las cuotas correspondientes por la firma y ratificación de los acuerdos internacionales señalados.
2. La SEAM no ha plasmado hasta la fecha en un documento nacional las directrices que sirvan de guía en el que se determinen las prioridades y actividades a ser encaradas por el país en materia de Cambio Climático con miras a cumplir los compromisos asumidos por el país como miembro del Convenio sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto. En este

contexto, la SEAM no ha definido, elaborado ni implementado una Política Nacional de Cambio Climático como lo establece el decreto por el cual se crea el Programa Nacional de Cambio Climático.

3. La Comisión Nacional de Cambio Climático como integrante del Programa Nacional de Cambio Climático no ha cumplido a cabalidad con las funciones que le fuera encomendadas en el Decreto N° 14943/01 por el cual se crea el Programa Nacional de Cambio Climático, y citadas a continuación:
 - Definir, supervisar y evaluar la Política Nacional sobre Cambio Climático.
 - Participar en el nombramiento del Director Nacional de Cambio Climático.
 - Auditar la gestión de la Oficina Nacional de Cambio Climático y;
 - Aprobar la memoria y balance anual de la Oficina Nacional de Cambio Climático.

Tampoco ha cumplido con la tarea de realizar la evaluación previa de las actividades de los proyectos en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio.

4. La Comisión Nacional de Cambio Climático no ha documentado las decisiones, consultas y resoluciones realizadas en las sesiones relativas al Cambio Climático y

que afecten al Programa Nacional de Cambio Climático. En tanto que las actas de las reuniones ordinarias y extraordinarias de la Comisión presentadas por el Programa Nacional de Cambio Climático carecen de los datos mínimos necesarios para identificar los temas tratados en las sesiones, los miembros asistentes y el resultado de las mismas.

5. La SEAM no posee documentación del nombramiento de todos los miembros integrantes de la Comisión Nacional de Cambio Climático.
6. La Oficina Nacional de Cambio Climático ha sido administrado por coordinadores nacionales nombrados por el Secretario del Ambiente sin acuerdo de la Comisión Nacional de Cambio Climático, en contravención a lo establecido por el Decreto N° 14943/01 en que se indica que debe ser administrado por un Director Nacional con unas funciones establecidas y el nombramiento debe ser con el consentimiento de la Comisión. En este sentido, las resoluciones de nombramiento del Coordinador del PNCC no se establece que el mismo asumirá las funciones del Director Nacional.
7. La SEAM no ha conformado los miembros del Comité Asesor de Reducción de Emisiones de

Gases de Efecto Invernadero mediante la deforestación evitada, ni lo ha implementado. Además no ha definido la estrategia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero mediante la deforestación evitada, las formas de implementación de la misma, incluyendo mecanismos de financiación de las propuestas, en forma conjunta con la Oficina Nacional de Cambio Climático en base a los principios de la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

8. El Programa Nacional de Cambio Climático de la SEAM no posee un presupuesto asignado y la SEAM no ha accionado en el período auditado para que dicho programa obtenga una asignación diferenciada en su presupuesto.
9. Esta auditoría ha observado que los fondos donados por los organismos internacionales de cooperación para el cumplimiento de los compromisos asumidos por Paraguay mediante la realización de proyectos relacionados al Cambio Climático no han ingresado al Presupuesto de la SEAM. La donación asciende a US\$ 662.000.
10. La Oficina Nacional de Mecanismo de Desarrollo Limpio no posee documentos suficientes

que certifiquen las tareas de promoción de proyectos productivos bajo manejo sostenible, no emite certificaciones de reducciones en base a proyectos aprobados, ni ha realizado actividades de fomento a la participación amplia de entidades públicas y privadas en actividades de reducción de emisiones. Tampoco ha analizado el potencial de reducción de Gases de Efecto Invernadero (GEI) fuera del protocolo de Kyoto.

11. Las actividades realizadas en el seno del Programa Nacional de Cambio Climático no poseen documentación suficiente que avale y certifique que las mismas fueron en principio llevadas a cabo.

Esta auditoría concluye que la gestión de la unidad dependiente de la Presidencia de la República denominada Secretaría de Ambiente (SEAM) en su rol de autoridad de aplicación del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto, y unidad ejecutora del Programa Nacional de Cambio Climático mediante su Oficina Nacional de Cambio Climático, su Comisión Nacional de Cambio Climático y su Oficina Nacional de Mecanismo de Desarrollo Limpio ha sido irregular en cuanto a su desempeño en dar cumplimiento a los compromisos asumidos por el Paraguay en la firma y ratificación de los mencionados acuerdos internacionales. Septiembre de 2009.

COLABORACIÓN TÉCNICA DE LA EFS DE EL SALVADOR

Sobre la fecha de cierre de recepción de colaboraciones técnicas se recibió la propuesta de la EFS de El Salvador, que se adjunta a continuación.

1. ¿Tiene alguna sugerencia con respecto a la metodología sugerida en la Propuesta Inicial de Ponencia Base?

a. Consideramos que una vez que se haya expuesto la Ponencia el día del evento, se debe dar oportunidad a que los representantes de las EFS participantes, amplíen algunos aspectos de importancia sobre la información y experiencias, que hayan enviado para incorporar a la referida Ponencia Base.

2. ¿Tiene alguna otra sugerencia con respecto al contenido de la Propuesta Inicial de Ponencia Base?

De conformidad a la estructura sugerida, consideramos se deben hacer adiciones al contenido de la Ponencia Base, de la siguiente manera:

LOS INFORMES DEL IPCC (INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE)

Iniciar este apartado con un párrafo que describa brevemente que es

IPCC, cuál es su finalidad y quiénes lo conforman.

Cuando se citan los informes de IPCC, incluir la fecha de elaboración o presentación de éstos, para contextualizar en el tiempo las conclusiones de cada informe.

ALGUNOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN AMÉRICA LATINA

Será de gran importancia incluir en la Ponencia Base, el detalle de algunos impactos ambientales, que se asocien al Cambio Climático y que sean conocidos y documentados por los países de la Región. (Deshielo de glaciares, mayor incidencia de enfermedades tropicales en países del cono sur, etc.).

ESFUERZOS DE LOS GOBIERNOS DE LA REGIÓN – MARCO NORMATIVO VIGENTE

Se sugiere incluir en este apartado, el detalle de esfuerzos que algunos países de la región, han realizado para la implementación de estrategias para enfrentar y mitigar los efectos negativos del cambio climático a través de la normativa correspondiente. Los esfuerzos de los países normalmente se centran en la celebración de convenios, protocolos o líneas de acción, que posteriormente deben dar origen a normativas nacionales y la creación de organismos o comisiones especializadas en los temas. En este punto

le citamos algunos esfuerzos de la República de El Salvador, en relación al tema abordado.

Se ha participado en los siguientes convenios:

1. Convención de Viena para la protección de la Capa de Ozono. Publicado en D. O. No. 230, Tomo 317, de fecha 14 de diciembre de 1992.
2. Protocolo de Montreal relativo a la capa de Ozono. Publicado en D. O. No. 230, Tomo 317, de fecha 14 de diciembre de 1992.
3. Convenio Regional sobre Cambios Climáticos. Publicado en D. O. No. 154, Tomo 324, de fecha 23 de agosto de 1994.
4. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Publicado en D. O. No. 157, Tomo 328, de fecha 28 de agosto de 1995.
5. Convención de Viena para la protección de la Capa de Ozono. Publicado en D. O. No. 55, Tomo 326, de fecha 20 de marzo de 1995. (Nueva Publicación).
6. Protocolo de Montreal relativo a la capa de Ozono. (Acta Final). Publicado en D. O. No. 55, Tomo 326, de fecha 20 de marzo de 1995.
7. Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la contaminación por Hidrocarburos, 1990. Publicado en D. O. No. 28, Tomo 334, de fecha 12 de febrero de 1997.
8. Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Publicado en D. O. No. 192, Tomo 341, de fecha 15 de octubre de 1998.
9. Enmienda al Protocolo de Montreal relativo a la capa de Ozono. (1997). Publicado en D. O. No. 180, Tomo 348, de fecha 27 de septiembre de 2000.
10. Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes. Suscrito el 30 de julio de 2001.
11. Convenio sobre la Diversidad Biológica y Recomendaciones del Informe de la Comisión Mundial de Represas, Montreal del 12 al 16 de marzo del 2001.

Adicionalmente se ha creado en El Salvador la normativa siguiente:

1. Ley del Medio Ambiente y su Reglamento General.
2. Reglamento Especial sobre el Control de las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono.
3. Reglamento Especial de Normas Técnicas de Calidad Ambiental, Capítulo III Calidad del Aire, Secciones I, II y III relativas a Emisiones por Fuentes Fijas o Estacionarias, Fuentes Móviles y Calidad de los Combustibles.
4. Reglamento Especial sobre el Manejo Integral de los Desechos Sólidos.

5. NSO 13.11.02:01 Norma Salvadoreña Obligatoria sobre Emisiones Atmosféricas, Fuentes Fijas.
6. NSO 13.11.03:01 Norma Salvadoreña Obligatoria sobre Emisiones Atmosféricas, Fuentes Móviles.

ESTADO DE LOS RECURSOS ENERGÉTICOS EN AMÉRICA LATINA – RECURSOS ESTRATÉGICOS

Sugerimos incluir un detalle de los principales recursos con que cuenta la región Latinoamericana, que de hecho la convierten en la región más rica y diversa del planeta. Posteriormente, enfatizar la importancia de algunos recursos de la zona, que representan Recursos Estratégicos y de ahí la importancia de velar por su conservación y adecuado uso, papel que también corresponde a las EFS de cada país.

ESFUERZOS DE LOS GOBIERNOS DE LA REGIÓN – MARCO NORMATIVO VIGENTE

Se sugiere incluir en este apartado, el detalle de esfuerzos que algunos países de la región, han realizado para normar la investigación, explotación, uso y aprovechamiento de los Recursos Energéticos y promover el desarrollo energético sustentable. Los esfuerzos de los países normalmente se centran en la celebración de convenios, protocolos o líneas de acción, que posteriormente deben dar origen a normativas nacionales y la creación de organismos o comisiones especializadas en los temas.

En este punto citamos algunos esfuerzos de la República de El Salvador, en relación al tema abordado:

1. Convención Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales. Publicado en D. O. No. 155. Tomo 324, de fecha 24 de agosto de 1994.

Adicionalmente se ha creado en El Salvador el instrumento siguiente:

1. Política energética, gobierno de El Salvador, mayo 2007.

Además se cuenta con una Institución Gubernamental de carácter autónomo que es la responsable de la producción de la energía Hidroeléctrica y Geotérmica en el país, con Leyes propias en la materia.

DESAFÍOS DE LAS EFS EN RELACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE EN LA REGIÓN

Citar los desafíos que a criterio de COMTEMA, enfrentan las EFS de la Región para realizar auditorías ambientales relacionadas con estos temas. Algunos desafíos ya han sido considerados por el WGEA en investigaciones previas, sobre auditoría ambiental.

Se podría presentar alguna sugerencia o guía para conducir auditorías relativas al Cambio Climático. Incluir ideas para determinar el

alcance y el enfoque de las auditorías. Además incluir el material que ya existe en la Propuesta Inicial de Ponencia Base, en relación con “Algunas preguntas de Auditoría”.

DISEÑO DE AUDITORÍAS EN TEMAS RELATIVOS AL DESARROLLO ENERGÉTICO SUSTENTABLE ENFOQUE Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA – ALGUNAS PREGUNTAS DE AUDITORÍA

Se podría presentar alguna sugerencia o guía para conducir auditorías relativas al Desarrollo Energético Sustentable. Incluir ideas para determinar el alcance y el enfoque de las auditorías. Además incluir el material que ya existe en la Propuesta Inicial de Ponencia Base, en relación con “Algunas preguntas de Auditoría”.

AUDITORÍAS CONJUNTAS Y EN COOPERACIÓN

En este apartado se puede exponer a las EFS, la conveniencia de aspectos importantes para abordar los desafíos del Cambio Climático y el Desarrollo Energético Sustentable, desde la perspectiva de las Auditorías Conjuntas y en Cooperación. Citar algunos ejemplos significativos en otras regiones y las experiencias o planes para nuestra región.

ALGUNAS EXPERIENCIAS EN LA REGIÓN

Citar y describir algunas experiencias en la región, sobre auditorías u otro tipo de informes realizados sobre cambio climático y/o energía sustentable. Esta información será recopilada en las guías que para tal efecto se han hecho llegar a las EFS.

En este punto es oportuno citar que, aunque la Corte de Cuentas de El Salvador, no ha realizado auditorías u otro tipo de informes exclusivamente sobre cambio climático y/o desarrollo energético, actualmente se desarrollan tres auditorías relacionadas con ambos temas, como son:

1. EXAMEN ESPECIAL A LA GESTIÓN AMBIENTAL EFECTUADA POR EL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, OFICINA DE PLANIFICACIÓN DEL AREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR, ASÍ COMO LAS MUNICIPALIDADES DE SAN SALVADOR, DEPARTAMENTO DEL MISMO NOMBRE, ANTIGUO CUSCATLÁN Y SANTA TECLA, DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD, EN EL MANEJO, USO Y FUNCIONAMIENTO DE LA ZONA PROTECTORA DEL SUELO Y RESERVA FORESTAL, UBICADA EN EL INMUEBLE DENOMINA-

DO EL ESPINO, JURISDICCIÓN DE ANTIGUO CUSCATLÁN, DE CONFORMIDAD AL DECRETO LEGISLATIVO No. 432 DEL 14 DE ENERO DE 1993, EN EL PERÍODO DEL 01 DE MAYO DE 2006 AL 30 DE ABRIL DE 2009.

Con este examen se está evaluando la actuación de diferentes entes del gobierno central y municipal, en relación al uso y conservación de un inmueble ubicado en los alrededores del municipio de San Salvador, con una extensión de 815 manzanas, conformado por un bosque cafetalero y que goza de categoría de protección, según Decreto Legislativo 432 de 1993. En las Conclusiones y Recomendaciones del Informe, se hará énfasis en la importancia de la zona para la recarga acuífera y para la captura de gases de efecto invernadero.

2. EXAMEN ESPECIAL DE GESTIÓN AMBIENTAL Y FINANCIERA AL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES Y OTRAS ENTIDADES RELACIONADAS EN LO CONCERNIENTE A LOS DESECHOS PELIGROSOS DE TOXAFENO ABANDONADOS EN EL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL, DEPARTAMENTO DEL MISMO NOMBRE, POR EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE EL 1 DE ENERO DEL 2005 Y EL 31 DE MAYO DEL 2009.

En este examen se evalúa la actuación de diferentes organismos del gobierno central y municipal en relación a la gestión riesgo, salubridad, prevención, manejo y disposición final de 94 barriles que contienen Toxafeno y que fueron abandonados por una empresa privada en la región oriental del país. En los procedimientos de auditoría se evaluará primordialmente la modalidad de disposición final de los tóxicos, ya que éstos serán incinerados con el consecuente riesgo de liberación a la atmosfera de emisiones y gases de efecto invernadero.

3. EXAMEN ESPECIAL DE GESTIÓN AMBIENTAL A LA COMISIÓN EJECUTIVA HIDROELÉCTRICA DEL RÍO LEMPA Y OTRAS ENTIDADES RELACIONADAS, CON EL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE LA PRESA HIDROELÉCTRICA "EL CHAPARRAL", UBICADA EN EL DEPARTAMENTO DE SAN MIGUEL, CORRESPONDIENTE AL PERÍODO DEL 01 DE ENERO DEL 2005 AL 31 DE AGOSTO DEL 2009.

En este examen se evalúa la actuación de varios organismos del gobierno central, especialmente del Ministerio de Medio Ambiente y de la Empresa Autónoma responsable de la construcción y funcionamiento de la Presa Hidroeléctrica, en relación a las

medidas ambientales que se deben realizar para evitar la generación de gases de efecto invernadero en el embalse de la presa. Los procedimientos de auditoría se centrarán básicamente en el examen al Programa de Manejo Ambiental y la realización de las medidas de mitigación necesarias para este tipo de proyectos, establecidas en el Estudio de Impacto Ambiental.

CONCLUSIONES:

El material que ya forma parte de la Propuesta Inicial de Ponencia Base, está adecuado al contenido actual de la misma, por lo tanto, si se considera modificar el contenido del documento, deberá en alguna medida, modificar o fortalecer las conclusiones del documento.

GUÍA PARA LA REDACCIÓN DE COLABORACIONES TÉCNICAS

En el marco del la XIX Asamblea General de OLACEFS a realizarse en Asunción, Paraguay, los días 5 al 10 de Octubre de 2009, la Auditoría General de la Nación de Argentina presentará

la ponencia base para el tema: *Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable: Los Desafíos del Cambio Climático y el Desarrollo Energético para la EFS de la Región.*

Con el fin de facilitar la presentación de Colaboraciones Técnicas de los países asistentes, se ha elaborado la presente guía. Las Contribuciones Técnicas son de carácter voluntario. La información contenida en las mismas servirá como insumo para la elaboración de la Ponencia Base.

En caso de que su EFS esté interesada en presentar una Colaboración Técnica sobre este tema, por favor, sírvase completar el siguiente formulario y remitirlo antes del 04 de Septiembre de 2009 a la presidencia de la COMTEMA:

Dr. Oscar Lamberto
Presidente de la COMTEMA
Auditoría General de la Nación
(AGN)
Rep. Argentina
OLAMBERTO@agn.gov.ar

Por favor, facilite la información de contacto del funcionario o funcionarios que completen este formulario.

Nombre de la EFS	
País	
Representante	
Cargo	
Correo electrónico	
Teléfono	
Fax	

4. ¿Ha realizado su EFS auditorías u otro tipo de informes sobre cambio climático y/o energía sustentable?

Sí ()

No ()

En caso afirmativo, sírvase completar la siguiente ficha por cada informe.

Año	
Tipo de informe	
Objetivos	
Alcance	
Principales resultados	

5. ¿Tiene alguna sugerencia con respecto a la metodología sugerida en la Propuesta Inicial de Ponencia Base?

6. ¿Tiene alguna otra sugerencia con respecto al contenido de la Propuesta Inicial de Ponencia Base?

ACRÓNIMOS

CER	Certified Emission Reductions (Certificados de Reducción de Emisiones)
CFC	Compuestos CloroFluoroCarbonados, prohibidos por el protocolo de Montreal, debido a que destruyen la capa de ozono
CLRTAP	Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution (Convención sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Larga Distancia)
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
COMTEMA	Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente de la OLACEFS
EFS	Entidad Fiscalizadora Superior
ERU	Emission Reduction Units (Unidades de Reducción de Emisiones)
GEIs	Gases de Efecto Invernadero
HFC	HidroFluoroCarburos
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores)
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change (Panel intergubernamental sobre Cambio Climático)
LULUCF2	Land Use, Land Use Change and Forestry (Uso del Suelo, cambios en el Uso del Suelo y Silvicultura)
MDL	Mecanismos de Desarrollo Limpio
MTD	Mejores Técnicas Disponibles
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PK	Protocolo de Kyoto
SAYDS	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable - República Argentina
SF6	Hexafluoruro de Azufre
SIDSA	Sistema de Indicadores de Desarrollo Sustentable - República Argentina
UCA	Unidades de Cantidad Atribuida
UDA	Unidades De Absorción
WGEA	Working Group on Environmental Audit de INTOSAI (Grupo de Trabajo sobre Auditoría Ambiental)
WSSD	World Summit on Sustainable Development (Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo 2002)



República Dominicana: UN Modelo de CONTROL INTERNO*

Daniel Omar Caamaño y Ramón Sarante
Contraloría General de la República Dominicana

RESUMEN EJECUTIVO

La crisis que afecta a la mayoría de las economías del mundo ha revelado el efecto pernicioso de la desregulación extrema que dejó al capital financiero obrar según la lógica de la rentabilidad incontrolada. El resultado ha sido una recesión mundial solo comparable -en ocasiones negativamente- con la Gran Depresión de 1929. La naturaleza sistémica de la crisis, que ha afectado con mayor fuerza a las grandes economías mundiales, propulsó la búsqueda de modalidades de control de los mercados caracterizadas por una mayor intervención de los Estados y gobiernos. Las decisiones de los grandes bloques económicos, como el G-20, tienden a cohesionar políticas globales que impidan en el futuro la

repetición de operaciones amparadas en una casi absoluta discrecionalidad de los agentes económicos.

Esta experiencia no solo compete al campo estrictamente económico, sino que también importa en términos de políticas de gestión interna de los gobiernos. Grosso modo, replantea la eficacia de los sistemas de control que deben salvaguardar el uso de los recursos públicos. Al adoptar claramente dos sistemas diferenciados de control, el externo y el interno. La República Dominicana ha desarrollado un grado de eficacia fundamentado no solo en el corpus jurídico, sino también en la integración de tecnologías informáticas que reducen de manera significativa la discrecionalidad del auditor responsable de la evaluación del control previo. Ambos aspectos

* Trabajo ganador del primer puesto en el XII Concurso Anual de Investigación "Omar Lynch" 2009, de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

combinados son los que se proponen como modelo de control reproducible en otros contextos socio-políticos.

CONTEXTO

La crisis financiera cuyos efectos comenzaron a sentirse hace dos años con la debacle de las hipotecas de alto riesgo (*subprime*) en los Estados Unidos y continuó poco después con la caída de las bolsas y la quiebra de los más importantes bancos del sistema financiero mundial, ha provocado una nueva y crítica mirada sobre el funcionamiento de los mercados financieros y, particularmente, sobre las consecuencias de la laxitud regulatoria que se apoderó del sistema global.

De naturaleza sistémica, en la crisis actual confluyen numerosos factores discutidos con amplitud y en numerosos foros tanto por la academia como por los responsables de las economías mundiales, particularmente los bancos centrales, por lo que, a los efectos de este trabajo, es innecesario volver sobre ellos. Sin embargo queremos destacar uno que es de nuestro particular

interés: el papel de la relajación de la normativa regulatoria que caracterizó al período previo al estallido de la crisis. La gran mayoría de los análisis coinciden en destacar la desregulación de los mercados financieros como factor relevante en el desencadenamiento y profundidad de la crisis, lo que ha inducido a la adopción de medidas que constituyen el reverso de las prácticas que le dieron origen: ahora, los gobiernos —tanto individualmente como en bloque—propugnan regulaciones estrictas que buscan reducir al mínimo los riesgos futuros del mercado financiero formal y eliminan el llamado sistema sombra constituido por intermediarios cuya discrecionalidad en el riesgo precipitó la debacle¹. Como lo señala Ignacio Cabeza del Salvador en su artículo *Reflexiones sobre la crisis económica y el papel de la auditoría pública*², entre las causas destacadas de la crisis está la decisión de excluir de los balances de las entidades financieras determinadas operaciones de riesgo mediante el subterfugio de crear otras entidades no sujetas a los controles de la matriz; la ausencia o fallos en

¹ Hoy no parece haber dudas sustantivas sobre la responsabilidad de los gestores del control en las crisis de la macroeconomía. Los escándalos que precedieron a la actual crisis financiera global (casos de grandes corporaciones como la Enron, dieron lugar en los Estados Unidos a la adopción de normas como la Ley Sarbanes-Oxley, que estableció la obligación de incluir en la memoria financiera anual de las compañías la opinión de la dirección sobre la corrección del control interno. Ver <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c107:H.R.3763.ENR:%20>.

² En Auditoría Pública, Revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo, No. 47, Abril 2009 <http://www.auditoriapublica.com/revistas/47/pg27-45.pdf>.

la regulación y supervisión por las autoridades gubernamentales o institucionales del mercado financiero, y la creatividad contable y legal para registrar fuera del balance de las entidades financieras las operaciones realizadas.

Los devastadores efectos de esta liberalización extrema de los mercados financieros, consonante con la mundialización de la economía, ha impulsado a los principales líderes y bloques económicos mundiales a una nueva interpretación del papel de los gobiernos en el control y fiscalización del sistema financiero. En ese contexto, y en su reunión de abril de este año en Washington, el llamado Grupo-20 propuso la creación del Consejo de Estabilidad Financiera (CEF), un organismo de regulación global que deberá colaborar con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en la prevención del riesgo, el rediseño de los sistemas de regulación nacionales; la extensión del control a todas las instituciones, instrumentos y mercados; el mejoramiento de la calidad, cantidad y consistencia del capital financiero del sistema bancario internacional; el establecimiento de medidas de sanción contra los paraísos fiscales, y la ampliación de las normas de revisión de las agencias de calificación crediticia. En términos prácticos, se elimina la discrecionalidad que, hasta hace apenas año y medio, se benefició

de opciones políticas en economía favorables a la progresiva anulación de las regulaciones.

Los devastadores efectos de esta liberalización extrema de los mercados financieros, consonante con la mundialización de la economía, ha impulsado a los principales líderes y bloques económicos mundiales a una nueva interpretación del papel de los gobiernos en el control y fiscalización del sistema financiero.

Laura Kodres y Aditya Narain, funcionarias del Fondo Monetario Internacional, además de corroborar esta interpretación de la crisis, remarcan en el artículo *Qué medidas adoptar*³ la importancia primordial de “reforzar la capacidad y voluntad de los supervisores de hacer cumplir la normativa de forma oportuna y creíble”, agregando a seguidas que “el rediseño de las normas no será eficaz a menos que mejore su aplicación, lo cual a su vez exigirá garantizar la independencia operativa y la idoneidad de los recursos de que disponen los organismos de supervisión”.

³ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2009/03/pdf/kodres.pdf>.

La preocupación por la eficacia del control está estrechamente vinculada al grado de democratización y modernización de las sociedades. En América Latina, la irrupción de una activa sociedad civil ha modificado la relación Estado-sociedad y propulsado la apertura de la administración pública al escrutinio ciudadano

Si bien las consecuencias más marcadas de esta crisis -particularmente en las economías desarrolladas- han sido el aumento del desempleo, la restricción del gasto, el empobrecimiento de considerables núcleos de población y una desaceleración de la actividad productiva que ha terminado en recesión, ha tenido también una traducción que desborda la economía. En opinión de algunos estudiosos, la crisis ha devuelto al Estado un papel que fue perdiendo de manera progresiva durante las

últimas dos décadas: el de gestor de niveles más aceptables de equidad social, sin que ello implique una vuelta al modelo estatista e interventor que se prolongó en el mundo Occidental hasta casi finalizar el siglo XX⁴.

Una extrapolación de lo acontecido en el sistema financiero global a la realidad administrativa de los países hace pensar en la eficacia de los sistemas de control del gasto público, un viejo debate teórico que aun no se zanja -y posiblemente no lo hará nunca- en provecho de un modelo único de gestión. En términos generales, sin embargo, las presiones de la mundialización sobre los países y las cada vez más complejas relaciones bilaterales y multilaterales, han puesto sobre el tapete con nuevos énfasis la necesidad de iniciativas de administración pública que respondan tanto a las exigencias internas como a la extraterritorialidad de las reglas y condiciones de la cooperación internacional. Pero también han actuado como catalizadores el desarrollo tecnológico y social de los países, que se expresa con fuerza, aunque de manera asimétrica, desde la segunda

⁴ En el artículo: *La crisis financiera mundial: causas y respuesta política*, publicado en el sitio web del Real Instituto Elcano, de Madrid, Federico Steinberg afirma respecto a las repercusiones políticas de la crisis global, lo siguiente: "Aunque la crisis no supondrá la debacle del capitalismo, el Estado recuperará legitimidad y poder en relación al mercado y el modelo liberal anglosajón perderá parte de su atractivo e influencia, especialmente en favor de los modelos de inspiración europea con mayor regulación e intervención pública". Ver completo en <http://www.realinstitutoelcano.org/>.

mitad del siglo XX, concretándose en nuevas leyes e instituciones que hacen a la administración pública más abierta, transparente y accesible a las demandas de la ciudadanía. Este contexto no menoscaba, sino que más bien subraya, la soberanía de los países para adoptar una determinada forma de control en lugar de otra. No obstante, la tendencia parece ser el pasaje del control anterior o previo a un control posterior, con el reforzamiento notable del control interno. Las razones de estos cambios en el modelo de gestión se vinculan de manera fundamental con el progresivo ensanchamiento y complejidad de la administración pública y su consecuente delegación de funciones, y el recurso a prestadores externos de servicios en ámbitos que afectan el presupuesto del país.

En todo caso, y dado que el control cumple un papel regulador de las actividades financieras del Estado, su naturaleza previa o posterior comporta finalidades similares: el control previo impide la comisión de la infracción antes de que afecte los fondos públicos; el control posterior procura la sanción del acto irregular y, por su naturaleza, tiene un efecto preventivo desde el punto de vista de la ética administrativa. En todo caso, las ventajas o desventajas de cada uno de estos modelos de gestión están determinadas, de manera primordial, por el andamiaje jurídico y normativo que los sustenta.

La preocupación por la eficacia del control está estrechamente vinculada al grado de democratización y modernización de las sociedades. En América Latina, la irrupción de una activa sociedad civil ha modificado la relación Estado-sociedad y propulsado la apertura de la administración pública al escrutinio ciudadano. De ahí que sea preocupación de los gobiernos refinar los mecanismos de control del gasto público como garantía del mejor uso de los recursos y de prevención de actos irregulares que afecten el patrimonio común. *La Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización* recoge este acuerdo en el párrafo cuarto del preámbulo, en el cual afirma que: “Que los objetivos específicos de la fiscalización, a saber, la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información, tanto a los poderes públicos como al país, mediante la publicación de informes objetivos, son necesarios para la estabilidad y el desarrollo de los Estados, en el sentido de los postulados de las Naciones Unidas”.

Más recientemente, el 20º Simposio UN/INTOSAI, celebrado del 11 al 13 de febrero de 2009 en Viena, Austria, incluyó en las recomendaciones del documento conclusivo la necesidad de que los países miembros hagan concordar sus respectivos

marcos constitucionales con las declaraciones de México⁵ y Lima para garantizar, entre otras finalidades, amplias competencias de auditoría y un acceso irrestricto a la información mediante la publicación abierta de sus informes; la independencia orgánica y financiera que fortalezca la confianza de la ciudadanía en la capacidad de los organismos de control para luchar contra la corrupción, el fraude y la mala gestión⁶.

Las claridades teórico-conceptuales no eliminan, sin embargo, los riesgos implícitos en todo sistema de control. De factura humana, tiene limitaciones derivadas tanto de la calidad de la elección del modelo como de errores, intencionales o no, en su aplicación; o incluso de los vacíos del marco jurídico que lo sustenta. En un mundo sacudido por los efectos de la crisis financiera mundial fruto, como señalamos más arriba, de las malas prácticas de fiscalización y de la desregulación progresiva de los mercados, el control interno adquiere una particular relevancia. La pregunta pertinente es si las prácticas hasta ahora vigentes, inscritas en la dinámica mundialista de la economía, el derecho, la política y la cultura, pueden seguir obedeciendo a modelos que, aun mejorados, parten de una percepción espacio-temporal que

privilegia, conforme especialistas, una tendencia al control externo y posterior, o si por el contrario, y tanto en el espacio nacional como en el transnacional, el control debe basar su efectividad y su eficacia en una cadena de controles sucesivos que además de complementarse, se retroalimenten.

En ese contexto problemático, el sistema *sui géneris* de control en la República Dominicana adquiere una calidad que podría servir de modelo en lo que aporta desde el punto de vista jurídico y normativo, pero también en las innovaciones fiscalizadoras que basadas en el aprovechamiento óptimo de las tecnologías aplicadas a la auditoría, han sido adoptadas por la Contraloría General de la República, órgano regulador del Sistema Nacional de Control Interno, para reducir la discrecionalidad de los auditores responsables de verificar el cumplimiento del control previo inserto en el control interno.

METODOLOGÍA, OBJETIVOS Y ALCANCES

METODOLOGÍA

Dada la naturaleza de este estudio, la metodología utilizada combinó la investigación bibliográfica, la entrevista a responsables y la observación de

⁵ Sobre independencia de las EFS. <http://www.intosai.org/blueline/upload/issai-10mexikodekls.pdf>.

⁶ <http://www.intosai.org/blueline/upload/sympconcl1602s.pdf>.

los participantes en los procesos del *Programa Transparencia y Control* de la Contraloría General de la República.

En un primer momento, se estudiaron las leyes que sirven de soporte al Sistema Nacional de Control, específicamente la 10-04 de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, y la 10-07 que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República, y el Decreto 491-07 que aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley 10-07 y el *Programa Transparencia y Control* ejecutado por la CGR, así como las leyes particulares que contribuyen al reforzamiento del sistema de control en la experiencia de la República Dominicana y que son citadas en el cuerpo del trabajo.

También se revisó bibliografía extranjera sobre el tema, poniéndose especial interés en los documentos producidos por las entidades internacionales que agrupan a las organizaciones fiscalizadoras superiores, particularmente la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) y la Organización Internacional de Organizaciones Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés).

En un segundo momento se realizaron entrevistas en profundidad a

los directores de área de la CGR y a tres directores de las Unidades de Auditoría Interna sobre la aplicación del *Programa Transparencia y Control*.

Por último, participamos en una demostración *in situ* de aspectos relevantes del programa, para verificar la calidad de su aplicación y recibir información sobre sus componentes técnicos.

ObjETIVOS

El objetivo general de esta investigación es establecer las ventajas del sistema de control de la República Dominicana sobre otros modelos basados en el control posterior o *ex post*.

Sus objetivos específicos se relacionan con:

- Describir la calidad modélica del sistema de control de la República Dominicana.
- Presentar la experiencia del Sistema Nacional de Control Interno, del cual es órgano rector la Contraloría General de la República.
- Presentar el componente tecnológico del *Programa Transparencia y Control* como modelo de uso de los avances de la tecnología adecuados a los marcos nacionales y como herramienta de fortalecimiento del control interno.

ALCANCES Y APLICABILIDAD

No siendo una investigación sobre temas coyunturales o específicos, sus alcances están dados por la coherencia atribuible a la presentación de la calidad modélica del Sistema de Control Interno dominicano y de las ventajas que de él derivan en circunstancias en que los presupuestos de control validados universalmente han sido cuestionados por la crisis financiera internacional. La aplicabilidad de este modelo tiene implicaciones constitucionales y jurídicas que afectarían sensiblemente el andamiaje legal que sustenta a otros modelos de control, por lo cual no puede hablarse de aplicabilidad *strictus sensu*.

De modo más restringido, sin embargo, la presentación del componente tecnológico del *Programa Transparencia y Control*, cuya adopción también se enmarca en las particularidades dominicanas, ofrece posibilidades de replicación por otros organismos de fiscalización superior que no interfieren con los marcos legales vigentes en otras experiencias.

MARCO HISTÓRICO DEL CONTROL EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

El sistema de control dominicano tiene su origen jurídico en la Ley No. 42 del 12 de junio de 1845, que crea la Contaduría General como una dependencia de la Secretaría de Estado de Hacienda y Comercio con la función de “Examinar, verificar, arreglar y centralizar todas las cuentas de la Tesorería General”. Un año después, 7 de mayo de 1846, es derogada por la Ley 75 que amplía las funciones del Administrador e Inspector General y del Consejo Administrativo, integrado por servidores públicos y encabezado por el Presidente de la República. Sin embargo, esta modificación debió ser enmendada a su vez por la Ley 114 del 2 de julio de 1847 con el objetivo de ampliar las competencias del Contador General.

Medio siglo después, el 10 de abril de 1897, la Resolución No. 9 crea el Departamento Examinador de Cuentas, responsable de inspeccionar las cuentas del Estado, a cargo de los oficiales de la Oficina de Asuntos Insulares (Bureau of Insular Affairs), bajo la dirección del Departamento de Guerra de los Estados Unidos de América⁷. Pero no

⁷ Los antecedentes de esta Resolución guardan una notable similitud con lo que ha acontecido en los mercados financieros mundiales en este siglo XXI. Ampliamente documentada por los historiadores dominicanos y algunos extranjeros, lo que condujo a la fiscalización de las finanzas públicas dominicanas por los Estados Unidos —y posteriormente al control de las Aduanas y, en 1916, a la primera intervención militar— fue el endeudamiento masivo y corrupto del último (1889-99) de los tres gobiernos de Ulises Heureaux con bancos europeos y el posterior traspaso de esta deuda a acreedores estadounidenses.

será hasta 1920 cuando se establece por primera vez la diferencia entre tesorero y auditor. La Orden Ejecutiva No. 563 del 20 de noviembre de ese año, distribuye las funciones del Contador General entre ambos cargos. El 3 de mayo de 1929 se promulga la Ley No.1114 de Contabilidad General que da origen a la Oficina de Contabilidad General, independiente de los departamentos administrativos bajo el control y dirección de un Contralor General de la República Dominicana.

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

El 9 de agosto de 1954 se promulga la Ley 3894 de Contabilidad, que será modificada en sus artículos 1 y 2 por la Ley No. 54 del 13 de noviembre de 1970, modificaciones que sustituyen a la antigua Contraloría y Auditoría de la República por la Contraloría General de la República como una dependencia directa del Poder Ejecutivo y la pone a cargo de la contabilidad general del Estado. Todos los demás artículos de la Ley permanecieron invariables durante 53 años. La dinámica de los procesos sociales, incluida la democratización

del Estado, que trajo aparejada la exigencia ciudadana de transparencia en el manejo de los recursos públicos, y la mayor horizontalidad en la relación Estado-sociedad, hicieron inadecuadas las normas contables de la Ley 3894, pensadas para una sociedad que había dejado de existir.

Un primer paso en la dirección de la reforma de la administración financiera del Estado fue la promulgación de la Ley 126-01, del 27 de julio de 2001, que crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, bajo la dependencia de la Secretaría de Estado de Finanzas (hoy Hacienda), teniendo entre sus objetivos separar el registro y la administración de la contabilidad del control interno. En enero de ese mismo año había sido emitido el Decreto 121 que crea las Unidades de Auditoría Gubernamental como paso previo a la descentralización de las actividades de control ejercidas por la Contraloría General de la República. Otra decisión relevante fue la promulgación de la Ley 10-04 de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, del 20 de enero de 2004, que derogó la Ley 130 de la Cámara de Cuentas datada en 1942, considerada obsoleta, limitada e ineficaz por el legislador. Esta ley instituye también el Sistema Nacional de Control y Auditoría que, conforme el Art. 5, “comprende el conjunto de principios, normas y procedimientos que regulan el control interno institucional y el control externo de la gestión de quienes administran o reciben recursos

públicos en entidades sujetas al ámbito de acción de esta ley, con el propósito de lograr el uso ético, eficiente, eficaz y económico de tales recursos y, además, con el debido cuidado del ambiente”.

En el Art. 7, la Ley 10-04 jerarquiza y define los componentes del Sistema Nacional de Control y Auditoría, atribuyendo en su numeral 1) a la Cámara de Cuentas, la rectoría del control externo⁸ y, en el numeral 2), la del control interno⁹ a la Contraloría General de la República. Se delimitan así los ámbitos de acción respectivos y se resuelve la

superposición de funciones vigentes hasta la promulgación de la ley. Ambos se complementan con el control legislativo, ejercido en base a los informes presentados por la Cámara de Cuentas, y con el control social, ejercido como derecho y obligación de la sociedad civil de contribuir con la Cámara de Cuentas y la Contraloría General de la República y con cualquier otro organismo responsable de la prevención e investigación de la corrupción.

Este proceso de reformas, que incluyó la aprobación de numerosas leyes conexas¹⁰ a las precitadas, des-

⁸ El numeral 1 de este artículo dice textualmente: “El control externo. Éste consiste en el examen profesional, objetivo, independiente, sistemático y selectivo de evidencias, efectuado con posterioridad a la actuación o gestión de los administradores públicos, de las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, sujetas a esta ley. Corresponde a la Cámara de Cuentas la rectoría de este control”.

⁹ “Éste consiste en el conjunto de planes, estrategias, sistemas, normas y procedimientos establecidos para proteger los recursos públicos, alcanzar sus objetivos con ética, eficiencia, eficacia, economía y debido cuidado del ambiente, y asegurar el cumplimiento de las normativas vigentes y la confiabilidad en la información gerencial, así como facilitar la transparente rendición de cuentas de los servidores públicos. Este control está a cargo de la Contraloría General de la República y de sus unidades de auditoría interna, dentro del ámbito de su competencia.

¹⁰ Decreto 490-07 Reglamento de Compras y Contratación de Bienes, Servicios y Obras; Ley No. 449-06 que modifica Ley 340-06 sobre Contratación Pública de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones y su modificación; Ley No. 449-06 que modifica Ley 340-06 sobre Contratación Pública de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones y su modificación; Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones; Decreto No.63-06 (Decreto Puente); Controles Internos de Cada Área; Decreto 9 y 10, Establecimiento del SIGEF; Decreto 121-01 Crea Unidades Auditoría Interna; Decreto 262-98 y 406-01 Reglamenta Compra Bienes y Servicios; Decreto 538-03, Unificación de Nómina y Nombramiento Personal; Decreto 614-01, Programación y Ejecución Trimestral; Ley 3893 de Tesorería Nacional; Ley 3894 de la Contraloría General de la República; Ley 105, Contrataciones y Construcciones; Ley 120-01, Código de Ética del Servidor Público; Ley Orgánica de Presupuesto No. 531; Manual de Normas y Procedimientos para Revisión de Libramientos; Normas Básicas de Control Interno Dec. 405-04; Normas de Auditoría Interna; Normas Para Cierre Presupuestario del Año; Procedimiento de Control de Recursos Externos; Procedimiento de Control de Recursos Extrapresupuestarios; Reglamento Fondos en Avances y Reponibles. Para consultar los textos íntegros de estas leyes, reglamentos, normas, procedimientos, manuales, etcétera, ver <http://www.contraloria.gov.do/>.

embocó en la promulgación de la Ley 10-07, del 30 de agosto de 2007, que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y establece como órgano rector a la Contraloría General de la República. Por efectos de esta Ley, la Contraloría pasa a ser responsable de dictar las disposiciones, normas, políticas y directrices de control interno cuyo acatamiento es obligatorio porque prevalecen sobre las puedan existir en los organismos que caen en el ámbito de aplicación de la nueva normativa legal, es decir, el Gobierno Central, las instituciones descentralizadas y autónomas, las instituciones públicas de la Seguridad Social, las empresas públicas con participación estatal mayoritaria y los ayuntamientos de los municipios y del Distrito Nacional.

Por primera vez en la legislación sobre la materia, la Ley 10-07 incorpora, en su artículo 10, el concepto de control social como interrelación de la “fiscalización y participación ciudadana en defensa del gasto público en programas de impacto social y comunitario y en procura del adecuado manejo de los recursos públicos (...)” y el Sistema Nacional de Control Interno.

Cabe destacar que al fundarse en la Cámara de Cuentas y en la Contraloría General de la República, el Sistema Nacional de Control dominicano difiere de manera fundamental de los modelos adoptados por el resto de los países y que los especialistas dividen en dos grandes bloques:

- El europeo, basado en tribunales o cortes de cuentas que operan de manera colegiada y sus magistrados son inamovibles, pero que son dependientes del parlamento.
- El estadounidense, basado en Auditorías o Contralorías generales, con una dirección unipersonal.

A contracorriente de ambos modelos, coincidentes en la aplicación del control externo ex post, el aplicado en la República Dominicana conjuga el control interno, a través de los mecanismos previstos por el Sistema Nacional de Control Interno y ejecutados por su órgano rector, la Contraloría General de la República, con el control externo ejercido por la Cámara de Cuentas.

Aunque aparentemente más complejo, el modelo dominicano ofrece mayores posibilidades de eficacia en la función previsor del acto administrativo irregular y simplifica la tarea del control externo al proveer información confiable sobre el manejo de los recursos públicos en las entidades que caen en el ámbito jurisdiccional de la Contraloría General de la República, a saber:

1. El Gobierno Central.
2. Las instituciones descentralizadas y autónoma.
3. Las instituciones públicas de la Seguridad Social.
4. Las empresas públicas con participación estatal mayoritaria.

5. Los ayuntamientos de los municipios y del Distrito Nacional.

Las potestades de la Contraloría General de la República abarcan también a las sociedades o empresas en cuyo capital el Estado tenga participación minoritaria; las personas físicas o jurídicas privadas y las organizaciones no gubernamentales que recauden, reciban o administren, a cualquier título, fondos o recursos públicos, o se beneficien de exenciones o cualquier otro privilegio, o presten servicios públicos no sujetos a la libre competencia. De conformidad con la Ley 10-07, todas estas entidades deben cumplir su propio proceso de control interno teniendo como referencia la ley y las normas dictadas por la Contraloría General de la República, a la que deberán rendir cuenta en la forma en que ésta lo determine. También están bajo la rectoría de la Contraloría General de la República, y con independencia de sus propias leyes, la Superintendencia de Bancos, reguladora del sector financiero, y el Banco Central.

Como se constata, la Ley 10-07 no solo amplía el número de instituciones del Estado que caen bajo el poder fiscalizador de la Contraloría General de la República, sino que cambia radicalmente la visión de entidad vinculada casi exclusiva-

mente a operaciones contables y de auditoría a que la constreñía la Ley 3894 de Contabilidad. A partir de su conversión en órgano rector del Sistema Nacional de Control Interno, la Contraloría General de la República adquiere funciones que le permiten afinar sus mecanismos fiscalizadores y que pueden agruparse, *grosso modo*, en tres tipos: fiscalización; capacitación y coordinación interinstitucional¹¹.

Sin desmedro de la relevancia de los otros dos tipos de atribuciones, relevamos las que concretan de manera expresa la función fiscalizadora del órgano rector del control interno, y que están contenidas en el numeral 2 del Artículo 14, a saber:

2. *Inspeccionar y evaluar de acuerdo con normas de auditoría interna gubernamental que en el marco de los estándares internacionales aplicables al sector público emita la Contraloría General de la República y, en función de los programas, objetivos, metas y resultados previstos en el Presupuesto, los siguientes aspectos:*
 - a. La efectividad del control interno de las entidades y organismos bajo el ámbito de esta ley e informar a la respectiva institución y al Poder Ejecutivo, sus resultados.

¹¹ Ver Art. 14 de la Ley 10-07 en <http://www.contraloria.gov.do/>.

- b. La efectividad y calidad de los procedimientos de captación, revisión, verificación y registro que deberán aplicar las entidades y organismos públicos correspondientes, de los ingresos tributarios y no tributarios y de capital.
- c. La confiabilidad de los estados anuales presupuestarios y financieros de las entidades y organismos que conforman el ámbito de la presente ley, con fines de la toma de decisiones de gerencia pública y de su utilización en el proceso de transparencia de la gestión.
- d. La revisión previa a su envío a la Cámara de Cuentas del estado anual de la recaudación e inversión de las rentas que elabora la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.
- e. Los resultados de la gestión de las entidades y organismos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia, confiabilidad, legalidad y probidad.
- f. Los costos e impacto ambientales causados por las operaciones y proyectos.
- g. El cumplimiento de las recomendaciones formuladas por las Unidades de Auditoría Interna y el órgano de control interno.
- h. La calidad y efectividad del sistema de seguridad y control de la tecnología informática utilizada por las entidades y organismos bajo el ámbito de esta ley y de sus aplicaciones.
- i. La efectividad de los demás aspectos especiales de carácter financiero, operacional o de cumplimiento, que considere necesarios para velar por la adecuada recaudación, manejo e inversión de los recursos públicos.

También a diferencia de los modelos de fiscalización europeo y estadounidense, el dominicano ejerce un control directo desde las propias entidades incluidas en su ámbito legal a través de las Unidades de Auditoría Interna¹². De ahí que el llamado control previo¹³ esté en manos de los ejecutores directos de las operaciones o actividades en los diferentes niveles de la organización de cada entidad u organismo sujeto a la ley. La propia Ley 10-07 determina la naturaleza sinérgica de estos controles como parte de un plan de organización y procedimientos administrativos, operativos o de gestión.

¹² Creadas como dependencia directa de la CGR mediante el Decreto 121-01 del 23 de enero de 2001, las UAI son responsables de garantizar y verificar el cumplimiento de las normativas y los procedimientos establecidos por la CGR y la propia institución que fiscalizan; rendir cuentas de su desempeño y sus resultados al Contralor General de la República; realizar evaluaciones permanentes de la gestión institucional, así como, del cumplimiento de las metas comprometidas por la institución; asesorar, en materia de control interno y de administración de los fondos públicos, al titular del organismo correspondiente; formular acto de oposición a toda orden de pago que no cumpla con las normativas legales y reglamentarias.

¹³ Ver artículo 26 de la Ley 10-07.

Adicionalmente, el acto administrativo está sujeto, antes del desembolso, a los procedimientos comprobatorios del control interno a través de las Unidades de Auditoría Interna.

El siguiente diagrama explica de manera gráfica los procesos de las órdenes de pago. El primero corresponde al libramiento de cada institución y el segundo, al pago con cheques internos.



DEFINIENDO EL CONTROL

Las definiciones del concepto control tienden a ser coincidentes en otorgarle, prima facie, el significado de “comprobación, inspección, fiscalización, intervención” que le atribuye la primera acepción del diccionario de la Real Academia Española, y que deriva del latín *contrarotulus* o “rollo de verificación”, como denominaba el doble sistema de contabilidad creado por los mercaderes venecianos a la parte correspondiente al deudor. En tanto tal, procura que los actos de la administración se cumplan como fueron planificados y que, en su defecto, las desviaciones sean corregidas. Aplicado en ámbito administrativo, el término no es sin embargo unívoco. Conforme la INTOSAI (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores), el control no representa una finalidad en sí mismo sino que es una parte imprescindible de un mecanismo regulador

que debe permitir identificar las infracciones y, consecuentemente, adoptar los correctivos que dificulten su repetición futura¹⁴. La OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), considera que si bien el término “control” es fácilmente traducible de una lengua a otra, sus interpretaciones pueden ser diversas. En *Moderniser l'État: La route à suivre*, la OCDE define el control como el acto de verificar que un organismo funciona como había sido previsto, concordando con el planteamiento de Robbins y Coulter¹⁵, según los cuales el control es el proceso que consiste en supervisar las actividades para garantizar que se realicen según lo planeado y corregir cualquier desviación significativa. Otros autores, entre ellos Andrés Fernández Díaz, plantean que el término “control” carece de sentido sino es entendido como un proceso dinámico y pleno de interrelaciones¹⁶.

¹⁴ “La institución del control es immanente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro”. Ver en <http://www.intosai.org/blueline/upload/limadeklares.pdf>

¹⁵ Robbins, Sthephen, Coulter, Mary, Administración, 8va. Edición, Prentice Hall, Madrid, 2006, Pág. 458.

¹⁶ Fernández Díaz, A., ¿Puede hablarse de una economía de control?, en Revista Española de Control Externo, Vol. 1, No.1, 1999, Pág. 35.

En su Guía para las normas del control interno del sector público, la INTOSAI recoge la noción dinámica del control al prevenir que no es un hecho o circunstancia, sino un continuo inherente a la administración. A todas ellas subyace la definición de control y los componentes de su proceso definidas por el llamado Informe COSO¹⁷, aparecido en 1992 y revisado en 2004¹⁸, adoptado internacionalmente como referencia estándar en materia de control interno¹⁹.

En este trabajo, el interés se centra en el control interno el cual le compete como función a la CGR en su calidad de rectora del Sistema Nacional de Control Interno. El artículo 22 de la Ley 10-07 define el control interno como “el proceso, bajo la rectoría y evaluación permanente de la Contraloría General de la República, ejecutado por la dirección superior y los servidores públicos de cada entidad u organismo bajo el ámbito de esta ley, diseñado para:

1. Proporcionar seguridad razonable de la adecuada recaudación y el debido manejo e inversión de los recursos públicos.
2. Lograr los objetivos institucionales de:
 - Efectividad, eficiencia y economía operacional;
 - Protección de activos;
 - Confiabilidad de la información;
 - Responsabilidad, transparencia, legalidad y probidad de la gestión;
 - Cuidado y protección del ambiente.
3. Rendir cuentas de la gestión institucional.

Es decir, proveer una seguridad razonable en la legalidad, la fiabilidad, la eficiencia y eficacia de las acciones de la administración. Dado que el control interno es siempre un control financiero, la mayoría de los países,

¹⁷ Comité de Sponsors de las Organizaciones de la Comisión Treadway.

¹⁸ La revisión añadió un nuevo objetivo de control (control estratégico), y tres nuevos componentes del control interno (fijación de objetivos; identificación de eventos y respuesta de riesgo).

¹⁹ La definición de control ofrecida en el Informe Coso atraviesa transversalmente las prácticas de auditoría del sector privado y ha sido incorporado, con las modificaciones pertinentes, a las del sector público. Conforme este texto, el control es el “proceso efectuado por el consejo de administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos dentro de las siguientes categorías: Eficacia y eficiencia de las operaciones, Fiabilidad de la información financiera, Cumplimiento de las leyes y normas aplicables”.

entre ellos la República Dominicana, privilegian los dos primeros; es decir, el cumplimiento de la ley y las normas y la fiabilidad de la información sobre el gasto del presupuesto²⁰.

El artículo 50 del Reglamento de Aplicación de la Ley No. 10-07 es claro al respecto. Referido al control interno posterior a la aplicación y efectividad de los controles, establece que “(...) la Contraloría General de la República establecerá y emitirá los procedimientos de control interno posterior que serán aplicados por la respectiva unidad de auditoría interna para obtener evidencia *in situ*, incluyendo la utilización de muestreo estadístico u otras técnicas, si fuere necesario, en la comprobación de la aplicación y la efectividad de los controles previos o autocontroles inmersos o integrados en el proceso de ejecución presupuestaria o del trámite del pago, según sea el caso, que han sido aplicados por los ejecutores directos de la operaciones, actividades o transacciones, en los diferentes niveles de la organización de cada entidad u organismo bajo el ámbito de la Ley 10-07, antes de darles trámite, realizarlas, autorizarlas y ordenar su pago, para determinar: la veracidad y exactitud de los hechos que las respaldan; el cumplimiento de las normas de ejecución del presupuesto y demás disposiciones legales que las regulan o sean aplicables al proceso

de pago que se ajustan a las respectivas normas básicas de control interno emitidas por la Contraloría General de la República y, que corresponden a los fines y objetivos institucionales”.

Lo expresado por este artículo es la obligación de la Contraloría General de la República obtener la satisfacción de que las actividades que realizan las entidades ejecutoras del presupuesto cumplen con los controles previos; es decir, con las políticas, procedimientos y normas, tanto internas como externas, que se dan los ejecutores de fondos públicos para alcanzar los propósitos de uso eficiente, eficaz y efectivo del presupuesto. En términos concretos, esta obtención de resultados se basa en la realización de pruebas de que a) el control existe; b) el control está funcionando con eficacia; y c) el control tiene continuidad²¹, en todos los casos de transacciones relativas a la Ley de Gastos Públicos, a resultas de las cuales la Contraloría General de la República aprueba la afectación de los fondos o devuelve el expediente para su corrección en aquellos casos en que se constate la inobservancia de alguno de los procedimientos del control previo a cargo de las entidades ejecutoras.

El cómo se garantiza que este proceso claramente definido en la Ley 10-07 y su reglamento de aplicación

²⁰ OCDE, op cit., Pág. 104.

²¹ Pereda Sigüenza, José Ml., Manual de auditoría y cuentas anuales, 3º edición, Editorial Universitaria Ramón Aceres, Madrid, 2002, Pág. 257.

no sea burlado por el auditor, es la razón inductora de la adopción de una metodología informática que reduce considerablemente esta discrecionalidad del actuante como verificador de la observancia del control previo en las entidades ejecutoras del presupuesto. Junto a la base jurídica del sistema de control, la metodología constituye el aporte de la República Dominicana a un vector fundamental de la democracia: el uso idóneo de los recursos presupuestarios y la maximización de su rentabilidad social y política.

PROGRAMA TRANSPARENCIA Y CONTROL

Como ha sido dicho antes, el crecimiento socioeconómico de los países y la mundialización de la economía ha complejizado la administración pública, y los gobiernos se enfrentan a tareas inéditas que obligan a una reformulación permanente de sus modelos y prácticas de gestión, que ya no se miden estrictamente por la idoneidad del gasto sino por el impacto que logren en el mejoramiento de los estándares de vida de la población.

Los factores medibles remiten igualmente a conceptos como el de gobernabilidad. De lo que se trata no es únicamente de satisfacer los requerimientos técnico-legales del presupuesto, sino de que este propenda de manera sistemática y coherente a potenciar su valor de instrumento de redistribución del ingreso y, en consecuencia, del desarrollo. Pero a diferencia del pasado reciente, cuando el interés se centraba en el control financiero, en la actualidad hay una clara determinación de enfocar el control interno como un proceso basado en el costo/beneficio²². Estos nuevos enfoques tocan también un aspecto medular para el logro de estos objetivos: la incorporación de tecnología de punta y de programas informáticos que al tiempo de reducir los costos de la auditoría —también en su modalidad de control previo— permita optimizar al máximo el ejercicio del control interno e ir más allá de la prueba de cumplimiento tradicional.

Si bien la utilización de la informática no es novedosa en el campo de la auditoría, es necesario distinguir entre

²² En el artículo “Cuadro del mando integral y la evaluación integrada de riesgos como herramienta para el control de la administración pública”, Mayra Carmona González y Yosvany Barrios Hernández afirman que “La nueva gestión pública implica pasar del concepto de administrar (seguir instrucciones) al de gestión (conseguir resultados). Obliga a utilizar técnicas de control que verifiquen la consecución de los objetivos de las actuaciones públicas. Vincula los programas de gobierno a la consecución de objetivos y requiere un cambio cultural en lo que respecta a la información.”. Ver en <http://www.ciget.pinar.cu/No.%202008-2/articulos/ART%20CDCULO%20YOSVANY%20.pdf>.

su aplicación sustitutiva de los procedimientos manuales de auditoría por otros digitales, y su incorporación a los procesos de control como modificador teórico-conceptual del modelo mismo.

En la República Dominicana, la aplicación de programas de tecnología avanzada a los trabajos de auditoría en el sector público siguió un curso que incluyó repensar la globalidad de las prácticas de la Contraloría General de la República. En ese tenor, en 1997 se redefinieron las normas internas de auditoría²³, enriqueciéndolas con las directrices en este campo establecidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). Esta redefinición se produjo diez años antes de que la Contraloría General de la República fuera designada por la Ley 10-07 órgano rector del Sistema Nacional de Control Interno, y obedeció a la necesidad imperiosa de mejorar el control y fiscalización de las actividades financieras de las instituciones centralizadas, descentralizadas y autónomas ejecutoras del presupuesto en un contexto de reforma y modernización del Estado y de acuerdos de comercio bilaterales y multilaterales que obligaban al cumplimiento de normas externas en áreas

tales como la compra y contratación de bienes y servicios. Posteriormente, la Dirección de las Unidades de Auditoría Interna y la Dirección de Revisión y Análisis elaboraron programas con las mejores prácticas de auditoría para verificar la aplicación de los controles previos por las instituciones bajo el ámbito de la ley. Esto implicó la reclasificación de los diferentes tipos de pago que realiza el Gobierno, de modo que el auditor contara con referentes claramente establecidos sobre los requisitos de obligatorio cumplimiento legal²⁴ y normativo para dar curso a los libramientos.

Sin embargo, las previsiones teóricas no resultaban suficientes para las expectativas de manejo del riesgo de errores de omisión o comisión y de la discrecionalidad del auditor, aun cuando la Contraloría General de la República adoptó la práctica de rotar al personal de las UIA para prevenir la posibilidad de connivencias ilícitas con las autoridades de las entidades ejecutoras del presupuesto.

Como parte de su Plan Estratégico 2008-2012, la Contraloría General de la República identificó la necesidad de elaborar un programa que conjugara los lineamientos de política con las propuestas técnicas para concretarlos. Tras un proceso de análisis y discu-

²³ Ver en <http://www.contraloria.gov.do/webcontraloria/pdf/niagu.pdf>.

²⁴ Ver nota 7.

sión, a finales de 2008 se delineó el *Programa Transparencia y Control* con el objetivo de estandarizar a través de una aplicación informática los trabajos de las Unidades de Auditoría Interna²⁵ que en número de 66 operan de manera independiente en igual cantidad de instituciones públicas y de optimizar los grados de transparencia en la gestión de los fondos públicos.

Entre sus objetivos generales, el *Programa Transparencia y Control* incluye:

- Institucionalizar y uniformizar las mejores prácticas de auditoría en los entes públicos sujetos por ley al control de la Contraloría General de la República.
- Reducir el riesgo al mínimo razonable.
- Aumentar la eficiencia, la eficacia y la oportunidad del control interno.
- Proveer al Gobierno Central insumos que contribuyan a la definición de políticas públicas.
- Fomentar la conducta ética en la administración pública.
- Promover la identidad institucional, el valor del servicio público y la ética profesional de los servidores de la Contraloría General de la República.
- Generar la confianza de la ciudadanía en la ejecución presupuestaria y en la transparencia del gasto.

- Coadyuvar a la prevención y control de la corrupción.

Desde la promulgación de la Ley 10-07, la Contraloría General de la República ha trabajado en dar coherencia a un sistema de auditoría relativamente reciente en un marco conceptual que procura el máximo de transparencia administrativa y de rentabilidad social del gasto público. En ese sentido, el *Programa Transparencia y Control* puede considerarse como un punto de inflexión en las prácticas públicas de control en la República Dominicana. La elección de la aplicación informática que serviría de soporte al programa no fue meramente tecnológica ni una finalidad en sí misma. Cabe señalar, además, que ese reforzamiento del control tiene entre sus cometidos fundamentales apuntalar la eficiencia la gestión del gasto público y, en consecuencia, una relación de mayor colaboración entre la Contraloría General de la República y los gestores.

A los efectos de hacer la selección más adecuada, a finales de 2008 la Contraloría General de la República convocó a una licitación restringida, previa aprobación de la Dirección General de Contrataciones Públicas, a los proveedores de aplicaciones informáticas de auditoría, resultando favorecida la tecnología

²⁵ Ver nota 11.

TeamMate, provista por la empresa internacional Price Waterhouse Cooper, una de las más aplicadas en el mundo, tanto en entidades públicas como privadas, por su adaptabilidad a los diferentes entornos informáticos. Previamente, un equipo técnico visitó entidades públicas y privadas que utilizan las tecnologías que la Contraloría General de la República había recibido en oferta de los licitantes para constatar *in situ* sus respectivos márgenes de adaptación a los requerimientos específicos del *Programa Transparencia y Control*, lo que permitió elegir de manera informada la propuesta más conveniente. La mayoría de las ventajas que deriva la Contraloría General de la República de esta aplicación del TeamMate son comunes a otras experiencias, y no es relevante detallarlas aquí. Las ventajas específicas serán expuestas más adelante.

¿Cómo encaja la aplicación de este sistema de uso cada vez más expandido en el sistema de control interno de la República Dominicana y, específicamente, como soporte del *Programa Transparencia y Control*? Recordemos que en el modelo dominicano el control previo de los procesos es responsabilidad de la entidad ejecutora del presump-

to, pero que el control interno se realiza antes de la aprobación del pago a través de las Unidades de Auditoría Interna de la Contraloría General de la República que operan desde las mismas entidades pero independientemente de ellas. Es decir, su aplicación se hace sobre un universo disperso, contrario a lo que acontece en otras experiencias en las cuales prevalecen los criterios de rendimiento profesional.

Algunos pocos ejemplos sirven para establecer de manera inequívoca la diferencia entre ambos usos de esta aplicación. La Oficina del Contralor de Puerto Rico incorporó la tecnología del TeamMate “para efectuar las auditorías en forma electrónica disminuyendo el uso del papel”²⁶. En 2004, la Superintendencia de Pensiones de El Salvador inició su utilización para “documentar los trabajos de auditoría”; en 2005 su aplicación propició un incremento “de la productividad y efectividad del auditor” gracias a la economía de tiempo y contribuyó, además, a estandarizar “el proceso de elaboración y resguardo de los papeles de trabajo, así como a uniformizar la presentación e identificación de los mismos, asegurando su revisión”²⁷. En 2006, Qatar puso en marcha el

²⁶ Documento Iniciativas de la Contraloría del 1997 al 2009 (2 de octubre de 1997 al 1 de octubre de 2007) Ver en: <http://www.ocpr.gov.pr/>.

²⁷ Memoria de labores de la Superintendencia de Pensiones, 2005. Ver en <http://www.spensiones.gob.sv/>.

plan estratégico de la Oficina de Auditoría del Estado de Qatar (SAB siglas en inglés) correspondiente al período 2005–2010 que incluyó la contratación de una firma auditora internacional del Reino Unido para realizar auditorías de gestión de las compañías petroquímicas gubernamentales y de proyectos de carreteras y drenajes, en las cuales también se utilizó el TeamMate en una auditoría piloto con el propósito de extender su empleo²⁸.

En los tres ejemplos citados, y en sentido estricto, la utilización de esta tecnología no forma parte del proceso de control interno, sino que se añade como un recurso facilitador de la “economía de papel”, de la “economía de tiempo” o como apoyo de auditorías de gestión de un sector específico. Por lo menos en estas experiencias, no hay una modificación de las prácticas del control interno que aproveche las potencialidades del recurso, y sirva de manera específica al cumplimiento de los objetivos generales del control en el sentido que lo define el INTOSAI²⁹

De hecho, la definición comercial de la aplicación es la de un sistema de archivo electrónico diseñado para documentar auditorías que convierte todos los aspectos

de los papeles de trabajo en un formato electrónico, y se citan entre sus ventajas el incremento de la productividad y efectividad del trabajo de auditoría; la estandarización de los papeles de trabajo; la flexibilidad y la mejoría en la calidad de las auditorías.

ADAPTACIÓN DE LA APLICACIÓN

La adopción del TeamMate obligó a la adaptación de su arquitectura interna a los requerimientos específicos de la modalidad del control ejercido por la Contraloría General de la República. Entre las adaptaciones destacan:

- La reformulación del módulo de la hoja electrónica de trabajo (Electronic working paper) para que pueda ser utilizado en la documentación por las UAI de la revisión de las órdenes de pago. Para ello se creó una base de datos mediante la incorporación de las normativas jurídicas con la finalidad de, al momento de revisar un expediente y dependiendo del objeto del gasto, mediante la introducción del número identificativo del expediente, el auditor disponga de una guía minuciosa de los requerimientos que deben ser cumplidos para garantizar la observación de la ley. El uso inédito de

²⁸ Revista Internacional de Auditoría Gubernamental, Abril 2007 Vol. 34, No. 2, INTOSAI.

²⁹ Ver nota 9.

este módulo particulariza el aprovechamiento de esta tecnología por la Contraloría General de la República en beneficio de la verificación de las pruebas de cumplimiento.

- La adición de una lista de chequeo (*check list*) para que el auditor puntúe el cumplimiento de los requisitos específicos según tipo de expediente, el cual debe documentar mediante la inclusión de una copia digital de los soportes y validar con su firma. Para prevenir la inclusión de soportes espurios, la Contraloría General de la República verifica a su vez, con medios automatizados, que la validación de los documentos presentados hecha por el auditor en la UAI correspondiente es correcta. De esta forma se minimiza el riesgo, señalado por algunos autores, de que la confiabilidad de la auditoría en entornos informatizados sea debilitada por la ausencia de documentos físicos.
- La eliminación del uso del hipervínculo para enlazar documentos externos de modo que la documentación que avale los expedientes esté necesariamente inserta en la aplicación TeamMate de la Contraloría General de la República. Esto garantiza que los documentos no puedan ser modificados, eliminados o manipulados por terceros y fortalece los controles que la aplicación permite.

Dado que las UAI, aun remotas, están todas conectadas a la aplicación y vierten sus datos en un servidor único, el acceso al manejo de los expedientes en curso puede producirse en cualquier momento del proceso. Las ventajas implícitas son numerosas, pero destaca la posibilidad de poder realizar informes sobre el estado de las auditorías en todas las entidades del sector público que caen bajo el ámbito jurisdiccional de la CGR, lo que posibilita al Gobierno revisar críticamente la ejecución presupuestaria.

El resto de los módulos del TeamMate tiene en el caso dominicano una aplicación expandida, contrario al uso restringido de otras experiencias públicas y privadas, y sirve también a finalidades que trascienden el campo de la auditoría profesional. Tal es el caso del componente Team Schedule. Conforme su definición técnica, este componente posibilita manejar “los planes de auditoría y asignar recursos específicos para realizar tareas de auditoría en proyectos creados para cumplir con los alcances de los planes establecidos”, además de monitorear proyectos para garantizar el cumplimiento de las fechas. En el contexto del *Programa Transparencia y Control* su aplicación, que entrará en vigor en diciembre de este año, permitirá identificar -previa evaluación de la calidad de los datos obtenidos en otros niveles del proceso- cuáles

entidades deberán ser objeto de auditorías especiales, los recursos humanos requeridos para emprender la tarea y el tiempo probable de ejecución. Además, hace posible la acumulación de datos que discriminan estadísticamente la frecuencia de los errores en la elaboración de los expedientes por las entidades ejecutoras del presupuesto que, interpretada como tendencia, facilita la elaboración de nuevas normas de auditoría que subsanen las debilidades del sistema de control interno.

PRUEBA PILOTO Y APLICACIÓN

Tras la adaptación de la aplicación informática, se inició una prueba piloto en la que incluyó cinco secretarías que por su naturaleza resultan de particular relevancia en la ejecución del *Programa Transparencia y Control*: Hacienda, Deportes, Turismo, Industria y Comercio y de la Mujer, además de la propia Contraloría General de la República. Un levantamiento del personal permitió seleccionar a los más idóneos para recibir el entrenamiento en el manejo de la herramienta y estar luego en capacidad de replicar el conocimiento adquirido.

Los resultados de esta fase no se limitaron a la capacitación teórica del personal. Parejamente, y dado que el entrenamiento implicaba poner en práctica el programa y sus adecuaciones a las normas del control interno

dominicano, se fueron identificando debilidades cuya corrección garantizara el cumplimiento estricto de los procedimientos. Con la adición del *check list* se logró que la omisión de uno de los requisitos bloqueara el proceso de revisión y validación del expediente así como detectar modificaciones introducidas de manera irregular o en momentos posteriores a la evaluación, quedando constancia de la identidad de la persona responsable y del momento de la intervención. Como se dijo antes, el *check list* no forma parte de los módulos originales del TeamMate, sino que fue creado para responder a las exigencias de la base legal y normativa del control interno de la República Dominicana.

Satisfechos los parámetros técnicos, el pasado primero de marzo la Contraloría General de la República elaboró un plan de implementación e inició la aplicación formal del programa a través de las UAI; en las entidades incluidas en el plan piloto; en las secretarías de Educación; Salud Pública; de la Juventud; de Trabajo; de Cultura; de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Relaciones Exteriores; igualmente en la Procuraduría General de la República; Dirección Nacional de Presupuesto, Tesorería, Programa de Medicamentos Esenciales, Oficina de Desarrollo de la Comunidad y Comisión de Ética. Cumpliendo con las proyecciones, al 30 de junio de este año 2009 todas las UAI queda-

ron incluidas en el *Programa Transparencia y Control*. De su parte, la División de Revisión y Análisis de la Contraloría General de la República -responsable de la verificación de la prueba de cumplimiento validada por el auditor- estableció el 31 de julio como fecha límite para recibir de las UAI que operan en las entidades que a la fecha hayan sido incorporadas al programa, expedientes que no estén registrados en el sistema. Tan pronto el expediente se registre, la División de Revisión y Análisis lo someterá a una evaluación que tiene como soporte la base de datos, incorporada al TeamMate, de las mejores prácticas de auditoría gubernamental de la República Dominicana.

Resumiendo de manera no limitativa las ventajas obtenidas hasta el momento por el *Programa Transparencia y Control* en el perfeccionamiento del control interno, se señalan las siguientes:

- Supresión de la discrecionalidad. Hasta el momento, y al margen de las medidas de vigilancia y previsión adoptadas por la Contraloría General de la República, el director de la UAI podía cumplir o no con todos los pasos necesarios para garantizar la prueba de cumplimiento. La aplicación del programa informático con las modificaciones introducidas para adecuarlo a los propósitos de la Contraloría General de la República suprime esta discrecionalidad, lo que eleva de manera considerable la fiabilidad de la auditoría.
- Da coherencia a las prácticas de auditoría. Dado el significativo número de instituciones gubernamentales que la Ley 10-07 pone bajo la jurisdicción de la Contraloría General de la República, la posibilidad de contar con prácticas uniformes de auditoría contribuye al significativo mejoramiento de los estándares de eficiencia, eficacia y oportunidad.
- Sistematiza información. Al sistematizar la información producidas por las UAI, el programa permite establecer si un determinado tipo de error ocurre con una frecuencia que obligue a la revisión de la normativa.
- Contribuye con las políticas públicas. Al elevar la calidad del control, la aplicación de esta tecnología provee insumos suficientes para discernir sobre la ejecución del presupuesto por los gestores y permite trazar lineamientos de políticas que contribuyan con la gobernabilidad.
- Contribuye a la creación de una cultura de transparencia. La obligada sujeción a las mejores prácticas de auditoría de la República Dominicana fomenta en el auditor de la Contraloría General de la República una cultura de transparencia y un

comportamiento ético que fortalece la institucionalidad y el proceso de modernización del Estado.

CONCLUSIONES

El modelo de control practicado en la República Dominicana, cuyas particularidades son inéditas en el resto de la América Latina, tiene ventajas fundamentales sobre el modelo de control posterior externo que señalamos a continuación:

- a. A través del cumplimiento de la prueba permite identificar el error antes de que afecte los libramientos con cargo al presupuesto de las entidades ejecutoras. En consecuencia, favorece una gestión más ética de los recursos públicos.
- b. Reduce a un mínimo razonable el riesgo de comisión de ilícitos intencionales.
- c. Permite sistematizar las mejores prácticas de auditoría mediante la identificación de la frecuencia con que se comete determinado tipo de error.
- d. Favorece la aplicación del control externo, a cargo de la Cámara de Cuentas en todas aquellas entidades que en cumplimiento de la Ley 10-07 caen bajo la jurisdicción de la Contraloría General de la República.
- e. Contribuye al delineamiento y/o mejoramiento de las políticas de la inversión pública al proveer datos veraces y oportunos sobre la ejecución presupuestaria en el Gobierno Central y en los ayuntamientos.
- f. Contribuye de manera preponderante con el control social del gasto público al proveer información sistematizada a la ciudadanía y a las organizaciones sociales que la representan.
- g. La obligación de transparencia se sitúa en el origen mismo del uso del gasto sometido a control interno, que previene la comisión del ilícito, y no en la de publicidad y punición del delito, como es inherente a los modelos de control posterior.

FUENTES DOCUMENTALES

Bibliografía consultada

- Ayala Espino, José. Economía del sector público mexicano, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2005.
- Naranjo Galves, Rodrigo. Eficacia del control fiscal en Colombia, Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, Bogotá, 2007.
- Cooper & Lybrand, Los nuevos conceptos del control interno (Informe COSO), Ediciones Díaz de Santos, Madrid, 1997.

- Muñoz Razo, Carlos, Auditoría y sistemas computacionales, Pearson Educación, México, 2002.
- OECD Publishing, Perspectivas económicas de América Latina 2009, Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2008.
- Santillana González, Juan R. Establecimientos de sistemas de control interno. Función de la Contraloría, Cergagen Learnign, 2003.
- Selingson, Michael A., Ed. Desafíos para la democracia en Latinoamérica y el Caribe: Evidencia desde el barómetro de las Américas 2006-2007, USAID, Washington, 2008.
- Robbins, Sthephen, Coulter, Mary, Administración, 8va. Edición, Prentice Hall, Madrid, 2006.
- Pereda Sigüenza, José Ml., Manual de auditoría y cuentas anuales, 3º edición, Editorial Universitaria Ramón Aceres, Madrid, 2002, Pág. 257.
- ta para el control de la administración pública. <http://www.ciget.pinar.cu/>.
- Documento Iniciativas de la Contraloría del 1997 al 2009 (2 de octubre de 1997 al 1 de octubre de 2007) <http://www.ocpr.gov.pr/>.
- Fernández Díaz, A., ¿Puede hablarse de una economía de control?, en Revista Española de Control Externo, Vol. 1, No.1, 1999, Pág. 35.
- Kodres, Laura y Narain, Aditya Narain, Qué medidas adoptar, en el sitio web del Fondo Monetario Internacional <http://www.imf.org/>.
- Steinberg, Federico. La crisis financiera mundial: causas y respuesta política.
- <http://www.realinstitutoelcano.org/>.

OTRAS FUENTES

ARTÍCULOS CITADOS

- Cabeza del Salvador, Ignacio. Reflexiones sobre la crisis económica y el papel de la auditoría pública, en Auditoría Pública, Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo, No. 47, Abril 2009 <http://www.auditoria-publica.com/>.
- Carmona González, Mayra, y Barrios Hernández, Yosvany. Cuadro del mando integral y la evaluación integrada de riesgos como herramienta para el control de la administración pública. <http://www.auditoria-publica.com/>.
- Auditoría Pública, Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo (<http://www.auditoriapublica.com>).
- Centro de Información y Gestión Tecnológica (<http://www.ciget.pinar.cu>).
- Contraloría General de la República (<http://www.contraloria.gov.do>)
- Fondo Monetario Internacional (<http://www.imf.org>).
- INTOSAI (Organización Internacional de Organismos Fiscalizadores Superiores) (<http://www.intosai.org>).
- Oficina del Contralor, Estado Libre Asociado de Puerto Rico (<http://www.ocpr.gov.pr>).



- Real Instituto Elcano (<http://www.realinstitutoelcano.org>).
- República Dominicana: un modelo de control interno.
- Revista Española de Control Externo (<http://www.ucm.es>).
- Revista Internacional de Auditoría Gubernamental (<http://www.intosai.org/>).
- Superintendencia de Pensiones de El Salvador (<http://www.spensiones.gob.sv>).

XIV REUNIÓN DEL MESICIC VENEZUELA PRESENTÓ PROYECTO DE CAPACITACIÓN A DISTANCIA

En la ciudad de Washington, Estados Unidos, se llevó a cabo la XIV Reunión Plenaria del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, Mesicic, a la cual asistió como representante de Venezuela la Subcontralora Adelina González.

Durante la reunión se evaluaron los informes presentados por los Estados parte: Grenada, Suriname, Brasil y Belice, a los que se hicieron observaciones por parte de los expertos integrantes del Mesicic. Más adelante, la Secretaría Técnica preparó los informes definitivos que fueron aprobados por unanimidad por el Plenario.

En el encuentro también se hizo la consideración del Informe Hemisféri-

co de la Segunda Ronda de Análisis del Comité de Expertos del Mesicic, que fue aprobado por unanimidad de las representaciones asistentes. Se consideraron los siguientes documentos para dar comienzo a la Tercera Ronda de Análisis:

- Propuesta de cuestionario en relación con las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción seleccionadas en la Tercera Ronda y para el seguimiento de las recomendaciones formuladas en las rondas anteriores.
- Propuesta de metodología para el análisis de la implementación de las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción.
- Propuesta de la estructura que tendrán los informes por país que se elaborarán en el marco de la Tercera Ronda.



- Propuesta en relación con el método imparcial para determinar el orden o secuencia de los Estados Parte para el análisis de su información en el marco de la Tercera Ronda.
- Propuesta para la integración de subgrupos de análisis en el marco de la Tercera Ronda.
- Proyecto de calendario para la Tercera Ronda.

PAÍSES QUE SERÁN ANALIZADOS EN LA TERCERA RONDA

Otro de los puntos de la agenda del encuentro fue la posibilidad de que seis países se ofrecieran voluntariamente para dar comienzo a la Tercera Ronda, y en este sentido se presentó la propuesta en primer lugar para Costa Rica, luego Uruguay, Perú, Argentina, Paraguay y Bolivia, que serán los seis primeros países en ser analizados.

Igualmente se fijó como fecha de comienzo de la Tercera Ronda, en la XV Reunión Plenaria, la primera y segunda semana de septiembre de 2009. También se aprobaron los proyectos de cuestionario, metodología y estructura de los informes para la Tercera Ronda. Finalmente, la delegación de la República Bolivariana de Venezuela presentó una iniciativa en relación con un proyecto de capacitación a distancia sobre la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Dicho proyecto, titulado Curso de capacitación a distancia sobre la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), como instrumento jurídico internacional de lucha contra la corrupción, será presentado por la Subcontralora Adelina González en la XV Reunión del Mesicic que se realizará en el mes de septiembre.

El curso se dictaría bajo la modalidad e-learning, con el objetivo de difundir la CICC, y a partir de este programa incentivar la formación de una Red de Seguimiento de la Implementación de la Convención dentro de cada Estado Parte, que permita compartir experiencias y promover acciones conjuntas enfocadas tanto al ámbito interno como al ámbito internacional.





EN VIENA, AUSTRIA

20° SIMPOSIO NACIONES UNIDAS/INTOSAI SOBRE LA CORRUPCIÓN

En el Centro Internacional de Viena, Austria, se realizó el 20° Simposio Naciones Unidas/Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, Intosai, organizado por ambas instituciones, cuyo tema principal fue: Agente activo en la red internacional anticorrupción; asegurar transparencia para promover seguridad social y reducción de pobreza.

El Contralor General de la República Bolivariana de Venezuela, Clodosbaldo Russián, asistió entre los más de 170 participantes, representantes de 68 Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) y de ocho organizaciones internacionales ligadas a la lucha contra la corrupción. La inauguración oficial fue realizada a través de un video del presidente de la República Federal de Austria, Heinz Fischer. Seguidamente, el secretario general de la Intosai, Josef Moser, instaló el Simposio.

Durante el encuentro se presentaron diversas ponencias tales como: El papel de las EFS en la lucha contra la corrupción; La lucha contra el blanqueo internacional del dinero y la corrupción; Estrategias para la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; Medidas de fomento de la transparencia y de lucha contra la corrupción, con especial referencia a la contratación pública; Mejores prácticas en la lucha contra el lavado internacional de dinero y la corrupción desde el punto de vista del Working Group Fight against Corruption and International Money Laundering; y La función de la auditoría interna en la prevención y detección de la utilización indebida de bienes empresariales o públicos, el fraude y el soborno, entre otras.

Los participantes y ponentes subrayaron la posición única de las EFS en la lucha contra la corrupción gracias a su visión conjunta de la gestión



pública, y resaltaron la importancia de la independencia, de una capacitación adecuada y de la publicidad de los informes de las EFS.

Por su parte, el doctor Clodosbaldo Russián presentó el documento *Acciones de la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela en la lucha contra la corrupción*, en el cual se destaca el trabajo que realiza este órgano de control en el país y su función fiscalizadora. El documento señala que la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal es uno de los más novedosos instrumentos legales en materia de control público y de gran significación para el control fiscal en Venezuela.

FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ENTRE LAS ENTIDADES

El 20° Simposio UN/Intosai aprobó una serie de recomendaciones, entre estas, integrar las Declaraciones de Lima y de México en el ordenamiento jurídico de la comunidad internacional de Estados y adoptar una resolución pertinente de las Naciones Unidas, ya que dichos documentos regulan la independencia funcional, orgánica y personal de las EFS, necesaria para una auditoría gubernamental externa eficaz.

Los participantes en el Simposio también recomendaron la creación o fortalecimiento de las bases jurídicas

(leyes anticorrupción, con inclusión de códigos de obligaciones y de conducta, códigos de ética), así como mecanismos de persecución de la corrupción, el fraude y la mala gestión, tanto en el sector público como en el privado.

Para ello, estiman necesario que se siga fortaleciendo la cooperación internacional entre las distintas entidades encargadas de la lucha contra la corrupción, que se armonicen sus enfoques, se optimice el intercambio de información para mejorar la transferencia de conocimientos especializados y que se intensifiquen las actividades de formación. Asimismo, consideraron conveniente que la Intosai preste especial atención en su Plan Estratégico 2011-2016 al tema de la lucha contra la corrupción y la malversación.





EN EL ESTADO FALCÓN CONTRALORÍAS MUNICIPALES SE REÚNEN PARA TRATAR TEMAS DE CONTROL FISCAL

El Contralor General de la República, Clodosbaldo Russián, clausuró en la ciudad de Coro, estado Falcón, el Simposio de Contralores Municipales, al cual asistieron funcionarios y autoridades de las contralorías de los municipios Acosta, Buchivacoa, Carirubana, Colina, Dabajuro, Democracia, Falcón, Federación, José Laurencio Silva, Los Taques, Mauroa, Miranda, Monseñor Iturriza, Palma Sola, Píritu, San Francisco, Sucre, Tocopero, Unión, Urumaco y Zaraora.

En el encuentro estuvieron presentes el contralor del estado Falcón, José Gregorio Salazar; la directora general de Control de Estados y Municipios de la CGR, Marielba

Jaua; y como ponentes el director de Información y Cooperación Técnica, Marcelo Cartaya; y los funcionarios de la CGR Morelis Milla, Eyra Brito y Leo Castillo.

GANAS DE REALIZAR UN MEJOR TRABAJO

El contralor del estado Falcón, José G. Salazar, hizo un balance del trabajo adelantado con las contralorías municipales de la entidad en materia de control fiscal durante los tres días del evento.

“Hemos demostrado las ganas de realizar una mejor labor en función de la unificación del Sistema Nacional de Control Fiscal, con las excelentes ponencias de los compañeros de la



CGR y luego con las mesas de trabajo, en donde se plantearon las dificultades que presenta cada una de las contralorías municipales. Llegamos a una serie de acuerdos discutidos y analizados, entre los que destacan algunas deficiencias y debilidades recurrentes en estas instituciones, como la asignación presupuestaria, una de las principales problemáticas”, señaló Salazar.

Por su parte, el presidente de la Asociación de contralores municipales de la entidad, Gabriel Cariel, señaló: “Este encuentro nos ha permitido capacitarnos para llevar el conocimiento a todo el personal de nuestras contralorías. Aquí estamos los contralores municipales y los funcionarios para apoyar y fortalecer el Sistema Nacional de Control Fiscal, y como parte importante para combatir al flagelo de la corrupción de la forma que se presente”.

INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN ENTRE CGR Y CONTRALORÍAS MUNICIPALES

Al clausurar el evento, el Contralor Clodosbaldo Russián expresó que el intercambio de opiniones y criterios

durante el Simposio permitió que los compañeros de la CGR transmitieran información a los de las contralorías municipales, y se pudiesen alimentar los unos de los otros para lograr mayor claridad y conocimiento.

“Encuentros como éste nos permite que se cumpla una regla universal: en la medida en que vamos adquiriendo conocimientos, en esa misma medida vamos entendiendo que los que tenemos son muy limitados y que el horizonte es mucho más amplio, y en consecuencia debemos aprender constante y permanentemente”, reflexionó el Contralor. Además, expresó que si algún sector en el estado tiene que ser muy prudente en el manejo de los recursos son las contralorías municipales, porque hay que predicar con el ejemplo.

Para ello se propuso como estrategia realizar visitas institucionales a los alcaldes para defender la autonomía de las contralorías municipales, incorporar a los consejos comunales y promover en ellos el conocimiento de su rol como fuente de control de la inversión de los dineros públicos, con principios de apoliticismo, objetividad y tecnicismo.



VI JORNADAS EUROSAI-OLACEFS EN VENEZUELA

EFS DE AMÉRICA LATINA Y EUROPA UNIDAS PARA EL CONTROL Y LA AUDITORÍA AMBIENTAL

Con la asistencia de más de 80 funcionarios y altas autoridades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de 28 países de Europa y América Latina y el Caribe, se desarrollaron las VI Jornadas Euro Sai-Olacefs, para analizar el tema: Los desafíos ambientales actuales y futuros y la protección y conservación de los recursos naturales.

A la instalación del evento acudieron los presidentes de la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa (Euro Sai), Jacek Jezierski; y de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), Julio César Turbay Quintero; el Secretario General de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), Josef Moser; la Defensora del Pueblo, Gabriela Ramírez, y como anfitrión el Contralor

General de la República Bolivariana de Venezuela, Clodosbaldo Russián.

“Es un honor para nosotros reunirlos en Venezuela, en estas Jornadas donde convocamos a representantes de dos grandes continentes, Europa y América Latina, unidos por lazos especiales de amistad y colaboración de larga data, vínculos de ayuda en el pasado y sin duda en los actuales momentos ante las dificultades de toda índole que afectan a la humanidad”, expresó el Contralor Russián.

En el marco de estos esfuerzos de colaboración, explicó Russián, se destacan las Jornadas Euro Sai-Olacefs como foros de reflexión sobre temas que demandan nuestra atención y que son de interés común. “Madrid fue el inicio de estas jornadas en el año 2000, y las EFS hemos apoyado en forma irrestricta su continuación;



por ello llegamos ya a seis jornadas, tres en Europa y con esta suman tres en América Latina. Las Jornadas se han convertido en un espacio de concertación de voluntades, de estímulo para el estudio y la profundización, y de apoyo para acciones conjuntas que fortalezcan la colaboración, el control y la auditoría de nuestros países”, señaló.

Para el Contralor resulta relevante analizar en estos espacios el rol de las EFS en la promoción de acciones que coadyuven al mejoramiento del ambiente y a detener su progresivo deterioro, a fin de crear mejores condiciones de vida para la presente y futuras generaciones.

“Las Entidades Fiscalizadoras Superiores en el mundo de hoy tenemos un mantenimiento de la dinámica de nuestra sociedad, especialmente en una realidad signada por la mundialización, donde el problema de uno se hace problema de todos y cuando la comunicación nos obliga a pensar en nuestros vecinos como parte de nosotros mismos”, concluyó Russián.

Por su parte, el Contralor General de Colombia y presidente de la Olacefs, Julio César Turbay Quintero, destacó que este encuentro entre órganos de fiscalización superior de América Latina y Europa está llamado a convertirse en un hecho trascendental en el liderazgo de la protección del medio ambiente a través del ejercicio del control fiscal.



“Quienes ejercemos la labor del control fiscal tenemos una responsabilidad inmensa en velar por que el poder Ejecutivo cumpla con sus deberes constitucionales y legales en la protección del medio ambiente. Puede afirmarse que las EFS de los diferentes continentes constituyen la verdadera garantía para que el medio ambiente tenga la debida protección estatal”, señaló Turbay Quintero.

Como presidente de la Olacefs, expresó su interés por finalizar las jornadas técnicas con la firma de un convenio entre las EFS de los países de la Cuenca Amazónica para realizar una auditoría conjunta que genere un diagnóstico real y actualizado del estado de los recursos naturales existen-



tes. Asimismo, finalizada la auditoría, dejar organizado un observatorio para el permanente seguimiento a la ejecución de las políticas de protección ambiental en la región.

Seguidamente, el presidente de la Cámara Suprema de Control de Polonia y presidente de la Eurosai, Jacek Jezierski, señaló que en las últimas décadas se ha cobrado conciencia de la importancia del medio ambiente así como del hecho de que conocemos muy poco y podemos amenazar y dañar muy fácilmente el delicado equilibrio de la naturaleza.

Informó que desde la presidencia de la Eurosai ha impulsado el desarrollo de las auditorías conjuntas y la Organización se ha mantenido a la vanguardia en cuanto a la cooperación internacional en materia de auditoría ambiental.

“Sin nuestro trabajo, el dinero se estaría gastando con menos eficiencia, y por ello debemos continuar con nuevas herramientas. Los pueblos en todos los países confían en sus gobiernos porque saben que están bajo nuestra vigilancia y nuestras críticas constructivas”, finalizó Jezierski.

PLENARIAS Y MESAS DE TRABAJO

La ponencia del Subtema 1, denominado El Rol de las EFS en la salvaguarda del patrimonio de los recursos naturales de una nación, fue presentada por la Contraloría General de la República de Colombia, en la persona del Contralor y presidente de la Olacefs, Julio César Turbay Quintero, acompañado por Elisangela Paps, moderadora de la mesa y funcionaria de la EFS de Brasil, y Armando Guédez, presidente de Cofae y secretario relator de las jornadas. Además del Contralor





de Colombia, los representantes de las EFS de España, Paraguay y Perú presentaron las experiencias que han resultado exitosas en sus entidades, así como los proyectos y retos planeados a futuro.

Las mesas de trabajo sobre este Subtema analizaron El rol de las EFS en la promoción de la ética para el desarrollo sostenible y Análisis de las competencias y mandatos de las EFS en relación con una actuación responsable ante el medio ambiente.

La ponencia del Subtema 2, referido a la Importancia de las auditorías conjuntas medioambientales en un mundo globalizado, estuvo presidida por el titular de la EFS de Polonia y presidente de la Eurosai, Jacek Jezierski, y moderada por Ewa Borkowska Doriartska, funcionaria de la EFS de Polonia. Seguidamente hicieron sus aportes las EFS de los Países Bajos, Noruega, Panamá, Perú, Eslovaquia y Ucrania.

Las mesas de trabajo sobre este Subtema debatieron sobre La planifi-



cación e informe de trabajos conjuntos en biodiversidad y gestión de residuos y La planificación e informe de trabajos conjuntos de fiscalizaciones sobre contaminación del aire o gestión del agua.

PRIMEROS ACUERDOS

Las VI Jornadas Eurosai-Olacefs generaron interesantes discusiones acerca de las iniciativas y experiencias de las EFS en materia ambiental. Luego de los debates y las plenarias, uno de los acuerdos que se logró fue la firma del Memorando de Entendimiento para el desarrollo de la auditoría de gestión ambiental en cooperación, modalidad coordinada, para la región de la Amazonia, área que representa entre 4% y 6% de la superficie total de la Tierra, y entre 25% y 40% de la superficie de América Latina y el Caribe.

Un anexo del Memorando suscrito entre los países de la Cuenca Amazónica fue firmado también por el resto de los representantes de las EFS asistentes a las Jornadas, en calidad de testigos ante la relevancia de esta iniciativa.

Así mismo, los firmantes del Memorando de Entendimiento para la auditoría en cooperación de la Amazonia se solidarizaron con los esfuerzos que se adelantan para proteger el Acuífero Guaraní y el Gran Chaco Americano, el primero de éstos por ser el reservorio de agua dulce más grande del mundo, y el segundo por al-



bergar numerosas especies animales y vegetales de distribución restringida a escala mundial y por comprender múltiples formaciones naturales de alta fragilidad ecológica.

CONTROL FISCAL PARA DEFENDER AL MEDIO AMBIENTE

El acto de clausura de las VI Jornadas Eurosai-Olacefs contó con la participación del Vicepresidente Ejecutivo de la República Bolivariana de Venezuela, Ramón Carrizález, el Viceministro de Venezuela para Europa, Alejandro Fleming, los presidentes de la Eurosai, Jacek Jezierski; y de la Olacefs, Julio César Turbay Quintero; el Secretario General de la Intosai, Josef Moser; el Secretario General de la Eurosai, Manuel Núñez, y el Contralor General de la República, Clodosbaldo Russián.

El Secretario General de la Intosai y presidente de la EFS de Austria, Josef Moser, presentó un balance del trabajo reciente y las actividades conjuntas que ha adelantado la Or-

ganización con la comunidad internacional y las EFS de los países en desarrollo y emergentes, así como los proyectos que se han planteado con el apoyo de todas las EFS miembros. Destacó la elaboración de un proyecto de plan estratégico 2011-2016 para la Intosai, así como la relevancia que la Organización le ha dado al tema de la autonomía de las EFS. Al respecto, invitó a esas entidades a hacer suyo el objetivo de difundir en la sociedad civil a través de los medios de comunicación la importancia de su autonomía.

Finalmente expresó su satisfacción por el desarrollo de las VI Jornadas Eurosai-Olacefs como espacio para la comunicación a través del





trabajo conjunto pues, a su juicio, todo se fortalece con la experiencia mutua, en este caso para hacer frente a los desafíos ambientales del siglo XXI.

Seguidamente intervino el presidente de la EFS de España y Secretario General de la Eurosai, Manuel Núñez, quien manifestó su preocupación por el enorme incremento de la población, el crecimiento desequilibrado de la economía, la alteración de los ecosistemas, y el abuso de los combustibles fósiles, todo lo que ha llevado al recalentamiento del planeta, a producir el efecto invernadero y a destruir la capa de ozono. Se refirió a los titulares de prensa sobre la extinción de las especies, la alteración de materias primas destinadas a la alimentación y las emisiones contaminantes como el caldo de cultivo de la preocupación de los asistentes a las Jornadas a la hora de estudiar fórmulas de colaboración de las EFS para que estas cosas no se produzcan, pues la intención no es predicar la destrucción sino la esperanza.

“Queremos que se firme un tratado de paz con la naturaleza”, expresó Núñez en una especie de corrección a Michelet, quien en el prólogo a su Introducción a la Historia Universal expresó: “Con el mundo empezó la guerra que debe terminar con matar al mundo y no antes, la guerra del hombre contra la naturaleza, del espíritu contra

la materia, de la libertad contra la fatalidad”.

“Nuestro trabajo debe estar sincronizado con la realidad, incluso adelantarse a ella; debemos reforzar nuestra función de alerta ante las situaciones, nuestro papel de apoyo y ayuda a los poderes públicos para mejorar su gestión, reforzando los controles, buscando soluciones creativas y recomendando medidas que redunden en el buen gobierno”, reflexionó Núñez.

El Vicepresidente Ejecutivo de la República, Ramón Carrizález, recordó que la depredación del ambiente en este continente comenzó con la llegada de las carabelas con conquistadores voraces por metales y piedras preciosas. Destruyó suelos, mares, ríos y casi extinguió a un grupo étnico. También se refirió a la explotación petrolera en nuestro país, desde sus inicios en forma masiva alrededor del Lago de Maracaibo, zona que sufrió un hundimiento de 8 metros en su costa este por la indiscriminada explotación petrolera. El daño no se quedó en la costa oriental de lago, pues dentro de éste hay miles de kilómetros de tuberías sin ningún tipo de control. Y ese es nuestro principal reservorio de agua dulce. Se ha generado también contaminación por derrames y por el uso irracional de productos que permiten sacar la mayor cantidad de petróleo posible.



“Además de la contaminación de las aguas, se han generado cordones de miseria y un daño profundo en la gente por el cambio de conducta que produjo el paso de país agrícola a país rentista. A esto tenemos que sumarle la destrucción de bosques y la amenaza de la fumigación con elementos tóxicos para destruir plantaciones de coca. Los países que sufren la tragedia de que en ellos se produzca o transite la coca sufren la consecuencia, pero donde hay un consumo descontrolado se hace muy poco. La demanda de droga crece día a día y esto amenaza la seguridad de los países y del ambiente”, explicó Carrizález.

Finalizó señalando que la Amazonia, la gran selva de Suramérica, es ahora el blanco de las grandes potencias. Allí está la mayor reserva vegetal y acuífera del mundo, y por ella se generarán en el futuro serios conflictos por su control.

Al clausurar las Jornadas, el Contralor Russián elogió las extraordinarias y sentidas exposiciones de los distinguidos representantes de las EFS de Europa y América, a través de las cuales fue presentada con cruda objetividad la preocupante situación de los recursos ambientales a escala planetaria, y no sólo esto, sino la inacción de las autoridades de la administración activa a las que les corresponde, por mandato de las leyes, la gestión directa que

asegure el buen uso de los recursos ambientales.

“Tenemos la convicción de que frente a ese panorama nos estamos constituyendo en embajadores de un mensaje esperanzador, de promoción, toma de conciencia y trabajo en pro de la preservación de nuestros activos más importantes: el medio ambiente y el ser humano”, aseguró el Contralor.

Russián presentó a la consideración de los participantes del evento la aprobación del Decálogo de acciones necesarias desde la perspectiva del control fiscal superior externo para la defensa y protección del medio ambiente.

“Las EFS tienen el mandato de los ciudadanos de velar por el cumplimiento de las altas responsabilidades que le incumben a los administradores de la materia ambiental, y es por ello que en estas Jornadas exploramos la posibilidad de un acuerdo macro que permita un entendimiento o encuentro de voluntades de los titulares y funcionarios de nuestras entidades de fiscalización superior, para forjar y consolidar una voluntad activa y concreta de defensa de los recursos naturales y de una ética ambiental sustentada en bases normativas claras y precisas que nos permitan hacer una mejor gestión en la preservación del ambiente”, señaló el Contralor Russián.



A continuación, detalló las materias que comprende el Decálogo:

- Participación Ciudadana.
- Cooperación de poderes para el cumplimiento de los fines del Estado
- Capacitación.
- Competencias institucionales y disposición organizativa.
- Desarrollo de tecnologías de control
- Bases para la cuantificación y verificación.
- Efectividad de la acción fiscalizadora.
- Cooperación internacional.
- Potestades sancionatorias.
- Relevancia y universalidad de la temática ambiental en la gestión ordinaria de control.





EFSUR DISEÑÓ ESTRATEGIAS DEL PLAN DE ACCIÓN 2009-2011

La Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países del Mercosur y Asociados (EFSUR) se congregó en una sesión extraordinaria en la sede del Tribunal de Cuentas de la Unión, en la ciudad de Brasilia, Brasil, para realizar la XV Reunión del Grupo de Coordinación y la XIV Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica, Científica y Cultural, cuyo objetivo fue diseñar las estrategias del Plan de Acción 2009-2011 de la Organización, con detalles de las etapas, plazos y los responsables.

Al encuentro asistieron los representantes de las EFS de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, y Venezuela. El Grupo de Coordinación analizó los detalles técnicos del Plan de Acción del estudio conjunto del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) y de los avances del portal web de la Organización

La Comisión Mixta contó con la presencia del presidente *Pro Tempore* de la EFSUR y Contralor General de la República Bolivariana de Venezuela, Clodosbaldo Russián; el Secretario Ejecutivo de la EFSUR y ministro del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil (TCU), Augusto Nardes; la Auditora General de Argentina, Vilma Castillo; el Contralor General de la República del Paraguay, Octavio Airaldi; el Contralor General de la República de Chile, Ramiro Mendoza Zituaga; y, en calidad de observador, el director ejecutivo de la Secretaría Ejecutiva de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Occefs) y director de Desarrollo Institucional del Tribunal Superior de Cuentas de Honduras, Roberto Gálvez.

Por parte del Grupo de Coordinación asistieron Emilio Lerner y Jorge Lerche, representantes de la Audito-



ría General de Nación de Argentina; Eduardo Monteiro, Marcelo Chaves y Víctor Lahiri, representantes del Tribunal de Cuentas de Unión de la República Federal de Brasil; Lourdes Ferreira y Benita Jara Cañita, de la Contraloría General de la República de Paraguay; Rodrigo Urzua, de la Contraloría General de Chile; y Basilio Jáuregui, de la Contraloría General de la República Bolivariana, de Venezuela.

El presidente *Pro Tempore* de EFSUR Clodosbaldo Russián, se dirigió a los participantes para manifestar su satisfacción por el trabajo desarrollado por el Grupo de Coordinación Técnica y agradecer el esfuerzo de todos. En su discurso de bienvenida el presidente del TCU, ministro Ubiratan Agriar, resaltó la importancia del evento para el logro de los objetivos de la actual EFSUR y para los resultados del ejercicio de control externo sobre los recursos públicos y fondos de la comunidad del Mercosur.

Aprobado Plan de Acción 2009-2011

Tema central del encuentro fue la aprobación de un Plan de Acción de la EFSUR para el período comprendido entre junio de 2009 y junio de 2011, basado en el plan estratégico aprobado en la reunión ordinaria en Paraguay en noviembre de 2008, cuando se estableció la misión, vi-

sión y objetivos estratégicos de la Organización.

La Secretaría Ejecutiva elaboró, una propuesta con un Plan de Acción cuyo plazo será más extenso para cada objetivo estratégico en iniciativas trascendentes, con una o más EFS responsables y un tiempo máximo para su aplicación. Cada iniciativa representa una etapa necesaria para el alcance del referido objetivo, y cada objetivo busca, a mediano o largo plazo, la práctica de la visión de la EFSUR: "Constituirnos en un órgano capaz de ejecutar el control externo del Mercosur". La propuesta fue aprobada por la Comisión Mixta.

La Secretaría Ejecutiva también anunció algunas novedades del recién creado portal EFSUR; explicó los avances que este sitio web tendrá en el futuro y dio las instrucciones a los participantes sobre como podrán utilizar el área restringida del portal para tener acceso al calendario, al foro y, más adelante, a documentos confidenciales.

La Comisión Mixta aprobó la elaboración de un nuevo trabajo de relevamiento de datos, que será llevado a cabo de forma conjunta, con la finalidad de preparar un diagnóstico que permita verificar la gestión comunitaria del FOCEM, en especial: Identificar los criterios de los proyectos financiados por el FOCEM, verificar o cuantificar los aportes recibidos por los países a



través del FOCEM, determinar la forma de control de la utilización de los recursos recibidos en los respectivos países, identificar las estructuras comunitarias y nacionales involucradas y su funcionamiento, e identificar la actuación de los organismos privados respecto al control del Fondo.

El Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur está destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar competencias, promover

la cohesión social, en particular de economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.

El presidente *Pro Tempore* de la Organización, Clodosbaldo Russián, sugirió que la próxima reunión ordinaria de la EFSUR, que tendrá como sede Venezuela, se realice en el mes de septiembre de este año, dicha propuesta fue aceptada por la Comisión Mixta.



REALIZADA EN PARAGUAY XIX ASAMBLEA GENERAL DE LA OLACEFS

El Contralor General de la República Bolivariana de Venezuela, Clodosbaldo Russián, acompañado del director de Información y Cooperación Técnica, Marcelo Cartaya, participó en la XIX Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores Olacefs, llevada a cabo en la ciudad de La Asunción, Paraguay, del 5 al 10 de octubre de 2009.

La inauguración se realizó en el Congreso de la República de Paraguay con la presencia del presidente Fernando Lugo. Durante las jornadas de trabajo de la Asamblea General estuvieron presentes el auditor general de Argentina, Horacio Pernasetti; el ministro del Tribunal de Cuentas de la Unión de la República

Federativa de Brasil (TCU), Augusto Nardes; los contralores generales de Colombia, Julio César Turbay; Costa Rica, Rocío Aguilar Montoya; Cuba, Gladis Bejarano; Chile, Ramiro Mendoza Zúñiga; Ecuador, Carlos Pólit Faggioni; Guatemala, Carlos Mencos Morales; Nicaragua, Lino Hernández Trigueros; Panamá, Carlos Vallarino Paraguay, Octavio Augusto Airaldi; Perú, Fuad Khoury; Puerto Rico, Edgardo Castro; asimismo, las altas autoridades de la Corte de Cuentas de El Salvador, Rafael Hernán Contreras; del Tribunal Superior de Cuentas de Honduras, Ricardo Galo Marengo; la Auditoría Superior de México, Juan Manuel Portal; la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, Pablo del Rosario; y del Tribunal de Cuentas de Uruguay, Jorge Francisco Egozcue.



La sesión plenaria administrativa se inició con la lectura y aprobación del Acta de la XVIII sesión de la Asamblea General efectuada en Bogotá, Colombia, en octubre de 2008. Seguidamente, la Contraloría General de Colombia presentó el informe de la Presidencia de la Olacefs correspondiente al período comprendido entre el 1° de enero y el 15 de septiembre de 2009 con los resultados de las propuestas presentadas por la presidencia para el período 2009-2010. Algunos de los puntos expuestos fueron los siguientes: Manejo y ejecución de la página web de la Olacefs; Creación de la comunidad virtual para los enlaces internacionales y la Creación de la primera biblioteca virtual.

La Contraloría General de Panamá presentó el Informe de la Secretaría Ejecutiva por el ejercicio desde el 1° de septiembre de 2008 hasta el 15 de septiembre de 2009 en el cual se detalló la realización de cursos, seminarios, talleres y reuniones de trabajo de las comisiones y comités de la Olacefs. Asimismo, se expuso la situación financiera e informe de morosidad al 30 de septiembre de 2009, la ejecución del presupuesto 2009, los planes de trabajo 2010 de los comités y comisiones, el anteproyecto de presupuesto de la Olacefs del año 2010 y los resultados del XII Concurso Anual de Investigación "Omar Lynch", año 2009.

Por su parte, el Contralor General de Paraguay, Octavio Augusto Airaldi, expuso el informe de Auditoría Financiera y de Gestión de la Olacefs del año 2008, a través de la evaluación de los principios de eficiencia, eficacia y economía con que se administraron los recursos puestos a su disposición.

GANADORES DEL CONCURSO DE INVESTIGACIÓN OMAR LYNCH 2009

En dicho concurso dos participantes obtuvieron el primer lugar: Licurgo Mourao y Gélzio Goncalves, del Tribunal de Cuentas del estado de Minas Gerais de la República Federativa de Brasil, con el trabajo *Matriz de Risco, Seletividade e Materialidade: Paradigmas cualitativos para a efetividade das Entidades de Fiscalização Superiores*; y Daniel Caamaño y Ramón Garante, de la Contraloría General de la República Dominicana, con el trabajo *República Dominicana: Un modelo de control interno*.

En la XIX Asamblea General también se abordaron los siguientes temas: el presupuesto como expresión financiera de planes de desarrollo, su ejecución e impacto; las propuestas de Principios de Rendición de Cuentas para los países miembros de la Olacefs; y se examinaron ponencias relacionadas con el ambiente y desarrollo sustentable, los desafíos



del cambio climático y el desarrollo energético para las EFS de la región.

Se planteó la propuesta de la metodología para la selección de temas de concursos anuales de investigación de la Olacefs y elección del tema del XIII Concurso Anual de Investigación titulado: Auditoría a los sistemas de gestión de la calidad en las entidades del sector público.

La Secretaría Ejecutiva propuso al Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil y a la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela para formar parte del Consejo Directivo en el período 2010-2011.

Se presentó la propuesta de modificación del portal web de la Olacefs, la cual fue aprobada, con el objetivo de alinear los procesos de negocio de la Organización, mejorar la satisfacción de los clientes, optimizar su imagen externa y servir de plataforma para identificar nuevas oportunidades.

En la reunión también se creó la Comisión Especial de Participación Ciudadana de la Olacefs, que funcionará como un organismo asesor permanente de la Organización y adelantará su acción en el ámbito de la promoción de la participación ciudadana, del control social y del capital social desde el ejercicio del control fiscal.

REUNIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO

Los miembros del Consejo Directivo de la Olacefs se reunieron para aprobar la agenda de una nueva reunión a cumplirse en Ecuador en febrero de 2010 y una próxima Asamblea General en julio de ese mismo año.

Al encuentro asistieron los controladores Julio César Turbay, de Colombia, presidente de la Olacefs; Carlos Vallarino, de Panamá y secretario de la Organización; Carlos Pólit, Contralor de Ecuador; Carlos Enrique Meneos, Contralor de Guatemala y Octavio Augusto Airaldi, Contralor de Paraguay.

Los controladores aprobaron el temario técnico que se propondrá a la XX Asamblea General ordinaria del 2010 y analizaron la propuesta de institucionalización de la Red de Enlaces Internacionales así como un proyecto de reformas a la carta constitutiva de la organización y su Reglamento.

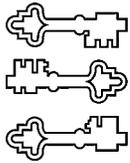
Igualmente, examinaron el proyecto de asistencia entre la Agencia de Cooperación Alemana GTZ y la Olacefs, y se informó a la Presidencia sobre las solicitudes de admisión de las contralorías de Antioquía, Colombia, y el Tribunal de Cuentas del Estado de Tocantins, Brasil.



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
BOLIVARIANA DE VENEZUELA**