



Revista de

CONTROL FISCAL

CREADA EN 1959

DIRECCIÓN: COMITÉ DE PUBLICACIONES

enero-diciembre 2011

N° 167

CARACAS

VENEZUELA

Revista de CONTROL FISCAL es una publicación de la **Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela**, Dirección de Información y Cooperación Técnica piso 18, edificio de la Contraloría General de la República, Avenida Andrés Bello, sector Guaicaipuro, Caracas 1050 - Venezuela.
Diseño y diagramación: Dirección de Comunicación Corporativa
Teléfonos: 508-3209 Fax: 508-3862
Correo electrónico: dircc@cgr.gob.ve
Depósito Legal: pp 197502DF394
ISSN 1315-5970

Nota: Aún y cuando el número de esta Revista de Control Fiscal corresponde al año 2011, 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**

**Capítulo IV
DE LAS CUENTAS**

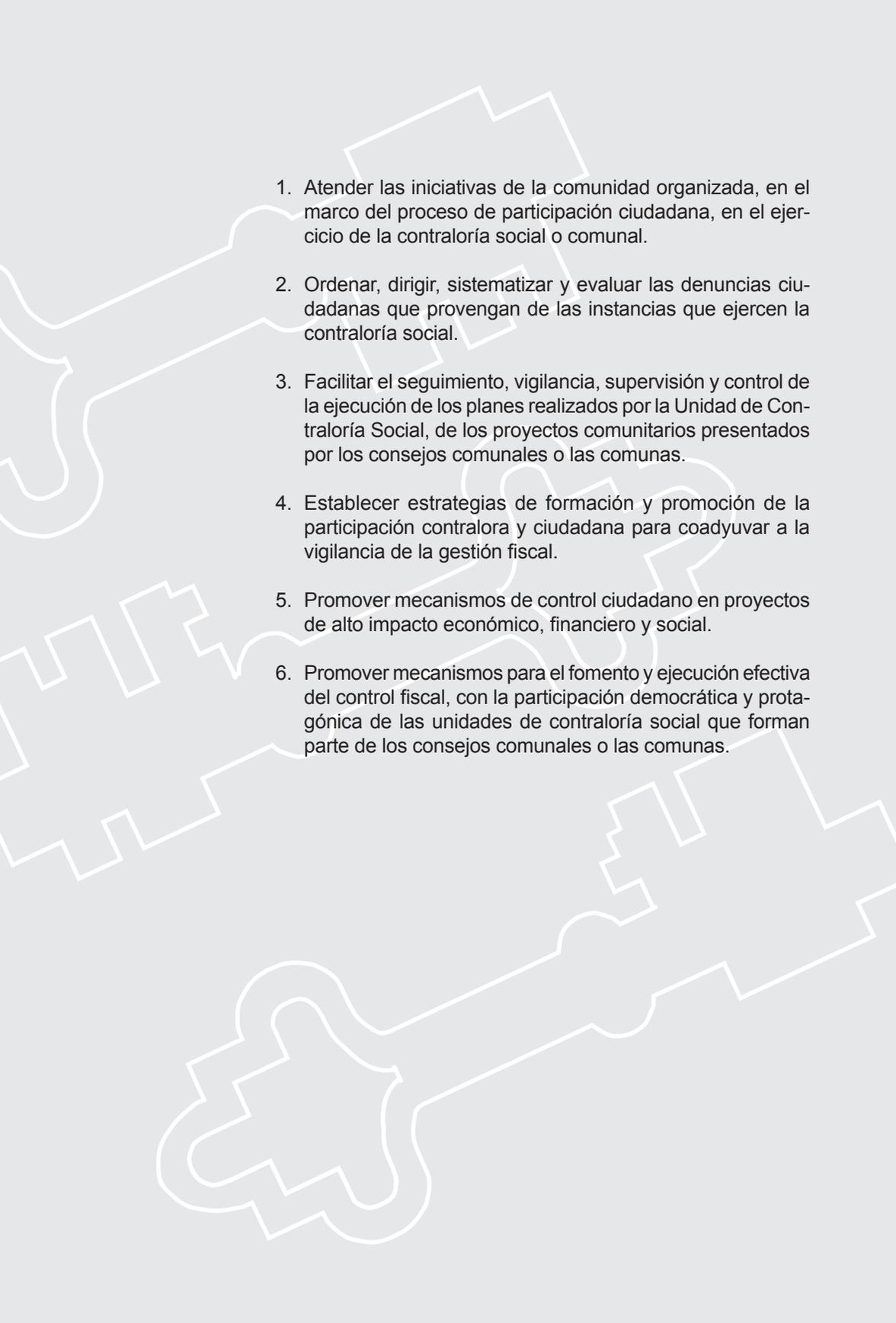
Artículo 51.

Quienes administren, manejen o custodien recursos de los entes y organismos señalados en el artículo 9, numerales 1 al 11, de esta Ley, estarán obligados a formar y rendir cuenta de las operaciones y resultados de su gestión, en la forma, oportunidad y ante el órgano de control fiscal que determine la Contraloría General de la República, mediante resolución que se publicará en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Tienen igual obligación quienes administren o custodien, por cuenta y orden de los referidos entes y organismos, recursos pertenecientes a terceros. La rendición de cuentas implica la obligación de demostrar formal y materialmente la corrección de la administración, manejo o custodia de los recursos.

**Capítulo VIII
DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Artículo 75.

El Contralor o Contralora General de la República, mediante resolución que se publicará en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, dictará las normas destinadas a fomentar la participación de los ciudadanos y ciudadanas, haciendo especial énfasis en los siguientes aspectos:

- 
1. Atender las iniciativas de la comunidad organizada, en el marco del proceso de participación ciudadana, en el ejercicio de la contraloría social o comunal.
 2. Ordenar, dirigir, sistematizar y evaluar las denuncias ciudadanas que provengan de las instancias que ejercen la contraloría social.
 3. Facilitar el seguimiento, vigilancia, supervisión y control de la ejecución de los planes realizados por la Unidad de Contraloría Social, de los proyectos comunitarios presentados por los consejos comunales o las comunas.
 4. Establecer estrategias de formación y promoción de la participación contralora y ciudadana para coadyuvar a la vigilancia de la gestión fiscal.
 5. Promover mecanismos de control ciudadano en proyectos de alto impacto económico, financiero y social.
 6. Promover mecanismos para el fomento y ejecución efectiva del control fiscal, con la participación democrática y protagónica de las unidades de contraloría social que forman parte de los consejos comunales o las comunas.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN 9



ENFOQUES

LA RENDICIÓN DE CUENTAS y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA 14

Uso, PRESERVACIÓN y MANEJO del AGUA 47

ÉTICA PÚBLICA y ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES 76

**IMPLEMENTACIÓN del SERVICIO de BIBLIOTECA
VIRTUAL ENTRE LAS EFS MIEMBROS de LA OLACEFS** 103

**Enfoque METODOLÓGICO de LA AUDITORÍA a LAS
TECNOLOGÍAS de INFORMACIÓN y COMUNICACIÓN** 125



NOTAS INSTITUCIONALES

**LA CONTRALORÍA GENERAL de LA REPÚBLICA HONRA el
COMPROMISO del DR. Clodosbaldo RUSSIÁN** 182

Clodosbaldo RUSSIÁN: ETERNO LUCHADOR SOCIAL 186

**EN el CELARq, PRESENTACIÓN del LIBRO del
DR. Clodosbaldo RUSSIÁN** 188

**COOPERACIÓN ENTRE SECTORES público y PRIVADO
EN LA PREVENCIÓN y el COMBATE CONTRA LA CORRUPCIÓN** 190

VENEZUELA y LA CONTRALORÍA GENERAL despiden A Clodosbaldo Russián	192
Clodosbaldo Russián vivirá en nuestros corazones	197
Oficina de Registro de Auditores inició sus actividades en la CGR	200

PRESENTACIÓN

“Quien lucha puede perder. Quien no lucha ya ha perdido”

-Bertolt Brecht-

La lucha del ser humano es el *leitmotiv* de la vida: las luchas sociales, las luchas económicas, las luchas bélicas e inclusive las luchas del corazón. Pero como bien dijo Bertolt Brecht, pierde quien deja de luchar, quien no lo intenta, quien menosprecia sus capacidades. Es por ello que con ocasión de la publicación de la Revista de Control Fiscal N° 167, la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela se complace en mostrar el resultado de esa lucha que no se abandonó antes de ser enfrentada; nos referimos a la realización de la XXI Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) que tuvo lugar en Caracas entre los días 17 y 22 de Octubre de 2011.

Fue precisamente éste, el escenario de la lucha, de la perseverancia que demostró esta Institución al sobreponerse de manera estoica a la pérdida de quien había venido dirigiendo sus pasos durante los últimos 12 años, el insigne Dr. Clodosbaldo Russián, Contralor General de la República.

Este hombre, este “combatiente que nunca vaciló”¹ -como lo describe José Vicente Rangel- había luchado vigorosamente en la obtención para Venezuela de la sede de esta importante Asamblea para el año 2011 -año Bicentenario de nuestra Gloriosa Declaración de Independencia aquel 5 de julio- y por ello su lucha y sus ideas no debían perderse, y sus pupilos no debían vacilar. Y fue así como con el temple del capital humano que caracteriza a esta Institución, y poniendo en práctica su lema “Contralores somos todos”, logramos llegar a buen puerto en la realización de esta Asamblea y obtener de ella un producto de calidad y ajustado a las necesidades de nuestras EFS en la actualidad; de obtener una victoria en la búsqueda de soluciones para nuestras necesidades acuciantes, y de vislumbrar una perspectiva de batalla en la “guerra” en

¹ Prólogo a la obra póstuma del Contralor: *Más de mil noches*; libro bautizado en el marco de la XXI Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs). Caracas, Venezuela. Octubre 2011.

la que participamos todos los días para conseguir que los recursos de nuestras naciones sean utilizados eficiente y eficazmente.

De este modo queremos poner a disposición del público en general, las ponencias presentadas por las naciones participantes, para que así el fruto del esfuerzo realizado sea conocido por todos, y la memoria de aquel “funcionario público ejemplar”, como bien lo calificó su amigo Rangel, sea ensalzada por ésta, la que siempre será su segunda casa, la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela.

En la *Revista de Control Fiscal* N° 167 ofrecemos a nuestros lectores la selección de estas ponencias bases y relatorías técnicas presentadas en la XXI Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. El Tema I: *La Rendición de Cuentas y la Participación Ciudadana*, se refiere a un sistema efectivo de rendición de cuentas que presupone como elemento clave la existencia de la participación ciudadana pero inscrito en un sistema integral, donde las instituciones encargadas del control estén dotadas de un marco legal y normativo completo. Tema II: *Uso, Preservación y Manejo del Agua*, este tema está abordado desde el punto de vista de un derecho humano porque constituye un bien social. Tema III: *Ética Pública y Entidades Fiscalizadoras Superiores*, este tema es una invitación al debate entre los organismos integrantes de la Olacefs, son reflexiones acerca de la creación de nuevos principios preceptivos o valores en el cuerpo normativo de la ética pública, como resultado del cambio organizacional acaecido en el sector público. Tema IV: *Implementación del Servicio de Biblioteca Virtual entre las EFS miembros de la Olacefs*, este tema se refiere a la búsqueda de canales de comunicación apropiados para compartir conocimientos y experiencias entre las EFS, por ello, se consideró la creación de una biblioteca virtual, con el objeto de ofrecer un servicio de consulta de guías, manuales, procedimientos, informes de auditorías, estudios de políticas públicas, estadísticas, publicaciones periódicas, entre otras, producidas por las EFS.

Como es de costumbre, en cada Asamblea Ordinaria de la Olacefs se lleva a cabo el Concurso Anual de Investigación “Omar Lynch”, y en esta ocasión presentamos el trabajo ganador de la edición número XIV correspondiente al año 2011: *Enfoque Metodológico de la Auditoría a las Tecnologías de Información y Comunicación*, cuyos autores Carlos Yáñez de la Melena y Sigfrid Enrique Ibsen Muñoz, plantean que el objetivo de

dicho trabajo es entregar un marco referencial para desarrollar auditorías orientadas a los procesos del negocio, los sistemas de información y sus actividades de control.

Y finalmente, puesto que hemos decidido ensalzar la memoria del Dr. Clodosbaldo Russián y su labor con la presente revista, presentamos a continuación la transcripción del prólogo a su libro *Más de mil noches en la Isla del Burro*, realizado por el periodista José Vicente Rangel, dando así cuenta a los lectores de un esbozo de los caracteres de este gran hombre.

PRÓLOGO

CLODOSBALDO RUSSIÁN O LA CONDICIÓN HUMANA

“Lo que me interesa en un hombre cualquiera -escribió André Malraux- es la condición humana”. Repito esa definición del escritor francés cuando asumo el compromiso de prologar el libro de Clodosbaldo Russián, *Más de Mil Noches*. Un registro de la aventura de vivir una pasión. De no ceder ante la adversidad. De convertir todos los días y todas las noches en desafío.

Sus amigos, los que conocimos las situaciones que le tocó encarar; su historia de militante insomne; su temerario coraje; su lealtad sin límite; su estoicismo para afrontar la violencia de un sistema que pretendió inútilmente degradarlo, le reclamábamos que escribiera sobre su experiencia personal. Sobre aquello que había escogido como opción y que él supo convertir en el hilo conductor que le dio sentido a lo que hacía y que habría de influir en el destino de otros. Solíamos enfatizar en la necesidad de su testimonio. En que éste era fundamental para que quedara constancia de lo que él vivió y padeció, y para que las nuevas generaciones contasen con una referencia que les permitiera conocer eso que Conrad llamara “los poderes de las tinieblas”.

Pero él se resistía a hacerlo. La razón de tal actitud tenía que ver, en primer lugar, con su proverbial humildad. Nunca se consideró un referente. Hizo lo que hizo por convicción y no por figuración. Tenía un recato sobrecogedor acerca de sus experiencias. Y lo otro que influía en él para no escribir sobre sí mismo, era el culto a lo colectivo, el reconocimiento expreso a lo social, a que el sujeto verdadero era el pueblo. Clodosbaldo Russián se sentía parte de una causa, y a diferencia de muchos otros casos, eludía el protagonismo individual. Rehuía cualquier actitud suya que pudiera interpretarse como manifestación de un liderazgo que el jamás reclamó.

Finalmente dio su brazo a torcer. Después de insistir reiteradamente y de muchos reclamos, aceptó. Pero terminó saliéndose con la suya. Este libro está marcado por la oralidad. Es un libro contado. Un recuento intimista de las increíbles experiencias que el autor diluye, deliberadamente, en el amplio escenario de la participación colectiva, de las vivencias de miles de compañeros de prisión, a los que unía una causa común.

Comienza el libro de la siguiente manera: “Era media mañana del 22 de octubre de 1963. Vigilantes del Ministerio de Justicia nos quitaron las esposas con las

que veníamos unidos por las muñecas desde la tarde del día anterior Efrén Rodríguez y yo. Luego continuamos encerrados en el galpón 5A, junto con otros 30; igual procedieron con los otros 46 compañeros presos, a quienes ubicaron en el galpón de enfrente, identificado con el número 15. Habíamos sido trasladados desde la Fortaleza El Vigía en La Guaira, hasta la Isla del Burro en la Laguna de Tacarigua, entre los Estados Aragua y Carabobo.” Así ingresó el joven Russián, como prisionero de la jurisdicción militar, a un campo de concentración -¡así como suena!-, concebido por los ministros de Justicia socialcristianos del gobierno puntofijista de la época, especialmente acondicionado con dispositivos copiados de las experiencias europeas en la materia, ubicado en una isla insalubre, con un clima húmedo, caluroso, reservorio de todo tipo de insectos, cercado por alambradas y garitas y vigilado por guardias deshumanizados, expertos en reprimir.

Clodosbaldo Russián fue un prisionero político de excepción -no por los privilegios que los represores pudieran dispensarle, sino por el ensañamiento que contra él se dio--, y el libro lo recoge con exactitud. Estuvo en el Cuartel San Carlos, en la Fortaleza El Vigía, en el Campo de Concentración de la Isla de Tacarigua (Isla del Burro) en el que permaneció 3 años-, en la cárcel de San Juan de los Morros, en el Hospital Militar -desde donde se fugó espectacularmente-, en la PTJ, en la Digepol, en la Disip, fue procesado por los Tribunales Militares, no contó con debido proceso y nunca tuvo sentencia firme. Fue víctima de crueles torturas en diferentes momentos. De las que le aplicaron en la Disip el libro registra el siguiente episodio: “Me pusieron electricidad -relata Russián- en todas las partes (testículos, pene, recto, pecho, estómago...) y luego me subieron a un calabozo de 2x1, con una reja muy alta que servía de puerta, me desnudaron y tiraron la ropa en el suelo, en un rincón, y dijeron: ‘Que se quede descalzo para que la corriente le pegue más fuerte’. Me esposaron a la reja y me siguieron aplicando electricidad hasta que se cansaron, allí me dejaron toda la noche”.

Es asombrosa la capacidad para recordar de Clodosbaldo Russián. Ningún detalle escapa a su memoria: nombres de compañeros, de amigos, de policías, de militares, de torturadores; escenas de llanto y de júbilo; calabozos, paisajes, anécdotas; olores, colores, comidas. Igual el estado anímico de los presos, depresión o euforia; la salud en general; la esperanza de recobrar la libertad; la lectura compartida de la correspondencia y de los escasos libros que los carceleros dejaban pasar; la reacción ante las noticias provenientes de afuera; las visitas de los familiares. Todo ello, en detalle, convierte el libro en un gran mural de las prisiones políticas de la Cuarta República, durante los gobiernos de AD y de Copei. El libro recoge lo sublime y lo abyecto de aquella situación, convirtiendo su texto en una implacable requisitoria contra la democracia representativa, en la acusación mejor documentada, extraída de la vivencia irrefutable de alguien que vivió aquel terror en carne propia, y que al mismo tiempo resume las miserias del universo concentracionario que para la época se instauró en el país. Desnuda la obscena manera como coexistió el Estado de derecho con el Estado de facto que constituía su negación y que Russián resume en su relato sin artificios.

La memoria de Clodosbaldo Russián permite indagar en torno a la mentira y la verdad; sobre la democracia y la realidad; la legalidad y la ilegalidad. Miles de venezolanos fueron procesados con violación del debido proceso; no los juzgaron sus jueces naturales; les culcaron todos sus derechos; fueron salvajemente torturados; retenidos en sórdidas prisiones durante años sin que instituciones como los tribunales o el Ministerio Público reaccionaran; centenares fueron desaparecidos -y aún se desconoce qué ocurrió con ellos-, y por si existieran dudas al respecto, el libro de Russián, que él no pudo ver impreso, Más de Mil Noches, lo confirma. Lo cual confiere a la obra rango singular y la coloca a la altura de la mejor literatura testimonial sobre la represión en el país, la que nos

legaron un José Rafael Pocatererra, un José Vicente Abreu, un Efraín Labana Cordero, y la que recopiló el gran editor de la libertad José Agustín Catalá.

Hay otro aspecto de este libro testimonial de Clodosbaldo Russián que importa destacar. El mismo no trasunta odio ni rencor. No hay en él un solo agravio, una sola descalificación. Haber vivido la experiencia personal y política de Russián permitía imaginar que alguna huella había dejado en su espíritu la humillación a que fue sometido. Que en un rincón de la memoria, de esa -su prodigiosa memoria- estaría archivado algún resentimiento que podía aflorar a la hora de narrar. Y no fue así: este es un libro limpio de alusiones denigrantes, de bajezas, de ofensas, digno, por lo demás, de su autor. Porque él fue un ser humano en la más noble acepción de la palabra, que hasta la hora de su muerte se comportó no solo como un hombre cabal, de hombría completa y a toda prueba, al que nada ni nadie pudo arredrar en la vida, sino como un ciudadano ejemplar, defensor a ultranza de todo en lo que creyó y defendió con ardiente pasión, y también alguien dotado de extraordinaria nobleza, respetuoso del adversario, de quien paradójicamente nunca recibió el mismo trato; por el contrario, lo siguió hasta la tumba con ferocidad de bestia.

Espíritu puro el suyo. Generosidad a flor de piel. Sencillez a toda prueba. Un ejemplo: su aspiración en prisión era volver algún día al pueblo donde nació y vivió los primeros años de su vida, aquel macondiano San José de Areocuar en el Estado Sucre que él recoge en el libro de la siguiente manera: “Estoy ansioso de ir a San José de Areocuar, mi pueblo natal, y una persona amiga mía, pero más de mi mamá, que trabaja en el Ministerio de la Defensa, me puso a disposición un automóvil y con él viajé a Carúpano y San José”.

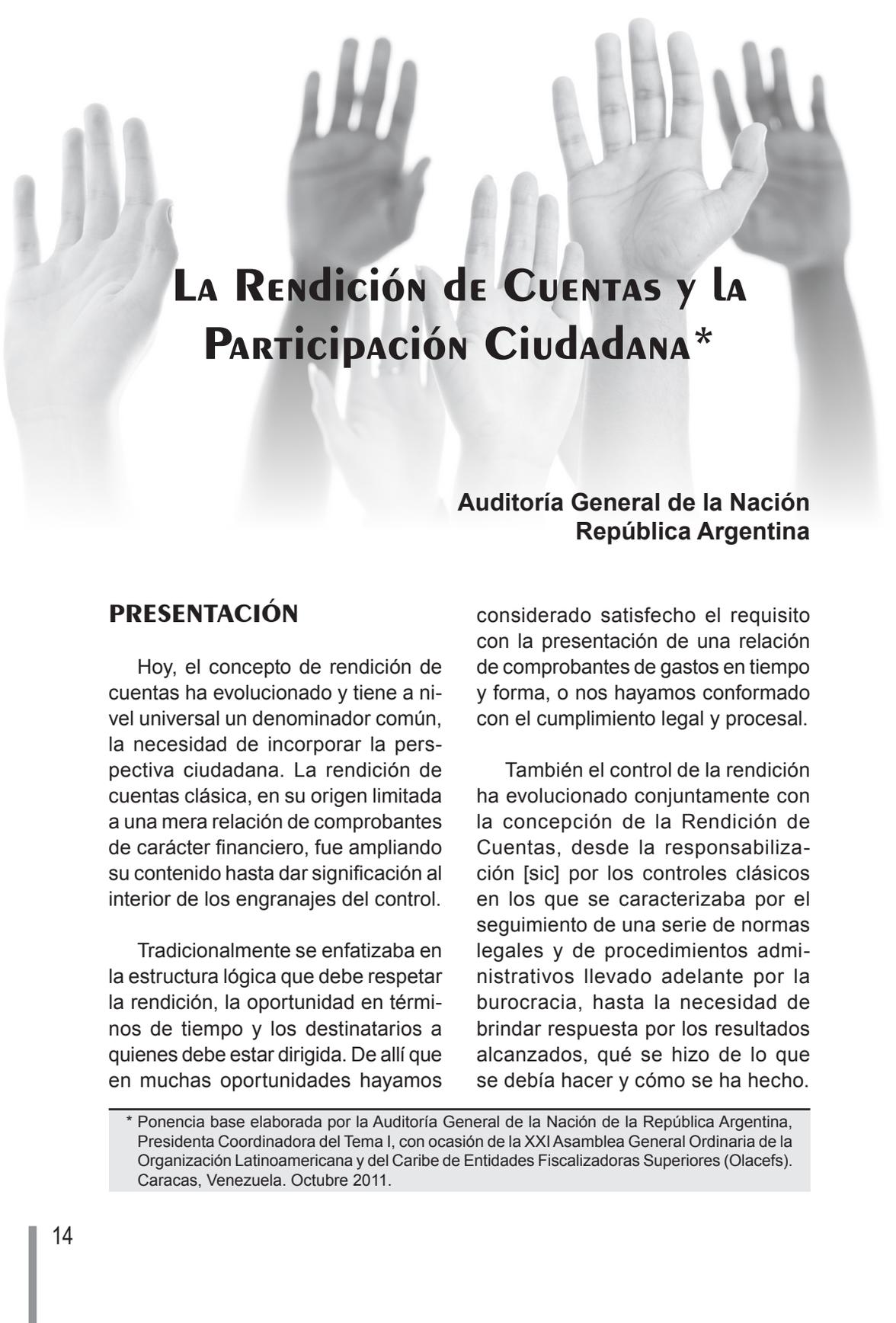
Tenía que volver a sentarme en el banco de la plaza, bajo la mata de samán, porque en la casa de esa esquina sur-este había nacido, y llegarme a la gruta donde una virgen preciosa la engalanaba. Lo hice...”.

Este memorioso libro es un reencuentro no sólo con Clodosbaldo Russián y el pasado, sino un retorno a la esperanza y a la fe. Y con los miles y miles que han perseverado, sin desmayar, en la lucha por la democracia, la libertad y la paz. Para todos ellos él era uno más y ellos, a su vez, otros tantos. Libro este que nos transmite, en calidad de siembra, un sentido de vida, de dignidad, al hacernos partícipes del ciclo vital de su autor. Que nos ubica en la trincheras del combatiente que nunca vaciló; del hombre optimista y alegre; del trabajador infatigable; del funcionario público ejemplar; del digno Contralor General de la República, dechado de honestidad. Y, sobre todo, de un auténtico y generoso ser humano como lo revelan estas páginas. De aquel que siempre luchó por las causas más nobles, fiel a lo que predicaba Bertolt Brecht, uno de sus autores favoritos: “Quien lucha puede perder. Quien no lucha ya ha perdido”. Por eso luchó toda la vida, sin tregua, hasta el final.

Cuando elaboraba este texto asocié el recorrido vital de Clodosbaldo Russián, su talante humano y vertical manera de asumir el acto de vivir, a este verso que leí tiempo atrás del gran poeta griego Constantino Kavafis: “Honora aquellos que en sus vidas/ se dieron por tarea custodiar Termópilas./ Que del deber nunca se apartan: /justos y rectos en todas sus acciones, /pero con piedad y compasión para los otros; / generosos cuando son ricos y cuando son pobres, /también en lo pequeño generosos,/ que ayudan también en cuanto pueden; / que siempre dicen la verdad/ aunque sin odio para los que mienten”.

Así era él y así es este libro.

José Vicente Rangel



LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA*

**Auditoría General de la Nación
República Argentina**

PRESENTACIÓN

Hoy, el concepto de rendición de cuentas ha evolucionado y tiene a nivel universal un denominador común, la necesidad de incorporar la perspectiva ciudadana. La rendición de cuentas clásica, en su origen limitada a una mera relación de comprobantes de carácter financiero, fue ampliando su contenido hasta dar significación al interior de los engranajes del control.

Tradicionalmente se enfatizaba en la estructura lógica que debe respetar la rendición, la oportunidad en términos de tiempo y los destinatarios a quienes debe estar dirigida. De allí que en muchas oportunidades hayamos

considerado satisfecho el requisito con la presentación de una relación de comprobantes de gastos en tiempo y forma, o nos hayamos conformado con el cumplimiento legal y procesal.

También el control de la rendición ha evolucionado conjuntamente con la concepción de la Rendición de Cuentas, desde la responsabilización [sic] por los controles clásicos en los que se caracterizaba por el seguimiento de una serie de normas legales y de procedimientos administrativos llevado adelante por la burocracia, hasta la necesidad de brindar respuesta por los resultados alcanzados, qué se hizo de lo que se debía hacer y cómo se ha hecho.

* Ponencia base elaborada por la Auditoría General de la Nación de la República Argentina, Presidenta Coordinadora del Tema I, con ocasión de la XXI Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs). Caracas, Venezuela. Octubre 2011.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) somos los cuerpos técnicos que velan por el cumplimiento de esa responsabilidad. La auditoría gubernamental participa en este proceso de explicar el destino de los dineros públicos y lo adecuado de su administración llevando adelante exámenes sobre las operaciones del gobierno. Estas auditorías proveen a los miembros del Poder Legislativo y a la sociedad toda de información objetiva para examinar lo actuado por sus representantes.

Mientras el Estado avanza en la atribución de asignar responsabilidades a los funcionarios por sus acciones y los resultados de éstas, el interés por la mirada ciudadana muestra por sí mismo la evolución que se ha operado, ejemplo de ello es la relevancia que la Olacefs ha otorgado a la Participación Ciudadana, poniéndose de manifiesto en los siguientes hechos:

- La creación de la Comisión Técnica específica,
- La adopción en la declaración de Principios de Rendición de Cuentas de Asunción como uno de los ocho principios sustanciales para la rendición de cuentas y
- La convirtió en tema de la XXI Asamblea General Ordinaria, de Caracas-Venezuela.

El presente documento pretende aportar ideas sobre las buenas prácti-

cas detectadas entre los miembros de la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas, a la comunidad de las EFS de la región para su reflexión, y proponer la adopción de recomendaciones.

ANTECEDENTES

En 2005, por voto unánime en la XV Asamblea General Ordinaria (San Salvador 2005), se creó la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas (CTRC) de la Olacefs¹, como un órgano técnico de la organización encargado del estudio y desarrollo en materia de Rendición de Cuentas; cuyos resultados deberán expresarse en propuestas normativas y metodológicas que colaboren al óptimo ejercicio de la función fiscalizadora superior.

En mayo 2006, bajo la Presidencia de la Contraloría General de Costa Rica, se establecieron los lineamientos estratégicos y visión, dentro del ámbito que enmarcaba el Plan Estratégico de Olacefs.

En 2007, en el marco de la XVII Asamblea General Ordinaria de la Olacefs-República Dominicana, la CTRC presentó un diagnóstico preliminar sobre varias dimensiones de la Rendición de Cuentas en los países miembros.

En 2008, con la idea de formar un lenguaje común en la materia, se reali-

¹ Es el Grupo Regional de la Intosai de América Latina.

zó un Taller en Buenos Aires, en el que cada país miembro hizo una ponencia que cubrió aspectos como la definición de las atribuciones constitucionales y legales que tiene la EFS de su país; las principales actividades que realiza la EFS en materia de fiscalización; qué se entiende por rendición de cuentas en la región; las actividades que se han desarrollado en cada EFS con respecto a la definición de rendición de cuentas y la transparencia; las acciones 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.

En 2009, se trabajó en una propuesta de principios de rendición de cuentas, a partir del lenguaje común desarrollado durante la reunión técnica realizada en Buenos Aires en 2008, y con base en los resultados de la consulta realizada a los países miembros sobre la materia.

La ponencia realizada en la XIX Asamblea General Ordinaria, concluyó con la presentación de una propuesta de principios de rendición de cuentas, la cual fue discutida y aprobada por unanimidad como la “Declaración de Asunción sobre Principios de Rendición de Cuentas”. A partir de este pronunciamiento, se busca fortalecer las acciones que

pueden realizar las EFS de la región para avanzar hacia el deber ser de la rendición de cuentas. “Esta acción marcó sin duda alguna un hito en el ámbito del trabajo de las comisiones y en el ámbito de la temática de la rendición de cuentas”.

En 2010, se decidió trabajar en un proyecto de consulta a todas las EFS miembro de Olacefs sobre propuestas vigentes y nuevas para la implementación de los Principios de Rendición de Cuentas aprobados el año anterior, y de tal forma que sirviera como una batería de ideas para implementar proyectos futuros. Adicionalmente, con miras a iniciar el trabajo sobre la ponencia para el año 2011, se contrató un consultor² para la elaboración de un documento base sobre *Entidades de Fiscalización Superior y Participación Ciudadana: reflexiones para una agenda de colaboración*.

De la consideración de los informes presentados por las EFS miembros de la CTRC, los elementos teóricos surgidos del documento del consultor, otros elementos, muy en particular, la resolución del Simposio de Naciones Unidas e Intosai³ y del debate de los participantes, se concluyó en la elaboración de una propuesta de documento técnico para presentar ante la XXI Asamblea General Ordinaria de la Olacefs de Caracas, Venezuela.

² Dr. Enrique PERUZZOTTI.

³ Realizado en Viena en Julio de 2011.

Objetivos

El presente documento tiene por objetivos:

- aportar en la reflexión sobre el alcance del 6° Principio de la Declaración de Asunción: Participación Ciudadana Activa,
- construir una mirada común entre las EFS de América Latina y
- compartir las buenas experiencias de las EFS miembros de la CTRC en el acercamiento a los ciudadanos para promover una rendición de cuentas efectiva.

Declaración de Principios de Rendición de Cuentas: Principio 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; coadyuvarán 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”.

DESARROLLO DEL TEMA

LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El tema de la rendición de cuentas y la gobernanza reviste una importancia trascendental en la gestión de las instituciones públicas y en el gobierno de las naciones. La transparencia en el manejo de los fondos públicos y la gestión fortalecen la institucionalidad de los países y la

eficiencia con que se asignan los recursos. Esto mejora la gobernanza y el funcionamiento del Estado, lo que contribuye a menor corrupción y mayores niveles de bienestar para la sociedad.

La necesidad de contar con un sistema de rendición de cuentas es un tema establecido constitucionalmente en la mayoría de los países. A su vez, dicha rendición responde a principios



que impregnan todo el ordenamiento jurídico, tales como “legalidad”, “transparencia” y “democracia” y a los cuales, necesariamente, se encuentran sometidos los funcionarios públicos.

Sin embargo, la rendición de cuentas no ha progresado lo suficiente ni lo ha hecho en armonía con la evolución de la administración pública actual; existe así, una cierta demanda de una sociedad cada vez más activa por conocer lo que hacen los gobernantes y los funcionarios públicos con el mandato que se les ha conferido.

El concepto de la rendición de cuentas en la administración pública, se encuentra fuertemente vinculado al concepto de la misión institucional que corresponde a cada entidad pública. En efecto, la misión es el fundamento que justifica la existencia de las entidades creadas para atender la satisfacción de las necesidades colectivas. Así, cada entidad tiene una misión específica que debe ser cumplida para justificar su existencia y razón de ser, valiéndose para ello de funcionarios que cumplen el rol de administradores. Estos reciben un conjunto de atribuciones, recursos y bienes que le permiten lograr su cometido. Concomitantemente, asumen la obligación de mostrar y explicar a la ciudadanía en qué medida han logrado los objetivos propuestos; es decir, asumen la responsabilidad de rendir cuenta de su gestión.

En tal sentido, la rendición de cuentas supone un proceso mediante el cual los funcionarios públicos ofrecen a la comunidad información detallada de los actos por ellos realizados en el ejercicio de sus funciones, para su examen.

...el control constituye una herramienta imprescindible para la administración en la medida que permite detectar los desvíos existentes y proporciona información oportuna para tomar las decisiones que permitan reorientar la organización a la consecución de sus objetivos, de manera eficiente, económica y eficaz.

El control es una característica esencial de la democracia, como régimen político, que permite diferenciarlo de los regímenes autoritarios o dictatoriales, constituyéndose de esta manera en principio fundamental del Estado de Derecho. Ello es así toda vez que los pueblos tienen el derecho inalienable de vigilar y fiscalizar la correcta administración de los negocios y dineros públicos, valiéndose de los organismos institucionales creados para tal fin. Estos organismos a su vez, están obligados a ofrecer un servicio de excelencia, dado

que su actividad es concebida como un servicio indispensable a la democracia y que guarda vinculación directa con la calidad de vida de los ciudadanos que componen esa sociedad.

De igual forma, el control constituye una herramienta imprescindible para la administración en la medida que permite detectar los desvíos existentes y proporciona información oportuna para tomar las decisiones que permitan reorientar la organización a la consecución de sus objetivos, de manera eficiente, económica y eficaz. Todo organismo, de una u otra manera, persigue:

- Efectividad (cumplir adecuadamente con el mandato asignado y las funciones encomendadas).
- Equilibrio financiero (hacer un buen uso de los recursos a través de gastar en forma eficiente).
- Prestigio, reputación (contar con buena imagen en la ciudadanía).

El medio para posibilitar la interpretación acabada de la rendición de cuentas y la imparcialidad en el análisis de la misma, es la participación de cuerpos técnicos con las capacidades y el nivel de independencia adecuado, para evaluar en qué medida esa rendición es completa y que la información que contiene permite verificar el grado de cumplimiento de los objetivos esperados, el nivel de eficiencia y economía que se han alcanzado.

Las EFS son los cuerpos técnicos que velan por el cumplimiento de esa responsabilidad.

La fiscalización participa en este proceso de explicar el destino de los dineros públicos y lo adecuado de su administración, llevando adelante exámenes sobre las operaciones del gobierno. Esta fiscalización provee a los miembros del Poder Legislativo, y crecientemente a la sociedad, de información objetiva para examinar lo actuado por los gobiernos. Por tanto, las EFS agregan valor a la rendición de cuentas. Las respuestas necesarias van más allá de la verificación legal y procesal de lo actuado.

Exceden también la validación de la veracidad, exactitud, valuación y exposición de la información contenida en los estados financieros. La ciudadanía exige hoy saber, si los recursos que puso en manos de sus gobernantes fueron utilizados para lo que debían utilizarse y si fueron razonablemente bien usados.

Esas respuestas son materia de fiscalización general y son obtenidas por las EFS y, en particular, por la auditoría de gestión o desempeño⁴, que complementariamente con las tradicionales auditorías financieras y de cumplimiento, integran las herramientas que se utilizan para poder alcanzar los objetivos.

⁴ Intosai – ISSAI 1 - Declaración de Lima – Sección 1 *El propósito de la auditoría.*

La percepción de los intereses de la ciudadanía y parlamentarios sobre los resultados de las acciones públicas, motivó el enfoque y alcance de la auditoría de gestión como la concebimos hoy, orientada hacia la eficacia y efectividad.

La auditoría de desempeño o gestión gubernamental, comprende un amplio espectro de análisis de la eficacia, eficiencia y economía con que se desarrollan las organizaciones públicas.

Con el objetivo de poder apoyar el desarrollo de mejores gestiones gubernamentales, mejores servicios públicos y mejor rendición de cuentas, el ciudadano se ubica, no sólo como un destinatario del trabajo de funcionarios y auditores, sino también como un actor activo (6° Principio); con el deber de conocer cuáles son los intereses y necesidades de la sociedad, y es en este instante cuando la evaluación que se realiza del resultado de nuestro trabajo como EFS se torna indispensable.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA, LAS EFS Y MEJOR DEMOCRACIA

Resulta evidente la ventaja que la participación ciudadana supone para mejorar la gobernanza democrática y el papel que en ello tienen las propias EFS y que se ve reflejado principalmente en:

- Un uso más racional, apropiado y realista en cuanto a calidad y oportunidades de los recursos públicos,

posibilitando una incidencia más efectiva sobre la calidad de vida de los ciudadanos y de capacidad de respuesta a las demandas sociales.

- Un mayor respaldo y ayuda en la realización de los planes gubernamentales. En la medida que éstos recojan las aspiraciones, necesidades y problemas; asumiendo de que nadie, como el propio sujeto a quien se dirigen los planes y programas, conocerá cuáles son sus propios problemas, intereses y urgencias.
- Una mayor confianza y credibilidad en las instituciones y en los gobernantes, en la medida en que el ciudadano interviene efectivamente en la fiscalización de la ejecución de los planes y programas y en el control de sus resultados, posibilitando verificar la transparencia y eficiencia en el uso y administración de los recursos públicos.

Ello sin desconocer que la independencia es un elemento irrenunciable para las EFS, toda vez que es beneficiosa no sólo para quien la ejerce, sino para el conjunto de la sociedad, pues es a través de un análisis objetivo de la gestión pública como se podrá mejorar el desempeño gubernamental y con ello incrementar el grado de satisfacción ciudadana.

LAS EFS Y LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

El buen desempeño de los mecanismos de rendición de cuentas,

requiere de articulación y colaboración entre los diversos actores que componen el sistema de rendición de cuentas. La CTRC ha logrado consenso en la identificación de dos tipos de control de la acción gubernamental: el horizontal donde las EFS son actores relevantes, y el control vertical que ejercen los distintos actores sociales. Los canales por los cuales se expresa la ciudadanía, son entre otros: los medios de comunicación, las ONG, los grupos de interés específico y los partidos políticos. Las EFS son el canal de vinculación más adecuado, para articular capacidades profesionales con las necesidades de la ciudadanía.

El control social es un importante complemento a la agenda de fiscalización de las agencias horizontales, que no debe ser soslayado a la hora de elaborar estrategias de fortalecimiento institucional de las EFS. Un buen diseño de un sistema integral de rendición de cuentas, debe contemplar y estimular el aporte de la sociedad civil, pero este aporte no sustituye, ni se pretende que sustituya, el funcionamiento de las instituciones de control horizontal.

No hay duda de la importancia que reviste la participación ciudadana y su necesaria relación con las EFS para el logro de un control externo y social más efectivo. Sin embargo, ello nos enfrenta al desafío de desarrollar estrategias y espacios de interacción con la ciudadanía y a producir los cambios necesarios

-desde lo institucional y gerencial- para posibilitar una participación efectiva.

La Comisión propicia un tipo de participación y colaboración con la sociedad civil que considere, muy especialmente, los criterios y condiciones fijados en el marco de la XIV Asamblea General Ordinaria de la Olacefs (2004), evidenciando la coincidencia que presenta la región en esta temática, como en otras muchas. En los que se destacan:

- **Relevancia:** La participación no puede darse para todos los casos y todo el tiempo, caso contrario se correría el riesgo de obstaculizar la gestión del Estado. En tal sentido, se entendió que la participación debe existir en aquellos asuntos que son relevantes, de impacto e interés especial de la ciudadanía, en cuanto atañen a temas directamente vinculados con el mejoramiento de su calidad de vida y la de su entorno. El interrogante a develar, sin embargo, reside en si le corresponde sólo a la autoridad pública determinar cuáles son estos temas.
- **Honestidad y confianza mutua:** Ello supone que los ciudadanos deben ser conscientes de que la consulta no siempre implicará una puesta en práctica de lo planteado, dado que existen otros factores que deben tomarse en consideración, y que sólo pueden ser evaluados por las autoridades correspondientes

(estrategias de gobierno, políticas de Estado, entre otras). A su vez, el gobierno debe dar muestras de que este mecanismo no es utilizado como una mera formalidad y apariencia de legitimación de sus proyectos y decisiones, caso contrario se estaría afectando la credibilidad en la participación. Consideramos fundamental que las partes tengan en claro el rol que les toca desempeñar, en el entendimiento que le corresponde al gobierno fijar las políticas públicas, competencia que no es delegable.

- **Continuidad:** La participación de los ciudadanos no puede ser esporádica o agotarse en unas cuantas reuniones. Se deben prever mecanismos y espacios permanentes que garanticen una participación que perdure en el tiempo, así como estímulos para la misma. Téngase presente que no hay mejor estímulo para los ciudadanos que saber que sus voces son escuchadas, sea porque se resuelve en el sentido por ellos queridos o porque se fundamentan sólidamente las razones para su apartamiento.
- **Progresividad:** La participación es un proceso gradual que se debe dar en dos direcciones: 1) respecto al ciudadano: debe disponer de espacios y mecanismos para que la misma tenga lugar 2) respecto a las autoridades involucradas: deben tener disposición, preparación y cultura para promover la participación ciudadana y para aprovechar

al máximo los beneficios que de ella derivan. Se evidencia así la importancia que la capacitación representa para una correcta y progresiva cultura de participación.

- **Universalidad:** Un factor crítico y de gran importancia es la manera como se hace la convocatoria y la amplitud que ésta reviste. Con frecuencia se pone énfasis en la existencia de mecanismos y espacios de participación y se descuida un aspecto de crucial importancia: la transmisión de un mensaje claro y contundente sobre la forma de participar y la importancia de hacerlo.
- **Educación Cívica:** Constituye “un factor clave” de la participación. Una ciudadanía debidamente capacitada, conocedora de sus derechos y obligaciones, posibilita la existencia de un verdadero control ciudadano.

Teniendo en cuenta la diversidad de ordenamientos jurídicos y tradiciones nacionales, nuestros países han desarrollado diversos mecanismos de participación que, de una u otra manera, tienen en cuenta los ámbitos y principios de participación antes enunciados como, por ejemplo, la provisión de información a los ciudadanos, la recepción de denuncias y algunos casos de elaboración participativa de planes de fiscalización.

A su vez, debe considerarse que los diferentes modelos de control existentes en la región, contienen

elementos que inciden en el mejor desarrollo de las estrategias de participación ciudadana, por lo que pudieran evaluarse eventuales ajustes a dichos modelos para facilitar esa participación, en concordancia con lo establecido por el precitado principio 6 de la Declaración de Asunción.

Se incorporan en Anexos las experiencias implementadas por las EFS miembros de la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas presentadas en oportunidad de realizarse la reunión presencial de Buenos Aires.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Analizadas las recomendaciones del XXI Simposio de las Naciones Unidas e Intosai sobre “Prácticas Efectivas de la Cooperación entre las EFS y los Ciudadanos para aumentar la Rendición de Cuentas Públicas”, y luego del debate en su seno, la CTRC se adhiere a lo allí resuelto en lo general, con especial énfasis en los puntos pertinentes al tema objeto de esta reunión en Buenos Aires.⁵

Por todo lo expuesto, la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas adopta las recomendaciones del XXI Simposio de Naciones Unidas en Intosai en la parte pertinente que se transcribe a continuación:

1. La aplicación de los principios enunciados en las Declaraciones de Lima y de México, especialmente el Principio de Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores como organizaciones modelo:
 - a) Para velar porque las conclusiones y recomendaciones de las auditorías sean sencillas, claras y pertinentes y, en consecuencia, resulten de fácil comprensión para el público en general.
 - b) Para presentar los informes, las conclusiones y las recomendaciones de las auditorías al Parlamento y ponerlos a disposición de las demás partes interesadas.
 - c) Difundir y explicar los informes de auditoría directamente a los ciudadanos por medios innovadores y eficaces, como sitios de Internet, entrevistas en los medios informativos, comunicados de prensa y conferencias.
 - d) Hacer fácilmente accesibles los productos y servicios de las entidades fiscalizadoras superiores en sitios de Internet, en bibliotecas, previa solicitud o por otros medios pertinentes.
2. El fomento del conocimiento por el público de la labor y la función de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, así como del valor

⁵ Sujetos al sistema y legislación de cada país.

- añadido que aportan al Estado y al público en general, a través de la cobertura continua de los medios informativos, campañas públicas, el empleo de las redes sociales y otras actividades de sensibilización en los idiomas locales cuando proceda.
3. La elaboración de programas pertinentes de sensibilización del público mediante la cooperación activa con las instituciones académicas y otras instituciones de investigación.
 4. El establecimiento de relaciones estrechas y permanentes entre las EFS y los Parlamentos para respaldar mayor transparencia y rendición de cuentas que influyan positivamente en la confianza del público en el gobierno y fortalezcan la democracia.
 5. El establecimiento de buenas relaciones entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores y los colectivos interesados y el fortalecimiento de los lazos con los ciudadanos, las organizaciones sociales, las autoridades nacionales y los analistas, para aumentar la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión de los recursos públicos.
 6. La formulación e implantación de estrategias de relaciones públicas y comunicación que propicien una comunicación activa, veraz y transparente con los medios informativos y, en consecuencia, fomenten relaciones de confianza mutua.
 7. El apoyo a sistemas y medidas de transparencia presupuestaria que informen a los ciudadanos de todo el proceso presupuestario, con inclusión de sus enmiendas y de la ejecución del presupuesto.
 8. La promoción de la participación ciudadana, creando para ello mecanismos que reciban e investiguen denuncias de incumplimiento y mala administración y sugerencias sobre la mejora de la administración pública y sobre los servicios que se presten, con el fin de que sirvan para dar forma sustancial a las esferas de especial interés, el alcance y los riesgos para la auditoría en el futuro, y realizar un seguimiento y facilitar información a los ciudadanos, promoviendo así el cumplimiento de las recomendaciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.
 9. El fomento del intercambio de información y experiencias entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores en relación con formas eficientes y eficaces de interactuar con los ciudadanos, incluidas las auditorías sociales.
- Un sistema efectivo de Rendición de Cuentas, presupone como elemento clave la existencia de participación ciudadana. Sin embargo, para que esa participación no se convierta en una actividad meramente formal, debe inscribirse en un sistema integral, donde las instituciones encargadas del control estén dotadas de un marco legal y normativo completo y condiciones fácticas que permitan cumplir con los objetivos

para los que fueron creadas. Solo de esa manera podrá generarse un diálogo virtuoso entre ciudadanos e instituciones que fortalezca nuestras democracias.

Los avances en este campo son aún incipientes, constituyendo un desafío de nuestra Comisión seguir contribuyendo a la consolidación de la Rendición de Cuentas en la región y articulando, en función de éstas, el contacto entre la ciudadanía y las estructuras de gobierno para lograr un Estado mejor.

BIBLIOGRAFÍA

PERUZZOTTI, E. (2008) Marco Conceptual de la Rendición de Cuentas. Buenos Aires.

_____ (2010) *Entidades de Fiscalización Superior y Participación. Ciudadana: reflexiones para una agenda de colaboración.* Buenos Aires.

O'DONNELL, G. (1993) *Delegative Democracy Working Paper 172.* Kellogg Institute: <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/172.pdf>.

_____ (1998) *Horizontal accountability and new polyarchies, Working Paper 253.* Kellogg Institute: <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/253.pdf>.

VELÁSQUEZ, L. (2009) *Ciudadanía y Control Fiscal: una experiencia de participación ciudadana en el*

control institucional en Colombia y Honduras. Colombia: Corporación Acción Ciudadana Colombia.

_____ (2009) *Retos para la democratización del control institucional.* Colombia: REI en Fiscalización N° 4.

_____ (2010) *Sociedad Civil y Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS): Participación ciudadana y rendición de cuentas del Control Institucional en América Latina.* REI en Fiscalización N° 5 - 1° Semestre 2010.

XXI SIMPOSIO DE NACIONES UNIDAS / Intosai (2011) *Conclusiones y Recomendaciones sobre prácticas efectivas de la cooperación entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores y los ciudadanos para aumentar la Rendición de Cuentas pública.* Viena.

APORTES

El texto analizado describe, con gran detalle, la serie de interacciones que se pueden entablar entre las autoridades encargadas de llevar a cabo las tareas de fiscalización y control y los distintos tipos de instancias de participación ciudadana; en efecto, la rendición de cuentas no es un fenómeno exclusivamente técnico ni que descansa únicamente en los entes gubernamentales, sino que encuentra en la ciudadanía su razón de ser y su principal beneficiario.

En torno a la idea del círculo virtuoso descrito por el autor, en el que una actitud más vigilante y participativa de la ciudadanía sirve como estímulo a las autoridades formales y ofrece insumos valiosos para diversificar su acción, consideramos lo que sigue a continuación.

La administración pública no puede sustraerse a las características de una sociedad en continua evolución y cambio, un ámbito internacional cada vez más interrelacionado y competitivo, y una realidad que exige respuestas concretas y expeditas a la problemática cotidiana. Para mantenerse vigentes, deben contar con la flexibilidad necesaria para hacer frente a las modificaciones en el entorno, e inclusive, asumir una actitud proactiva y propositiva para dar respuesta a los retos sociales.

Si a esta situación se añade el hecho de que los regímenes democráticos en Latinoamérica, en general, presentan un proceso paulatino de consolidación, que se muestra en un fortalecimiento de la conciencia ciudadana y en la aparición de una serie de mecanismos de participación a nivel personal o de grupo en diferentes ámbitos del quehacer público, se hace aún más evidente la necesidad de generar estructuras públicas eficientes que garanticen el buen uso y la aplicación de los recursos que pertenecen a la sociedad.

El desarrollo de estrategias integrales que permitan a las estructuras de gobierno, ajustarse a las necesidades de la sociedad, del entorno y de las coyunturas internacionales, tiene como objetivo crear instrumentos que impulsen el desarrollo y el fortalecimiento institucional del país.

Esta demanda es consistente con una mayor participación ciudadana en los procesos de formación y calificación de políticas públicas y programas de gobierno, así como en los procesos de rendición de cuentas.

Por otra parte, la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas es un elemento básico para la vida democrática del país. Dicha confianza se sustenta en el manejo responsable y transparente de los recursos públicos, lo que a su vez se traduce en la disminución de la discrecionalidad, la eliminación de áreas de opacidad en la gestión de los recursos públicos, el uso de criterios racionales para el gasto, el libre flujo de información respecto a la obtención y asignación de recursos, la participación activa y abierta de la sociedad y la oportunidad en la presentación de la información necesaria para tomar decisiones acordes a las necesidades sociales.

Así, el que la ciudadanía cuente con elementos objetivos que le permitan determinar la calidad en la actuación de las instituciones gubernamentales, representa un elemento

central en la generación de confianza. Ante un entorno económico complejo, la disposición de los ciudadanos a participar en los gastos del gobierno a través del pago de impuestos, y de participar en los procesos democráticos, está estrechamente vinculada con la percepción de la administración pública como un proveedor eficiente de bienes y servicios, cuyo buen desempeño puede ser avalado a través del voto o sancionado por esta vía si los resultados no son los esperados.

Dentro de este contexto tiene especial relevancia la calidad de la revisión del uso que se hace de los recursos públicos, puesto que las presiones que la crisis financiera y económica ha ejercido sobre el monto y la asignación del gasto público exigen que su uso sea racional, eficaz, eficiente y se ejerza con la oportunidad y transparencia. Es a través de una efectiva fiscalización superior, que la sociedad puede exigir una rendición de cuentas por parte de quienes tienen a su cargo los programas de gobierno.

Por otra parte, coincidimos plenamente con la necesidad de que los resultados de la fiscalización superior sean puestos al alcance de la ciudadanía, de manera en que realmente se conviertan en un factor que dé sustento y eleven el debate nacional, así como que aporten datos objetivos respecto al desempeño gubernamental. Una ciudadanía oportuna y claramente informada podrá ejercer

mayor presión sobre las instancias gubernamentales, ya sea a través de su participación organizada, o través de su ejercicio del sufragio de una manera más efectiva y mayormente coincidente con sus intereses.

Hay un punto, sin embargo, que consideramos debe ser tomado en cuenta y que, de algún modo, marca un límite respecto al alcance de la participación ciudadana en las tareas de auditoría; éste punto es la independencia que debe guardar la institución encargada de llevar a cabo la fiscalización superior.

La independencia, a nuestro parecer, es un elemento irrenunciable para un organismo de esta naturaleza, y cualquier disposición que atente en su contra, o pretenda condicionarla, pone en entredicho la autonomía del ente. La independencia es beneficiosa no solo para quien la ejerce, sino para el conjunto de la sociedad, pues es a través de un análisis objetivo de la gestión pública como se podrá mejorar el desempeño gubernamental, y con ello, incrementar el grado de satisfacción ciudadana.

Las presiones contra la independencia de la EFS pueden venir de distintos sitios, tanto de los entes auditados, como de ciertos grupos de presión de la sociedad, que, en ocasiones, pese a su pretendida carta ciudadana, representan una agenda política o un interés determinado.

Las EFS deben ser muy cuidadosas respecto a este tipo de situaciones, y definir mecanismos que permitan hacer operativo, desde una perspectiva ponderada y responsable, el *input* de la sociedad organizada en las distintas modalidades descritas en el texto.

COMENTARIOS E INICIATIVAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE COSTA RICA

A) COMENTARIOS Y OBSERVACIONES AL DOCUMENTO: ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En términos generales, el documento elaborado por la consultoría incorpora un aporte valioso en el planteamiento de elementos teóricos y conceptuales que coadyuvan en la definición de la participación ciudadana en el contexto de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS). El repaso que hace por los diferentes mecanismos de rendición de cuentas, así como las modalidades de participación y esquemas de organización social, facilitan la identificación de eventuales espacios de encuentro, coordinación y articulación entre el control ciudadano y la fiscalización superior.

Si bien es cierto quedan sentadas muy buenas bases conceptuales; está pendiente el enlace entre esos elementos teóricos sobre participación y control ciudadanos, y el

ejercicio práctico de la fiscalización superior, desafíos que deberá asumir cada una de las EFS de acuerdo con su realidad nacional e institucional, pero considerando para ello el marco de mejores prácticas que en función de esa temática se ha desarrollado por parte de diferentes EFS.

Con base en el valioso aporte que brinda Peruzzotti, sumado a la experiencia del ejercicio cotidiano de la fiscalización superior, se propone seguidamente un conjunto de anotaciones como insumos para la reflexión y la discusión en torno al tema de la participación ciudadana en el ámbito de las EFS:

- Es claro que no existe una definición unívoca, no obstante, ¿es posible ir esbozando una propuesta de definición de participación ciudadana estrictamente asociada al quehacer de las EFS?
- ¿Ofrecen las EFS, desde la fiscalización que desarrollan, nichos o espacios “naturales” para la participación ciudadana o el control social?
- ¿Las redes de actores de las que forman parte las EFS prevén espacios para la participación ciudadana y generar un “dinamismo horizontal”?
- ¿Es posible plantear alguna propuesta de colaboración de “forma creativa” entre actores sociales y estatales en el ámbito de las EFS?
- Resulta necesario ahondar en los virtuales beneficios y oportunidades, así como en los potenciales riesgos, amenazas y costos (so-

ciales, políticos) que generaría la Participación Ciudadana en el ejercicio de la fiscalización que desarrollan las EFS.

- ¿Deberían las EFS aspirar a un esquema de participación ciudadana “exhaustivo” (que incluya todas las capas), o más bien definir ámbitos prioritarios de participación?
- ¿Debería “limitarse” la interacción de las EFS con las capas 3 y 4 en la que se ubican partidos políticos y otros grupos de presión e interés?
- ¿El rol pedagógico de la participación ciudadana generado en las EFS, debería enfocarse en alguna capa en particular?
- En el esquema de participación ciudadana que aborda Peruzzotti, no se menciona la participación que tienen las EFS con los actores privados comerciales o empresariales, por ejemplo los proveedores del Estado.
- Cuando se habla de los “sensores externos” que podrían tener las EFS, no se mencionan potenciales costos (políticos, sociales, institucionales o en términos de legitimidad de la fiscalización).
- De lo analizado, ¿se puede definir algún parámetro acerca de, hasta dónde debería llegar la participación ciudadana en el contexto de las EFS?
- En el ámbito de la participación ciudadana asociada a las EFS, ¿se identifican alianzas estratégicas

“naturales” con alguna capa o actor social en particular?

B) INICIATIVAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA-COSTA RICA

La rendición de cuentas se instaura en Costa Rica como un principio de rango constitucional⁶, al cual se encuentra sometida la Administración Pública en sentido amplio, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. Este principio desempeña un papel de primer orden dentro del marco de la gestión pública moderna, generándose de manera creciente mayores demandas por parte de los actores sociales.

La Contraloría General de la República de Costa Rica, como parte del engranaje del sistema de rendición de cuentas, se encuentra plenamente comprometida en el desarrollo de acciones necesarias para el fortalecimiento de la transparencia de sus acciones y el fomento de la rendición de cuentas, tanto a lo interno de la institución como hacia los ciudadanos y ciudadanas del país, lo cual se desarrolla en virtud de las competencias constitucionales y legales asignadas a la institución.

En ese sentido, la institución ha venido desarrollando y fortaleciendo

⁶ Artículo 11 de la Constitución Política de Costa Rica.

una serie de mecanismos orientados a activar el sistema integrado de rendición de cuentas, al desarrollo de instrumentos y sistemas de información y a la aplicación del marco legal, aspectos que forman parte de los principios de rendición de cuentas de la Organización Latinoamericana de Entidades de Fiscalización Superior (Olacefs), los cuales fueron promovidos por la Contraloría General de Costa Rica, en el ejercicio de la presidencia de la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas y que fueron adoptados de forma unánime por los miembros de esa organización en el marco de su XIX Asamblea General, celebrada en Asunción, Paraguay. Estos Principios, constituyen un mapa de ruta que procura un buen gobierno y una guía para que las instituciones de fiscalización superior de la región promuevan el adecuado ejercicio de la rendición de cuentas. A continuación se detallan las acciones realizadas en cada uno de esos tres mecanismos.

A) ACTIVACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Este aspecto se relaciona con la perspectiva horizontal de la rendición de cuentas y, en primer término, cabe destacar la relación de la CGR con la Asamblea Legislativa, en atención a la función auxiliar que por mandato constitucional le corresponde brindar.

En este aspecto, la Contraloría General le proporciona al Congreso

información relativa a todos los informes de fiscalización que elabora, le brinda asesoría técnica en materia de hacienda pública a la discusión en el ámbito legislativo, así como también, atiende las solicitudes de información, solicitudes de estudios de fiscalización y consultas de proyectos de ley, entre otros aspectos.

Por otra parte le suministra una serie de informes para su control político, entre los cuales destaca la Memoria Anual de la CGR, la cual contiene, entre otros, el dictamen de la evaluación de la gestión pública la cuenta pública, así como la propia rendición de cuentas de la CGR (Informe de Labores). Esta memoria, como práctica institucional de los últimos años, no solo se presenta en forma impresa, sino que además se desarrolla toda una labor de divulgación ante las diferentes fracciones políticas y ante la Comisión de Ingreso y Gasto Público, la cual analiza el uso y destino de los recursos del presupuesto público.

Asimismo, y como aporte a la rendición de cuentas y a la transparencia presupuestaria, la CGR ha venido presentando información especial sobre la ejecución presupuestaria a la Asamblea Legislativa y a la ciudadanía, tales como informes relacionados con la aprobación presupuestaria.

Adicionalmente como parte de esta activación del sistema en el plano horizontal, la CGR ha venido promoviendo

acciones articuladas y coordinadas con otras instancias de control del sector público costarricense, en especial, se ha desarrollado una alianza estratégica entre la CGR, el Ministerio Público, el Instituto Costarricense sobre drogas y la Procuraduría General de la República, con el objetivo primordial de establecer una alianza estratégica interinstitucional de asistencia y cooperación que permita enriquecer y desarrollar las actividades investigación, análisis y control y fiscalización que se llevan a cabo, en el ámbito de las competencias de las partes involucradas, para enfrentar la corrupción.

b) DESARROLLO DE INSTRUMENTOS Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN

La CGR ha incorporado, como parte de su gestión y de la generación del valor público que está llamada a generar, el servicio a la ciudadanía costarricense, por medio de la entrega de productos acordes con las características de calidad y oportunidad que ellos merecen, como también por medio de la disposición de información, haciendo, especialmente para ello, uso de la tecnología y desarrollando esfuerzos para que la información pública que se genera, pueda ser accesada fácilmente y de manera comprensible, tal como lo prevén las mejores prácticas en el proceso de rendición de cuentas.

En este aspecto, por medio del sitio web de la CGR se ponen a disposición

de la ciudadanía mecanismos para que el ciudadano pueda denunciar posibles actos de corrupción (denuncia electrónica) así como información presupuestaria de las instituciones mediante sistemas de información clave, de fácil acceso y de calidad confiable, como lo son el Sistema de Presupuestos Públicos (SIPP) y el Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC), que facilite la exigencia de cuentas a los ejecutores de las políticas públicas; así como información sobre los resultados de los informes de fiscalización, haciendo uso de la plataforma tecnológica disponible en la institución para facilitar la consulta de esa información por parte de los usuarios. Actualmente se trabaja en la construcción de un observatorio ciudadano.

Esas acciones, entre uno de sus logros más reconocidos, le han permitido al país obtener un importante resultado en la medición del índice internacional de transparencia presupuestaria, pues las variables mejor calificadas están vinculadas con las funciones de fiscalización y control presupuestario realizadas por la Contraloría General.

Otro aspecto importante de señalar en este apartado, se relaciona con la disponibilidad de información relacionada con generación de Informes de Fiscalización, los cuales se incorporan en el sitio web y pueden ser consultados por todos los actores

sociales, instituciones gubernamentales, instituciones privadas, medios de comunicación, etc.

Asimismo, se mantiene una relación muy coordinada con los medios de comunicación colectivos, de tal forma que para aquellos informes de fiscalización de mayor impacto, se generan boletines y audios para su difusión a la ciudadanía.

c) Aplicación del Marco Legal

Tal como lo prevé el principio de rendición de cuentas instaurado constitucionalmente, la Administración Pública en sentido amplio estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.

En ese sentido, y acorde con las competencias constitucionales y legales otorgadas a la CGR, se han generado una serie de acciones tendientes a la aplicación efectiva del marco normativo que regula la rendición de cuentas.

Para ello, a nivel interno, la CGR cuenta con el Área de denuncias e investigaciones, la cual tiene como objetivo detectar e investigar posibles

irregularidades y actos de corrupción en la Administración Pública, por medio de un proceso constante de monitoreo y fiscalización de la Hacienda Pública, para lo cual le corresponde desarrollar e implementar mecanismos de investigación, preferiblemente apoyada en tecnologías de información y en bases de datos internas y externas, que le permitan relacionar y procesar altos volúmenes de información y facilitar la identificación de hipótesis de corrupción.

Por otra parte también se desarrollan otro conjunto de acciones para enfrentar la corrupción y la percepción de impunidad, tales como la participación judicial de la CGR en los procesos de índole constitucional, contencioso administrativo, penal y laboral, la aplicación de procedimientos administrativos, entre otros aspectos.

ESTRATEGIA DE ACERCAMIENTO A LA CIUDADANÍA

Como complemento de las acciones antes citadas, la CGR ha venido desarrollando una estrategia de acercamiento a la ciudadanía, la cual se activa por varias vías, siendo una de ellas la participación de la CGR en la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia, que agrupa al Poder Judicial, a la Defensoría de los Habitantes, al Ministerio de Justicia, al Tribunal Supremo de Elecciones, a la Asamblea Legislativa, al Colegio de Abogados y a la Facultad de Derecho

de la Universidad de Costa Rica, en la cual se desarrollan actividades de acercamiento directo a la ciudadanía, brindando una valiosa oportunidad para contactar directamente, ya sea a los grupos de la sociedad civil organizada, o bien a los ciudadanos en general, de tal modo que ellos puedan aclarar las dudas que tengan acerca del quehacer de la Contraloría, o bien retroalimentar y coadyuvar en el ejercicio de la fiscalización superior.

Se está rediseñando el sitio web de la institución con la finalidad de acercar más al ciudadano e informarle de mejor manera sobre nuestra gestión y nuestros productos. En términos generales esta Contraloría General no cuenta, dentro de su estructura orgánica, con una oficina que atienda exclusivamente el tema, sin embargo, el Reglamento Orgánico asigna funciones a la Unidad de Gobierno Corporativo, adscrita al Despacho Contralor, por medio de la cual se procuran programar y fortalecer las relaciones de la Contraloría General con la Asamblea Legislativa, los grupos organizados de la sociedad civil, los organismos internacionales y otras Entidades de Fiscalización Superior.

COMENTARIOS Y EXPERIENCIAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CUBA

El reto que enfrentan las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de responder oportunamente

a las exigencias de la sociedad, para coadyuvar al enfrentamiento de la corrupción, la protección de los recursos, fomentar la cultura de la responsabilidad y convertirse en entidades de control participativas, depende de una decidida voluntad política del Estado encauzada a través de una acertada dirección estratégica.

Nuestro país ha acogido con beneplácito los esfuerzos de la Olacefs para potenciar la rendición de cuentas, en el marco de su Comisión Técnica creada a tales efectos, sobre todo en cuanto al trabajo previo de diagnosticar el estado de estos mecanismos en los países miembros, lo que redundó en la Declaración de Principios de la Rendición de Cuentas, adoptada en Asunción, Paraguay, durante la XIX Asamblea General de la Olacefs.

En esta ocasión específica, se nos convoca al análisis del documento *Entidades de Fiscalización Superior y Participación Ciudadana*, el cual constituye un esfuerzo serio para un primer acercamiento académico al tema de la rendición de cuentas y el control social, desde la perspectiva del papel que deben jugar las EFS en el afán de potenciar un vínculo entre la ciudadanía, el poder político y la administración de la cosa pública; en cuya relación la ciudadanía ejerza un papel activo no solo en la demanda de respuestas y explicaciones a los funcionarios públicos, sino también en la capacidad de demandar ante las insti-



tuciones las sanciones y correcciones necesarias por los incumplimientos.

La identificación de un marco conceptual consensuado y consecuente con los avances logrados en aproximaciones anteriores al tema, coloca a las EFS en mejores condiciones para trazar estrategias comunes en el interés de articular su misión y objetivos de fiscalización superior, con iniciativas de participación ciudadana y control social, en sus diferentes aristas.

Se ha logrado un consenso acerca de la identificación de dos tipos de rendición de cuentas, que para mayor entendimiento se han denominado verticales y horizontales.

La primera la ejerce la ciudadanía, la prensa y el electorado, mientras que la segunda tiene que ver con las agencias asignadas y de balance, las cuales desde la propia estructura del Estado, ejercen el control sobre el sector público, ya sea desde el punto de vista de la fiscalización superior (es el caso de las EFS), como desde el punto de vista del ejercicio de determinadas funciones rectoras en la esfera gubernamental (banca, comercio exterior, política laboral, etc.).

Coincidimos en que, independientemente del ordenamiento político, económico y jurídico de nuestros países, existen premisas indispensables para la asunción de un rol protagónico por parte de las EFS en el ejercicio de la

rendición de cuentas. Ante todo, resulta indispensable un adecuado modelo de gestión de la propia institución, que se erija sobre la base de su autonomía orgánica, funcional y administrativa respecto a las demás instituciones del Estado; cuyo alcance se extienda a todos los organismos, organizaciones, entidades y personas naturales y jurídicas que, estando sujetas a una obligación tributaria generada en el territorio nacional, reciban, administren, custodien, dispongan o usen, por cualquier título o concepto, fondos públicos.

Del mismo modo, las EFS deben disponer de recursos humanos orientados a la calidad y la excelencia de su labor, sobre la base de una alta profesionalidad en el ejercicio de sus funciones; pero sobre todo que basen su actuar en el decoro, la transparencia y la honestidad, con una posición siempre valiente y combativa contra cualquier manifestación de indisciplina, negligencia, ilegalidad o corrupción.

Sin embargo, el mayor reto que deben asumir las EFS en el ejercicio de su función consiste en lograr una articulación armónica y proactiva entre los entes que intervienen en ambas formas de rendición de cuentas; de modo que la rendición de cuentas vertical, entendida como el control social, sea un insumo de primera mano para el trabajo de las agencias horizontales (las EFS, en primer lugar); al tiempo que éstas últimas logren, con su tra-

bajo de fiscalización superior, retroalimentar a la sociedad civil en su justa demanda de pedir cuentas a quienes recibieron el mandato de administrar los recursos públicos.

Al acoger la Declaración de Asunción, nuestra EFS confirma la necesidad de un sistema integrado de rendición de cuentas en un marco legal, que no solo preserve el derecho a demandar respuestas y explicaciones, sino también respalde el acceso a la información pública sobre los planes de desarrollo y a los resultados de las acciones de control, así como la obligatoriedad de verificar el cumplimiento del mandato delegado en los funcionarios públicos y la sanción del incumplimiento por quien corresponda, de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente. Del mismo modo, asume como válidos los principios acordados en dicha declaración: la rendición de cuentas es la base para un buen gobierno; la obligación de informar y justificar; la integralidad del sistema de rendición de cuentas; la transparencia de la información; la sanción del incumplimiento; la participación ciudadana activa, el marco legal completo para la rendición de cuentas y el liderazgo de las EFS.

Como se nos ha solicitado en la Nota N° 10/2011 CTRC, ofrecemos ejemplos de algunos de los mecanismos que en nuestro país operan, en el interés de aportar elementos sobre la imbricación de la participación ciudadana y la ren-

dición de cuentas con el trabajo de la Contraloría General de la República.

En Cuba existe un sistema que permite a todos los ciudadanos, sin distinción de ningún tipo, ejercer el control sobre la actividad del Estado y sus instituciones en todos los ámbitos de su actuación. El mismo está refrendado por la Carta Magna, así como por un grupo de leyes y otras disposiciones legales que regulan lo establecido en materia de rendición de cuentas y participación ciudadana.

La Contraloría General de la República de Cuba es el órgano superior de control del Estado y el Gobierno. En la Ley 107/09 “De la Contraloría General de la República”, se define que la CGR posee autonomía orgánica, funcional y administrativa respecto a las demás instituciones del Estado y orienta su actuación a dirigir, regular, organizar, controlar y ejecutar de manera directa y reglada, las acciones de auditoría, supervisión y control que se requieran, según lo que al respecto se regule en esta Ley y sus disposiciones complementarias.

Su misión consiste en auxiliar a la Asamblea Nacional y al Consejo de Estado en la ejecución de la más alta fiscalización sobre los órganos del Estado y el Gobierno; proponer la política integral en materia de preservación de las finanzas públicas y el control económico-administrativo; dirigir, ejecutar y comprobar su cumplimiento; dirigir metodológicamente

y supervisar el sistema nacional de auditoría; ejecutar las acciones necesarias con el fin de velar por la correcta y transparente administración del patrimonio público y, prevenir y luchar contra la corrupción.

En todas las acciones de auditoría, supervisión y control que realiza la CGR está prevista tanto la participación ciudadana, como la de los trabajadores de las entidades auditadas de disímiles maneras.

El Reglamento de la mencionada Ley 107, dispone que los contralores y auditores de la CGR, al iniciar una acción de control, deben, como norma, informar a la administración, a las organizaciones políticas, las organizaciones de masas y a los colectivos laborales, los objetivos, el alcance del trabajo a desarrollar y solicitar apoyo para desempeñar sus funciones, excepto cuando las acciones de auditoría, supervisión y control se ejecuten expresamente para comprobar la comisión de presuntos hechos delictivos, de corrupción o de otra naturaleza que lo justifique.

Del mismo modo, estipula que los contralores y auditores deben efectuar reuniones con los jefes de las áreas, con la participación de dirigentes de las organizaciones políticas, de masas y los trabajadores, para informar los resultados parciales de la acción de auditoría, supervisión o control que se ejecuta, señalando las violaciones y deficiencias detectadas,

las causas y condiciones que inciden en ello, las normas que se incumplen y sus responsables.

Una vez concluida la acción de control se interesa a la Administración y al Sindicato de la entidad donde se realiza la acción de auditoría, supervisión o control, sobre su participación y la de los trabajadores del centro en la reunión para dar a conocer las conclusiones, recomendaciones y declaración de responsabilidad administrativa, siempre que ello no afecte los procesos de investigación en curso. La reunión se realiza en el término de hasta diez (10) días posteriores a la entrega del informe final y se elabora un acta en la que se consignan los participantes por la administración, las organizaciones políticas y de masas y la cantidad de trabajadores.

El control que organiza, norma y dirige la EFS de Cuba, se realiza en lo fundamental, mediante: el control estatal; la inspección de la Contraloría General de la República y la comprobación especial. En todas estas acciones se establece como norma, el contacto directo con los trabajadores para obtener una visión externa del estado de control que presentan los organismos y entidades controladas.

El control estatal se realiza bajo la rectoría de la Contraloría General de la República y se ejecuta mediante comisiones de trabajo constituidas

por contralores y auditores de la Contraloría General de la República y especialistas de los órganos y organismos que evalúan las funciones estatales objeto de su competencia en las instancias que corresponda. La inspección se realiza para evaluar el cumplimiento del objeto social o empresarial de las empresas importadoras, exportadoras, productivas, de servicios, unidades presupuestadas u otras, con el objetivo de evaluar la eficiencia y eficacia de su gestión, el grado de implementación del control interno, el cumplimiento de la legislación vigente en lo atinente, y la efectividad de los planes de prevención.

La comprobación especial es una acción de control que se ejecuta con el objetivo de verificar con inmediatez, el cumplimiento de programas, indicaciones o disposiciones de interés nacional y el tiempo para su ejecución es de hasta tres (3) días.

La supervisión de la Contraloría General de la República se realiza con la finalidad de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales vinculadas con la actividad económico-financiera, preservar la disciplina y la integridad administrativa, así como para prevenir y detectar actos de corrupción administrativa; se ejecuta sobre la base de intereses estatales y a partir de las informaciones que se reciban por cualquier vía, en especial las provenientes del pueblo vinculadas

con la ilegalidad en el control y uso de los recursos del Estado y actos de corrupción administrativa; se norma, dirige y controla por este órgano con procedimientos y normas de inspección, investigación y comprobación.

La CGR apoya resueltamente los acuerdos de los congresos de la Central de Trabajadores de Cuba (CTC) en cuanto a exigir a las direcciones administrativas, que concreten las acciones acordadas por el colectivo laboral, con el objetivo de elevar el ahorro de recursos, la productividad del trabajo, la calidad, la disciplina laboral y tecnológica, así como otros aspectos que contribuyan al incremento de la eficiencia.

Del mismo modo, la CGR materializó en la Ley y el Reglamento que decreta su surgimiento, el pronunciamiento del último Congreso de la CTC acerca del papel creciente de los trabajadores en la batalla por la prevención y el enfrentamiento contra indisciplinas, ilegalidades y manifestaciones de corrupción, reconociendo lo necesario de perfeccionar y desarrollar con mayor amplitud y eficiencia el proceso de información a los colectivos laborales, en relación con los resultados de las auditorías y en el interés de proporcionar a los trabajadores el conocimiento oportuno de las deficiencias detectadas, las causas que las provocan, sus consecuencias y las acciones que puedan desarrollarse para su prevención.

La Resolución 60 del 2011 de la Contraloría General de la República “Normas del Sistema de Control Interno” responde a la estrategia principal del Estado y el Gobierno cubanos, enfocada hacia la prevención y la jerarquización del control interno como base de la pirámide del sistema de control del mismo, entendiendo por control interno, el proceso integrado a las operaciones con un enfoque de mejoramiento continuo, extendido a todas las actividades inherentes a la gestión, efectuado por la dirección y el resto del personal; ésta resolución se implementa mediante un sistema integrado de normas y procedimientos, que contribuyen a prever y limitar los riesgos internos y externos, proporcionando una seguridad razonable al logro de los objetivos institucionales y una adecuada rendición de cuentas.

Cada órgano, organismo, organización y entidad, diseña, armoniza, implementa y se autocontrola de forma sistemática de acuerdo con su misión, visión, objetivos, estrategias fundamentales, características, competencias y atribuciones, en correspondencia con lo establecido en la Ley N° 107, y valida el Sistema de Control Interno de las dependencias que le están subordinadas, de acuerdo con su estructura.

La citada Resolución instruye, con carácter obligatorio para todas las entidades, la implementación del Plan de Prevención de Riesgos, el

cual constituye un instrumento de trabajo de la dirección para dar seguimiento sistemático a los objetivos de control determinados, se actualiza y analiza periódicamente con la activa participación de los trabajadores y ante la presencia de hechos que así lo requieran.

Del mismo modo, se instituye como norma la Rendición de Cuentas, entendida como el deber ético y legal de los directivos superiores, directivos ejecutivos y funcionarios, de responder e informar acerca de su gestión, administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes o recursos públicos asignados, y los resultados en el cumplimiento del mandato que le ha sido conferido, así como otros aspectos de interés que resulten necesarios, ante sus órganos superiores, consejo de dirección y colectivo de trabajadores.

En cuanto a la intervención de las personas, la propia Ley 107 estipula que toda persona tiene derecho a poner en conocimiento de los órganos de la Contraloría General de la República, los actos de presunta corrupción administrativa u otras ilegalidades, así como el uso incorrecto de los recursos materiales y financieros públicos, que por cualquier motivo conozcan. También preceptúa que, antes y durante el ejercicio de sus funciones, los contralores y auditores de la Contraloría General de la República, deben atender y tramitar cualquier inquietud o información que

ofrezcan los trabajadores, dirigentes, funcionarios y representantes de las organizaciones políticas y de masas relacionadas con actos de presunta corrupción administrativa, ilegalidades vinculadas con el uso incorrecto de los recursos materiales y financieros, u otras cuestiones de interés para el resultado de la acción que se ejecuta.

El Reglamento de esta Ley, por su parte, en su Capítulo XI, Sección Primera, refleja en 17 artículos, el procedimiento establecido para la atención de las quejas y denuncias de la población. A tales efectos se crea la Oficina de Atención a la Población en el 2001, entre cuyas funciones se cuentan:

- a) Evaluar, atender, investigar, tramitar y responder las denuncias y quejas que reciba de la población, vinculadas con el descontrol y la mala utilización de los recursos del Estado, así como de posibles actos de corrupción administrativa.
- b) Dar seguimiento a las denuncias y quejas de la población que se traslada bajo control de los órganos, organismos y entidades nacionales de la Administración Central del Estado.
- c) Solicitar de las autoridades u órganos correspondientes, concluida la investigación de la denuncia, o queja según proceda, la aplicación de las medidas administrativas y disciplinarias, sin perjuicio de la responsabilidad

penal que pueda declararse en los casos de presuntos hechos delictivos.

- d) Evaluar y analizar manifestaciones de indisciplinas, ilegalidades y corrupción administrativa.
- e) Elaborar, organizar y comprobar el sistema de atención a la población en la Contraloría General de la República.
- f) Implementar métodos de trabajo que permitan evaluar el criterio de la población en relación con el trabajo del órgano.
- g) Cualquier otra que designe el Contralor General.

Del mismo modo, en las 14 Contralorías Provinciales y en la Contraloría del municipio especial Isla de la Juventud, existen equipos para atender, tramitar e investigar las quejas y denuncias que a ese nivel se presenten.

La atención a quejas y denuncias es un insumo importante para el resto de las áreas de la CGR dedicadas a la auditoría y otras funciones. Muchas veces, los procesos de investigación de quejas y denuncias demandan la realización de determinadas acciones de auditoría, supervisión y control para esclarecer al máximo los aspectos denunciados. Estas acciones son realizadas por las Direcciones Integrales de Control, que atienden sectorialmente las actividades económicas del país, o por las Contralorías Provinciales, si se trata de un territorio en específico.



Los estudios sobre quejas y denuncias por parte de la CGR, permiten establecer modos de operar y áreas más vulnerables para la comisión de actos en contra de los ciudadanos y verificar su concentración en sectores económicos, actividades y funciones de dirección específicas.

Al mismo tiempo, los procesos de supervisión que realiza la CGR al trabajo de atención a la ciudadanía de las oficinas habilitadas al efecto en los organismos de la administración central del Estado, permiten auditar expedientes de investigación que lleven a cabo, así como socializar las mejores prácticas en la materia.

**...la función de control...
es un sistema en el que se
imbrican tanto los órganos
y organismos especializados
en tales funciones, como
los trabajadores y sus orga-
nizaciones en cada una de
las locaciones de trabajo, la
comunidad y la sociedad civil
toda en su conjunto.**

A modo de conclusión, en nuestro caso, la función de control no es ejercida únicamente por las instituciones. Es un sistema en el que se imbrican

tanto los órganos y organismos especializados en tales funciones, como los trabajadores y sus organizaciones en cada una de las locaciones de trabajo, la comunidad y la sociedad civil toda en su conjunto. Se trata de un proceso en el que se rompe la dicotomía Estado – Sociedad Civil, toda vez que el poder político pasa a construirse y sus funciones a ejercerse sobre la base de los intereses y la participación directa de las clases y sectores sociales tradicionalmente excluidos. Al mismo tiempo, esta lógica de conformación del poder estatal devino en su socialización, a partir del alto grado de participación política alcanzado por la sociedad civil.

INFORME DE RELATORÍA DEL TEMA I

LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En la ciudad de Caracas, República Bolivariana de Venezuela, a los dieciocho días del mes de octubre del año dos mil once, reunidos en el Hotel Intercontinental Tamanaco, Salón Naiguatá, en el marco de la Vigésima Primera Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), se presentó la ponencia del Tema I: La Rendición de Cuentas y la Participación Ciudadana; documento elaborado y presentado por el ciudadano Horacio Pernasetti, Auditor General de la Nación de Argentina, en

su condición de Presidente de la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas (CTRC); así como con la participación de la ciudadana María del Rocío Aguilar Montoya, Contralora General de la República de Costa Rica, en su condición de Moderadora; y la ciudadana Adelina González, Contralora General de la República Bolivariana de Venezuela, en su condición de Secretaria Relatora.

En el inicio de su presentación, el representante de la República de Argentina expuso los objetivos de la ponencia, a saber:

- Reflexionar sobre el alcance del Sexto Principio de la Declaración de Asunción: Participación Ciudadana Activa.
- Construir una mirada común entre las EFS de América Latina.
- Compartir las buenas experiencias de las EFS miembros del CTRC en el acercamiento a los ciudadanos para promover una rendición de cuentas efectiva.

Acto seguido, el ponente realizó una reseña de cómo se llegó al documento base, destacando que a tal efecto se contrató a un Consultor para la elaboración de un documento; del mismo modo subrayó que Costa Rica, México y Cuba enviaron sus correspondientes aportes y que a partir de las entonces consideraciones de los respectivos informes presentados por las EFS, los miembros de la CTRC, los elementos teóricos surgidos del

documento del consultor y otros elementos, como la resolución del XXI Simposio de las Naciones Unidas e Intosai - Viena 2011 y finalmente el debate de los participantes, se elaboró la propuesta del documento que hoy se presenta ante esta Asamblea. Seguidamente se resaltó, la importancia de los mecanismos de participación y se identificó los criterios que la deben condicionar, a saber:

- Relevancia
- Honestidad y confianza mutua
- Continuidad
- Progresividad
- Universalidad
- Educación Cívica

El representante de la República de Argentina propuso a la Asamblea que adoptase las recomendaciones del Vigésimo Primer Simposio de Naciones Unidas e Intosai en los puntos pertinentes contenidos en el documento base y que se presentan a continuación:

1. La aplicación de los principios enunciados en las Declaraciones de Lima y de México, especialmente el Principio de Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores como organizaciones modelo para:
 - a) Velar para que las conclusiones y recomendaciones de las auditorías sean sencillas, claras y pertinentes y, en consecuencia,

- resulten de fácil comprensión para el público en general.
- b) Presentar los informes, las conclusiones y las recomendaciones de las auditorías al Parlamento y ponerlos a disposición de las demás partes interesadas.
 - c) Difundir y explicar los informes de auditoría directamente a los ciudadanos por medios innovadores y eficaces como sitios de Internet, entrevistas en los medios informativos, comunicados de prensa y conferencias.
 - d) Hacer fácilmente accesibles los productos y servicios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en sitios de Internet, en bibliotecas previa solicitud o por otros medios pertinentes.
2. El fomento del conocimiento por el público de la labor y la función de las EFS, así como del valor añadido que aportan al Estado y al público en general, a través de la cobertura continua de los medios informativos, campañas públicas, el empleo de las redes sociales y otras actividades de sensibilización en los idiomas locales cuando proceda.
 3. La elaboración de programas pertinentes de sensibilización al público, mediante la cooperación activa con las instituciones académicas y otras instituciones de investigación.
 4. El establecimiento de relaciones estrechas y permanentes entre las EFS y los Parlamentos, para respaldar mayor transparencia y rendición de cuentas que influyan positivamente en la confianza del público en el gobierno y fortalezcan la democracia.
 5. El establecimiento de buenas relaciones entre las EFS y los colectivos interesados; y el fortalecimiento de los lazos con los ciudadanos, las organizaciones sociales, las autoridades nacionales y los analistas para aumentar la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión de los recursos públicos.
 6. La formulación e implantación de estrategias de relaciones públicas e información que propicien una comunicación activa, veraz y transparente con los medios informativos y, en consecuencia, fomenten relaciones de confianza mutua.
 7. El apoyo a sistemas y medidas de transparencia presupuestaria que informen a los ciudadanos de todo el proceso presupuestario, con inclusión de sus enmiendas y de la ejecución del presupuesto.
 8. La promoción de la participación ciudadana, creando para ello mecanismos que reciban e investiguen denuncias de incumplimiento y mala administración, sugerencias sobre la mejora de la administración pública y sobre los servicios que se presten, con el fin de que sirvan para dar forma sustancial a las esferas de especial interés.
 9. El fomento del intercambio de información y experiencias entre

las EFS en relación con formas eficientes y eficaces de interactuar con los ciudadanos incluyendo las auditorías sociales.

Se afirmó que un sistema efectivo de rendición de cuentas presupone como elemento clave la existencia de participación ciudadana. Sin embargo, para que esa participación no se convierta en una actividad meramente formal, debe inscribirse en un sistema integral, donde las instituciones encargadas del control estén dotadas de un marco legal y normativo completo y de condiciones fácticas que permitan cumplir con los objetivos para las que fueron creadas.

Sólo de esa manera podría generarse un diálogo virtuoso entre ciudadanos e instituciones que fortalezcan nuestras democracias. Los avances en este campo son aún incipientes, constituyendo un desafío de nuestra Comisión seguir contribuyendo a la consolidación de la rendición de cuentas en la región y articulando el contacto entre la ciudadanía y las estructuras de gobierno para lograr un Estado mejor. Seguidamente se señaló que se habían recibido aportes de Honduras y Ecuador y que estos serían incorporados al documento final.

Finalmente, el Presidente Coordinador de Tema, cedió la palabra a la representante de la Contraloría General de Costa Rica, en su condición de moderadora, quien, luego de agradecer a éste por el trabajo que han veni-

do desarrollando en relación al tema de Participación Ciudadana, como uno de los Principios de la Declaración de Asunción, señaló, que en esta materia existen una serie de oportunidades y riesgos que las instituciones debemos aprender a mitigar y en ese sentido propuso, revisar cómo las EFS vamos a trabajar para alcanzar ese objetivo.

Posteriormente, destacó el aporte proveniente de la República de México, en relación con los trabajos sobre los temas de Participación Ciudadana, los cuales debían efectuarse con apego al Principio de Independencia que orienta la actuación de las EFS.

A continuación, en su condición de moderadora, la representante de la Contraloría General de la República de Costa Rica, cedió la palabra al representante de la República de El Salvador, quien reflexionó sobre la importancia de incorporar en la Ley Orgánica de cada EFS un capítulo que regule la Participación Ciudadana, con el fin de garantizar que su permanencia en el tiempo no quede sometida a la voluntad de los titulares de las Instituciones Públicas.

Después de ello tomó la palabra el ciudadano Presidente Coordinador de Tema, quien expresó que de acuerdo con lo planteado por el representante de El Salvador, lo que se está proponiendo como continuación del trabajo es analizar la congruencia de la legislación de cada uno de los

países con la de los Principios de la Declaración de Asunción, ya que si bien, las EFS han adoptado los Principios de la Declaración de Asunción, es necesario el apoyo de la Olacefs para difundirlos y aplicarlos.

Enfatizó también en la importancia de que estos principios se den a conocer a los Parlamentos y ciudadanos, para adecuar así las legislaciones locales a los Principios Básicos de la Declaración Asunción, de México y Lima, así como a los postulados en el XXI Simposio de las Naciones Unidas e Intosai – Viena 2011, y es por ello que el estudio de la congruencia de la legislación de cada uno de los países es un desafío importante hacia el futuro.

Luego, el representante de República Dominicana, excusó a la Presidenta de la Cámara de Cuentas de su país por no haber asistido a la Asamblea, y solicitó que se admitieran sus aportes sobre el tema.

El Presidente Coordinador del Tema señaló, que los aportes consignados serían incluidos en los anexos del Documento.

Seguidamente, la moderadora, representante de Costa Rica, inquirió a los participantes por la existencia de alguna otra pregunta o comentario. Paso siguiente, cedió la palabra al representante de México, quien destacó que la presentación de la ponencia ameritaba que esta Asamblea

respaldara los trabajos de la Comisión, para que se realizara el seguimiento de los cambios legislativos requeridos, conforme a las sugerencias de la Convención de Viena; además propuso que se ratificara el plan de acción de la Comisión que preside Argentina. Al respecto, la moderadora acotó que existía una Comisión en particular que se encargaría del tema de Participación Ciudadana, pero que el trabajo realizado por esta Comisión de Rendición de Cuentas, enriquecería el de dicha Comisión.

Adicionalmente, se expuso, que la mayoría de nuestras Constituciones consagran como Principio el de Rendición de Cuentas, y que la participación ciudadana, así como la transparencia y otra serie de principios que se habían venido desarrollando, formaban parte indisoluble de la Rendición de Cuentas.

El Presidente Coordinador de Tema, representante de Argentina, indicó en cuanto a la participación de México, que la propuesta que hacía la CTRC a la Asamblea, era que se aprobaran las conclusiones y se adoptaran las recomendaciones del documento que presentara, agregando además, que en el plan de trabajo que aprobó el Consejo Directivo, lo central era el estudio de todos los principios de la Declaración de Asunción y que se tenía la tarea de seguir analizando la forma de implementar los siete Principios restantes, con relación a cada

una de las legislaciones y la aplicación práctica de éstos con las normas profesionales de auditoría.

Seguidamente, la representante de Chile planteó que la Participación Ciudadana en ningún caso debía ser en beneficio o ser un instrumento del Ejecutivo; subrayando que la Comisión debía analizar el riesgo potencial que representaría una Participación Ciudadana ilimitada, que pudiera a su vez constituir un congelamiento, una restricción o una inhibición al actuar de las autoridades. Sobre el particular, el Presidente Coordinador de Tema, respondió afirmativamente, y señaló que, conforme al Principio de Universalidad, la participación debía ser amplia y general, no dirigida a un sector, pues se correría el riesgo de que se fingiera una participación. En consecuencia, ésta no podía limitarse a los que tenían poder de participar o influir, sino que, por el contrario, debían extenderse a toda la sociedad.

A continuación, la moderadora cedió la palabra a la representante de la República de Cuba, quién planteó que en su país existía un sistema de Rendición de Cuentas refrendado en el derecho que tienen los ciudadanos en la Constitución de la República y que a partir de ese derecho, que era para todos los ciudadanos sin distinción, surgía el derecho de ejercer el control sobre las actividades del Estado y de las instituciones, en todas las actividades y en todos los ambientes.

Resaltó que la Ley 107 había creado a la Contraloría General de la República de Cuba y además establecía el Sistema de Control del Estado y Gobierno, y que dentro de éste se encontraba la Rendición de Cuentas en los distintos niveles.

Posteriormente, enfatizó que no bastaba enunciar ni normar la participación ciudadana, que había que hacerla aplicable y que para ello se requería educar a los ciudadanos y a los funcionarios que tenían que rendir cuentas; que se trataba de crear una cultura económica de conocimiento y de información para que la rendición de cuentas fuese dirigida a buscar la eficiencia en la gestión de nuestros Estados, así como, que para luchar contra la corrupción, era necesario que la cultura de rendición de cuentas se creara desde la base hasta los niveles superiores.

Igualmente, consideró que el trabajo de las EFS debía velar porque la información fuese veraz, transparente, objetiva y que no estuviese guiada por otros intereses que no fuesen los de cumplir con ese derecho ciudadano para el bien de las naciones. Destacó que en Cuba, la Rendición de Cuentas se encontraba asociada al Sistema de Control Interno.

Con relación a la adopción de los principios del XXI Simposio de las Naciones Unidas e Intosai - Viena 2011, acotó que debíamos conocerlos y adoptarlos de acuerdo con las

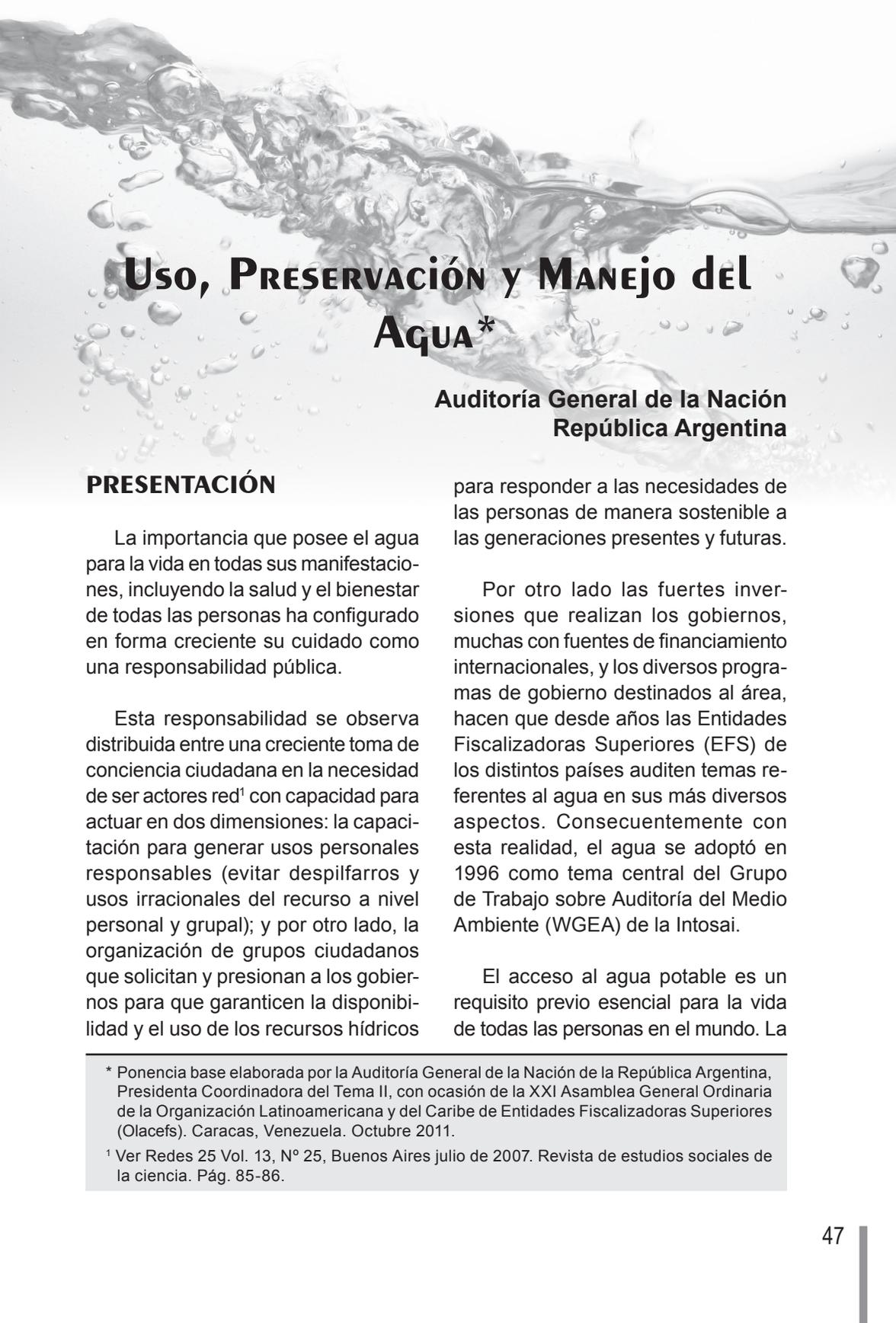


características de nuestros países y de las ideas que surgieran del trabajo directo con los ciudadanos.

En este sentido, el Presidente Coordinador de Tema, señaló que el documento contenía como experiencia de buena práctica, la presentación de Cuba. Finalmente, el Auditor General de Argentina, concluyó señalando que los documentos aportados por los representantes de los países de Honduras, Ecuador y República Dominicana serían incorporados al

documento base, tal como se había hecho con los aportes suministrados por las Repúblicas de Cuba, México y Costa Rica.

Ahora bien, una vez debatidas las Conclusiones y Recomendaciones del documento base presentado por el Auditor General de la Nación de Argentina, en su condición de Presidente de la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas (CTRC), las mismas fueron aprobadas por esta Asamblea en los términos propuestos, antes señalados.



Uso, PRESERVACIÓN y MANEJO del AGUA*

**Auditoría General de la Nación
República Argentina**

PRESENTACIÓN

La importancia que posee el agua para la vida en todas sus manifestaciones, incluyendo la salud y el bienestar de todas las personas ha configurado en forma creciente su cuidado como una responsabilidad pública.

Esta responsabilidad se observa distribuida entre una creciente toma de conciencia ciudadana en la necesidad de ser actores red¹ con capacidad para actuar en dos dimensiones: la capacitación para generar usos personales responsables (evitar despilfarros y usos irracionales del recurso a nivel personal y grupal); y por otro lado, la organización de grupos ciudadanos que solicitan y presionan a los gobiernos para que garanticen la disponibilidad y el uso de los recursos hídricos

para responder a las necesidades de las personas de manera sostenible a las generaciones presentes y futuras.

Por otro lado las fuertes inversiones que realizan los gobiernos, muchas con fuentes de financiamiento internacionales, y los diversos programas de gobierno destinados al área, hacen que desde años las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de los distintos países auditen temas referentes al agua en sus más diversos aspectos. Consecuentemente con esta realidad, el agua se adoptó en 1996 como tema central del Grupo de Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente (WGEA) de la Intosai.

El acceso al agua potable es un requisito previo esencial para la vida de todas las personas en el mundo. La

* Ponencia base elaborada por la Auditoría General de la Nación de la República Argentina, Presidenta Coordinadora del Tema II, con ocasión de la XXI Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs). Caracas, Venezuela. Octubre 2011.

¹ Ver Redes 25 Vol. 13, N° 25, Buenos Aires julio de 2007. Revista de estudios sociales de la ciencia. Pág. 85-86.

contribución de las EFS a esta responsabilidad pública es central.

JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

América Latina y el Caribe concentran más del 28% de los recursos hídricos del mundo, constituyendo un reservorio extremadamente valioso para el futuro de toda la humanidad. La región alberga dos de las mayores cuencas hidrográficas del planeta, la del río Amazonas, que es la más grande del mundo (8,14 millones de km² compartidos por siete países), y la cuenca del río Paraná-Plata (2,58 millones de km² a lo largo de cuatro países).

Es difícil imaginar que una región con tal riqueza enfrente problemas de agua. No obstante, existen alrededor de 77 millones de personas sin acceso al agua potable, y 100 millones sin saneamiento (UICN, 2006).

La problemática del agua en la región se caracteriza, principalmente, por los conflictos entre el consumo humano, el saneamiento, la industria y la agricultura.

Existe una alta demanda de agua debido al crecimiento de la población, la expansión de la actividad industrial, el incremento de los espacios de riego y el crecimiento urbano concentrado y desordenado.

Por otra parte, cerca del 50% del agua proveniente de acuíferos en

América del Sur presenta problemas de contaminación debido al crecimiento de las actividades mineras y agrícolas, además del alto crecimiento poblacional. Tan solo alrededor del 14% de las aguas residuales procedentes del consumo doméstico se procesan en plantas adecuadas de tratamiento. La degradación ambiental es uno de los grandes problemas de esta región; si el ritmo de deforestación sigue su tendencia actual se perderán alrededor de 77 millones de hectáreas de bosques en los próximos 20 años.

Además, alrededor del 45% de las cuencas de la región son transfronterizas o compartidas entre dos o hasta más de cinco países; lo cual constituye un significativo reto para la gestión integral de cuencas, tomando en consideración las enormes diferencias políticas, económicas, culturales y sociales entre estos países.

Los desafíos ambientales relacionados directa o indirectamente con el agua se nos presentan, con mucha frecuencia, con un alto grado de complejidad que dificulta la identificación de las relaciones, causas y efectos.

La complejidad a la que hacemos referencia aparece, por un lado, ante el desafío de hacer distinciones tecno-científicas a partir de datos fraccionados, incompletos, o inaccesibles como producto de la dispersión existente en los distintos actores sociales que intervienen

directa o indirectamente con situaciones problema que atañen a los recursos hídricos a nivel de:²

- La Gestión Administrativa, Técnica y Política.
- El Nivel Municipal, Provincial y Nacional.
- Organismos públicos, privados y mixtos.

Y por otro, ante la dispersión y vacíos de información existentes respecto a los con-causantes que intervienen en los dos aspectos que engloban la mayoría de los temas referidos al agua: su Calidad y Cantidad.

La dificultad de armar una representación de un suceso a través de descripciones parciales, centradas

Es difícil imaginar que una región con tal riqueza enfrente problemas de agua. No obstante, existen alrededor de 77 millones de personas sin acceso al agua potable, y 100 millones sin saneamiento (UICN, 2006).

en hechos, omitiendo generalmente un sinnúmero de relaciones, impide acercarse de manera absoluta a lo que estamos representando, limitándose así la búsqueda de soluciones eficientes y eficaces.

Claramente, los modelos científicos utilizados que avanzaron desde la disciplinaridad a la multidisciplinaridad y pluridisciplinaridad,³ no están dando respuestas eficientes ante los escenarios que se nos presentan con alto grado de incertidumbre y complejidad de información.

Al menos en la mayoría de los casos estudiados por las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) para responder eficazmente a la auditoría respecto a las acciones de los gobiernos relacionadas a políticas del agua, pueden observarse varias de las mencionadas⁴.

ANTECEDENTES

El grupo de trabajo ambiental de Intosai, WGEA realizó un importante esfuerzo para sistematizar la información sobre las auditorías de agua, realizadas por las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). Esta visión global de los principales avances en el tema fue sintetizada en el documento: *Auditorías sobre temas de Agua, experiencia de*

² BOLLATTIN, M. y DI RISIO, C. *Gestión del Agua para Prevenir Problemas de Salud. Estudio del Caso Carcarañá* (Santa Fe, Argentina). Tesis de Maestría.

³ MANFRED A. y NEEF M. (2004). *Fundamentos de la transdisciplinaridad*.

⁴ Control de Gestión Ambiental en Organismos Gubernamentales – Fichas de Informes AGN.

la Entidades Fiscalizadoras Superiores WGEA, Intosai 2004.

En este trabajo se describen resultados de auditorías realizadas que abarcan temas tales como: la cantidad y calidad de los recursos hídricos, la falta de acceso al agua potable y al saneamiento, la contaminación del agua en la agricultura y las actividades industriales, la desertificación, inundaciones, la pérdida de la diversidad biológica etc. Además, deja en claro que los problemas que surgen de las auditorías analizadas son de naturaleza global y que afectan a todos los países, aunque difieren en términos en cuanto al grado de avance y en la escala tanto a nivel de cantidad poblacional como área afectada.

La importancia del agua como tema central tanto para el WGEA como para las EFS y otros organismos internacionales no ha disminuido⁵.

Es necesario referenciar que los temas relacionados al agua constituyen un subsistema esencial del sistema ambiental, área en que tanto las EFS, como el grupo de trabajo de auditorías en medio ambiente WGEA – Intosai, han realizado avances muy cualitativos respecto a la utilización

de enfoques sistémicos, tal como puede observarse en las diversas Guías de Auditoría elaboradas.

Si bien este subsistema es uno de los más importantes para el sostenimiento de las comunidades humanas y no humanas, su alto nivel de complejidad ha dado como resultado hasta el presente que los temas se vayan abordando de acuerdo a los criterios de necesidades en los distintos países. Generalmente estos temas se refieren al centro de interés más relevante para el problema a analizar, siguiéndose así las pautas de diseño sobre el área más comúnmente utilizadas, pero sin poder consensuar una metodología común de base sistémica que nos permita una mirada superadora tal como lo hemos logrado en los temas ambientales en forma general.

OBJETIVOS Y ASPECTOS DESEABLES

El presente trabajo surge de observar cómo los equipos de auditoría ambiental de las EFS vamos realizando cambios en nuestros comportamientos⁶ avanzando hacia enfoques pro – sistémicos y transitando hacia un proceso de adaptación que genera a su vez nuevos comportamientos.

⁵ United Nations (UN): www.un.org • United Nations, Division for Sustainable Development United Nations Environmental Program (UNEP) www.unep.org (PNUMA).

⁶ “Entendemos por comportamiento el conjunto de acciones que los organismos ejercen sobre el medio exterior para modificar algunos de sus estados o para alterar su propia situación con relación a aquel” *El comportamiento motor de la evolución* – PIAGET J. 1977.

Nuestra convicción es que las EFS podemos contribuir en la solución de los problemas que existen a nivel mundial en temas referidos al uso, preservación y manejo del agua, sólo si utilizamos modelos que nos permitan describir con la mayor precisión y claridad los fenómenos complejos que observamos.

Esta adaptación genera acciones que requieren un nuevo marco conceptual que ordene, univoque y confirme a los equipos en sus nuevas prácticas.

En muchas auditorías, los equipos técnicos de las EFS han ido más allá del modelo lineal tradicional en la necesidad de responder con más eficiencia, tendiendo así a un modelo sistémico que incorpora a los actores sociales y a las redes como modelo de relación entre las disciplinas y evidenciándose de esta forma un importante sesgo hacia la transdisciplinaridad.

Nuestro objetivo en este trabajo es presentar un marco conceptual que nos permitan acercarnos a un abordaje sistémico de auditorías acerca

del uso, preservación y manejo del agua, pensando en la diversidad de público que accederá al mismo y el compromiso de aportar claridad en un tema tan complejo.

En la búsqueda de esta meta decidimos eliminar detalles innecesarios y abocarnos a las ideas más relevantes, buscando realizar un aporte a nuestra cultura⁷ como grupo de tareas de auditoría en medio ambiente.

Nos moviliza la búsqueda de metodologías que nos conduzcan a un desempeño más eficaz de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), con el objetivo de estimular a los gobiernos nacionales a mejorar la implementación de políticas y programas referidos al agua.

⁷ Ver ANEXO 1.

Nuestra convicción es que las EFS podemos contribuir en la solución de los problemas que existen a nivel mundial en temas referidos al uso, preservación y manejo del agua, sólo si utilizamos modelos que nos permitan describir con la mayor precisión y claridad los fenómenos complejos que observamos.

DESARROLLO DEL TEMA

Para realizar aportes en el campo de los abordajes sistémicos necesitamos comenzar por alejarnos de las representaciones tradicionales de los sistemas hídricos y volver a ellas en forma referencial, a fin de establecer una correlación que nos permita profundizar en el tema con el adecuado y necesario contexto.

MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA

Observado desde la Luna el planeta Tierra se nos presenta como un amplio escenario con una evidente totalidad hídrica (70% de su superficie actual está cubierta por agua). Esta perspectiva de observación nos remite a la constatación de diversos niveles de percepción de lo hídrico, desde un nivel macro hasta lo micro.

Es este hecho, el cambio de la perspectiva de observación y la percepción de “la totalidad hídrica” en el planeta, lo que nos remite a la necesidad de captar las complejidades y el caos de los dinámicos procesos hídricos.

Estos fenómenos no pueden estudiarse como procesos lineales: las visiones sistémicas han acabado con los supuestos de que la naturaleza de la dinámica de las aguas puede observarse, describirse, analizarse y controlarse en términos simples y correlativos con esta misma lógica tradicional en las formaciones académicas disciplinares. Los conceptos sistémicos están revolucionando profundamente las tecno-ciencias en los escenarios hídricos y sus redes de relaciones (*subterra sub sole*).

Algunos expertos, que han sido formados en distintas disciplinas y que necesitan aumentar su eficacia poco a poco, van realizando prácticas de diseño de trabajos con modelos o paradigmas pro-sistémicos.

Paradójicamente, el concepto de realidad unidimensional orientada por una lógica de simplicidad lineal aparece muy arraigado en diversas áreas de decisiones de los gobiernos; pareciese entonces denotar una evidente resistencia o dificultad de adaptación a una realidad ambiental en permanente proceso de cambio.

Esta incoherencia es, en gran medida, responsable de muchos errores técnicos que a veces conducen a catástrofes y que se ocultan con las metáforas “crisis del agua”, cuando en realidad está en crisis la forma de pensar los procesos ambientales y, entre ellos, especialmente los hídricos.

Este cambio en el marco conceptual se produce de diversas maneras. La más evidente es la desaparición de los conceptos empleados en las teorías y prácticas científicas del pasado. Hay conceptos que permanecen cuando emergen nuevas teorías, pero su significado cambia parcialmente, incluso por etapas.

En primer lugar, se produce una recategorización y reclasificación de los fenómenos a los cuales se aplican los conceptos.

PARADIGMA LINEAL - Disciplinar:

Este paradigma se observa cuando los Expertos de Organismos Internacionales y Nacionales se reúnen para estudiar y resolver los problemas hídricos en cualquiera de sus especificidades, quedando así explícita su existencia en las soluciones que organizan para dar respuesta a estos problemas.

Esta forma de pensar la delicada y compleja relación que existe entre la formulación científico-técnica, que se aplicará para interactuar con el fenómeno natural, puede observarse en el diseño de las presentaciones que exigen los Organismos de Crédito Internacionales y también en la mayoría de las soluciones técnicas que se proponen a los gobiernos por equipos consultores de alta especialización, generando así que éste modelo de formulación se imponga en el diseño de soluciones.

El modelo científico-técnico ha orientado el quehacer del sector hídrico en nuestro país y también de otros durante las últimas décadas. Algunas observaciones relevantes sobre los resultados obtenidos son⁸:

- Déficit de un sistema de información para los recursos hídricos.
- Legislación profusa y dispersa.
- Gestión fragmentada (superposición de organismos y funciones con las consecuentes dispersiones, dualidades y despilfarros).
- Desorganizada participación de los usuarios.
- Déficit de coherencias en los proyectos, entre objetivos y fines, y con las líneas de acción y los instrumentos.
- Continua y acelerada degradación de las aguas subterráneas y superficiales.
- Insuficiente cobertura de los servicios de agua potable.
- Manejo de excesos y déficit hídrico sin planificación.
- *Externalidades* (como se define a los efectos negativos no considerados en los proyectos y que surgen precisamente de la aplicación del Modelo Lineal-Disciplinar).

A continuación se presenta el paradigma en forma esquemática, asociando las áreas de estudio en las que generalmente se subdivide el espacio natural con las ciencias y áreas

⁸ DOUROJEANNI, A. y JOURAVLEV, A. (2001). *Crisis de la Gobernabilidad en la Gestión del Agua*. CEPAL.

disciplinares específicas que se han desarrollado para el estudio especializado de cada parte de este espacio natural, y las ciencias y tecnologías aplicadas a cada una de ellas.

Es necesario aclarar que sólo se mencionan algunas a modo de ejemplo para clarificar ideas. En esta representación esquemática del paradigma Lineal-Disciplinar las flechas verticales simbolizan las interrelaciones, que si bien existen en el espacio natural, no siempre se perciben.

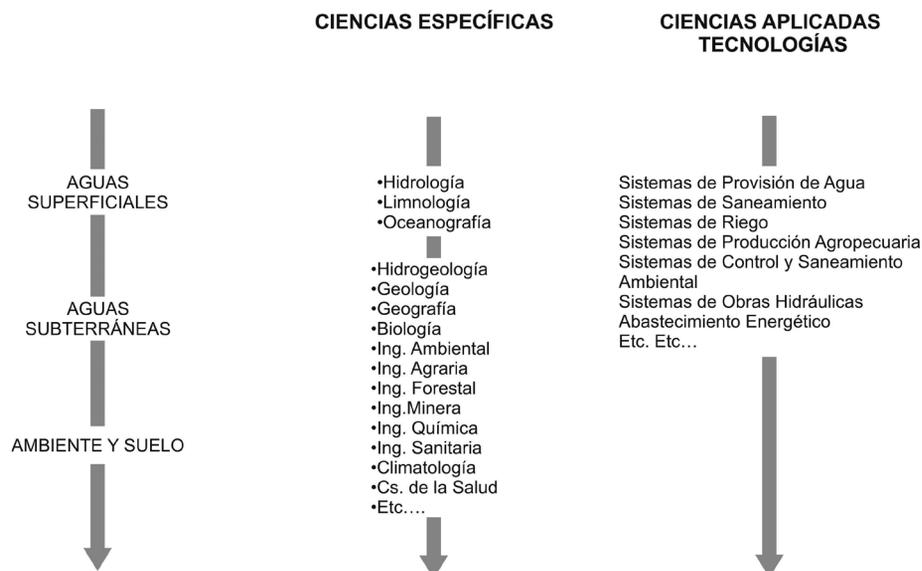
Más aún, a veces los propios especialistas son lo que obvian o

consideran despreciables dichas interacciones, omitiendo datos de alta relevancia para la descripción más cualitativa de los problemas.

Resulta importante mencionar también que la alta especialización profesional que surge de este paradigma es indispensable; y como rasgo distintivo, que el modelo se ha trasladado o reflejado en la organización de la administración pública y en la organización de las legislaciones referidas a cada uno de los espacios naturales. Esto, trae un sin número de superposiciones, dispersiones y vacíos que dificultan las toma de decisiones.

Paradigma Lineal - Disciplinar

Escasas o nulas interacciones



PARADIGMA RED-TRANSDISCIPLINAR (PRO-SISTÉMICO)

Cuando hacemos referencia a la totalidad sistémica u holística estamos ingresando en un nuevo modo de pensar lo hídrico, un nuevo paradigma⁹, un marco general que confiere un sentido distinto a la mayoría de los fenómenos conocidos en el área en el cual lo definimos.

El cambio de paradigma que representan tanto el Desarrollo Sostenible, como la Biodiversidad y el Cambio Climático sobre las tendencias en las auditorías ambientales, está ampliamente documentado por Intosai en las Guías publicadas y en los informes de auditoría ambiental de las distintas EFS.

Un paradigma cumple principalmente una función heurística, primero necesita ser adoptado como hipótesis provisoria en la investigación y a partir de él, describir los hechos; en esta realimentación entre paradigma y descripción de la realidad, el paradigma va cambiando y con ello cambia nuestra visión de lo observado.

La tarea propia de la auditoría ambiental exige indagar, investigar, documentar, demandando en forma permanente el ajuste y verificación de los paradigmas que usamos para observar una realidad que se encuentra en permanente cambio y movimiento.

El paradigma Lineal-Disciplinar no ha proporcionado, en forma excluyente, para observar temas referidos al agua analizando la experiencia existente a nivel mundial, soluciones eficientes y eficaces a los problemas. Los equipos de auditoría ambiental en su permanente investigación de acción, han comenzado a utilizar modelos de análisis pro-sistémicos para observar los temas referidos al agua y realizar aportes significativos al área.

¿CUÁLES SON LOS ASPECTOS QUE IDENTIFICAN ESTE NUEVO PARADIGMA?

Primero, debemos acercarnos a una visión que permita observar la compleja red de relaciones que existen en el subsistema ambiental del agua. Veremos entonces que el ciclo hidrológico natural, en superposición con las acciones antrópicas que se producen en una dada superficie, responden a un modelo con característica de totalidad sistémica de alta complejidad.

El sentido común nos marca la necesidad de un principio de explicación más integral que el principio de reducción de lo complejo a lo simple. El reduccionismo, que impone la disciplinaridad como modelo científico de análisis, está en crisis; la causalidad lineal no permite diseñar soluciones eficientes, eficaces y económicas. Se impone entonces una lógica de

⁹ Paradigma: conjunto de teorías o trazo dominante de las mismas compartido por una comunidad científica en una determinada época.

complejidad, de red de relaciones, en suma, de sistemas complejos que requieren abordajes transdisciplinarios.

No se puede pensar en una fuente o un uso del recurso agua que no esté en interacción con su entorno. No se puede aislar una cuenca superficial de una subterránea, ni tampoco podemos aislarla del proceso social, cultural y productivo de las comunidades humanas que habitan esa cuenca.

Todo esto constituye un sistema de complejas redes de relaciones.

¿QUE CARACTERIZA UNA ACCIÓN TRANSDISCIPLINARIA?

Quando realizamos acciones que requieren cualquiera de las múltiples relaciones posibles entre los cuatro niveles que figuran en el cuadro, estamos en presencia de acciones transdisciplinarias.

Disciplinas que se refieren	Nivel	Ejemplos
A los lineamientos generales de lo que hay que hacer y como hacerlo es pos de la sustentabilidad de lo que existe	1 - Valórico	Filosofía, Bioética , Principios Rectores de Políticas, Tratados ,etc.
Al diseño de lo que queremos o necesitamos hacer con lo que existe	2 - Normativo	Cs. Políticas, Derecho, Planificación urbana y rural, Administración, etc.
A lo que somos capaces de hacer con lo que existe	3 - Propositivo	Ing. Ambiental, Ing. Sanitaria, Ing. Forestal, Ing. Hidráulica, Agronomía, etc.
A lo que existe	4 - Empírico	Geología, Biología, Hidrología, Hidrogeología, Suelos, Geografía, Química, etc.

La acción transdisciplinar en los equipos de auditoría ambiental de las EFS es un instrumento indispensable para vincular el *por qué* en relación con el *cómo* en toda tarea de auditoría.

OBSERVACIONES Y DESCRIPCIONES SISTÉMICAS

Observar y describir en forma sistémica hace referencia a observar los sucesos a auditar en su totalidad, identificando de este modo sus partes constitutivas y además las complejas relaciones que se establecen entre las mismas desde la transdisciplinaridad.

Normalmente observamos los escenarios dónde debemos auditar temas relacionados al agua en modo parcial, conforme a nuestros propios *a priori*, conforme a los *a priori* de quienes diseñaron las obras o soluciones que observamos, conforme a nuestros conocimientos, sesgo profesional o la cultura de nuestro grupo técnico de EFS, y frecuentemente, nuestra observación se centra en un recorte relevante de lo que queremos observar, dejando aparte otros aspectos. Es decir, para vencer la fuerte tendencia a quedarnos en la observación mediante el paradigma lineal-disciplinar, cada vez es más imperiosa la capacitación en una acción que permita ampliar la cultura de los equipos ambientales de las EFS y capitalizar la metodología para reproducir dicha cultura.

Como ejemplo de la impronta de este paradigma sobre temas referidos al agua, tenemos la categorización utilizada para clasificar los informes que las EFS enviaron al equipo de WGEA, donde se observa el fraccionamiento por temas de interés de lo que en realidad es una única realidad a observar: las aguas.¹⁰

INESTABILIDAD DE LOS SISTEMAS HÍDRICOS Y *AUTOPOIESIS*

En el contexto de esta presentación utilizamos la noción de sistema *autopoietico* en un sentido exploratorio. El significado de *autopoiesis*, palabra de origen griego, es el de auto-creación. Esto se refiere a la capacidad que tiene todo sistema para explicar o reproducir su estructura y funcionamiento. Es así como nos encontramos sistemas *autopoieticos* incluso desde la célula, pasando por los órganos, los organismos, los grupos y hasta llegar a las sociedades de organismos. H. Maturana y F. Varela definieron el sistema *autopoietico* como una red interrelacionada de componentes con procesos interactivos que se generan simultáneamente mediante la red de interacciones que producen.

El producto es siempre una red de interacciones que crea y recrea al sistema con un flujo constante de energía.

¹⁰Ver anexo 2.

La forma en que los sistemas responden a cambios desestabilizadores en sus ambientes es de vital importancia para entender sus dinámicas. Los cambios ocurren porque estos sistemas no son enteramente estables, simplemente, se mantienen en un umbral de estabilidad, el cual cuando se transgrede da lugar a inestabilidades críticas.

Este concepto puede aplicarse a los sistemas hídricos cuando pierden la capacidad de mantener su estabilidad y se transforman en otro tipo de sistema (Ej. pérdida de biodiversidad, niveles de contaminación irreversible a corto o mediano plazo, etc.).

EL AGUA SÍMBOLO UNIVERSAL DE VIDA. SU RELACIÓN CON LA ECONOMÍA Y EL CONOCIMIENTO

Uno de los puntos de entrada más conflictivos que se plantean en la dimensión económica del agua, está relacionado en más de un nivel con la dimensión simbólica de la misma. Ambas dimensiones, la económica y la simbólica, explican los procesos sociales en una dimensión más compleja, que permite vislumbrar las tendencias y crisis que probablemente continuarán desarrollándose.

En este sentido, los datos capturados en el conjunto de auditorías realizadas nos sitúan en una perspectiva histórica. La comparación entre un antes y un ahora es parte de la totalidad que

pretendemos comprender (universos simbólicos y mundo material).

La noción de crisis se ha expandido hacia todos los horizontes de la conciencia contemporánea. No hay dominio o problema que no sea frecuentado por la idea de crisis, a lo cual no escapa el agua, pero esta noción, al generalizarse, ha sufrido una suerte de vaciamiento. En su origen, crisis significa decisión: es el momento decisivo en la evolución de un proceso incierto y permite el diagnóstico. Hoy, la idea de crisis está más asociada a la indecisión, al caos y a la incapacidad de reestablecer o mantener un orden.

La sociedad del conocimiento que signa nuestros actuales tiempos, se prefigura en todos los países avanzados y tiene una dinámica central apoyada en los procesos de innovación y de aprendizaje, especialmente, en los de base tecnológica.

Bajo este escenario, el potencial para innovar, surgido como una habilidad para transformar los conocimientos ya existentes en capacidades, competencias y nuevas soluciones a problemas específicos, resulta fundamental para avanzar en la aplicación de modelos sistémicos a las auditorías referidas a la temática del agua, y de modelos con mayor viabilidad de apoyar tanto el uso sustentable del recurso, como el diseño de los inevitables procesos de mitigación y adaptación

que se necesitarán para satisfacer las necesidades del mismo recurso.

APORTES METODOLÓGICOS PARA LA OBSERVACIÓN SISTÉMICA DE LOS PROBLEMAS DE CALIDAD Y CANTIDAD DEL AGUA

El esquema siguiente surge en el nivel 4 del Cuadro 1, es decir, es producto de un conocimiento básico de disciplinas que se refieren a existencias reales como la Hidrología y la Hidrogeología.

El esquema representa en forma simplificada el *Ciclo Hidrológico Natural*, es decir, el recorrido que realiza normalmente el agua desde su precipitación a su evapotranspiración o sus respectivos escurrimientos.

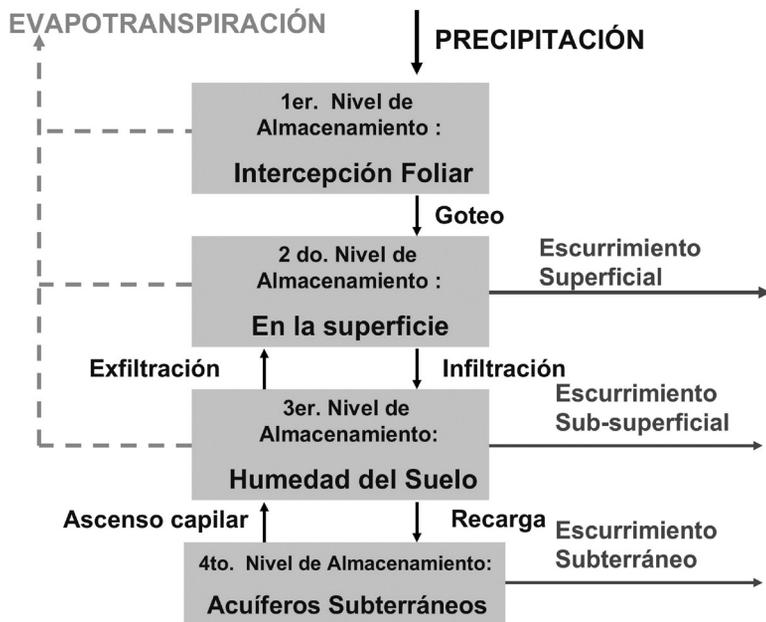
Al caer la precipitación sobre la superficie terrestre se produce una circulación que recorre desde la superficie de las plantas, hasta la superficie del terreno, e inclusive, hasta las profundidades del mismo; parte de esta agua, es retenida en cuatro niveles de almacenamiento, y otra es escurrida o evapotranspirada.

Al observar este ciclo natural del agua se infiere con claridad que el fenómeno Ciclo Hidrológico se desarrolla en todos los espacios: atmósfera, superficie terrestre y subterránea. En consecuencia interactúa con todos los factores físicos y químicos naturales, y con la acción antrópica en todas sus formas.

En términos del Cuadro 1, el agua en su ciclo natural interactúa con fenómenos que estudian disciplinas que pertenecen a los cuatro niveles, por lo cual, las decisiones que provienen de cada nivel tendrán impacto en los dos aspectos básicos del agua: su calidad y su cantidad.

Otra inferencia directa que podemos obtener, es que los concausantes de efectos en la calidad y cantidad del agua son de una alta red de complejidad y al atravesar los cuatro niveles disciplinares, nos permite proponer el paradigma de red-transdisciplinar como marco conceptual de mayor rigor científico para aproximarnos con mayor eficiencia a la comprensión de un sistema tan complejo.

Cuadro 1



Otro aporte desde las disciplinas del nivel 4 del Cuadro 1, lo constituye el estudio del balance hídrico de una

cuenca que en forma simplificada podemos presentar de la siguiente forma:

Precipitaciones = Almacenajes + Escurrimientos + Evapotranspiración	
PRECIPITACIONES	Pueden verse afectados los valores estadísticos por los Cambios Climáticos provocando fenómenos extremos, escasez, excesos
ALMACENAJES	Pueden verse afectados por cambios en el uso de la tierra (agua virtual), la vegetación etc
ESCURRIMIENTOS	Cambios en los contenidos de humedad de la Tierra y en la estructura y uso del suelo, trasvasamientos, intrusiones marinas en acuíferos, etc
LOS INGRESOS Y SALIDAS DE AGUA CUENCAS VECINAS O LEJANAS	Por acciones antrópicas desde o hacia otras

Una forma de aproximarse a un esquema de acción se constituye al extender la percepción respecto a las distinciones de las partes intervinientes y su clasificación por disciplinas y niveles de las mismas. En este punto, resulta indispensable el esquema de red para lograr el

mejor equipo científico que facilite las distinciones más relevantes partiendo de las especificidades y de las relaciones existentes. Posteriormente se puede proceder a calificar la relevancia de las mismas, logrando un trabajo transdisciplinar pro-sistémico.

Escenario: Datos generales de ubicación, demográficos, contexto productivo de la zona, hábitos y costumbres, sistema de administración pública, legislación vigente, etc



El enfoque ECOSISTÉMICO y su APLICACIÓN AL MANEJO DEL AGUA

El enfoque ecosistémico es una estrategia para la gestión integral del suelo, el agua y los recursos bióticos, que promueve la conser-

vación y el uso sostenible de dichos recursos de manera equitativa. El enfoque coloca a la gente que vive en los ecosistemas y a sus medios de vida en el centro de las decisiones sobre la gestión y la protección de los recursos.

La gestión integrada de recursos hídricos (GIRH) es un proceso que promueve el desarrollo coordinado y la gestión del agua, el suelo y los recursos relacionados para maximizar los beneficios económicos y el bienestar social de una manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de eco-

sistemas vitales (Asociación Mundial para el Agua, GWP por sus siglas en inglés, 2000). El enfoque ecosistémico para la gestión del agua complementa el pensamiento actual sobre la GIRH, y los principios en los que se basa complementan y enriquecen la práctica de la GIRH.

Principios del enfoque ecosistémico

Equidad	Las acciones de manejo del agua distribuyen los costos y beneficios derivados del uso de los recursos hídricos de manera equitativa y están explícitamente orientadas a aliviar la pobreza y generar equidad de género.
Eficiencia	El manejo promueve el uso más eficiente y refleja el valor del recurso, incluyendo valores de mercado, ecológicos y socio-culturales.
Sustentabilidad	El régimen de manejo del agua es auto-sustentable y se adapta a las condiciones cambiantes.
Legitimidad	Las instituciones responsables del manejo del agua tienen una base legal sólida y sus decisiones y acciones son vistas como legítimas y justas por las partes interesadas.
Rendición de cuentas	Las políticas, prácticas y roles y responsabilidades llevan a un uso eficiente, justo y legítimo de los recursos hídricos y los diferentes actores rinden cuenta de sus acciones.
Subsidiariedad	La autoridad decisoria está delegada al nivel más bajo apropiado y cuenta con el poder y recursos necesarios para implementar las decisiones.
Participación	Todos los actores interesados tienen la oportunidad de participar en la planificación y toma de decisiones sobre el manejo y están involucrados en la reducción de conflictos.

Lógica del MANEJO ECOSISTÉMICO del AGUA

- Los recursos hídricos provienen de un ecosistema en una cuenca hidrográfica.
- El ecosistema provee bienes y servicios (ver Cuadro 2), tales como agua dulce a los usuarios.
- Para mantener estos bienes y servicios, los ecosistemas debe ser protegidos y bien manejados, a fin de asegurar la provisión de agua al ecosistema.
- La protección de los bienes y servicios ecológicos requiere además

la prevención de los impactos negativos del uso del suelo, la agricultura, la industria, la minería y las áreas urbanas en los cuerpos de agua.

- Requiere además el mantenimiento de la conectividad lateral con las planicies aluviales y la conectividad longitudinal con las áreas de captación corriente arriba.
- La protección de los recursos hídricos impone restricciones sobre otros usos del agua y del suelo y puede llevar a conflictos de intereses, así como a oportunidades de cooperación.

Cuadro 2. Principales servicios ambientales relacionados con el agua que proveen los ecosistemas en una cuenca típica

<p>Servicios de aprovisionamiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servicios de abastecimiento de productos alimentarios y no alimentarios • Provisión de agua potable • Producción de cultivos • Producción de ganado • Provisión de madera y materiales de construcción • Medicinas • Energía hidroeléctrica 	<p>Servicios de regulación</p> <p>Servicios relacionados con la regulación de flujos o la reducción de riesgos relativos a los flujos hídricos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regulación de flujos hidrológicos • (escorrentía, infiltración, recarga de acuíferos, mantenimiento de flujos basales) • Mitigación de riesgos naturales (prevención de inundaciones, reducción de movimientos de tierra) • Protección del suelo y control de la erosión y sedimentación • Control de la calidad del agua superficial y subterráneas
<p>Servicios de sostén</p> <p>Servicios relacionados con el mantenimiento de hábitats y con el funcionamiento del ecosistema</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hábitat para la fauna • Régimen hídrico requerido para mantener el hábitat y los usos corriente abajo 	<p>Servicios culturales</p> <p>Servicios relacionados a la recreación y satisfacción de necesidades intelectuales/emocionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recreación • Goce estético • Patrimonio cultural • Inspiración espiritual y artística

Medidas para el Manejo Sustentable del Agua

1. Combinar el Manejo del Agua y el Manejo del Suelo en las Cuencas de Captación y en las Cuencas Hídricas

Los recursos hídricos y del suelo están conectados y por ende no pueden ser manejados de forma separada. Las acciones incluyen:

- a) Proteger las laderas, humedales y bosques para mantener las vertientes y controlar la erosión del suelo.
- b) Mantener los caudales de los ríos para mantener o restaurar los ecosistemas corriente abajo.
- c) Restaurar los ecosistemas, vertientes y acuíferos que son vitales para las fuentes de agua.

2. ATACAR LA CONTAMINACIÓN

La contaminación es una de las principales amenazas para la salud humana y de los ecosistemas. Las acciones para mejorar la provisión de agua y los servicios sanitarios deben estar directamente vinculadas a la reducción y prevención de la contaminación. Las acciones incluyen:

- a) Implementar planes de prevención y tratamiento de la contaminación proveniente de fuentes puntuales.
- b) Desarrollar incentivos financieros, legales e institucionales

para prevenir la contaminación proveniente de fuentes difusas.

- c) Fomentar las capacidades técnicas para el manejo del agua provenientes de la demanda.

3. CONSERVAR LA BIODIVERSIDAD ACUÁTICA

Se debe reconocer la importancia de los ecosistemas acuáticos en el ciclo hidrológico, y su protección debe ser incorporada en el manejo de cuencas. Las acciones incluyen:

- a) Mantener y restaurar las vías migratorias de las especies acuáticas a través del diseño o adaptación de infraestructura específica.
- b) Integrar la protección de humedales en el uso sustentable de los recursos hídricos y en la planificación del uso del suelo.

PROPUESTA PARA UNA AUDITORÍA EN COOPERACIÓN EN EL ÁMBITO DE COMTEMA

En el marco de la IX Reunión de la Comisión Técnica Especial del Medio Ambiente (Comtema) de la Olacefs, se elaboró el plan operativo 2012 para dicha comisión. Siguiendo con las prioridades establecidas en el Plan de Trabajo 2009-2011, se decidió la ejecución de una auditoría en cooperación sobre recursos hídricos. En este contexto, se propuso la realización de

una auditoría en cooperación con las siguientes características:

Tipo de Auditoría:

AUDITORÍA COORDINADA

Definición: Se refiere a 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: Coordinados o armonizados en algún grado, pero pueden ser diferentes entre las EFS.

Informes: Reportes nacionales conforme a la normativa de 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.

Resta definir los objetivos generales y específicos del proyecto de auditoría,

así como el alcance temático y temporal (período auditado) de la misma.

CONCLUSIONES Y DESAFÍOS PARA LAS EFS

PRIMER DESAFÍO:

EL QUEHACER DE LAS EFS EN EL TEMA (ROL, MISIÓN, OBJETIVOS, ALCANCES)

A diferencia de lo que ocurre en otros temas ambientales no existe un tratado global internacional para la Gestión del Agua que marque los aspectos generales y bioéticos para su uso y preservación, aunque si existen tratados regionales o bilaterales como los tratados de cuencas compartidas.

Esto colabora a que las EFS, al explorar los paradigmas transdisciplinares, se posicionen como referentes al proveer criterios, métodos e información técnica organizada, facilitando de este modo el monitoreo y la evaluación de los procesos y permitiendo sugerir las acciones correctivas que surgen como necesarias.

En este sentido podríamos decir que los métodos de análisis orientados por paradigmas de Red-Transdisciplinares son un aporte a las Mejores Prácticas Disponibles (MTD) en términos de auditoría, y además se constituyen en herramientas de cambio per se al articular con mayor claridad el porqué y el cómo que surgen en cada análisis.

De este modo, uno de los aportes más significativos que las EFS pueden hacer a nuestros gobiernos es el aporte de metodologías más eficaces para esclarecer temas de tan alta complejidad.

SEGUNDO DESAFÍO:

CÓMO APROXIMARNOS A LA
COMPRENSIÓN DE LOS TEMAS REFERIDOS
AL AGUA UTILIZANDO UNA MIRADA
INTEGRADORA DESDE LA COMPLEJIDAD DEL
SISTEMA Y SUS REDES DE RELACIONES

La dificultad para comprender la totalidad de lo hídrico parece corresponder a varias causas. Entre algunas podemos citar, en primer lugar, la súper especialización de los investigadores bajo un modelo cartesiano, que enfatiza los elementos en desmedro de las relaciones; en segundo, al fenómeno de *storytelling*¹¹ de amplia difusión sobre las crisis del agua; y, en tercero, al énfasis en lo económico normativo en desmedro de una visión tecno-científica de totalidad de los fenómenos que atañen al agua.

En el presente estudio necesitamos confirmar aquellas prácticas exploratorias de los equipos ambientales de las EFS, quienes trabajan profundizando al máximo posible

las distinciones de los actores intervinientes en distintos niveles, y propician redes ad hoc de expertos, a veces en forma informal, avanzando en las líneas de análisis transdisciplinarias.

Con esta práctica, que podemos denominar pro-sistémica, a medida que se avanza en hacer las distinciones ad hoc a cada caso, se produce un aprendizaje práctico que origina una ampliación en la cultura tecno-científica sistémica de los equipos de investigación ambiental de las EFS.

De este modo, uno de los aportes más significativos que las EFS pueden hacer a nuestros gobiernos es el aporte de metodologías más eficaces para esclarecer temas de tan alta complejidad.

Esta ampliación en la formulación se ha explicitado sintetizada en los ítems anteriores. Cabe destacar que éstas representaciones son una aproximación exploratoria a un fenómeno complejo e intentan aportar un “escalón más” en la formulación del fenómeno que se intenta estudiar.

¹¹Se trata de narración de historias, no siempre reales pero creíbles, para persuadir y convencer. Imponen un nuevo orden narrativo menos conceptual, en ocasiones con graves consecuencias para la comprensión real de los hechos.

TERCER DESAFÍO:

QUÉ Y CÓMO AUDITAR (ELECCIÓN O RECORTE DE LA REALIDAD Y LAS PAUTAS O METODOLOGÍAS A EMPLEAR PARA LOGRAR LAS E.E.E.)

Si se realiza un esfuerzo inicial para ampliar la distinción de los elementos intervinientes y sus relaciones, la elección del recorte a auditar será más eficiente y nos permitirá consensuar un marco teórico-metodológico general común a las EFS de la región que permita evaluar la GIRH y la aplicación del enfoque pro-sistémico. Esto fortalece tanto la realización de Auditorías Coordinadas como el desempeño a escala de los gobiernos nacionales.

Utilizar estos marcos teórico-metodológicos para elaborar criterios de auditoría que faciliten la evaluación de la gestión de los recursos hídricos, constituye un aporte a la gobernanza del tema hídrico, y un aporte instrumental de política pública para el uso sustentable del agua.

Utilizar la bioética, la salud y la epidemiología como indicadores de prioridades; apoyar la conformación de estructuras nacionales de datos hídricos básicos y propiciar una In-

novación Tecnológica en los modos de pensar los sistemas relacionados con temas del agua, son los mejores aportes a la Gobernanza¹² del sector.

ANEXOS

ANEXO 1

En el contexto de este estudio llamamos cultura de los grupos de tareas de medio ambiente de las EFS, al conjunto de creencias e ideas que los expertos y profesionales han aprendido mediante el ejercicio de sus actividades y tareas.

Es decir, cuando los equipos son desafiados por un conjunto de temas, proyectos y organizaciones de distinto orden y complejidad que deben auditar y describir tecno-científicamente, realizan indagaciones, tareas de investigación y observaciones en terreno, etc., atravesando así los niveles de información técnica, administrativa y política.

En el momento en que el equipo de trabajo coincide en una forma de solución para enfrentar el problema, se ponen en marcha, organizan y distribuyen las tareas, y los resultados son generalmente exitosos. Esta solución que han diseñado paso a paso y aprendido, formará parte de la cultura del equipo técnico en auditoría ambiental.

¹²El ejercicio de autoridad política, económica y administrativa en la administración de los asuntos de un país a todo nivel.



Más aún, los resultados exitosos, compartidos y emulados, van convirtiéndose en aprendizaje a través de abstracciones y ordenamiento metodológico, muchos son la base de las guías de auditoría que capitalizan los aprendizajes individuales de las EFS, contribuyendo a una circulación horizontal de los mejores logros obtenidos entre todas las EFS miembros de Intosai, las no miembros, y público interesado en general.

En este sentido en Latinoamérica, Olacefs, a través de la Comtema, ha realizado cuantitativos y cualificados aportes, tales como el trabajo realizado por las Entidades Fiscalizadoras Superiores que integran la Comisión Técnica Especial del Medio Ambiente, al proponerse realizar una auditoría coordinada sobre la gestión desarrollada por los organismos y entidades gubernamentales responsables de la implementación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Cmnucc) entre otros.

ANEXO 2

Categorización temática de las auditorías del agua^{13*}

Temas Informes de auditoría	Cantidad	Porcentaje
Contaminación marina	18	5
Los ríos y lagos	53	14
Las aguas subterráneas	6	2
El agua potable	32	8
Del uso agrícola	4	1
Biodiversidad	1	0
La degradación y la contaminación	25	7
Contaminación industrial	10	3
De contaminación agrícola	4	1
De aguas residuales y alcantarillado	42	11
Sequía	0	0
Inundaciones	5	1
Mayor alcance	131	35
Otros	73	19
Total	378	100

A continuación podemos observar que los tipos más comunes de las auditorías de gestión de agua se refieren al cumplimiento con las leyes y reglamentos ambientales, y la aplicación de programas de la misma naturaleza.

Tipo de Informes de auditoría	Auditoría
Políticas ambientales	43
Aplicación de programas ambientales	160
Impactos o efectos ambientales de los actuales programas nacionales	84
Impactos o efectos ambientales de las propuestas de los programas nacionales	28
Efectos ambientales de los programas no medioambientales	80
El cumplimiento de las leyes ambientales nacionales y regulaciones por parte del gobierno departamentos, los ministerios y / u otros organismos	173
El cumplimiento por parte del gobierno con las obligaciones internacionales	45
Sistemas de gestión medioambiental de gobierno	73

^{14*}

* Un informe puede aparecer en más de una categoría.

¹³Traducción de la Tabla 5.2 *Auditing Water Issues* - Intosai – WGEA 2004 – Pág. 39.

¹⁴Traducción de la Tabla 5.4 *Auditing Water Issues* - Intosai – WGEA 2004 – Pág. 40.

BIBLIOGRAFÍA

BOLLATTI, M. (2007) *Argentina Hídrica. Una visión desde la totalidad y las complejidades*. Sesión especial de cierre del I Congreso Manejo Integrado de los Recursos Hídricos. VI Convención Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

BOLLATTI, M. y DIRISIO, C. *Gestión del agua para prevenir problemas de salud. Estudio del caso Carcarañá (Santa Fe, Argentina)*. Tesis de Maestría. [s/f]

COMPILADORES AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN (AGN). *Control de Gestión Ambiental en Organismos Gubernamentales*. Fichas de Informes. [s/f]

DOUROJEANNI, A. y JOURALEV, A. (2001). *Crisis de la Gobernabilidad en la gestión del Agua*. Chile: División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL.

GROSSETTI, M. (2007). Redes 25. Revista de estudios sociales de la ciencia. Pág. 85-86. Vol. 13, N° 25. Traducción de Barbara Tragliaferro. Editorial: Universidad Nacional de Quilmas.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE AUDITORÍA AMBIENTAL WGEA-Intosai (2007). *Guía de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores*. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible.

_____ (2007). *Evolución y Tendencias en Auditoría Ambientales*. Catálogo N° FA3-47/2-2007.

_____ (2007). *Cooperación entre Entidades Fiscalizadoras Superiores. Recomendaciones y ejemplos para auditorías en Cooperación*.

MANFRED A. y NEEF M. (2004) *Fundamentos de la Transdisciplinariedad*. Chile: editorial universidad Austral de Chile, Valdivia.

MATURANA, H. y VARELA, F. (1984). *El árbol del conocimiento*. Bases biológicas del entendimiento humano.

_____ (1997) *De máquinas e seres vivos*. Autopoiesis y Organización.

_____ (1979). *Autopoiesis y Cognición*.

PIAGET, J. (1977). *El comportamiento motor de la evolución*.

SANDOVAL, R. (2008) *Hacia la Construcción de un Modelo Multicultural de la Sociedad de Conocimiento. El Papel de los Indicadores. Dualidad de los Indicadores de la Sociedad del conocimiento. Del círculo vicioso al círculo virtuoso*. Redes 26: Revista de estudios sociales de la ciencia. Pág. 186 y 192. Vol. 13. Editorial: Universidad Nacional de Quilmas.

UNITED NATIONS (UN): *United Nations, Division for Sustainable Development United Nations* www.un.org. Environmental Program (UNEP) www.unep.org. United Nations Development Program (UNDP) www.undp.org. UNESCO.

TRIBUNAL DE CUENTAS DE LOS PAÍSES BAJOS. Intosai (2004) *Auditing Water Issues. Experiences of Supreme Audit Institution.* Intosai-Working Group on Environmental Auditing.

INFORME DE RELATORÍA DEL TEMA II

Uso, Preservación y Manejo del Agua

En la ciudad de Caracas, República Bolivariana de Venezuela, a los dieciocho días del mes de octubre del año dos mil once, reunidos en el Hotel Intercontinental Tamanaco, Salón Naiguatá en el marco de la Vigésima Primera Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), se presentó la ponencia del Tema II: *Uso, Preservación y Manejo del Agua*, documento elaborado por la Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente (Comtema), presentado por el Auditor General de la Nación Argentina, ciudadano Oscar Lambert, en su condición de Presidente de la referida Comisión, y su equipo de

colaboradores, Mónica Bolatti, Julio Guarido y María Andrea Gainza; con la participación del Presidente del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, ciudadano Joao Augusto Nardes, en su condición de Moderador y de la Contralora General de la República Bolivariana de Venezuela, ciudadana Adelina González, en su condición de Secretaria Relatora.

El Auditor General de la Nación Argentina, inició la presentación con una reflexión, mediante la cual señaló que el tema del Agua tiene un abordaje sumamente complejo; consideró que el mismo será el tema de mayor debate en el siglo que comienza, por dos razones: la primera, por cuanto la disputa por la escasez es siempre confrontativa y la segunda, por el valor estratégico que tiene este bien insustituible.

Refirió también, que el trabajo que se presenta es producto de un largo proceso de investigación, de donde se deriva que el tema del agua debe ser estudiado en su totalidad, criterio éste que también es válido para las auditorías relacionadas con el tema.

El tema del agua debe ser abordado como un derecho humano porque constituye un bien social.

En el desarrollo de este tema se esbozaron los aspectos siguientes:

1. Un cambio de perspectiva necesario.

2. Dos paradigmas para observar temas referidos al agua.
 - Paradigma Lineal – Disciplinar
 - Paradigma Red – Transdisciplinar
3. Enfoques ecosistémicos y su aplicación en el manejo del agua; el cual se subdivide en: Lógicas del manejo del agua y las medidas para el manejo sustentable del agua.
4. Propuesta para una auditoría coordinada en cooperación con las características siguientes:

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

Informes: Reportes nacionales, conforme a la normativa de cada EFS, y un informe internacional conjunto que reúne los resultados alcanzados por todas las EFS, a efectos de poder tener una visión integral de la situación del cambio climático en la región, desde el punto de vista del control gubernamental.

Resta definir objetivos generales y específicos del proyecto de auditoría, así como el alcance temático y temporal (período auditado) de la misma.

Seguidamente, el representante de Brasil en su condición de moderador cedió la palabra al representante de Uruguay, quien refirió que el derecho al agua se concatena con el derecho al saneamiento, pues ambos forman parte de la calidad de vida y por ello deben ser abordados en las auditorías.

Agregó el representante ponente de la República Argentina que la propuesta consiste en incentivar la participación en una auditoría conjunta, en donde además de incorporar lo que cada país quiera brindar en esta Comisión, se elaboren metodologías adecuadas mediante las cuales pueda obtenerse un producto final consensuado.

A continuación, el representante de El Salvador comentó que este trabajo demanda recursos humanos especializados para hacer estudios integrales y permanentes.

En ese sentido, la ponente de la República Argentina argumentó que la propuesta consiste en llevar a cabo auditorías coordinadas entre distintas EFS de la Olacefs, en las cuales puedan participar EFS sean o no miembros de la Comtema y cuyo alcance esté referido a objetivos y criterios comunes de auditoría; adoptándose los enfoques y condiciones institucionales de cada EFS y al marco legal de cada país.

El representante de República Dominicana señaló que en la ponencia base no se trató el tema del factor aprovechamiento de los recursos hídricos, por lo que solicitó que se enfocara este aspecto. A lo que el representante de Brasil en su condición de moderador señaló que ciertamente tal aspecto será tomado en consideración.

Por su parte, el representante de Colombia indicó que todas las metodologías usadas hasta ahora resultan insuficientes para valorar los costos ambientales, no obstante, partiendo de las autonomías que detentan las EFS, debe buscarse aportar, no solamente buenos mecanismos de prevención de daños, sino que en caso de que éstos se materialicen, reparar sus costos.

Igualmente, destacó la importancia de que las auditorías en materia ambiental aborden la identificación de los recursos ambientales, el diseño de metodologías para la valoración de esos ecosistemas y la disposición

de herramientas suficientes para establecer las sanciones cuando sean necesarias, en razón de la extrema debilidad de las instituciones y el crecimiento acelerado de una economía minero-energética, así como de la agricultura industrial, que requieren políticas de prevención o de reparación de daños ambientales.

Con relación a la valoración de los costos ambientales, una de las ponentes de la República Argentina argumentó que han detectado en la realización de auditorías algunas limitaciones en este sentido, toda vez que se encontraron por ejemplo, con incendios forestales, en los cuales se perdieron especies y vegetaciones autóctonas, donde se daba como compensación especies maderables, lo cual conllevó a concluir que resulta imposible cuantificar el reparo de dichas pérdidas, por cuanto se desconoce la manera de calcular cuánto puede valer un paisaje, la desaparición de un recurso natural, o de una especie, ya que en la mayoría de los casos se trata de materias primas que no pueden ser valoradas en el mercado.

Seguidamente, la delegación de Colombia manifestó que cuantificar en términos monetarios los recursos ambientales es un problema complejo, sin embargo, se deben presentar al mercado y a las industrias señales de que los daños ambientales que generen tienen que ser reparados. Eso puede incentivar de alguna manera una mine-

ría ambientalmente más responsable y una cultura universal, de que esos recursos no sólo son perecederos, sino que son insustituibles. Se debe acudir a los mecanismos tradicionales que, en este caso, consisten en pagar por los daños ambientales para poder de alguna manera prevenir un uso abusivo de esos recursos.

Al respecto, manifestó el representante de la República Argentina, que en la reunión del Comité Ambiental de la Intosai que se llevó a cabo en China, se trató el tema de la contabilidad ambiental y que hay una guía sobre contabilidad ambiental que hizo la WGA, la cual se encuentra disponible en la página Web de la Intosai.

En relación con los servicios ambientales, una de las ponentes de la República Argentina, mencionó que en algunos países, entre ellos Colombia, Costa Rica y Brasil, se han desarrollado políticas públicas vinculadas con el sistema de pago por servicios ambientales, con distintas modalidades, con el objeto de valorar los recursos naturales y otorgar incentivos económicos a los propietarios de las tierras, donde se considere que existen recursos ambientales valiosos.

Sobre lo expuesto, el representante de México comentó que las auditorías ambientales pueden ser clasificadas como auditorías de gestión o de desempeño, pues tienen como propósito esencial evaluar las políticas públicas,

hablamos de la escasez del agua; sin embargo, no tomamos en consideración la escasez del recurso dinero, afirmando que, como parte de las funciones de las EFS, se debe evaluar la asignación de prioridad a la utilización de los recursos financieros aplicados, a los programas de prevención de inundaciones, de saneamiento, de conducción de aguas a las áreas áridas, entre otros.

En ese sentido, la representante de la República Argentina afirmó que, ciertamente, el tema de los costos ambientales es un punto bastante conflictivo, por cuanto se trata de recursos naturales; no obstante, no debe hablarse de precio sino de valor de dichos recursos, porque si no se estarían sometiendo a la lógica del mercado, que es la que los tiene en una coyuntura de tanto deterioro.

En virtud de su importancia, fueron incorporadas en la ponencia base las contribuciones realizadas por los países de Olacefs, quedando modificado el documento base, el cual estará disponible en la página web.

Al respecto, la Asamblea ha llegado a las siguientes conclusiones:

1. Por cuanto el tema del Agua será el tema de mayor debate en el siglo que comienza por dos razones: la primera, en razón de la disputa por la escasez que es siempre confrontativa y la segunda, por el valor estratégico que tiene este

bien insustituible; se invita a las EFS presentes a la realización de las auditorías coordinadas sobre Recursos Hídricos, que dirige la República Argentina en el marco del Plan de Acción de Comtema, colaborando a abordar el manejo sustentable del agua, sobre la base de los puntos siguientes:

- a. Combinar el manejo del agua, de los suelos y de las cuencas de captación e hídricas, utilizando el paradigma Red-Transdisciplinar Prosisistémico/ Ecosistémico.
 - b. Prevenir la contaminación.
 - c. Conservar la biodiversidad acuática.
2. Que las auditorías coordinadas en la materia, en las cuales participen miembros o no de la Comtema, estén referidas a objetivos y criterios comunes, adoptándose los enfoques y condiciones institucionales de cada EFS al marco legal de cada país.
 3. Que la Comtema continúe avanzando en el tema técnico presentado, enfocando su esfuerzo a la confección de un manual que colabore a la aplicación práctica de los modelos presentados.
 4. Que las EFS produzcan información pública de calidad, que contribuya a prevenir problemas ambientales vinculados con el uso, manejo y preservación del agua, como aporte a la gobernanza del sector en nuestros países.
 5. El agua debe ser abordado como un derecho humano, en virtud que constituye un bien social, por tanto, debe ser estudiado en su totalidad y considerado en las auditorías relacionadas con el medio ambiente.
 6. El derecho al agua se concatena con el derecho al saneamiento, toda vez que ambos forman parte de la calidad de vida y por ello, deben ser abordados en las auditorías.
 7. Que las auditorías en materia ambiental aborden la identificación de los recursos ambientales, el diseño de metodologías para la valoración de esos ecosistemas y la disposición de herramientas suficientes para establecer las sanciones cuando sean necesarias.
 8. Por cuanto las metodologías usadas para valorar los costos ambientales han resultados insuficientes hasta ahora, deben buscarse no solo buenos mecanismos de prevención de daños, sino que en caso de que éstos se materialicen, reparar sus costos.



PRESENTACION

Las reflexiones en torno a la ética en el servicio público, así como acerca del modo en que ella informa o debiera regir las prácticas de los funcionarios, tienen antigua data en el interior de las administraciones y entre quienes tienen la misión de dirigir las. Aún más, entre los propios “padres conceptuales” de la función pública, burocracia, o servicio civil modernos¹, -más allá del afinamiento teórico de la separación entre lo público y lo privado y, por tanto, de las fronteras entre el Estado-Administración y la esfera de los nego-

cios privados- la preocupación acerca del recto actuar de los funcionarios, si bien fuertemente centrada en el cumplimiento de los deberes normativos consagrados por el ordenamiento jurídico, también muestra una aproximación a cuestiones pre-legales y que hoy incluiríamos en este campo de la ética pública (Ramos, 2009; Weber, 2001; Wilson, 2005).

En esto último, se vislumbra un rasgo característico de la ética pública: su separación de lo referido estrictamente a los deberes legalmente establecidos. Y ello ha sido superado en las últimas

* Ponencia base a cargo de la Comisión Técnica de Ética Pública, Probidad Administrativa y Transparencia (CEPAT), elaborada por la Contraloría General de la República de Chile, Presidente Coordinadora del Tema III, con ocasión de la XXI Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs). Caracas, Venezuela. Octubre 2011.

¹ Según se trate de las tradiciones francesa, alemana o anglosajona.

décadas a propósito de la emergente llegada de un fenómeno complejo y que ha amenazado los modos institucionales del buen gobierno, como ha sido la emergencia de la corrupción.

Por otro lado, corresponde destacar que las materias relativas a ética pública adquieren ribetes especiales cuando se trata de organismos con misiones específicas en el ámbito de la fiscalización, como acontece con los agrupados en Olacefs, respecto de los cuales se exigen comportamientos acordes con estándares más estrictos que aquellos a los que son sometidos los organismos integrantes de la Administración activa. En efecto, Olacefs ha acumulado un saber muy importante en este campo de la ética pública; y ha determinado por su relevancia constituir un Comité especializado en estas materias, atendida la enorme importancia que ellas han ido cobrando.

Este documento tiene tres objetivos, a saber:

El primero, es proponer una acepción renovada acerca de la ética pública, intentando perfilar dicho concepto en su sentido más genuino y amplio, desligándolo del campo del derecho en tanto corpus normativo de naturaleza distinta, aunque análoga a la ética.

El segundo, es ofrecer un examen actualizado del estado del debate en el campo de la ética en general y de la ética pública, en particular. Y respecto

de esta última, delinear las transformaciones institucionales ocurridas en el tránsito desde la Administración del tipo burocrático weberiano clásico hasta los tipos más recientes conocidos como gerencialista o de Nueva Gestión Pública, hoy preeminente; y de redes, esta última una modalidad emergente. Es decir, se trata de identificar las superaciones que sobre las cuestiones de ética pública han operado en los cambios de cultura organizacional acaecidos en los últimos 20 ó 30 años.

Y en tercer lugar, reflexionar acerca de la creación de nuevos principios preceptivos o valores en el cuerpo normativo de la ética pública, como resultado del cambio organizacional acaecido en el sector público.

Sobre la materia objeto del presente análisis, conviene precisar que más que una exposición de posiciones rígidas, éste documento es una invitación al debate entre los organismos integrantes de Olacefs y sus funcionarios. Por lo mismo, en muchos casos, promueve más bien preguntas que certidumbres frente a materias respecto de las cuales no resulta fácil adoptar puntos de vista únicos que no sean polémicos.

Eso sí, una certeza albergamos: sólo el diálogo entre entidades diversas en su similitud, con realidades histórico-institucionales distintas, pero unidas en el ámbito de la fiscalización,



permitirá que asomen ópticas cada vez más compartidas sobre las diversas temáticas complejas que abarcan la discusión y las buenas prácticas referidas a la ética pública.

ASPECTOS GENERALES

FUNDAMENTACIÓN NORMATIVA EN LA MODERNIDAD TARDÍA: DIVERSOS ENFOQUES PARA LA ÉTICA

Si ha habido un planteamiento muy rico en consecuencias para el campo de la ética, éste ha sido el del pensador alemán Jürgen Habermas, por concentrar en su obra tradiciones de pensamiento de muy diverso origen: desde los enfoques de la teoría del cambio social propios de la escuela de Frankfurt, las elaboraciones lingüísticas y semióticas adoptadas y enriquecidas desde la filosofía del lenguaje y, en gran medida, la recepción del pensamiento kantiano en el ámbito moral.

En breve, Habermas describe el escenario sobre el que se produce el debate ético moderno a partir de sus lecturas de Kant, Hegel y Weber: la autonomización de las distintas esferas del mundo de la vida respecto de nichos conceptuales que en el pasado las cobijaron, ha derivado en que la fundamentación normativa moderna ya no se asiente puramente en la naturaleza de las cosas (siguiendo la tradición aristotélico-tomista) sino que necesita de bases teóricas propias,

con lo cual la reflexión axiológica requiere fundamentos y elaboraciones específicas. La pregunta que a partir de este planteamiento se deriva es, entonces, ¿cuáles son esos fundamentos y de qué tradiciones de pensamiento derivan? (Habermas, 1989).

Esta visión de la época que nos toca vivir se profundiza en pensadores con enfoques holísticos de la sociedad, como Giddens (1984; 1990), para quien el rasgo esencial de los tiempos modernos consiste en el carácter reflexivo de los agentes, sean éstos individuales o sociales.

¿Significa ello que en estadios históricos anteriores la reflexividad estaba ausente en el obrar humano? Ciertamente no es así, y allí están los legados intelectuales de enorme valor provenientes de las culturas grecolatina, judía y la gran variedad de creaciones de las culturas orientales.

Más bien, lo que se quiere enfatizar con la idea del carácter reflexivo de la modernidad, es que hoy esa cualidad de los humanos se ha expandido a niveles sin precedentes, de manera tal que ya no es posible imponer un orden de las cosas basado en la tradición o en convicciones racionales, sino que los órdenes modernos de las sociedades requieren persuadir, convencer y, en definitiva, asentar o internalizar su legitimidad entre sus integrantes de una manera no vista en etapas históricas previas a la moderna.

Ricoeur² (1997) hace notar que existen radios de acción de los órdenes normativos que rigen las sociedades modernas y que permiten diferenciarlos entre sí. De este modo, surge un continuo prescriptivo dado por la trilogía ética-derecho-política, donde la primera comprende el campo normativo más amplio, que incluye, a su vez, al derecho y dentro del cual se sitúa la política, como un orden normativo “menor”.

Dejando de lado las cuestiones referidas a la política y centrándonos en las dimensiones ético-morales³ y jurídicas, resultan interesantes las distinciones existentes entre ambas esferas que perfila Ricoeur. Desde una perspectiva neokantiana, identifica un “dilema aparente” entre la ley -inmutable, universal, constrictiva, objetiva- y la conciencia -variable, circunstancial, espontánea y subjetiva-, ésta última el rasgo psíquico básico que define al sujeto moral, esto es, aquel capaz de percibir la discriminación primaria entre el bien y el mal.

El mismo Ricoeur plantea que no existe oposición entre ley y conciencia, o entre lo jurídico y lo ético, sino en los niveles de diferenciación radica-

dos exclusivamente en el individuo (o sujeto moral); y que la polaridad ley/conciencia se puede también expresar en los términos del par *evaluaciones fuertes-adhesión fuerte*.

Aquí “evaluación fuerte” apunta (siguiendo al comunitarista canadiense Charles Taylor) a las ponderaciones más estables de la conciencia común que, por su estructura binaria, expresan la distinción primordial entre bien y mal: admirable/ abominable, noble/vil, digno/indigno, etcétera, que permiten identificar los bienes de rango superior (*hypergoods*). Esos bienes constituyen el núcleo de lo jurídico pues, por su entidad y relevancia requieren de especial protección y de allí que estén amparados coercitivamente.

En cuanto a “adhesión fuerte”, esta noción expresa la aparición del sí-mismo (*self*) unido a la idea de bien (*good*), nexo que, como señala Ricoeur, desde una óptica neoaristotélica permite visualizar la conexión de la identidad personal con la pregunta acerca de cómo se debiera vivir la vida. En otros términos, la idea de adhesión fuerte señala una relación con la respuesta a interrogantes más íntimas que elucubran

² Recurrimos a Ricoeur, de nacionalidad francesa, para mostrar que el debate liberal-comunitarista no está circunscrito a la academia estadounidense como algunos parecen acusar (entre otros Cristi), sino que hoy por hoy liberalismo y comunitarismo son los polos más o menos universales de la discusión acerca de la ética.

³ A pesar de la distinción entre moral como conjunto de principios que guían el obrar humano y la ética como la reflexión y fundamentación teórica de la moral, para los efectos de esta ponencia dicha distinción no nos parece relevante.

acerca del buen vivir, respecto de las cuales el yo adquiere la convicción de estar en presencia de un bien al cual reconoce y valora. Es decir, estamos en el campo de la ética, donde lo coercitivo es irrelevante por cuanto lo central es la adhesión a dicho bien.

Profundizando en un segundo nivel de análisis, Ricoeur aborda la cuestión de la distinción ética-derecho a partir de tres dimensiones comunes de las normas.

a) Prohibición: La prohibición es el “rostro severo que nos muestra la ley”. Desde el punto de vista estrictamente jurídico, la prohibición revela la faz represiva característica de la ley. Pero se advierte también su función estructurante o instituyente, como ocurre en el caso más universal de prohibición relativa al incesto, que busca no sólo prohibir las relaciones procreativas intrafamiliares, sino instituir la distinción entre el lazo social de alianza y el puramente reproductivo; o bien la prohibición del falso testimonio que, “protegiendo la institución del lenguaje, instaura el vínculo de confianza mutua entre los miembros de una comunidad lingüística”. En este punto lo que distingue la legalidad de lo ético señala una relación en la cual la primera sólo pide una obediencia externa acompañada del temor al castigo, mientras que la “verdadera” ética consiste en la interiorización de la norma.

b) Universalidad: otro rasgo común de las normas éticas y jurídicas es su aspiración a la validez universal, aunque empíricamente varíen mucho en el espacio y el tiempo. Y lo que diferencia la ley de la norma ética en este plano, es que la primera tiene su fuente en un legislador externo que se opone a la autonomía personal entendida, con Kant, como “la legislación que una libertad se da a sí misma”, fuente, a su vez, de la segunda.

c) Pluralidad humana: la normatividad alberga también una tercera pretensión como es el ordenamiento de las relaciones entre un sí-mismo y un otro, a fin de regular y delimitar las esferas confluentes de las libertades individuales. En este ámbito surgen las perspectivas neokantianas representadas por la teoría de la justicia (Rawls) y la ética dialogal o del discurso (Habermas, Apel) como dos estrategias para la “construcción prescriptiva” y, por ende, la fundamentación normativa moderna entre sujetos diversos pero iguales en esencia. En ellas, lo que prima es el mejor argumento expuesto por sujetos exentos de coerción o que han respetado las lógicas procedimentales que validan la construcción normativa. Estos enfoques surgen a partir del planteamiento de la segunda formulación del imperativo categórico kantiano (la humanidad como fin en sí misma y no como medio) entendido como el respeto mutuo que las personas se deben unas a otras. Desde este punto de vista,

¿en qué se distingue el derecho de la ética? Precisamente se diferencia porque en el plano de lo ético existe una obediencia íntima de la norma por puro respeto o adhesión a ella y no por mera conformidad con su enunciado, como ocurre en el plano jurídico.

En definitiva, tomando en cuenta la comprensión de la modernidad como un estadio histórico donde la humanidad ha expandido la exigencia de fundamentación racional de lo normativo de una manera no antes vista; en la que esa exigencia de fundamentación-argumentación supone el despliegue de la reflexividad para el examen de los ámbitos de la vida, incluida la esfera normativa; y en la que, por otro lado, si se desbroza más sutilmente la distinción entre derecho y ética, y se traslapa con el requisito de fundamentación reflexiva, obtenemos que la idea de norma ética puede delinearse como aquella prescripción de conducta, sustentada en la íntima convicción de los agentes humanos de estar obrando con arreglo a imperativos fundados racionalmente, sea porque ellos han sido definidos en una “situación ideal de habla” (Habermas), sea porque en el marco de la “posición original con su velo de ignorancia” (Rawls) los concurrentes han escogido principios normativos mutuamente aceptables.

Refuerza esta noción de lo ético la idea de *adhesión fuerte* sustentada en la convicción aludida, que la distingue

de lo jurídico, en tanto en este último plano el respeto de la norma se satisface con la pura observancia externa, sin necesidad de adherir realmente a ella.

¿Por qué resulta importante relevar la distinción entre las esferas normativas jurídica y ético-moral?

En las formulaciones más frecuentes sobre ética pública suelen confundirse ambas esferas y, de hecho, suelen mentarse predicativamente como materias de ética pública un conjunto de hechos y conductas reguladas por la ley positiva. A nuestro juicio es primordial establecer, fehacientemente, dicha distinción, pues sostenemos que deben ser objeto privilegiado de reflexión ética precisamente aquellas conductas que no están reguladas por la ley, buscando dilucidar si las normas morales que se disciernen requieren ser dotadas de fuerza coercitiva normativa.

Sin perjuicio de intentar contener la reflexión ética en los límites de las prescripciones no legales, no se nos escapa que es también tarea de la ética intentar trascender el carácter puramente heterónomo de las normas jurídicas relativas al comportamiento de los servidores públicos, especialmente aquellas que apuntan a relevar el interés público sobre el privado, procurando que ellas sean interiorizadas en la conciencia moral de los funcionarios, de manera que guíen su actuar por convicción y adhesión real y fuerte y no sólo por imposición.

En otros términos, hacer coincidir en torno a unas mismas prescripciones *evaluación fuerte con adhesión fuerte*, incrementando la legitimidad subjetiva de la regla legal, al estar revestido su cumplimiento no sólo de observancia externa sino también de convicción.

EL ESTADO DEL DEBATE EN EL CAMPO DE LA ÉTICA

Los planteamientos antes expuestos muestran, evidentemente, una cierta inclinación neokantiana, no necesariamente porque nuestra visión sea tributaria de ese enfoque, sino más bien por cuanto han sido exponentes de esa tradición quienes han insistido de manera más aguda en la necesidad de fundamentar adecuadamente la normatividad moderna. Entre los autores destacados de esta línea de pensamiento sobresalen los llamados liberales libertarios (Hayek, Nozick) y los denominados liberales igualitarios (Rawls, Dworkin), existiendo, en los hechos, divergencias muy profundas entre ellos. Una posición menos nítida –no tanto por sus conclusiones como por la elaboración analítica mediante la cual llegan a ellas– es la sustentada por los partidarios de la ética dialógica, entre los que cabe mencionar a Karl Otto Apel y, especialmente, a Habermas (Habermas/Rawls/Vallespín, 1998).

Sin embargo, como sabemos, existe otra poderosa corriente ética conocida genéricamente como comunitarismo. Lo central de este planteamiento arranca de la moral clásica de raíz aristotélica y afirma, en breve, que es inconcebible el desarrollo ético fuera de la polis, de la comunidad cívica. Este planteamiento será retomado por Hegel con su antítesis moral/eticidad, donde la primera corresponde a la moral heredera de la Ilustración y la segunda recoge el aspecto comunitario, que es el horizonte de significado del obrar y de la vida propia de los individuos.

Al igual que en el campo liberal-neokantiano, en el “sector” comunitarista también concurren líneas de reflexión que en otros ámbitos son radicalmente divergentes: desde Marx y algunas de sus críticas al capitalismo, pasando por conservadores como Tönnies, pragmáticos como Dewey (y su fiel escudero en la actualidad Richard Rorty)⁴ hasta la tradición católica de raíz aristotélico-tomista. En la actualidad destacan en esta corriente autores como Taylor, McIntyre, Walzer y Sandel.

¿Cuáles son las principales diferencias existentes entre ellas? ¿Son esas discrepancias relevantes para nuestro propósito de proponer una noción de éti-

⁴ Al respecto, RORTY, R. (1993) *Ensayos sobre Heidegger y otros pensadores contemporáneos: Freud y la reflexión moral*. España: Paidós; y TOMÁS A. (2004) *Derechos humanos, racionalidad y sentimentalismo, Batallas Éticas*. Nueva Visión. Argentina.

ca pública que sea útil para la reflexión permanente en nuestros organismos?

Naval y Cristi nos ofrecen descripciones apropiadas de las grandes corrientes de pensamiento que polemizan acerca de los fundamentos de la normatividad. Naval, con fines de afinar estrategias de formación del sujeto moral, y Cristi, con el propósito de exponer la crítica de Sandel a la obra de Rawls; se adentran en los principales autores que nutren tanto a la tradición comunitaria como la liberal en sus distintas variantes, asomando —además— las raíces de ambas: la tradición aristotélica y la kantiana, respectivamente.

En resumen, lo esencial de las ópticas liberales puede condensarse en dos ideas centrales: *la autonomía del individuo y la neutralidad del Estado*. La primera, supone la libre determinación o voluntad para adoptar cualquier concepción del bien y de la vida buena, lo cual deriva en que se rechaza la posibilidad de descubrir pública y objetivamente aquello que permita identificar el bien, por lo cual el Estado debe mantenerse neutral frente a concepciones divergentes. Estos principios se resumen en una actitud “antipaternalista” de los teóricos liberales de raíz neokantiana.

Por su parte, la crítica comunitaria constituye una “rebelión” frente a la

hegemonía cultural que ha alcanzado el liberalismo como corriente dominante (Cristi, 1998)⁵, ante los extremos a los que ha llevado el individualismo liberal y las consecuencias en términos del deterioro sufrido por los valores comunitarios, el espíritu cívico y la participación en los espacios locales de autogobierno; fragmentando y debilitando la cultura y olvidando, en definitiva, la dimensión social de los humanos.

Los pilares del comunitarismo pueden expresarse en que, en primer lugar, afirma (o reafirma) la naturaleza social de los seres humanos, objetando por tanto la idea liberal del sujeto perfectamente autónomo constituido con anterioridad a cualquier vínculo social. En segundo término, postula que la comunidad cívica (*hoy diríamos el Estado*) no es neutral frente a la idea de bien y se ejemplifica esto con el debate relativo a la abolición de la esclavitud en los Estados Unidos: un Estado federal neutral debería haberse abstenido de intervenir en el conflicto (como postulaba S. Douglas), pero frente a la convicción de ser la esclavitud un mal moral insalvable e indiscutible y, por tanto, superior a cualquier deliberación entre sujetos autónomos, no cabe al Estado y sus agentes otra opción que intervenir.

Los pilares del comunitarismo pueden expresarse en que, en primer

⁵ Cristi acusa un abandono por parte de la Iglesia Católica de esa tradición y una aproximación de ella hacia algunas posiciones liberales.

lugar, afirma (o reafirma) la naturaleza social de los seres humanos, objetando por tanto la idea liberal del sujeto perfectamente autónomo constituido con anterioridad a cualquier vínculo social. En segundo término, postula que la comunidad cívica (hoy diríamos el Estado) no es neutral frente a la idea de bien y se ejemplifica esto con el debate relativo a la abolición de la esclavitud en los Estados Unidos: un Estado federal neutral debería haberse abstenido de intervenir en el conflicto (como postulaba S. Douglas), pero frente a la convicción de ser la esclavitud un mal moral insalvable e indiscutible y, por tanto, superior a cualquier deliberación entre sujetos autónomos, no cabe al Estado y sus agentes otra opción que intervenir.

En tercer lugar, el planteamiento comunitarista reivindica la existencia de valores y de la virtud y, por lo mismo, es “perfeccionista” y partidario de la educación cívica con arreglo a valores, lo que es rechazado por los liberales.

A nuestro juicio y sin caer en falsos eclecticismos, para los efectos de la reflexión, la ética debe presidir el recto actuar de la Administración y sus miembros, en particular el de organismos responsables, precisamente y en gran medida, y debe vigilar las actuaciones de esa Administración y de los servidores públicos; ambas corrientes de pensamiento constituyen un aporte valiosísimo como guías para esa reflexión.

No debemos olvidar que nuestros debates internos acerca de las cuestiones de ética pública, usando la expresión weberiana, están “afectos a fines” y tienen propósitos prácticos, no académicos. Empero, generar y conducir esos debates supone estar al día en el estado del arte del campo disciplinario de la ética, recurriendo a las categorías que los autores reseñados nos proporcionan.

De allí que no parezca relevante el sesgo liberal-comunitarista para los efectos de nuestro trabajo; por el contrario, dicha tensión constituye el marco conceptual ineludible en que debemos movernos, recurriendo a una u otra posición según estimemos conveniente para producir una deliberación fructífera.

Así, frente a la divergencia en torno a un Estado “neutral” o bien uno “paternalista” que adopta y promueve valores, nos parece que por la ubicación de las EFS en el interior de nuestros Estados, no parece razonable permanecer neutrales, puesto que si hemos identificado un conjunto de valores (o bienes) que todos consideramos indiscutibles (independientemente del procedimiento mediante el cual llegamos a esa convicción, sea la discusión neokantiana o la reflexión comunitarista acerca de la virtud), debemos fomentarlos y promoverlos.

Por el contrario, si asumimos que como miembros de una Entidad Multilateral provenimos de tradiciones

distintas y, por tanto, legítimamente podemos sostener posiciones divergentes respecto de un conjunto de bienes, tenemos también el deber de generar “situaciones de habla” entre los diversos organismos miembros de Olacefs, que permitan construir o avanzar en el camino del logro del mejor acuerdo posible en torno a lo que estimamos como valores compartidos.

A nuestro juicio y sin caer en falsos eclecticismos, para los efectos de la reflexión, la ética debe presidir el recto actuar de la Administración y sus miembros, en particular el de organismos responsables, precisamente y en gran medida, y debe vigilar las actuaciones de esa Administración y de los servidores públicos...

UNA NOCIÓN DE ÉTICA PÚBLICA: ÉTICA DE MÍNIMOS, ESPECIFICIDAD DEL CAMPO NORMATIVO

Según una clásica distinción de Adela Cortina (1986), es posible iden-

tificar una ética “cívica” o de “mínimos” en oposición a las distintas éticas de “máximos” (o propuestas de vida feliz), compuesta por los elementos comunes de estas últimas e integrada por un conjunto de valores que comparten los ciudadanos miembros de una sociedad, independientemente de cuáles sean sus posiciones éticas “máximas”.

Así, la ética pública pasa a ser un caso particular de la ética cívica, referida al marco normativo propio de la función pública (y en ella incluimos también a los funcionarios cuyo origen es electoral y no sólo a aquellos de carácter permanente de la Administración), que la identifica y que establece pautas de conducta para sus integrantes, cuyo fin último es la consecución del bien común.

Se suele ubicar el inicio de la preocupación contemporánea por las cuestiones de ética pública en los años setenta, a raíz del denominado “caso Watergate”⁶, que ralentizó la creación de mecanismos para el fomento de la ética.

Como respuesta institucional, en Estados Unidos se estableció la Oficina de Ética y se promulgó la Ley de Ética en el Gobierno, ambas en 1978. Diversos países siguieron los mismos pasos: Noruega y Holanda (1992); Reino Unido, con la creación de la Comisión Nolan (1994); Australia (1996); y, Finlandia (1997), entre otros.

⁶ Escándalo político (1972-1975) que rodeó la revelación de actividades ilegales por parte de la administración republicana el presidente estadounidense Richard Nixon durante la campaña electoral de 1972. En: <http://www.historiasiglo20.org/>.

Por otro lado, la preocupación sobre la temática originó propuestas por parte de organismos multilaterales entre las que destacan el Modelo de Infraestructura Ética de la OCDE (2000) y, en el caso de América Latina, la creación de la Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (1998) y la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID (2001).

Antes de examinar las proposiciones de valores que, de acuerdo a estas iniciativas, integran la ética pública, es conveniente insistir en algo que hemos sugerido con antelación: la condición específica y el campo propio de la ética, diferenciado del campo jurídico.

No debemos perder de vista esta distinción pues, a nuestro juicio, permite concentrar la reflexión sobre la ética pública, en primer lugar y principalmente, en aquellas cuestiones que estimamos valiosas y orientadas al bien común y a la preeminencia del interés general por sobre el particular de que no están reguladas legalmente, precisamente porque, al estar dotadas las prescripciones legalmente establecidas de coercitividad lo que cabe, más que elucubrar respecto de ellas, es velar por su aplicación y observancia.

Asimismo, en segundo lugar y sin que importe una contradicción a lo anterior, podemos incluir en el diseño de estrategias de trabajo sobre ética

pública la elevación subjetiva de las prescripciones legales al estatus de las normas morales, generando respecto de las primeras adhesión fuerte por parte de los funcionarios y agentes públicos y no sólo la mera observancia formal, esto es, procurando que se genere entre los servidores públicos la convicción de que estas normas son valiosas y buenas.

Ahora bien, el examen de las propuestas de los organismos multilaterales requiere conocer las transformaciones que han operado en las instituciones públicas y que explican, en gran medida, la emergencia de nuevos valores en su interior.

ÉTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: CAMBIOS DE PARADIGMA ORGANIZACIONAL Y SU IMPACTO EN LA DISCUSIÓN ÉTICA

Transformaciones de contexto que inciden en la reflexión ética y en las prácticas: paso de un modelo administrativo burocrático weberiano a uno gerencialista y/o de redes.

El esquema clásico de definición de las maquinarias estatales modernas aparece descrito, en primer lugar y centralmente, en los textos de Max Weber (2001) y de allí la denominación que tiene este modelo como de burocracia weberiana. Junto a él y en el campo anglosajón, un exponente inicial es el ex presidente Woodrow

Wilson (2005), vertiente cuyos principios fueron elaborados con mayor complejidad en el marco del llamado *Scientific Management*.

En síntesis, el modelo organizativo burocrático se caracteriza por contar con oficinas unidas por reglas permanentes dentro de un ámbito de competencias determinado; lo central, entonces, en el modelo weberiano es la ley como expresión de una forma impersonal de dominación: la racional-legal. Y se caracteriza, además, por una tajante separación entre la esfera privada de los funcionarios y el ámbito público de su desempeño, desterrando formas de apropiación privada que surgen del ejercicio de cargos públicos, como era tradicional en otros sistemas.

Esta concepción “legalista” de la administración pública se caracteriza por un énfasis en los procesos, en el debido procedimiento, las jerarquías rígidas y la atribución clara de competencias, y es también el signo de los reformadores del servicio civil de Estados Unidos. De hecho, Wilson era, antes que “administrativista” en el sentido organizacional, profesor de Derecho Público. Eso sí, adicionaban a la lógica weberiana la modelización e incorporación de rutinas procedimentales adoptadas de la industria productiva, en particular el llamado taylorismo, que ofrecía una forma de operacionalizar el esquema burocrático de organización.

Esta burocracia así definida surgió y se consolidó en medio de formas de administración propias de otros tipos de ordenamiento público que, en general, tendían a lo que se conoce como patrimonialismo, donde queda a la voluntad del señor y de sus funcionarios definir la dirección de las oficinas públicas e imponerse por sobre eventuales limitaciones formales a su poder. En la actualidad perviven modelos patrimonialistas asociados a órdenes político-clientelares.

Se trata, en definitiva, de una administración pública previsible, considerada esta condición como una garantía tanto para administradores como para administrados.

Este modelo dio todo de sí. Fue la expresión organizativa de la consolidación de los estados de derecho propios de las democracias modernas y se acopló adecuadamente a las exigencias de desarrollo nacional del siglo XX.

A mediados de los años 50 se levantaron las primeras críticas al modelo weberiano. El surgimiento de disciplinas como la sociología de las organizaciones, el análisis de sistemas, la economía del bienestar y la politología –mucho más complejas y ricas conceptualmente que los estudios administrativos originados en el derecho– abrió paso a un régimen de mirada más exigente respecto del rol del Estado: se cuestionó la eficiencia

organizacional y la generación del “burocratismo” o patologías propias del modelo.

Sin embargo, la crisis fiscal de los años sesenta –con un capítulo especial en la cuestión de la legitimación de los Estados de bienestar- abrió paso a reformas financieras de los Estados que, consecuentemente, detonó reformas en el modelo organizativo.

Como expone Hood (1990, citado por Ramos, 2009) la crítica, primero académica y luego política, a las estructuras y procesos burocráticos tradicionales, se articuló en propuestas de ajustes profundos de la Administración. Tomando como referente los avances producidos en las grandes corporaciones privadas, los rediseños institucionales emprendidos tenían como pilares la incorporación de mecanismos de mercado para hacer más eficiente la provisión de bienes públicos, en particular, de la competencia entre agencias como vehículo de la optimización en la creación de valor público (Moore, 1998); y la instauración de la idea de que los usuarios-beneficiarios de las políticas y programas públicos debían ser considerados tal como si se tratara de clientes y, por tanto, debía aspirarse a su plena satisfacción.

Los componentes de esta nueva doctrina, que pasó a ser conocida como Nueva Gestión Pública (NPM, por su sigla en inglés) son:

- a) Libertad para gestionar desde la cúspide de las organizaciones, donde lo importante es la obtención de resultados y la rendición de cuentas de esos resultados y no los procesos para obtenerlos.
- b) Incorporación de estándares e indicadores explícitos de desempeño, traducido en la definición de fines, objetivos y sus correspondientes indicadores, preferentemente expresados en términos cuantitativos para facilitar su medición, la eficiencia y la rendición de cuentas.
- c) Mayor énfasis en los controles de producción, asociando los recursos presupuestarios y los incentivos con el desempeño medido, enfatizando nuevamente los resultados y no los procesos.
- d) Desagregación de las unidades del sector público, rompiendo con las grandes unidades ministeriales.
- e) Tendencia a la competencia entre agencias e incorporando la rivalidad al interior de la administración como mecanismo para disminuir los costos e incrementar la productividad, pasando de los procedimientos tradicionales de asignación de recursos hacia la lógica de contratos y licitación pública. También, se traspasa al mercado la provisión de determinados bienes públicos, cuya producción por parte de privados se estima más eficiente que si los produjera el sector público.

- f) Cambio en los estilos de gestión de personal, buscando una mayor flexibilidad para la selección, reclutamiento y retribución de los funcionarios.
- g) Disciplinamiento del uso de recursos, poniendo énfasis en la reducción de costos y contención de demandas laborales, bajo la lógica de “hacer más con menos”.

...lo concreto es que hoy, la tendencia dominante en las reformas organizativas de las administraciones tiene muy en cuenta algunos de los elementos realizados por esta corriente, en particular, lo referido a contención de costos, orientación a resultados más que a los procesos y la centralidad que adquiere el sujeto-beneficiario de políticas públicas...

Como se quiera y estando de acuerdo o no con el enfoque global de la NPM, lo concreto es que hoy, la tendencia dominante en las reformas organizativas de las administraciones tiene muy en cuenta algunos de los elementos realizados por esta

corriente, en particular, lo referido a contención de costos, orientación a resultados más que a los procesos y la centralidad que adquiere el sujeto-beneficiario de políticas públicas, especialmente si –tomando en cuenta algunas críticas al NPM- se releva en este caso la condición de ciudadano-cliente que tiene derecho a exigir una determinada prestación.

Una variante de la crítica al modelo burocrático tradicional se traduce en el llamado modelo de redes, que tiene empatía con la NPM en la crítica al Estado centralizado y las rutinas burocráticas, pero difiere con el gerencialismo en cuanto a quiénes están en condiciones de proveer bienes públicos. Desde la lógica de redes, el traspaso de funciones gubernamentales debe operar en dirección a la sociedad y no al mercado, esto es, hacia organizaciones autogobernadas que, si bien pueden tener fines de lucro, éste debe estar subordinado a la lógica cooperativa.

Las principales críticas al modelo de redes apuntan a cuestionar la representatividad de las redes, a las dificultades para la conducción y coordinación de las políticas públicas y a la débil rendición de cuentas y, por último a los problemas de eficiencia que se le atribuyen.

Con todo, al igual que respecto de la NPM se rescatan los elementos que hemos mencionado, en el caso del mo-

delo de redes se advierte el aporte que ha hecho al posicionar a la ciudadanía y la sociedad civil organizada como un actor gravitante en la discusión y provisión de bienes públicos.

Si se tuviera que identificar las fortalezas y aportes históricos de los tres modelos reseñados, podríamos decir que respecto del burocrático tradicional mantiene plena vigencia la centralidad del derecho como marco impersonal de funcionamiento de la administración; que el modelo gerencial aporta un punto de vista muy valioso en cuanto a cuidar los recursos, de modo tal que su uso apunte a obtener buenos resultados y que los ciudadanos, en tanto clientes, tienen derecho al mejor servicio posible. Y, en el caso del modelo de redes, que el reconocimiento de la importancia de la sociedad civil y la participación ciudadana ha llegado para quedarse.

Estas transformaciones y nuevos puntos de vista inciden, naturalmente, en la complejización de la reflexión ética. De lo que se trata es de visualizar los desafíos de la ética pública desde la óptica sugerida por Ricoeur y que mencionáramos más arriba, por un lado y, por otro, tener en cuenta las transformaciones institucionales y organizacionales acaecidas en los últimos decenios, que nos hablan de modelos organizativos postburocráticos.

Entonces, emergen nuevas exigencias, tales como la orientación a resultados, la centralidad de los ciudadanos-usuarios y la satisfacción de sus necesidades, así como la inclusión de su voz en las decisiones públicas –superando la pura lógica de representación- y adoptando, en la medida de lo posible, prácticas de participación ciudadana.

¿Han sido ellas suficientemente recogidas en las propuestas elaboradas por organismos multilaterales? ¿En las Entidades de Fiscalización Superior de Olacefs se promueve tal participación?

ÉTICA PÚBLICA POSTBUROCRÁTICA: PROPUESTAS MULTILATERALES

La primera propuesta proviene de la OCDE, conocida como “infraestructura ética”⁷.

Ella está compuesta de ocho orientaciones de acción, agrupadas en tres funciones principales: Control, Orientación y Gestión.

En el caso de la función Control, se plantea la existencia de: a) un marco legal que permita la investigación y acusación independientes; b) mecanismos adecuados de responsabilidad y participación; y c) escrutinios públicos (transparencia y acceso a la información).

⁷ En lo que sigue recurrimos a BARTOK (2001) y DIEGO BAUTISTA (s/fecha).

En cuanto a la función Orientación, los elementos propuestos son: a) compromiso bien articulado de los líderes políticos, b) códigos de conducta que determinen valores y normas aplicables; c) existencia de mecanismos o actividades de socialización profesional, tales como la educación y la formación.

Finalmente, en materia de Gestión se propone: a) condiciones sólidas de servicio público, basadas en políticas eficaces de recursos humanos; y, b) una coordinación de la infraestructura, sea a través de una oficina central existente, o una nueva creada al efecto.

Por su parte, de las dos iniciativas de América Latina, la promovida por el BIB pareciera contar con un marco de metas algo más concreto. En particular destacan: a) el estímulo del análisis y discusión de los desafíos y dilemas éticos y la toma de responsabilidades por parte de los decisores; b) impulsar la inclusión de metas y criterios que impliquen dimensiones éticas; y, c) impulsar el conocimiento y tratamiento de las temáticas de ética y desarrollo por parte de los medios.

Los modelos reseñados han sido objeto de críticas por su carácter demasiado general y poco concreto, por estar dirigidos fundamentalmente a funcionarios y no a políticos (que también ejercen funciones públicas) y por estar muy centradas en lo económico.

Con todo, son las propuestas realmente existentes y sirven de base para posteriores debates o para considerarlas como parámetros mínimos a seguir. Si son insuficientes, la tarea es entonces, trascenderlas positivamente o aumentar su nivel de adhesión interno.

ÉTICA PÚBLICA A ESCALA NACIONAL

Los distintos países integrantes de Olacefs han ido abordado las cuestiones de ética pública y muchos de ellos lo han expresado en cuerpos normativos, algunos de ellos con rango legal, otros más bien indicativos. Sin embargo, todos al abocarse a estas materias, lo han hecho teniendo presente los contextos cambiantes en que operan las administraciones y los gobiernos.

Caiden ofrece una panorámica de las tendencias dominantes en los distintos países, pero nos interesa destacar algunas afirmaciones de este académico.

En primer lugar, el potenciamiento de la voz de los ciudadanos ha obligado a los dirigentes a atender sus reclamos, especialmente si aquellos cuentan con el apoyo de organizaciones no gubernamentales tan prestigiadas como Transparencia Internacional.

En segundo término, la instalación global de la convicción de que la corrupción es lo más disfuncional para el progreso humano y el desarrollo mundial.

Y, tercero, un juicio que debemos tener en cuenta: lo que él denomina el “fracaso de la codificación”, pues el esfuerzo inicial de poner “en papel las costumbres desarticuladas que supuestamente deberían regir la ética del servicio público” devino en un círculo vicioso donde las autoridades tratan de “cazar a los estafadores” y éstos tratan de mantenerse un paso adelante.

Se desprende de lo anterior que, al parecer, las experiencias nacionales volcadas en la codificación de las conductas deseables por parte de los funcionarios se han tornado también insuficientes. Es necesario retomar el camino de la reflexión sobre ética pública desde sus orígenes y, sobre todo, discernir acerca de una gama más amplia de instrumentos que, situados en lugares distintos del entramado institucional de nuestros organismos, nos permitan ser eficaces en cuanto a:

- a) El cerciorarse de que no sólo la ética pública va mutando, sino que los entornos de las sociedades también lo hacen, incluidas las propias entidades públicas.
- b) La construcción de un cuerpo normativo ético siempre provisional.
- c) La definición de mecanismos útiles y ágiles para la implantación de esos cuerpos normativos.
- d) La apertura de espacios permanentes de deliberación que permitan actualizar el cuerpo normativo.

- e) La definición de estrategias de formación moral permanente de los funcionarios basadas en la auto-reflexión y la generación de adhesión fuerte a los valores definidos; por sobre la mera imposición; y.
- f) La instauración de mecanismos de refuerzo para la difusión y el efectivo cumplimiento y, eventualmente y como ultima ratio, el castigo de los infractores.

PRINCIPIOS Y CRITERIOS PARA DISCUTIR DE ÉTICA EN INSTITUCIONES FISCALIZADORAS MODERNAS

Llegados a este punto conclusivo sólo queremos apuntar algunas ideas básicas que nos parecen ineludibles. El supuesto es que a nuestras Entidades y a sus miembros nos son exigibles conductas evaluadas con estándares más exigentes que a los organismos de la Administración activa.

Lo primero es hacerse cargo de la especificidad del campo normativo ético. Es imprescindible, a nuestro juicio, tener en cuenta la autonomía de esta esfera respecto del ámbito jurídico, a riesgo de caer en lo que antes hemos señalado, el fracaso de la excesiva regulación.

En segundo lugar, debemos adoptar los puntos de vista aportados por los autores más arriba mencionados, de manera que tomemos de ellos lo que resulte útil para nuestro propio debate

ético. No temamos en construir “éticas híbridas” que se aparten de las ortodoxias tanto liberal-neokantiana como comunitarista: ambas proporcionan elementos útiles para nuestro desafío.

En tercer término, insistir en lo que venimos diciendo: las transformaciones de modelo organizativo de la administración impactan sustantivamente en las exigencias de conducta debida de nuestros funcionarios. El paso del procedimentalismo legalista a los modelos gerenciales y de redes, con todas las mixturas que en los hechos se observan, nos obliga a identificar nuevos valores y deberes. Y, en cuarto término, relevar aquellos aspectos que nos parecen base para la discusión de lo que pudiéramos llamar una nueva ética:

- a) No centrarse exclusivamente en los casos más graves abordados hasta ahora, como es la corrupción. Se requiere asumir las sutilezas éticas que los nuevos paradigmas nos plantean.
- b) Tener en cuenta que el uso adecuado (y no sólo su apropiación indebida) de los recursos públicos ha devenido en un tema también ético y que debe ser expresado como tal.
- c) Lo mismo podemos decir respecto de las cuestiones de servicio al ciudadano entendido no sólo como súbdito (como en el pasado) ni como cliente (en el modelo gerencial) sino que también como un

sujeto participativo que cada vez más exige ser protagonista de la construcción del futuro común

- d) Elevar los estándares de exigibilidad de comportamiento de nosotros mismos y de nuestros funcionarios: no basta con satisfacer los criterios generales de los estatutos administrativos ni con reducir los riesgos de captura por parte de los fiscalizados, se debe avanzar hacia una concepción de las EFS donde éstas jueguen un rol articulador crucial entre los principales de la sociedad, como son los ciudadanos, y los agentes (autoridades-funcionarios), reduciendo las asimetrías de información y disminuyendo el riesgo moral de esa relación entre mandante y mandatario; y, en efecto, todo ello debiera reflejarse en términos éticos y no puramente funcionales.

BIBLIOGRAFÍA

BERTOK, J. (2001) *Construcción de una infraestructura ética: las experiencias recientes de los países de la OCDE*. En *Gestión y Política Pública*, segundo semestre, número 02. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.

CAIDEN, G. (2001). *Tendencias actuales en la ética del servicio público*. *Gestión y Políticas Públicas*, segundo semestre, número 02. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- CANALES ALIENDE, J.** (2002) *Algunas reflexiones sobre la ética pública*. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD. Lisboa, Portugal.
- CORTINA, A.** (1986) *Ética mínima*. Madrid: Tecnos.
- CRISTI, R.** (1998) *La crítica comunitaria a la moral liberal*. Estudios Públicos, 69. Santiago de Chile.
- DIEGO BAUTISTA, O.** (s/fecha). *La gestación de la Ética Pública*. Cuadernos de ética para los servidores públicos. Serie 3. México.
- GIDDENS, A.** (1995) *La constitución de la sociedad*. Bases para la teoría de la estructuración. Buenos Aires: Amorrortu.
- _____ (2008) *Consecuencias de la modernidad*. España: Alianza Editorial.
- HABERMAS, J.** (1989). *El discurso filosófico de la modernidad*. España: Taurus.
- _____ (1997). *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. España: Cátedra. España.
- _____ (1998). *Debate sobre el liberalismo político*. España: Paidós.
- MOORE, M.** (1998) *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. España: Paidós.
- NAVAL, C.** (1995). *Educar ciudadanos*. La polémica liberal-comunitarista en educación. España: Ediciones Universidad de Navarra.
- RAMOS, C.** (2009). *Radiografía del cambio de paradigma en la Administración Pública*. Uruguay: Instituto de Ciencia Política.
- RICOEUR, P.** (1997). *Lo justo*. Editorial Jurídica de Chile.
- RORTY, R.** (1993) *Ensayos sobre Heidegger y otros pensadores contemporáneos: Freud y la reflexión moral*. España: Paidós.
- _____ (2004) *Derechos humanos, racionalidad y sentimentalismo*, en Abraham Tomás (ed.), *Batallas Éticas*. Argentina: Nueva Visión.
- WEBER, M.** (2001). *¿Qué es la burocracia?* México: Ediciones Coyoacán.
- WILSON, W.** (2005) *El estudio de la Administración*. En http://www.inep.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=2767.

INFORME DE RELATORÍA DEL TEMA III

ÉTICA PÚBLICA Y ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

En la ciudad de Caracas, República Bolivariana de Venezuela, a los diecinueve días del mes de octubre del año dos mil once, reunidos en el Hotel Intercontinental Tamanaco, Salón Naiguatá, en el marco de la Vigésima Primera Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), se presentó la ponencia base del Tema III: *Ética Pública y Entidades Fiscalizadoras Superiores*, a cargo de la Comisión Técnica de Ética Pública, Probidad Administrativa y Transparencia (CEPAT), por el Contralor General de la República de Chile, ciudadano Ramiro Mendoza Zuñiga, con la participación de la Contralora General de Cuentas de la República de Guatemala, ciudadana Nora Segura, en su condición de moderadora y de la Contralora General de la República Bolivariana de Venezuela, ciudadana Adelina González, en calidad de Secretaria Relatora.

El Contralor General de la República de Chile, luego de expresar su agradecimiento, invitó a los presentes a efectuar un análisis técnico sobre la probidad y la transparencia, para lo cual puntualizó algunos aspectos que, a su juicio, son fundamentales,

como I) las nuevas relaciones público-privadas, que han originado nuevos conflictos, como el tráfico de influencias, y el conflicto de intereses; II) la transparencia en la actividad de la administración, como un mecanismo que contribuye a combatir la corrupción, pero que no resulta suficiente para que el acto corrupto deje de existir y; III) la participación ciudadana, que aún cuando es beneficiosa, es importante prever cómo y hasta donde debe participar el ciudadano en las decisiones de la administración pública.

Seguidamente, la representación de Chile, con el propósito de lograr la conceptualización de la ética pública en los tiempos modernos, hizo referencia a la fundamentación teórica de la misma, en sus diversos enfoques, haciendo particular énfasis en las distinciones y rasgos comunes existentes entre la ética y la ley.

Al respecto, explicó que dentro del campo de la ética predomina la figura de la adhesión fuerte, sustentada en la convicción, y donde la coercibilidad es irrelevante, por cuanto lo trascendental es la adhesión a un bien que el ser humano reconoce y valora.

Asimismo, abordó lo relativo a los cambios de paradigma organizacionales, destacando que en la actualidad la tendencia dominante en las reformas organizativas de las administraciones toma en consideración elementos de la corriente de la Nueva Gestión

Pública, que se orienta a la obtención de resultados más que a los procesos, y en tal sentido, sostiene que deben valorarse las fortalezas de los otros modelos, como por ejemplo, del modelo de redes, el reconocimiento de la sociedad civil y la participación ciudadana.

Para finalizar, aportó ideas básicas para la discusión, como lo son, la especificidad del campo normativo ético; el tomar de las distintas corrientes doctrinarias lo que resulte útil para el debate ético; las transformaciones del modelo organizativo de la administración y relevar los aspectos que sirven de base para la discusión de una nueva ética que procure lo siguiente: a) no centrarse exclusivamente en los casos más graves; b) considerar que el uso adecuado de los recursos públicos ha devenido en un tema ético; c) que el ciudadano debe ser concebido como un sujeto participativo, protagonista de la construcción del futuro común; d) elevar los estándares de exigibilidad de comportamiento de nosotros mismos y de nuestros funcionarios.

Culminada la presentación del tema, el representante de México, manifestó que el tema de la ética no debe ser analizado desde un punto de vista demasiado elevado, sino que por el contrario, debe ser llevado a terrenos más pragmáticos. Asimismo, se preguntó si todas las EFS cuentan con normativas que regulen lo relativo a la ética.

Consideró, que en cualquier oportunidad que se maneje el concepto de ética se debe partir más allá del cumplimiento de la ley, pues, se trata de una cuestión de conciencia.

Concluyó señalando, que es preciso contar con un principio ético, que al margen de cualquier escuela de filosofía contemple que las EFS deben cumplir no sólo con la ley, sino con la esencia del concepto de independencia para así alcanzar la credibilidad a la que se aspira.

Posteriormente, el representante de la República Dominicana sostuvo que entre la ética y la moral existe una sinergia, que en ocasiones es imperceptible, y que una es el estudio de la otra. Manifestó además, su conformidad con lo expuesto por el ponente, en cuanto a que las EFS deben estar dotadas de una exigencia coercitiva, dejando en el debate, su preocupación de cómo encontrar la vía para que éstas puedan ejercer dicha coerción.

Por su parte, la representante de Cuba resaltó la importancia del intercambio de prácticas, métodos y experiencias, relacionadas con esos postulados y afirmó que las EFS deben actuar constantemente sobre los controlados, los auditados y exigir transparencia, probidad y honestidad. Recalcó, que es imprescindible crear, formar y cultivar valores éticos, debido a que las circunstancias afectan esos valores y, por tanto, la ética no

es inmutable, no puede imponerse a través de instrumentos normativos, debe surgir del consenso.

Aseveró que en Cuba, el acta mediante la cual se declara la responsabilidad de quienes infrinjan disposiciones normativas, incluye además de la mención de la disposición que consagra el hecho imponible, la del precepto del Código de Ética conculcado, a los fines de evitar que las personas tiendan a efectuar interpretaciones distintas a éste.

Adicionalmente resaltó, por una parte, la necesidad de incorporar la experiencia de otros países, en cuanto a la formación y consolidación de valores; y por la otra, que el funcionario de una EFS, debe ser ante todo un educador, cuya enseñanza no debe circunscribirse al plano profesional, toda vez que también debe abarcar el ámbito moral. En tal sentido, han venido reforzando en el sistema de control interno valores éticos y morales.

A continuación, el representante de la República de Uruguay, recomendó lo siguiente:

- La implementación de un sistema de incentivos, a través del cual se reconozca y premie el trabajo de los funcionarios públicos y, de esta manera, hacerles sentir que se les necesita, que son importantes, que no son ciudadanos de tercera y, que más allá de los factores

salariales, la función de servidor público es imprescindible.

- La redefinición de las funciones de las EFS como entidades garantes de la ética, por lo que deben ampliarse las herramientas de control, a través de la implementación de las auditorías de gestión, a los fines de coadyuvar al mejor funcionamiento de la Administración. Adicionalmente, propuso la implementación de un código deontológico de actuación para el auditor, de acuerdo con las propias normas de la Intosai.
- La garantía de la presencia del ciudadano común como termómetro de la participación ciudadana, así como las escalas de valores para lo cual deberán dictar cursos y talleres sobre ética pública; difundir las normas de conductas vigentes; propiciar las discusiones entre los actores públicos participantes y reconocerles los méritos académicos por sus esfuerzos.
- Que las EFS actualicen el código de ética a la realidad nacional, atendiendo a los principios éticos de la Intosai, que abarque no sólo las normas y principios que deben observar los funcionarios públicos, sino las exigencias específicas que deben ser consideradas en la propia tarea de control.

Por su parte, el representante de El Salvador, manifestó que no es dable contraponer el derecho a la moral por considerar que entre ambos órdenes

normativos existen puntos de encuentro. La norma jurídica predomina en un Estado de Derecho, no va contra la ética pública ni contra la moral, por el contrario, son tomadas en consideración por los llamados a legislar cuando elaboran la norma jurídica. Que el quehacer y la dinámica van a dar espacio para aplicar principios morales y que hay que normar la ética pública y sancionar al que la vulnera.

Seguidamente, la representante de Costa Rica, expresó que en su país se hizo una revisión orientada hacia lo que deben ser, a lo interno, las EFS, como ejemplo para el resto de la Administración de esa Nación.

Refirió que en Costa Rica, han venido desarrollando un conjunto de políticas de buen gobierno corporativo, donde el tema de la ética institucional es preponderante, y en tal sentido, teniendo claro que el mayor compromiso para realizar este tipo de proyectos proviene de la alta jerarquía de las instituciones, han desarrollado una autorregulación, un código de conducta que no parte de la regulación normativa existente, sino de la regulación que el conjunto de funcionarios de la propia contraloría calificó como relevante para preservar la cultura institucional. Dicho Código, a diferencia de los otros, no sólo tiene un enunciado, sino que además contiene un conjunto de conductas que, a criterio de los propios funcionarios, podrían reflejar un antivisor

que lo vulnera, lo que permite que todos los funcionarios comulguen con los principios en él establecidos. Además, cada uno de los funcionarios debe firmar un compromiso de adherirse a él y de constituirse en un vigilante de que el resto de los funcionarios también lo cumplan. La idea es que anualmente funcionarios de la Institución realicen una declaración de que efectivamente han cumplido con lo previsto en el Código.

Añadió, que en materia de ingreso de funcionarios, han realizado un trabajo relevante en aras de compartir los mejores valores de esas nuevas generaciones con los mejores valores del resto de las generaciones.

Indicó, que han trabajado con las auditorías internas en la aplicación de auditorías éticas, en aras de garantizar que en las instituciones existan un conjunto de regulaciones que permitan orientar de mejor manera sus actuaciones.

Posteriormente, el representante de la República de Colombia destacó la relevancia de la ética para el control fiscal sobre dos grandes líneas, la primera, la ética de las instituciones y de los funcionarios; y la segunda, la elección de una agenda de ética que pueda impulsar las instituciones, y particularmente las EFS, para dar respuestas sobre esta materia a la sociedad. Aclaró, que en materia de órganos de control es fundamental

que los funcionarios entiendan que son ciudadanos con una mayor responsabilidad que cualquier otro, porque tienen la custodia de intereses y de bienes públicos.

En cuanto a la primera línea, expuso que las respuestas que se han venido materializando son las más elementales, consisten en elevar a nivel de prohibiciones y de eventuales sanciones disciplinarias, las infracciones o el bajo compromiso que puedan tener los funcionarios públicos. Apuntó que la segunda línea tiene que ver, no con los castigos, sino con los incentivos adecuados para que estos funcionarios se muevan en un horizonte ético y asuman mayores compromisos en sus funciones y esencialmente aquellos que trabajan en organismos de control.

Finalmente, dejó la inquietud de cómo lograr buenas instituciones con funcionarios éticos, pero al mismo tiempo en la contraparte lograr poner en agenda y agenciar una ética pública que permita que los órganos de control sean una especie de órganos de segundo piso, sobre la base de que los primeros controles sean aquellos que efectúan los mismos auditados o los mismos operadores económicos que manejan los recursos públicos.

Por su parte, la representante de la República Bolivariana de Venezuela, destacó que en el caso particular de su país, los conceptos de ética pública

y moral administrativa tienen rango constitucional, y que el constituyente encomendó al Poder Ciudadano, del cual forma parte la Contraloría General de la República, la misión de velar por la ética pública y la moral administrativa, así como de promover la educación como proceso de creación de la ciudadanía, deberes que han sido desarrollados en la Ley Orgánica del Poder Ciudadano donde se definen claramente que se entiende por ética pública y moral administrativa.

Refirió, que dichos conceptos tienen unos principios rectores sobre los que la Contraloría General de la República está trabajando, no sólo para los funcionarios de los órganos de control fiscal, sino para los ciudadanos en general. En tal sentido, destacó el trabajo realizado en control social, mediante el cual se concientiza a los ciudadanos sobre cómo la corrupción y la vulneración de los principios de ética pública y moral administrativa vulneran sus derechos humanos, haciendo una campaña fuerte para que la presión provenga del ciudadano hacia el funcionario público y reforzar así el principio de que somos servidores públicos y que el Estado nos paga para servir al ciudadano.

Indicó, que en la legislación venezolana constituyen un agravante los ilícitos cometidos por funcionarios de un órgano de control, por cuanto se supone que éstos tienen una formación y unos principios morales mayores.

Igualmente, propuso que la Olacefs y sus instituciones discutan una estrategia para incorporar al sector privado en la lucha contra la corrupción y en la promoción de los principios éticos. Al formular esta propuesta recordó que el sector privado negocia con el Estado y que no existe corrupto sin corruptor. Por eso alertó sobre la necesidad de visualizar ese otro elemento de riesgo y formular planteamientos concretos, como desarrollar talleres, seminarios y eventos donde los órganos de control concurren con el sector privado para discutir estos temas.

Seguidamente, el representante de la República Argentina, partiendo de la filmina de las gobernanzas, se refirió a la de tipo gerencialista, por ser la aplicada en su país en la década de los noventa como consecuencia del consenso de Washington y por presiones del Fondo Monetario Internacional; particularmente aludió a la forma tangencial en la cual se aborda la rendición de cuentas en la Ley de Administración Financiera en su país, toda vez que no se impone la obligación de rendir cuentas de forma tradicional, cuestión que relacionó con el modelo de redes, donde se habla de la participación ciudadana en asuntos de gobierno, lo que también se vincula con la rendición de cuentas y, en ese sentido, luego de destacar que no puede existir responsabilidad sin sanción, planteó la pregunta: ¿cómo se hace efectiva la sanción ética?; dejando para la discusión lo relativo

a la forma de compatibilizar los principios de responsabilidad, rendición de cuenta y sanción.

Por su parte, la representante de Guatemala indicó que a los funcionarios de la EFS en su país, se les instruye en el lema “*servirle a la institución, servirle al país y no, servirse de él*”. En tal sentido destacó, que los líderes Contralores de las EFS deben estar comprometidos y dar el ejemplo.

A continuación, el representante de Chile resaltó que el tema de la ética genera, dos posibilidades: I) construir un camino de reflexión, como refirió el delegado de Perú, volver a lo esencial para pensar en el tema de la ética y enfrentarlo con medidas prácticas; y II) un camino de afección a hechos.

Agregó además, que las reglas de construcción de normas legales referentes a la ética, son normalmente el resultado de problemas éticos, es decir, surge el problema y surge la norma; por ello, los ordenamientos jurídicos tienden a incorporar reglas normativas respecto a los problemas de probidad y ética.

Se refirió al tema de la independencia planteado por el representante de México, relacionado con las pocas condiciones de exigibilidad que tiene una EFS en los casos que no posea independencia, con respecto a la conducta que deben cumplir.

Destacó, lo que considera una buena noticia planteada por la delegación de Uruguay, relacionada con los temas de control y de auditoría. En los últimos años, empresas clasificadoras, han certificado y validado situaciones financieras de los países, que posteriormente resultaron desacreditadas, trayendo como consecuencia, que las actividades de auditorías se encuentren desprestigiadas; sin embargo, en el caso de Chile, la ciudadanía ha depositado su confianza en la EFS, para que audite las transacciones financieras relacionadas con los aportes de instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, lo que representa una apreciable oportunidad como EFS para validar su trabajo, pero eso supone un extraordinario régimen de cumplimiento respecto a las conductas éticas que tengan las organizaciones y por eso, la relevancia del tema.

Señaló como un aspecto valioso, lo indicado en la Asamblea respecto a convertir el régimen de las responsabilidades en el régimen de los incentivos para no generar hechos que merezcan sanciones.

Respecto a lo planteado por el representante de El Salvador, refirió que la ética es un tema extremadamente complejo que puede convertirse en un instrumento de persecución de carácter político; es ese un raro punto entre moral y ley.

Finalmente, concluyó que se debe continuar trabajando el tema en referencia, para lograr no sólo códigos, sino también, guías que permitan, en lo interno, trabajar de la mejor manera en la discusión de situaciones de ética; y en lo externo, contribuir con la administración activa para que conozca lo que resulta necesario para el buen servicio público.

Discutidos los aspectos técnicos presentados sobre la ética pública y las EFS, la Asamblea ha llegado a las conclusiones siguientes:

- La discusión sobre la ética pública no ha perdido vigencia, pero deben considerarse las transformaciones en el ámbito de las EFS, por lo que sigue siendo relevante su estudio para el control fiscal.
- El tema de la ética pública no se debe agotar sólo en reflexiones teóricas, sino que resulta imprescindible enfrentarlo con medidas prácticas.
- Es preciso contar con principios éticos, que al margen de cualquier escuela de filosofía, contemple que las EFS deben cumplir no sólo con la ley, sino con la esencia del concepto de independencia, para alcanzar la credibilidad a la que se aspira.
- No es dable contraponer el Derecho a la moral por considerar que entre ambos órdenes normativos existen puntos de encuentro. El cumplimiento de la regla legal,

debe estar acompañado de la convicción (adhesión fuerte).

- La visión sobre la ética pública debe ser construida a partir de un diálogo abierto para concordar valores compartidos, sin temor a adoptar posturas híbridas.
- Es importante que el campo de influencia de la ética pública alcance el ámbito del sector privado.

De igual manera, se formularon las recomendaciones siguientes:

- Las EFS deben fomentar y cultivar valores éticos, toda vez que el estudio de la ética pública resulta relevante para el ejercicio del control fiscal.
- Debe implementarse un sistema de incentivos, a través del cual se reconozca y premie el trabajo de los funcionarios públicos, haciéndoles sentir que la función de servidor público es imprescindible.
- Deben redefinirse las funciones de las EFS como entidades garantes de la ética, por lo que deben ampliarse las herramientas de control, a través de la implementación de las auditorías de gestión.
- Deben dictarse cursos y talleres sobre ética pública; difundirse normas de conductas vigentes; propiciar discusiones entre los actores públicos participantes y reconocerles los méritos académicos por sus esfuerzos.
- Es imprescindible que las EFS actualicen el código de ética a la

realidad nacional, atendiendo a los principios éticos de la Intosai, abarcando no sólo las normas y principios que deben observar los funcionarios públicos, sino las exigencias específicas que deben ser consideradas en la propia tarea de control.

- La Olacefs y sus instituciones deben implementar estrategias para incorporar al sector privado en la lucha contra la corrupción y en la promoción de los principios éticos.
- Las EFS deben generar espacios de reflexión para establecer la forma de compatibilizar los principios de responsabilidad, rendición de cuenta y sanción.
- La condición de funcionario de una EFS debe constituirse en una agravante al momento de sancionar las conductas que infrinjan el ordenamiento jurídico y que atenten contra la ética pública y la moral administrativa.
- El funcionario de las EFS debe ser, ante todo, un educador, cuya enseñanza no debe circunscribirse al plano profesional, toda vez que también debe abarcar el ámbito moral.
- En las actas de responsabilidad de quienes infrinjan disposiciones normativas, se debería incluir, además de la mención de la disposición que consagra el hecho imponible, la del precepto del Código de Ética conculcado, a los fines de evitar que las personas tiendan a efectuar interpretaciones distintas a éste.

IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE BIBLIOTECA VIRTUAL ENTRE LAS EFS MIEMBROS DE LA Olacefs*

Contraloría General de la República de Cuba

PRESENTACIÓN

Tomando en consideración la convocatoria de la Secretaría Ejecutiva de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), en la que se solicita la presentación de temas técnicos para su discusión en la Asamblea General de la organización, prevista para octubre del 2011 en la ciudad de Caracas, Venezuela; la Contraloría General de la República de Cuba, después de realizar una amplia investigación del tema, presenta la propuesta “Implementación del Servicio de Biblioteca Virtual entre las EFS miembros de la

Olacefs”, que sometemos a la consideración de las EFS de la región, a fin de recabar sus experiencias y opiniones.

JUSTIFICACIÓN

En el diagnóstico realizado para la elaboración del Plan Estratégico 2011-2015 de la Olacefs, se evidencia que, una de las principales debilidades que afectan a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), es la falta de comunicación entre ellas. Sin embargo, en ese mismo diagnóstico, se evidencia una gran oportunidad: la mayoría de estas instituciones tienen acceso a la información y al conocimiento.

* Ponencia base elaborada por la Contraloría General de la República de Cuba, Presidenta Coordinadora del Tema IV, con ocasión de la XXI Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs). Caracas, Venezuela. Octubre 2011.

Por otra parte, una de las principales ventajas que tienen las EFS es la potestad coercitiva que ejercen sobre sus sujetos de control (entes vigilados), para obtener de ellos información que sirve como soporte de sus pronunciamientos, que bien pueden ser los resultados de las auditorías que realizan o los estudios que elaboran, representados mediante informes o documentos finales. Estos últimos, una vez liberados y publicados, se constituyen en herramienta eficaz de consulta comparada para el desarrollo de las actividades que se realizan al interior de las EFS y, en especial, para la búsqueda de soluciones a problemas coyunturales tanto a nivel micro como macro sectorial; soluciones estas, que se materializan mediante la unificación de criterios y, por ende, en la generación de nuevos conocimientos.

ANTECEDENTES

El servicio de biblioteca virtual permite la transmisión del conocimiento, el acceso a la información e incentiva la investigación, tres de los objetivos más importantes de cualquier organización. Muchas organizaciones similares, han implementado este tipo de servicio explotando las ventajas del mismo y ampliando así, las posibilidades de comunicación entre sus miembros.

Dotar a las EFS del servicio de biblioteca virtual permitiría convertir en fortaleza la oportunidad actual del

acceso a la información y al conocimiento de las mismas.

Esta necesidad fue identificada en el Plan Estratégico 2011–2015 de la Olacefs. Hoy no existe ninguna implementación similar que permita gestionar este conocimiento y mantener una amplia comunicación entre los miembros de las EFS.

Un servicio de biblioteca virtual entre las EFS miembros de la Olacefs, al que puedan acceder los funcionarios de las respectivas entidades fiscalizadoras, pudiera convertirse en un valiosísimo aporte, más aún si tomamos en consideración que el control fiscal es el fin último de toda EFS, y las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), son parte de los medios que permiten a estas instituciones coadyuvar en el alcance de los propósitos de los países miembros de la Olacefs.

El control fiscal es el fin, y las TIC, son los medios, que permiten a las EFS coadyuvar en el alcance de los propósitos de los Estados miembros de la Olacefs. En este orden de ideas, se hace necesario masificar entre los agentes – empleados de las EFS, la utilización de esta herramienta de consulta en su trabajo.

Objetivos

Presentar una propuesta para la implementación de un servicio

de biblioteca virtual, entre las EFS miembros de la Olacefs, a la que puedan acceder los funcionarios de las respectivas entidades con el fin de consultar información como:

- Guías o manuales de procedimiento para el ejercicio auditor.
- Informes de auditoría debidamente liberados, esto es, que sean de acceso al público sin ninguna clase de restricciones.
- Estudios de política pública de carácter sectorial o regional que hayan realizado las respectivas EFS.
- Información estadística producida por los miembros de la organización.
- Artículos y publicaciones.

Para el logro de este objetivo, se proponen los siguientes objetivos específicos:

- I. Elaboración del marco conceptual que soporta el estudio y la propuesta.
- II. Fundamentación teórica sobre las bibliotecas virtuales o digitales.
- III. Estudio de plataformas para el desarrollo de bibliotecas virtuales.
- IV. Propuesta de implementación del servicio de biblioteca virtual.

DESARROLLO DEL TEMA

MARCO CONCEPTUAL

Para lograr una buena comprensión del tema técnico que nos ocupa, es importante destacar algunos conceptos relevantes:

- **Biblioteca:** Puede traducirse, desde un punto de vista estrictamente etimológico, como el lugar donde se guardan los libros. En la actualidad esta concepción se ha visto hace tiempo superada para pasar a referirse tanto a las colecciones bibliográficas como a las instituciones que las crean y las ponen en servicio para satisfacer las demandas de los usuarios.
- **Biblioteca digital o biblioteca virtual:** Es una biblioteca en la cual una proporción significativa de los recursos de información se encuentran disponibles en el formato digital (pdf, doc, microforma, etc), y es accesible por medio de las computadoras. Es importante considerar que en el concepto de biblioteca digital está presente el efecto de la integración de la informática y las comunicaciones, cuyo exponente esencial es Internet.
- **DSpace:** Aplicación para construir repositorios digitales.
- **Dublin Core:** Forma estándar de describir los metadatos. Su norma es la siguiente:

NOMBRE	SUBETIQUETA DE METADATO	DEFINICIÓN
Título	<i>Title</i>	<i>Nombre que se da al recurso</i>
Creador	<i>Creator</i>	<i>Entidad encargada principalmente de crear el contenido del recurso</i>
Tema y palabras claves	<i>Subject</i>	<i>Tema del contenido del recurso</i>
Descripción	<i>Description</i>	<i>Explicación del contenido del recurso</i>
Editor	<i>Publisher</i>	<i>Entidad encargada de publicar el recurso</i>
Contribuidor	<i>Contributor</i>	<i>Entidad encargada de aportar contribuciones al contenido del recurso</i>
Fecha	<i>Date</i>	<i>Fecha en que se publicó el recurso o cualquier otra fecha importante asociada con el recurso</i>
Tipo de recurso	<i>Type</i>	<i>Índole o tipo del contenido del recurso</i>
Formato	<i>Format</i>	<i>Representación física o digital del recurso</i>
Identificador de recurso	<i>Identifier</i>	<i>Referencia inequívoca al recurso en un contexto determinado: se trata del identificador de objeto u OID</i>
Fuente	<i>Source</i>	<i>Referencia a un recurso del que deriva el presente recurso</i>
Lengua	<i>Language</i>	<i>Lengua del contenido intelectual del recurso</i>
Relación	<i>Relation</i>	<i>Referencia a un recurso conexo</i>
Cobertura	<i>Coverage</i>	<i>Extensión o alcance del contenido del recurso</i>
Gestión de los derechos	<i>Rights</i>	<i>Información sobre los derechos relacionados con el recurso o atinentes a éste</i>

Licencia Pública General GNU: Licencia de programas informáticos que permite a los usuarios copiar y distribuir gratuitamente programas informáticos

y modificarlos, siempre que todas las modificaciones publicadas se pongan a disposición del público en forma de código fuente.

OAI-PMH (*Open Archives Protocol for Metadata Harvesting*): Es un protocolo de código abierto para el intercambio de información.

MARC (*Machine-Readable Cataloging*): Sus siglas significan “Catálogo legible por máquina”, es decir, que un tipo particular de máquina como una computadora, puede leer e interpretar los datos contenidos en un registro catalográfico. Es una norma dirigida que hace posible que las bibliotecas obtengan información catalográfica previsible y confiable.

Si una biblioteca desarrollara un sistema propio que no utilizara registros MARC, no podría obtener las ventajas que ofrece una norma de amplia aplicación, cuyo principal propósito es promover la transmisión e intercambio de la información.

Metadatos: Información descriptiva asociada a un documento, como por ejemplo, autor, título, fecha, palabras claves, etc. Se almacenan con los documentos. Existen diferentes formatos de metadatos para las bibliotecas digitales:

- Dublin Core (qualified and unqualified).
- RFC 1807 (Format for Bibliographic Records).
- NZGLS (New Zealand Government Locator Service).
- AGLS (Australian Government Locator Service).

Registro catalográfico: Es un registro bibliográfico, o sea, la información que tradicionalmente se presenta en una ficha de catálogo de biblioteca.

Software de Código Abierto (*Open Source Software*): implica que su código está disponible para ser revisado.

Software Libre: es cualquier programa cuyos usuarios gocen de estas libertades:

- Libertad 0: la libertad para ejecutar el programa sea cual sea el propósito.
- Libertad 1: la libertad para estudiar el funcionamiento del programa y adaptarlo a las necesidades (el acceso al código fuente es condición indispensable para esto).
- Libertad 2: la libertad para redistribuir copias y ayudar al resto.
- Libertad 3: la libertad para mejorar el programa y luego publicarlo para el bien de toda la comunidad (el acceso al código fuente es condición indispensable para esto).

Z39.50: Es un protocolo de código abierto para el intercambio de información. Existen otros como HTTP, OAI-PMH y SOAP.

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA SOBRE LAS BIBLIOTECAS VIRTUALES O DIGITALES

Las Bibliotecas Virtuales o Digitales, que están creándose cada vez en

mayor número, son similares a las tradicionales Bibliotecas Públicas, pero los libros no se encuentran realizados en papel sino en otro soporte, en formatos de textos digitalizados, ya sea en uno u otro programa, con claves o sin claves, y algunos imprimibles, mientras que otros no dan esa opción.

Entre las ventajas que posee esta nueva forma de presentación de la Biblioteca, se pueden mencionar:

- No hay horarios para consultas o retiros. Se visita en el momento en que uno disponga.
- Tienen acceso a ella todas las personas, aunque no puedan trasladarse a una biblioteca tradicional por problemas de diversa índole.
- No hay que retirar, trasladar y devolver los libros, con apuro en ocasiones, porque son requeridos por otros lectores. No hay límites de copias.
- Los libros digitales no se estropean ni desgastan. La biblioteca digital abre un nuevo camino para nuevos lectores, o para incentivar en ellos otro tipo de soporte y acceso a otras obras y a bibliotecas de lugares distantes, que antes de estas nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC), el investigador estaba muchas veces imposibilitado de consultar.

Las Organizaciones Gubernamentales relacionadas con la Educación y las Universidades están sumándose a la formación de Bibliotecas Virtuales

y archivos de documentación para investigación. Se forman consorcios para lograr un mayor aprovechamiento de los recursos y del trabajo en común y cooperativo. Así van armándose diversos tipos de bibliotecas, de acceso libre, privadas, especializadas, con abonos, escolares y otras.

La gran importancia de las Bibliotecas Virtuales es que contribuyen a leer más y a ubicar obras que de otra manera, quizás, nunca hubiera leído el visitante. Eso cobra entonces grandísima importancia y valoriza enormemente este recurso.

Entre las principales funcionalidades de una biblioteca virtual se encuentran las siguientes:

- Enlaces a sitios institucionales.
- Herramienta de Publicación de noticias, eventos y boletines.
- Herramienta de Gestión de Colecciones Digitales.
- Plataforma de Administración Remota.
- Servicio de Búsquedas en Bases de Datos no estándares.

ALGUNOS EJEMPLOS DE BIBLIOTECAS VIRTUALES

La Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe-CLACSO (<http://sala.clacso.org.ar/>) posee 12.184 textos completos (libros, artículos de revistas, ponencias en congresos, documentos

de trabajo) y registros de bases de datos (bibliográfica, investigaciones, especialistas) de América latina y el Caribe, principalmente de la red CLACSO. Su Sala de Lectura ofrece acceso libre y gratuito a producción de los 284 centros miembros de CLACSO en 21 países de América Latina y el Caribe.

La Biblioteca Virtual Universal (<http://www.biblioteca.org.ar>) es la más variada en lengua castellana, presentando más de 18000 obras digitalizadas. Además de un catálogo general, contiene biblioteca docente, infantil, juvenil, universitaria y técnica así como una Hemeroteca. Su fin es colaborar en el crecimiento de las personas, promoviendo el desarrollo cultural de los pueblos hispano-parlantes y de la lengua castellana.

La **Ciberoteca** es la biblioteca virtual más grande del mundo (www.ciberoteca.com). Desde ella se puede acceder de forma gratuita a miles de textos literarios, científicos y técnicos. Es un proyecto de la Obra Social Bancaja, cuyo fin principal es la catalogación de los mejores recursos culturales disponibles a través de Internet. Es una biblioteca de bibliotecas.

Creativa (<http://creativa.uaslp.mx>) es una biblioteca virtual de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí en México, que contiene acervos universitarios digitalizados: libros de la editorial universitaria, tesis, revistas y videos de TV universitaria; además

de recursos electrónicos como libros y revistas electrónicas, bases de datos, sitios Web y obras de consulta. En total tiene más de 22.000 colecciones digitales. Tiene diseñado su modelo de libro electrónico y metodología de digitalización, considerando: seguridad de la información; representación fiel del documento original; metadatos conforme a *Dublin Core*; acceso al texto completo; facilidad de uso; formatos de entrada: PDF, DOC, TXT, TIF; formatos de salida: PDF, HTML, JPG, TXT; resoluciones: preservación (600 dpi), OCR (300 dpi), imagen para web (72 dpi) y concordancia con las recomendaciones de la WWW. Posee, además, un gestor de contenidos que garantiza la administración segura de los usuarios; un sistema estadístico que registra la traza de todas las operaciones realizadas sobre el sitio; un meta buscador (dbWiz); opciones de búsqueda y recuperación de información; servicios virtuales diferenciados para todo el público, universitarios, profesores e investigadores y alumnos.

El Centro de información de recursos naturales de Chile-Ciren posee una biblioteca digital (<http://bibliotecadigital.ciren.cl/gsdlexterna/cgibin/library.exe?l=es>) para ofrecer el servicio de información pública y gratuita, con acceso a colecciones documentales electrónicas, constituidas por textos, informes y cartografía, que proporcionan antecedentes sobre los recursos naturales y productivos de Chile.

La Biblioteca Digital de **FIA - Fundación para la innovación agraria de Chile** (<http://bibliotecadigital.innovacionagraria.cl/gsd/cgi-bin/library.exe?l=es>), surge como un proyecto de modernización para incorporar las nuevas tecnologías en la gestión y difusión de la información pública. Es un servicio de acceso libre que proporciona la consulta, lectura y descarga de las distintas colecciones digitales, que contienen información generada en el marco de los programas y acciones que FIA mantiene para apoyar y promover la innovación agraria en el país. Se estructura en cinco colecciones correspondientes a los diferentes tipos de soportes de los originales.

La **Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes** (<http://www.cervantes-virtual.com>) es la primera en lengua castellana y posee un fondo bibliográfico con obras de Literatura, Historia y Ciencias, entre otras. Lleva doce años de vida, tiempo en el que se ha consolidado como una referencia tecnológico-cultural de primer orden.

La **Biblioteca Virtual del CECAM** (Centro de Cibernética aplicada a la medicina en Cuba) (<http://www.cecam.sld.cu/intranet/bibliotecavirtual>) está diseñada para implementar una cultura organizacional apropiada y lograr la gestión de conocimientos que requiere la era digital, proporcionando mayor visibilidad a la institución en el ámbito académico, orientada a los necesarios procesos de internacionalización de las universidades.

La **Biblioteca Virtual de las Ciencias en Cuba** (<http://www.bibliociencias.cu>) constituye uno de los principales servicios que brinda la “Red Cubana de la Ciencia”. Tiene como objetivo facilitar el acceso y gestión de la información y conocimientos relevantes disponibles en el país, en particular lo relacionado con la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. La gestión de los contenidos está a cargo de la Biblioteca Nacional de Ciencia y Tecnología (BNCT). Emplea un conjunto de programas y aplicaciones de software especialmente diseñados para la creación y difusión de colecciones documentales digitales, a nivel referencial o a texto completo, que ofrecen nuevas formas de organizar la información y publicarla en Internet o CD-ROM.

La **Biblioteca Digital de Cuba** (<http://bdigital.bnjm.cu>), cuya autora es la Biblioteca Nacional José Martí, es la tesorera del patrimonio bibliográfico nacional. Surge en el año 2000 con el propósito de reunir la obra escrita de autores cubanos entre los siglos XVII y XIX.

La **Biblioteca Virtual en Salud (BVS) de Cuba** (<http://www.bvscuba.sld.cu/>) ofrece acceso a las revistas médicas cubanas, libros de autores nacionales, catálogos, noticias y enlaces de interés. La propuesta fue presentada y aprobada en el IV Congreso Panamericano de Información en Ciencias de la Salud celebrado en

San José, Costa Rica, en marzo de 1998. El proyecto es una estrategia cooperativa e integradora de la región dirigida a facilitar el más amplio acceso a la información para el mejoramiento permanente de la salud de sus pueblos. Aspira a convertirse en una herramienta para el fortalecimiento de los sistemas de salud y para el desarrollo humano sostenible de la región.

Después del estudio presentado sobre el tema y el análisis de algunas bibliotecas virtuales existentes en el mundo, proponemos lo siguiente para la implementación del servicio de biblioteca virtual entre las EFS miembros de la Olacefs:

- Seleccionar una de las plataformas existentes en el mercado, evitando tener que innovar en el desarrollo de una nueva. La misma debe ser preferiblemente de código abierto, ya que la actualización de programas propietarios tiene un alto costo de actualización y mantenimiento.
- La plataforma seleccionada debe permitir que se puedan realizar búsquedas de varias maneras:
 - En el texto completo. Se ingresa una palabra y el programa recoge todos los documentos que contengan esa palabra en algún lugar del texto. En este caso la indexación es automática.
 - Por título, autor, tema, es decir, metadatos. Requieren que el documentalista los indexe manualmente como en las fichas catalográficas. Al igual que con los ficheros físicos, uno de los puntos de acceso de la información debe ser a través del tema o temas de la publicación. A partir de las palabras claves asignadas se agrupan los documentos por los temas que tratan sus autores.
- Soportar múltiples formatos de documentos e imágenes.
- Emplear como norma de metadatos el Dublin Core, además de otras que se decidan incorporar de acuerdo a las colecciones.
- Permitir enlaces de las EFS miembros de la Olacefs y otros de interés, así como publicar noticias, eventos y boletines.
- Que su administración se pueda realizar de forma remota.
- Organizar los documentos en colecciones que puedan tener su propia estructura. Las colecciones serían:
 - Guías o manuales de procedimiento para el ejercicio auditor.
 - Informes de auditoría.
 - Estudios de política pública de las EFS.
 - Información estadística.
 - Artículos y publicaciones.
- Definir los clasificadores para crear los índices de consulta de la colección. Por ejemplo: índice de títulos ordenados alfabéticamente, ordenados por fecha, entre otros.
- Una vez realizada la búsqueda, el sistema debe devolver el pedido de toda la base de datos de acuerdo

a los clasificadores definidos. Los documentos se deben organizar de la siguiente manera:

- Orden alfabético por título.
- Un ícono de referencia de tipo de documento al lado de cada título, de los que pueden haber por lo menos dos: documento sencillo sin índice o documento estructurado en varias partes (capítulos, secciones, artículos, etc.).
- Título del documento, otra información como autor, año, etc. y el ícono de tipo de documento; los cuales se confeccionan con los metadatos cargados a priori en el documento que se agregó en la colección.
- Permitir búsquedas transversales entre las colecciones, de forma tal que se pueda buscar en varias colecciones a la vez y combinar los resultados como si se estuviera buscando en una sola colección.
- Multilingüe para integrar al máximo las EFS miembros de la Olacefs.
- Tener incorporado Protocolos de Intercambio de Información que permitan la interoperabilidad entre otros sistemas y trabajar con las EFS miembros.
- Que las colecciones puedan ser enriquecidas de forma remota, permitiendo que las EFS puedan incorporar información a la biblioteca.
- Ser diseñado de la forma más autodidacta posible, para que el usuario busque y encuentre el material que necesita, sin necesidad de un bibliotecario o asistente que “guíe” la visita.
- Debe promover el trabajo cooperativo entre las EFS miembros de la Olacefs.

Para completar la propuesta se realiza el estudio de algunas plataformas existentes para el desarrollo de bibliotecas virtuales.

PLATAFORMAS PARA EL DESARROLLO DE BIBLIOTECAS VIRTUALES

Existen varias plataformas para el desarrollo de bibliotecas virtuales. La siguiente tabla muestra algunas de ellas con sus características y desventajas:

Nº	Características	Desventajas
1	CONTENTdm (http://contentdm.com)	
	<ul style="list-style-type: none"> • Es propietario y bajo licencia. • Facilidad de la creación de colecciones, una interfaz amigable y fácil de operar. • Exportación de las colecciones al OCLC (Online Computer Library Center) WorldCat. 	<ul style="list-style-type: none"> • La licencia de explotación está orientada a la cantidad de registros. • El propietario se reserva el derecho de otorgar la licencia a quien estime. • Imposibilidad de agregar funcionalidades y servicios.
2	Minaret (http://www.minaretsoftware.com/)	
	<ul style="list-style-type: none"> • Software propietario y bajo licencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Interfaz sobre MSDOS. Para poder ser publicadas, las colecciones deben de ser exportadas a formato HTML. • No tiene un servidor incorporado de indización de los documentos.
3	Librarysoft (http://www.librarysoft.com/)	
	<ul style="list-style-type: none"> • Software propietario. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sólo para Plataformas Windows y Mac. • Orientado al control bibliográfico y no a la creación de colecciones orientadas a la Web.
4	SirsiDynix Integrated Solutions (http://www.sirsidynix.com/)	
	<ul style="list-style-type: none"> • Software propietario. • Poderosa herramienta de control bibliográfico y de publicación de colecciones en la Web. 	<ul style="list-style-type: none"> • El propietario se reserva el derecho de otorgar la licencia a quien estime. • Los costos del sistema son altos por la necesidad de adquirir varias de las soluciones de éste.
5	Avanti (http://www.avantibrarysystems.com/)	
	<ul style="list-style-type: none"> • Open Source. • Fácil uso. • Pequeña, eficiente y auto contenida. • Flexible y poderosa. 	<ul style="list-style-type: none"> • La interfaz es una applet Java con lentitud en la conexión. • No realiza búsquedas a texto completo. • No permite la creación de otros métodos de navegación.
6	Emilda (http://www.emilda.org/)	
	<ul style="list-style-type: none"> • Open Source. • 100% de compatibilidad con MARC. • Diseños basados en plantillas. • Búsquedas basadas en el protocolo Z39.50. • Compatibilidad XML. 	<ul style="list-style-type: none"> • El propietario recomienda su uso sólo en plataformas Linux. • Garantiza sólo el acceso a documentos en formato MARC compatible. • No permite la personalización de los metadatos asociados a los documentos. • No realiza búsquedas a texto completo.

7	Koha (http://www.koha.org/)	
	<ul style="list-style-type: none"> • Open Source. • Multiplataforma. • Orientada a la Web. • MARC21 y UNIMARC para profesionales. • Se usa como administrador de documentos y Bibliotecas digitales. • Con la misma herramienta se puede administrar la documentación online y offline. • Sistema completo de catálogos, circulación y adquisición de las disponibilidades de la biblioteca. 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantiza sólo el acceso a documentos en formato MARC compatible. • No permite la personalización de los metadatos asociados a los documentos. • No realiza búsquedas a texto completo. • Soporte técnico insuficiente.
8	Greenstone (http://greenstone.org)	
	<ul style="list-style-type: none"> • Open Source. • Ofrece un nuevo procedimiento para organizar la información y publicarla en Internet o en forma de CD-ROM. • Es un sistema completo de creación y presentación de colecciones compuestas de miles o millones de documentos. • En la mayoría de las colecciones hay varias maneras de encontrar información. • Los documentos de origen se presentan en diversos formatos y se convierten a un formato normalizado XML para la indexación mediante plugins. • Uso de Unicode. • Es multiplataforma: todas las versiones de Windows, Unix, Linux, MAC OS-X. • El servicio a cualquier colección es sobre el protocolo OAI-PMH. • Exportación a METS (Metadata Encoding & Transmission Standard). • Exportación a DSpace y viceversa. • Posee interfaz de lectura. • Posee interfaz para el bibliotecario (local y remota). • Soporta los siguientes formatos para metadatos: Dublin Core, RFC 1807, NZGLS y AGLS. • Soporta los siguientes formatos de documentos: XML, MARC, CDS/ISIS, ProCite, BibTex, Refer, OAI, DSpace, METS. PDF, PostScript, Word, RTF, HTML, Plain text, Latex, ZIP, Excel, PPT, Email, códigos fuentes; Imágenes: (cualquier formato, GIF, JIF, JPEG, TIFF), MP3 audio, Ogg Vorbis audio, MPEG, MIDI, etc. 	

Ampliación del estudio de la plataforma *GREENSTONE*

Como se puede apreciar en el estudio realizado, la plataforma *Greenstone* es una herramienta de software libre que posee grandes ventajas para la gestión de bibliotecas digitales. Debido a ello se decide profundizar en sus características.

Greenstone es un conjunto de programas informáticos, diseñado para crear y distribuir colecciones digitales, proporcionando así una nueva forma de organizar y publicar la información, a través de Internet o en forma de CD-ROM. Ha sido producido por el Proyecto Biblioteca Digital de Nueva Zelanda, con sede en la Universidad de Waikato, y ha sido desarrollado y distribuido en colaboración con la Unesco y la ONG de Información para el Desarrollo Humano con sede en Amberes, Bélgica. Es un software abierto en varios idiomas distribuido conforme a los términos de la Licencia Pública General GNU.

Su objetivo es dar a los usuarios el potencial de construir sus propias bibliotecas digitales, especialmente en universidades, bibliotecas y otras instituciones de servicio público. Las bibliotecas digitales están cambiando radicalmente la manera en que se adquiere y disemina la información en las comunidades e instituciones que participan en Unesco, en los campos de educación ciencia y cultura en todo el mundo, y especialmente en los países en desarrollo.

Greenstone permite la creación y manipulación de bibliotecas digitales a través de colecciones documentales. La principal utilidad es brindar la posibilidad de búsqueda sobre el texto que se encuentra en estos documentos, así como sobre los criterios que el usuario defina. Es decir, que si existe, por ejemplo, una colección de documentos, se puede acceder a la búsqueda tanto por el texto contenido en el documento, como por su nombre, fecha de creación, tipo, etc. También permite la visualización del documento de acuerdo a los criterios que se hayan incluido (título, autor, etc.). Tiene una función de “búsqueda transversal en las colecciones”, que permite buscar en varias colecciones a la vez y combinar los resultados como si se estuviera buscando en una sola colección unificada. Permite definir diferentes tipos de clasificación para mostrar el resultado de las búsquedas que se realizan.

El tipo de instrucción que necesita la persona que administra *Greenstone* es saber manejar la computadora de manera básica, conocer algo de HTML (estructura), las hojas de estilos, manejar la línea de comandos (DOS), saber usar editores de imágenes muy básicas (Paint) y haber trabajado con ISIS de manera remota, que da una idea de los metadatos y su potencialidad.

Existe el Grupo Latinoamericano de Promoción y Soporte de *Greenstone* (<http://www.greenstone-la.org/>), que se creó el 1º de septiembre de 2009,

con la finalidad de colaborar en la difusión del software como herramienta de gestión de información y apoyar iniciativas regionales relacionadas con capacitación y desarrollo de colecciones digitales. Este grupo quedó conformado, inicialmente, por 4 Centros Nacionales, pertenecientes a Argentina (un centro integrado por FAHCE- Universidad Nacional de La Plata y FCEN - Universidad de Buenos Aires), Chile (dos centros, FIA y UCSH) y Cuba (un centro representado por CECAM), que surgieron de una convocatoria de la Universidad de Waikato a través de Prodigio Consultores, para fortalecer

el uso de *Greenstone* en la región. Estos Centros Nacionales pertenecen a organizaciones e instituciones sin fines de lucro, que asumieron la difusión y el soporte de *Greenstone* en su país, y son parte del Comité de Coordinación de la Red. La intención de esta iniciativa apunta a impulsar la creación de nuevos Centros Nacionales, generar un equipo de soporte regional que incluya expertos voluntarios y aportes individuales, y brinde un calendario de capacitación estable.

A continuación se muestran algunos sitios desarrollados con *Greenstone*:

Biblioteca Pública de Detroit: Colección E. Azalia Hackley	www.thehackley.org/about.html
Colección Digital Argus de la Universidad de Wesley, Illinois	www.iwu.edu/library/services/argus1.htm
Colección Digital de Puentes de la Universidad de Lehigh	bridges.lib.lehigh.edu/index.html
Jardín Botánico de Nueva Cork	www.nybg.org/bsci/lib/rolen/page1.html
Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe –CLACSO	sala.clacso.org.ar/
Biblioteca Digital Rusa	www.gov.mari.ru/
Universidad de Ciencias Aplicadas de Stuttgart	diana.iuk.hdmstuttgart.de/digbib/gsd/cgi-bin/library
Colecciones especiales del Consorcio de Bibliotecas de Investigación de Washington	www.aladin.wrlc.org/dl/
Biblioteca Virtual del CECAM, Centro de Cibernética aplicada a la medicina en Cuba	www.cecam.sld.cu/intranet/bibliotecavirtual
Biblioteca Virtual de las Ciencias en Cuba	www.bibliociencias.cu

PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE BIBLIOTECA VIRTUAL

Para la implementación del servicio de biblioteca virtual se propone:

1. Emplear la plataforma *Greenstone*, ya que es una herramienta eficiente y de código abierto que brinda la posibilidad de trabajar con el texto completo y también con los metadatos típicos de una biblioteca (catalogación y clasificación), que se adecuan de una manera más eficiente a una biblioteca especializada como la que se propone implementar. Soporta diferentes formatos para metadatos: Dublin Core, RFC 1807, NZGLS y AGLS, además de múltiples formatos de documentos: XML, MARC, CDS/ISIS, ProCite, BibTex, Refer, OAI, DSpace, METS, PDF, PostScript, Word, RTF, HTML, Plain text, Latex, ZIP, Excel, PPT, Email, códigos fuentes, Imágenes (cualquier formato, GIF, JIF, JPEG, TIFF), MP3 audio, Ogg Vorbis audio, MPEG, MIDI, etc. Tiene protocolos de intercambio de información como Z39.50 y OAI (Open Archives Initiatives), que garantizan la interoperabilidad entre otros sistemas y permitirá trabajar con las EFS miembros, ya sea transfiriendo la tecnología *Greenstone*, cuando sea necesario, o simplemente intercambiando metadatos. Se pueden indexar bases de datos (ISIS y MARC),

imágenes, videos y sonidos; los documentos se pueden organizar en colecciones, cada una de las cuales puede tener una estructura propia. Permite realizar búsquedas transversales entre las colecciones, de forma tal que se pueda buscar en varias colecciones a la vez y combinar los resultados como si se estuviera buscando en una sola colección.

- a. Las colecciones pueden ser enriquecidas de forma remota, lo cual permite que se pueda incorporar información desde diferentes lugares. Se pueden configurar enlaces a las EFS miembros de la Olacefs y otros de interés, así como publicar noticias, eventos y boletines. Su administración se puede realizar de forma remota también.
 - b. Es multilingüe, fácil de utilizar y hay mucha información disponible sobre ella, además de que los usuarios que la emplean en el desarrollo de sus bibliotecas virtuales pueden aportar elementos para su desarrollo y mejora continua. Se puede aprovechar la oportunidad que representa la existencia del Grupo Latinoamericano de Promoción y Soporte de *Greenstone*.
2. Preparar un proyecto para llevar a cabo la implementación de la

biblioteca virtual, el cual debe estar formado por las siguientes etapas:

- a. Selección de los recursos humanos necesarios. Los mínimos son: jefe de proyecto, dos programadores, un diseñador gráfico y un especialista en información.
 - b. Organización de los contenidos. Además de los que se incluyen en la propuesta, se pueden incorporar otros.
 - c. Diseño gráfico.
 - d. Programación de las colecciones y los servicios.
 - e. Implantación del servicio.
 - f. Capacitación del personal responsable del enriquecimiento y mantenimiento de las colecciones.
3. Garantizar los siguientes requerimientos mínimos de hardware para soportar la biblioteca: 1 Servidor con 2 CPU Intel® Xeon® 2.33GHz o similar, disco duro con 500 GB de capacidad de almacenamiento y posibilidades de ampliación, en dependencia del volumen de información a almacenar.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Después de haber realizado un estudio profundo del tema desde su marco conceptual, así como de ejemplos concretos de bibliotecas virtuales que existen en el mundo y las plataformas que permiten desarrollarlas, se obtuvo

una propuesta para implementar una biblioteca virtual para las EFS miembros de la Olacefs. La misma está encaminada a fortalecer la colaboración y potenciar la comunicación entre las EFS, al poner a su disposición guías y manuales de procedimiento para el ejercicio auditor; informes de auditoría debidamente liberados; estudios de política pública de carácter sectorial o regional que se hayan realizado; información estadística, artículos y publicaciones.

A modo de recomendación se propone utilizar como referencia la experiencia de la Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe – CLACSO, desarrollada con *Greenstone*, por su similitud con la Olacefs, desde el punto de vista de estructura y necesidades de organización de su información, donde los documentos se reúnen en colecciones de Centros Miembros (clasificados por país), en colecciones de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO, etc.

INFORME DE RELATORÍA DEL TEMA IV

IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE BIBLIOTECA VIRTUAL ENTRE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES MIEMBROS DE LA OLACEFS

En la ciudad de Caracas, República Bolivariana de Venezuela, a los

diecinueve días del mes de octubre del año dos mil once, reunidos en el Salón Naiguatá del Hotel Intercontinental Tamanaco, en el marco de la Vigésima Primera Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadas Superiores (Olacefs), se presentó la ponencia base del Tema IV Implementación del Servicio de Biblioteca Virtual entre las EFS miembros de la Olacefs, por la Contralora General de la República de Cuba, ciudadana Gladys Bejerano Portela, con la participación del Contralor General del Estado Plurinacional de Bolivia, ciudadano Gabriel Herbas Camacho, en su calidad de Moderador y la Controla General (Encargada) de la República Bolivariana de Venezuela, ciudadana Adelina González, en calidad de Secretaria Relatora y el Contralor de la República de Chile, ciudadano Carlos Pólit Faggioni, Presidente de la Olacefs.

ORIGEN DEL PROYECTO

La propuesta surge con ocasión de la elaboración del Plan Estratégico 2011-2015 de la Olacefs, en el cual se determinó como una de las principales carencias entre las EFS la falta de canales de comunicación apropiados para compartir conocimientos y experiencias; por ello, se consideró la creación de una biblioteca virtual, con el objeto de ofrecer un servicio de consulta de guías, manuales, procedimentales, informes de audi-

toría, estudios de políticas públicas, estadísticas, publicaciones periódicas, entre otras, producidas por las EFS, siempre que estas fuentes no revistan carácter confidencial y por tanto públicas.

CARACTERIZACIÓN DE LA BIBLIOTECA VIRTUAL

Luego del estudio realizado y del análisis de algunas bibliotecas virtuales existentes en el mundo, entre las que destaca la Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y del Caribe, por su parecido organizativo con la Olacefs, se propone la implementación del servicio de biblioteca virtual, en el que se debe considerar lo siguiente:

- Seleccionar una de las plataformas existentes en el mercado, preferiblemente de código abierto y que permita realizar búsquedas de varias maneras.
- Soportar múltiples formatos de documentos e imágenes.
- Emplear como norma de metadatos el *Dublin Core*, además de otras que se decidan incorporar de acuerdo a las colecciones.
- Permitir enlaces a las EFS, así como publicar noticias, eventos y boletines.
- Que su administración se pueda realizar de forma remota.
- Organizar los documentos en colecciones que puedan tener su propia estructura.

- Definir los clasificadores para crear los índices de consulta de la colección.
- Permitir búsquedas transversales entre las colecciones y que éstas puedan ser enriquecidas de forma remota, permitiendo la incorporación de información a la biblioteca.
- Debe promover el trabajo cooperativo entre las EFS miembros de la Olacefs.

SELECCIÓN DEL SOFTWARE

El estudio exploratorio permitió determinar algunos parámetros de diseño de la Biblioteca Virtual y las distintas opciones de software que se emplean actualmente. Se consideró la adopción de programas ya desarrollados, a fin de evitar el esfuerzo que representaría la creación de una nueva herramienta.

Además, no debería requerir de grandes inversiones económicas, se utilizaría software de código abierto, adaptable a los requerimientos previamente definidos.

Se determinó que la solución más apropiada al requerimiento estaba representada en la Biblioteca Digital *Greenstone*, un software libre de la Biblioteca Digital de Nueva Zelanda, bajo una licencia que permite su desarrollo colectivo y favorece el intercambio de los hallazgos de ese trabajo conjunto. Una ventaja adicional es que actualmente existe un grupo

latinoamericano de promoción y soporte, para dicho software, constituido por Argentina, Chile y Cuba, abierto a todos los países de América Latina.

PROYECTO DE BIBLIOTECA VIRTUAL

Una vez que fueron definidos los elementos sustanciales de la Biblioteca Virtual e identificamos la solución de software de código abierto, se sugirió a objeto de materializar esta propuesta, diseñar un proyecto para su desarrollo, sustentado en los hallazgos de la investigación previamente realizada.

El proyecto debe considerar, los recursos tecnológicos y humanos necesarios (programadores, diseñadores gráficos y bibliotecólogos); la designación de un coordinador y el apoyo financiero.

Finalmente, se señala que en la reciente reunión de la CTIC, realizada en Colombia, se analizó el desarrollo del nuevo Portal de la Olacefs y la integración a éste de la biblioteca virtual propuesta.

Seguidamente, el Presidente de la Olacefs Dr. Carlos Pólit Faggioni, representante de la EFS del Ecuador, luego de elogiar la propuesta presentada, destacó que la biblioteca virtual es una herramienta para la multiplicación de conocimientos, no sólo es un repositorio de información, sino un ambiente de acciones múltiples, que

interactúa con el usuario. Acotó, que el argumento técnico presentado debe ser analizado y que este proyecto debe ser armonizado con otros en que avanza nuestra organización.

Luego hizo uso de la palabra el representante de Bolivia, quien en su condición de moderador expresó, que antes de entrar en la discusión, hay que ver la aceptación de la propuesta y discutir los aspectos relativos a la elaboración del proyecto, su magnitud, la disponibilidad de los recursos con los que contaremos, incluido lo atinente a su mantenimiento, los mecanismos tecnológicos, el diseño de la plataforma, los profesionales que la van a diseñar y lo relacionado con la programación, entre otros.

Posteriormente tomó la palabra el representante de Chile, quien señaló que debe tenerse presente que la propuesta de Cuba estará incluida en el portal de la Olacefs, por cuanto constituirá una de las herramientas que va a tener el portal y formará parte del proyecto del sistema de comunicaciones que se adelanta.

Culminada la intervención, el representante de Venezuela expresó, que el proyecto se encuentra en una fase de desarrollo conceptual, momento propicio para articular y racionalizar los esfuerzos que en el área de automatización está haciendo la Organización, y en el cual se incluyen estos dos proyectos fundamentales

que son el portal Web Olacefs y la biblioteca virtual, a fin de evitar duplicidad de información, toda vez que la frontera entre ambos está, en cierta forma, desdibujada; agregó que buena parte de las EFS poseen bibliotecas presenciales y físicas y pueden estar avanzando hacia su virtualización, lo cual debe ser evaluado en la implementación de la biblioteca virtual de Olacefs o la creación de una red de bibliotecas de las EFS.

Adicionalmente acotó que conveniría tener presente lo siguiente:

- La ubicación física del hardware, los mecanismos de interacción, el financiamiento del proyecto, la dotación física y de recursos humanos, la seguridad, los elementos de control y acceso, mecanismos de auditoría, los formatos, estándares y las políticas de selección de documentos.
- El desarrollo de otros proyectos de naturaleza informática que conviene armonizar, racionalizar, unificar y estandarizar, con el objeto de buscar el ahorro de recursos de toda índole.

Seguidamente intervino el representante de la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ), Peter Dineiger, quien manifestó que en el marco del Convenio de Cooperación suscrito con Alemania, está previsto apoyar el desarrollo de un sistema de conocimiento y, en tal sentido, le parece una



contribución muy importante, apoyar a la Olacefs en este proyecto. Acotó que este proyecto, será parte de un sistema más grande, un sistema de gestión del conocimiento.

Posteriormente el representante de México expresó su inquietud, respecto a los costos de inversión inicial y del diseño del sistema, su puesta en funcionamiento, así como los costos de operación anual, toda vez que, entiende que el presupuesto de la Olacefs, no contempla erogaciones para este propósito.

Por su parte, la representante de la República Argentina, formuló unas interrogantes referidas a si la biblioteca virtual formará parte del nuevo portal Web de la Olacefs, y si sus costos estarán incluidos en el proyecto de portal en desarrollo, así como, si su base estará ubicada en Chile.

En este contexto, el Presidente de la Olacefs solicitó a Cuba explicara sobre el tema de costos e inversiones, por lo que dicha representante señaló lo siguiente:

- Que las investigaciones efectuadas permitieron determinar que existen desarrollo de plataformas en software libre que no requieren licencias para su instalación, funcionamiento o actualización y, por ende, no tienen costos asociados y brindan múltiples ventajas en relación al servicio de búsqueda de información.

- Que los costos asociados forman parte del portal Web de la Olacefs, por cuanto complementan el proyecto de comunicación que se está realizando, pero que deben tomarse las previsiones, a fin de que no se repitan las funcionalidades.
- Que el proyecto de biblioteca virtual no impide la creación de la red de bibliotecas de las EFS que se ha planteado.
- Que la información que se almacene debe tener redundancia, toda vez que ante eventuales daños del servidor, el servicio de biblioteca no se vería interrumpido.
- Que la plataforma es de fácil y rápido montaje y no requiere grandes demandas.
- Que el proyecto de referencia, además de estar dentro del sistema de información que se está trabajando, requiere del apoyo de todos los Comités y Comisiones, para que no quede como un asunto de un país, sino como un proyecto construido con la participación de todos; no obstante, acota que sería conveniente hacer algunas indicaciones, procedimientos u orientaciones a tal fin.

Por su parte, la representante de la República Argentina dijo que a nivel regional, los países de Mercosur y asociados están trabajando en un portal y éste ha sido muy útil. El mismo puede ser transformado en una biblioteca virtual.

Seguidamente, la representante de Bolivia expresó que contamos con la cooperación de Alemania y la voluntad de los assembleístas, lo cual confirma la necesidad de trabajar de manera unitaria.

A continuación, el Presidente de la Olacefs, recordó que el Comité de Tecnología debe aportar en el tema, pues esto redundará en beneficio de todos, además señaló que no hay problemas con los recursos económicos por contar con la cooperación alemana, como ha quedado de manifiesto.

A partir de la ponencia base, los aportes realizados por las EFS - a quienes se les agradece su participación- y las deliberaciones efectuadas en torno a ésta, se llegaron a las conclusiones siguientes:

1. Existe consenso de la Asamblea en aprobar el inicio del proyecto de creación de una biblioteca virtual, de conjunto con Chile, la CTIC y el apoyo de GIZ, integrándola al Portal de la Olacefs, para lo cual se deberán ejecutar las acciones encaminadas a lograr el desarrollo de la biblioteca virtual propuesta.
2. El servicio de biblioteca virtual a implementarse debe considerar lo siguiente:
 - Seleccionar una de las plataformas existentes en el mercado, preferiblemente de código abierto y que

permita realizar búsquedas de varias maneras.

- Soportar múltiples formatos de documentos e imágenes.
 - Emplear como norma de metadatos el Dublin Core, además de otras que se decidan incorporar de acuerdo a las colecciones.
 - Permitir enlaces a las EFS, así como publicar noticias, eventos y boletines.
 - Que su administración se pueda realizar de forma remota.
 - Organizar los documentos en colecciones que puedan tener su propia estructura.
 - Definir los clasificadores para crear los índices de consulta de la colección.
 - Permitir búsquedas transversales entre las colecciones y que éstas puedan ser enriquecidas de forma remota, permitiendo la incorporación de información a la biblioteca.
 - Debe promover el trabajo cooperativo entre las EFS miembros de la Olacefs.
3. Adoptar programas ya desarrollados, con la finalidad de evitar esfuerzos adicionales que representaría la creación de una nueva herramienta.
 4. Acoger -por considerar la solución más apropiada a los requerimientos del proyecto- el modelo adoptado para el desarrollo de la Biblioteca Digital *Greenstone*, que utiliza un software de código abierto

de la Biblioteca Digital de Nueva Zelanda, bajo una licencia que permite un desarrollo colectivo y favorece el intercambio de los hallazgos de ese trabajo conjunto y por tanto no requiere de licencias para su instalación, funcionamiento o actualización y, por ende, no tiene costos asociados y brindan múltiples ventajas en relación al servicio de búsqueda de información.

5. La biblioteca virtual deberá ser una herramienta para la multiplicación de conocimientos e intercambio de acciones múltiples.
6. Incluir la biblioteca virtual en el portal de Olacefs, por cuanto constituirá una herramienta de éste y por tanto, estará dentro del proyecto del sistema de comunicaciones que se adelanta.
7. Al implementar la biblioteca virtual de Olacefs se debe considerar que las EFS de esta organización, poseen bibliotecas presenciales y físicas que paulatinamente se transforman en virtuales, aspecto que debe ser evaluado ante la posibilidad de crear una red de bibliotecas de las EFS.
8. Deben ser definidos aspectos tales como la ubicación física del hardware, los mecanismos de interacción, el financiamiento del proyecto, la dotación física y de recursos humanos, la seguridad, los elementos de control y acceso, mecanismos de auditoría, formatos, estándares y políticas de selección de documentos.
9. Armonizar, racionalizar, unificar y estandarizar el desarrollo de proyectos de naturaleza informática, con el objeto de ahorrar recursos de toda índole, por cuanto, el proyecto de biblioteca virtual debe formar parte de un sistema de gestión de conocimiento más amplio.
10. El Comité de Tecnología debe aportar en el tema, pues esto redundará en beneficio de todos.

ENFOQUE METODOLÓGICO DE LA AUDITORÍA A LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN*

Carlos Yáñez de la Melena y Sigfrid Enrique Ibsen Muñoz
Contraloría General de la República de Chile

RESUMEN EJECUTIVO

El proyecto Enfoque metodológico de auditoría a las tecnologías de la información y la comunicación sobre la base del estándar COBIT 4.1 y la norma ISO/IEC 27002:2005, tiene como objetivo entregar un marco referencial para desarrollar auditorías orientadas a los procesos del negocio, los sistemas de información y sus actividades de control.

El Proyecto está estructurado en cinco capítulos: El Capítulo I, presenta los antecedentes generales, los antecedentes de la organización y el objetivo general y específicos del proyecto. En el Capítulo II, se analizan los elementos de la auditoría a las tecnologías de información a través de sus aspectos generales y del análisis

de las tecnologías de la información y la comunicación. El Capítulo III, se presenta el estándar COBIT y la norma ISO/IEC 27002. En el Capítulo IV, se aborda el enfoque metodológico donde se explican los objetivos, etapas, actividades y productos. Finalmente, en el Capítulo V, se exponen las conclusiones del proyecto.

ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

En el marco del plan de modernización de la Contraloría General de la República de Chile, dentro del ámbito de la administración y desarrollo de las labores propias de fiscalización, se encuentra el proyecto SICA (Sistema de Control de las Auditorías), que busca establecer una metodología estandarizada para abordar las distintas áreas de fis-

* Trabajo ganador del primer puesto en el XIV Concurso Anual de Investigación "Omar Lynch" 2011, de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

calización que realiza el organismo de control. Si bien es cierto, existe una cultura organizacional para realizar estas labores, no es menos importante tener presente que el avance de los servicios públicos en la automatización de sus procesos ha requerido integrar una visión de sistemas a las mismas.

Desde algún tiempo a la fecha, se han incorporado a las auditorías realizadas por la Contraloría General, ingenieros especialistas en áreas de las ciencias de la información y las comunicaciones pero esto ha llevado a una lenta adecuación de los distintos criterios y lenguajes propios de los auditores financieros. A raíz de esto, ha surgido la necesidad de apoyar este proceso de manera estructurada y para ello se dispuso crear una metodología para realizar auditorías con el objetivo de maximizar el uso de los recursos con que cuenta la organización para cubrir sus distintas necesidades de fiscalización.

Este proyecto persigue integrar a auditores e ingenieros que apoyen el desarrollo de las auditorías, basándose para ello en el marco conceptual que entrega el estándar internacional COBIT y la norma técnica ISO/IEC 27002, de modo que se logre obtener una mayor sinergia en los equipos de trabajo y se cumplan en forma oportuna y al menor costo los objetivos planificados.

ANTECEDENTES GENERALES DEL ORGANISMO CONTRALOR

La Contraloría General de la República de Chile tiene como objetivo principal velar por la correcta aplicación de la legalidad en los actos públicos por parte del poder ejecutivo y resguardar el uso eficiente del patrimonio público, por lo que debe cubrir un amplio espectro de actividades con la cual dar cumplimiento a su mandato constitucional.

Para esto, la Contraloría General se ha estructurado de manera que pueda abarcar las distintas áreas de acción del Gobierno con la idea principal de conseguir cubrir el máximo rango posible, teniendo presente que los recursos humanos con que cuenta son escasos.

El accionar de los distintos organismos que conforman la administración del Estado se desarrolla a través de planes y programas, los que actualmente cuentan con componentes tecnológicos que apoyan el logro de sus objetivos.

La Contraloría hace uso de su facultad de fiscalización a través de equipos multidisciplinarios, los que necesitan contar con una metodología estandarizada para abordar de manera integral los distintos tipos de proyectos y programas que ha decidido fiscalizar.

Por ello, se ha desarrollado un enfoque que permita integrar la visión

sistémica, de procesos y control al que hacer de los profesionales que trabajan en la función de fiscalización.

ObjETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Objetivo general: El objetivo general es ayudar a mejorar la calidad de las auditorías a las tecnologías de la información y las comunicaciones realizadas por la Contraloría General de la República de Chile.

Objetivo específico: El objetivo específico es apoyar la realización de las auditorías a las tecnologías de la información y las comunicaciones utilizando para ello el marco conceptual que entrega el estándar internacional COBIT y la norma ISO/IEC 27002. El logro de este objetivo específico permitirá entre otros:

- Desarrollar auditorías de manera estructurada y uniforme.
- Entregar normas y procedimientos actualizados para examinar los sistemas de información y la infraestructura tecnológica que los soportan.
- Especificar los objetivos de control para realizar las pruebas de cumplimiento y sustantivas.
- Promover la evaluación de los controles claves de los procesos y sistemas de información que soportan el negocio de la organización.
- Suministrar un marco de referencia para medir el desempeño de los auditores a cargo y en terreno.

ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN

El alcance de la presente investigación se fundamentó en definir un enfoque metodológico basado en el estándar internacional COBIT y la norma ISO/IEC 27002, para la realización de auditorías a las tecnologías de la información y la comunicación efectuadas por la Contraloría General de la República de Chile y como un aporte al trabajo que realizan las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación se basó en el análisis del enfoque conceptual y objetivos de control contenidos en el estándar COBIT 4.1 y en los controles de la norma ISO/IEC 27002:2005.

RESULTADO DE LA INVESTIGACIÓN

AUDITORÍA A LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN

CLASIFICACIÓN DE LAS AUDITORÍAS

Existen varias formas de clasificar a la auditoría, simplemente si se piensa en las áreas de especialización, éstas darían una clasificación extensa y válida. Sin embargo, en esta ocasión se mencionarán dos tipos, las cuales pueden aportar elementos de interés en su posterior estudio.

La auditoría de gestión, está orientada a la evaluación de aspectos relacionados con la eficiencia y productividad de las operaciones de una organización. Este tipo de auditoría, al igual que la integral que se menciona a continuación, puede ser desempeñada tanto por auditores externos como internos.

Constituye objeto de la auditoría de gestión, el proceso administrativo, las actividades de apoyo y operativas; la eficiencia, efectividad y economía en el empleo de los recursos humanos, financieros, ambientales, tecnológicos y de tiempo; y el cumplimiento de las atribuciones institucionales.

La auditoría integral, se realiza con el fin de evaluar en su totalidad los objetivos que existen en una organización, es decir, los relacionados con información financiera, salvaguardar los activos, eficiencia y normativa, entre otros. Este tipo de auditorías también pueden ser realizadas tanto por auditores externos como internos.

En ninguna de las clasificaciones anteriores se mencionó de manera específica a la auditoría de las tecnologías de la información y la comunicación. Esto es así, porque esta disciplina no excluye a ninguna de las auditorías mencionadas, por el contrario, todas ellas deben integrar a la auditoría en tecnologías de información para efectuar revisiones específicas

derivadas del uso de la tecnología de información en los servicios públicos.

LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Para adentrarse en el proceso de una auditoría a las tecnologías de la información y la comunicación, es requisito imprescindible comprender los conceptos de sistemas, y tecnologías de la información y la comunicación. Al lograr una visión y conocimientos del entorno informático, el auditor juzgará, de manera suficiente, la naturaleza de la problemática y riesgos a los cuales se verá enfrentado al planificar y realizar la auditoría.

CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Si se tuviera que resumir con una sola frase el principal objetivo de un sistema de información dentro de una organización, se podría afirmar que éste se encarga de entregar la información oportuna y precisa, con la presentación y el formato adecuado a la persona que la necesita dentro de la organización, para tomar una decisión o realizar alguna operación y, justo en el momento en que esta persona necesita disponer de dicha información.

Actualmente, la información debe ser considerada como uno de los recursos más valiosos de una organización y el sistema de información es el encargado de que ésta sea gestionada siguiendo criterios de

eficiencia y eficacia. La información será útil para la organización, en la medida en que facilite la toma de decisiones, por lo que ha de cumplir una serie de requisitos, entre los cuales cabe destacar:

- **Exactitud:** La información ha de ser precisa y libre de errores.
- **Completitud:** La información debe contener todos aquellos hechos que pudieran ser importantes.
- **Economicidad:** El costo en que se debe incurrir para obtener la información debería ser menor que el beneficio proporcionado por ésta a la organización.
- **Confianza:** Para dar crédito a la información obtenida, se ha de garantizar tanto la calidad de los datos utilizados como las fuentes de información.
- **Relevancia:** La información ha de ser útil para la toma de decisiones. En este sentido, conviene evitar todos aquellos hechos que sean superfluos o que no aporten ningún valor.
- **Nivel de detalle:** La información debe presentar el nivel de detalle indicado a la decisión a que se destina. Se debe proporcionar con la presentación y el formato adecuados para que resulte sencilla y fácil de manejar.
- **Verificabilidad:** La información ha de poder ser contrastada y comprobada en todo momento.

Por otra parte, no se debe olvidar que el exceso de información tam-

bién puede ser causa de problemas, suponiendo un obstáculo en vez de una ayuda para la toma de decisiones.

Asimismo, cada función y nivel organizativo tiene diferentes necesidades de información, afectando a los formatos, origen, periodicidad, nivel de agregación y otras características. A medida que se asciende en el escalafón organizacional, se observa cómo la información requerida aumenta en nivel de agregación (menor nivel de detalle), incorpora información del entorno y hace un mayor énfasis en el mediano y largo plazo, a diferencia de la información puramente operativa, que normalmente se refiere a los hechos ocurridos dentro de la propia organización y a un corto plazo.

Es así como la información y el conocimiento que acumulan las organizaciones, deben ser considerados como un recurso más, al mismo nivel que el capital, los bienes, las instalaciones o el personal.

En consecuencia, es necesario protegerlo y controlarlo adecuadamente, para que pueda contribuir a la realización de los objetivos y metas fijados por la organización.

ESTRUCTURA DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Los sistemas de información están compuestos por diferentes elementos que interaccionan entre sí, entre los

cuales se pueden encontrar cinco componentes fundamentales: personas, actividades, datos, redes y tecnología.

Las personas engloban a los propietarios del sistema (entendiendo como tales, a aquellas personas que patrocinan y promueven el desarrollo de los sistemas de información), a los usuarios (directivos, ejecutivos medios, jefes de equipo, personal administrativo), a los diseñadores y desarrolladores.

Los datos constituyen la materia prima empleada para crear información útil.

Dentro de las actividades, se incluyen los procesos que se llevan a cabo en la organización y las actividades de procesamiento de datos y generación de información que sirven de soporte a las primeras.

En el componente redes, se analizan la descentralización de la organización y la distribución de los restantes componentes elementales en los lugares más útiles (oficinas, dependencias, delegaciones, etc.), así como la comunicación y coordinación entre dichos lugares.

Por último, el componente tecnología, hace referencia tanto al hardware como al software de un sistema de información, poniéndose de manifiesto la existencia de una interrelación entre

los elementos propios de la organización y los sistemas de información.

PROCESOS DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Un sistema de información se puede definir como un conjunto de elementos interrelacionados (entre los que se pueden considerar los distintos medios técnicos, las personas y los procedimientos), cuyo cometido es capturar datos, almacenarlos y transformarlos de manera adecuada y distribuir la información obtenida mediante este proceso.

Su propósito es apoyar y mejorar las operaciones cotidianas de la organización, así como satisfacer las necesidades de información para la resolución de problemas y la toma de decisiones, por parte de los directivos de la organización. Por lo tanto, se trata de un sistema que tiene entradas (datos) y salidas (información), procesos de transformación de las entradas en salidas y mecanismos de retroalimentación.

La captura de datos puede ser manual o automatizada y, en general, es conveniente realizarla en el momento en que se produce el hecho al que está asociado.

En la etapa de proceso, los datos de entrada del sistema se transforman en información útil, mediante una serie de operaciones de cálculo,

agregación, comparación, filtrado, presentación, etc. Estas operaciones, generalmente son realizadas con la ayuda de sistemas informáticos.

La información útil se plasma en una serie de documentos, informes y gráficos, para ser distribuida a las personas adecuadas dentro de la organización. Esta información, así como los datos de partida, se almacenan generalmente, en un soporte informático para poder ser reutilizados en cualquier momento.

La retroalimentación (feedback) de la información obtenida en todo este proceso, se puede utilizar para realizar ajustes y detectar posibles errores en la captura de los datos y/o en su transformación.

CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Por lo general, las clasificaciones más extendidas de los sistemas de información suelen agrupar éstos en función de su propósito. De una forma muy global, puede considerarse que existen dos propósitos básicos para los sistemas:

- Soporte a las actividades operativas: Que da lugar a sistemas de información para actividades más estructuradas (aplicaciones contables, ventas, adquisiciones y, en general, lo que se denomina “gestión empresarial” o también

sistemas que permiten el manejo de información menos estructurada: aplicaciones ofimáticas, programas técnicos para funciones de ingeniería, etc.

- Soporte a las decisiones y el control de gestión: Que puede proporcionarse desde las propias aplicaciones de gestión empresarial (mediante salidas de información existentes) o a través de aplicaciones específicas.

Los sistemas de soporte a las actividades operativas surgen para automatizar actividades operacionales intensivas en el manejo de datos. Concretamente, se centran en áreas como administración (contabilidad y facturación) y gestión de personal, extendiéndose a otras actividades como la venta, la compra o la producción. Estos permiten recoger los datos básicos en las operaciones y se les denomina sistema de procesamiento transaccional.

Actualmente, estos sistemas forman parte de lo que normalmente las organizaciones denominan como su Sistema de Gestión Empresarial o ERP (*Enterprise Resources Planning*).

Los sistemas de información para la toma de decisiones permiten sacar provecho a los datos recogidos por los sistemas transaccionales, siendo capaces de proporcionar información para la gestión. Estos sistemas permiten generar informes para los

directivos de la organización, con el propósito de mejorar el control de gestión de las distintas áreas funcionales. De este modo, se consigue agilizar el proceso de toma de decisiones, al proporcionar la información necesaria de forma rápida, precisa y fiable.

En los sistemas de información de control de gestión, los informes pueden ser generados de forma periódica, bajo demanda, en el momento en que se produzca una situación excepcional (posibilitando en último caso el control por excepción) y en ellos se comparan, para cada área funcional o centro de responsabilidad, los objetivos previstos con los resultados obtenidos, fruto de las distintas operaciones realizadas.

La dirección de una organización, además, requiere sistemas capaces de soportar decisiones de carácter menos estructurado, pues frecuencia, el directivo necesitará herramientas para diagnosticar un problema (análisis) y para elegir la mejor alternativa (simulación, planificación, etc.). A este tipo de herramientas se les denomina sistemas de “inteligencia de negocios”.

Los sistemas de soporte a la dirección son los que asisten a los directivos de las organizaciones en todos los aspectos de un proceso de toma de decisiones: generación de alternativas, análisis de ellas, simulación de resultados que se obtendrían con cada una de ellas, etc. Se puede afirmar que estos sistemas van un

paso más allá que los sistemas de información tradicionales.

Por último, los sistemas de información para ejecutivos, combinan buena parte de las características de los sistemas anteriores, para servir de ayuda a los directivos en el proceso de toma de decisión y seguimiento de acciones.

COBIT 4.1

Definición: COBIT es un acrónimo formado por las siglas derivadas de *Control Objectives for Information and Related Technology* (Objetivos de Control para la Información y Tecnologías Relacionadas).

Este conjunto de objetivos representa el producto de un proyecto de investigación desarrollado por la *Information System Audit and Control Foundation* (ISACF) que fue publicado inicialmente en el año de 1996.

La estructura de COBIT se fundamenta en la idea de que los recursos de TI deben ser utilizados en forma adecuada mediante la ejecución de procesos de trabajo para satisfacer los requerimientos de (información del) negocio que existen en las organizaciones.

Como su nombre lo indica, COBIT es un conjunto de objetivos de control aplicables a un ambiente de tecnologías de información que lograron definirse gracias a un trabajo de investigación y búsqueda de consenso entre la normatividad de distintos cuerpos colegiados, estándares técnicos, códigos de conducta, prácticas, requerimientos de la industria y requerimientos emergentes para industrias específicas (desde la banca hasta la manufactura). Este extenso trabajo de investigación realizado por equipos de expertos de América, Europa y Oceanía, dio como resultado un grupo estructurado de objetivos de control que al ser compatibles con las principales normas a nivel internacional, cuenta con una aceptación implícita como un estándar global en términos de control interno en tecnologías de información.

Misión

La misión de COBIT es “investigar, desarrollar, publicar y promover un conjunto internacional, autorizado y actual de objetivos de control en tecnologías de información generalmente aceptados por el uso cotidiano de gerentes de organizaciones y auditores”.

Entonces, el propósito de COBIT es proporcionar una guía estándar que tenga una aceptación internacional sobre los objetivos de control que deben existir en un ambiente de tecnología de información para asegurar que las organizaciones logren los objetivos de negocio que dependen de un adecuado empleo de dicha tecnología.

ESTRUCTURA

COBIT logra un primer acercamiento entre los mundos de los negocios y del control de tecnología de información, mundos que históricamente aparecían distantes uno del otro, aunque la necesidad de interacción fuese evidente.

La estructura de COBIT se fundamenta en la idea de que los recursos de TI deben ser utilizados en forma adecuada mediante la ejecución de procesos de trabajo para satisfacer los requerimientos de (información del) negocio que existen en las organizaciones.

A) RECURSOS DE TI

La clasificación que propone COBIT sobre los recursos de tecnología de información es la siguiente:

ESTRUCTURA DEL ESTANDAR COBIT



- **Datos:** Incluye a los objetos de información en su sentido más amplio, considerando información interna y externa, estructurada y no estructurada, gráfica, sonidos, etc.
- **Sistemas de información:** Este concepto se entiende como los sistemas de información (aplicaciones) que integran tanto procedimientos manuales como procedimientos programados (basados en tecnología).
- **Tecnología:** Incluye hardware, sistemas operativos, sistemas de administración de base de datos, equipos de redes y telecomunicaciones, video conferencia, etc.
- **Instalaciones:** Incluye los recursos necesarios para alojar y dar soporte a los sistemas de información.
- **Recursos Humanos:** Este concepto incluye, habilidades, conciencia y productividad del personal para planear, adquirir, prestar servicios, proporcionar soporte y monitorear los sistemas y servicios de información.

b) PROCESOS DE TRABAJO

COBIT clasifica los procesos de trabajo en tres niveles jerárquicos: dominios, procesos y actividades o tareas.

Los cuatro dominios definidos se estructuran de acuerdo con el esquema que se utiliza para representar el ciclo de vida de administración de recursos:

- Planeación y organización: *Planning and organization* (PO).
- Adquisición e implementación: *Acquisition and implementation* (AI).
- Entrega de servicios y soporte: *Delivery and support* (DS).
- Monitoreo: *Monitoring* (M).

Estos dominios a su vez se subdividen en procesos:

1) PLANEACIÓN Y ORGANIZACIÓN (PO)

- PO1: Definir un plan estratégico de sistemas.
- PO2: Definir la arquitectura de información.

- PO3: Determinar la dirección tecnológica.
- PO4: Definir la organización y sus relaciones.
- PO5: Administrar las inversiones en TI.
- PO6: Comunicar la dirección y objetivos de la gerencia.
- PO7: Administrar los recursos humanos.
- PO8: Asegurar el apego a disposiciones externas.
- PO9: Evaluar riesgos.
- PO10: Administrar proyectos.
- PO11: Administrar calidad.
- DS4: Asegurar la continuidad de servicio.
- DS5: Garantizar la seguridad de sistemas.
- DS6: Identificar y asignar costos.
- DS7: Educar y capacitar usuarios.
- DS8: Apoyar y orientar a clientes.
- DS9: Administrar la configuración.
- DS10: Administrar problemas e incidentes.
- DS11: Administrar la información.
- DS12: Administrar las instalaciones.
- DS13: Administrar la operación.

4) MONITOREO (M)

2) Adquisición e Implementación (AI)

- AI1: Identificar soluciones de automatización.
- AI2: Adquirir y mantener software de aplicaciones.
- AI3: Adquirir y mantener la arquitectura tecnológica.
- AI4: Desarrollar y mantener procedimientos.
- AI5: Instalar y acreditar sistemas de información.
- AI6: Administrar cambios.

- M1: Monitorear el proceso.
- M2: Evaluar lo adecuado del control interno.
- M3: Obtener aseguramiento independiente.
- M4: Proporcionar auditoría independiente.

Posteriormente y como producto de un análisis más profundo, COBIT define las actividades o tareas en que se descompone cada uno de los 34 procesos e identifica los objetivos de control que deben existir en cada uno de ellos, tal como se muestra en el siguiente ejemplo:

3) PRESTACIÓN DE SERVICIOS y SOPORTE (DS)

- DS1: Definir niveles de servicio.
- DS2: Administrar servicios de terceros.
- DS3: Administrar desempeño y capacidad.

- DS. Prestación de servicios y soporte (dominio).
- DS2. Administrar servicios de terceros (proceso).
- 2.3. Contrato con terceros (actividad o tarea).

Objetivo de control: “La Gerencia debe definir procedimientos específicos para asegurar que un contrato formal es definido y acordado para cada relación de servicios con un proveedor”.

c) REQUERIMIENTOS DE NEGOCIO

Por lo que respecta a requerimientos de negocio, COBIT se orienta en forma exclusiva a requisitos relacionados con la información. En un primer análisis presenta la siguiente clasificación:

- Requerimientos de calidad:
 - Calidad.
 - Costo.
 - Prestación de servicio.
- Requerimientos de confianza:
 - Efectividad y eficiencia de operaciones.
 - Confiabilidad de la información.
 - Cumplimiento de leyes y regulaciones.
- Requerimientos de seguridad de la información:
 - Confidencialidad.
 - Integridad.
 - Disponibilidad.

De acuerdo con esta clasificación preliminar y mediante un análisis de los conceptos que integra y de las áreas comunes de interés que se presentan entre los mismos, COBIT resume los

requerimientos (de información) del negocio en las siguientes siete categorías:

- **Efectividad:** Se refiere a que la información debe ser relevante y pertinente para los procesos de negocio así como ser proporcionada en forma oportuna, correcta, consistente y utilizable.
- **Eficiencia:** Se refiere a proveer la información mediante el empleo óptimo (la forma más productiva y económica impuestas en forma externa) de los recursos.
- **Confidencialidad:** Se refiere a la protección de la información sensitiva contra la divulgación no autorizada.
- **Integridad:** Se refiere a lo exacto y completo de la información así como a su validez de acuerdo a los valores y expectativas de la organización.
- **Disponibilidad:** Se refiere a la accesibilidad de la información cuando sea requerida por los procesos de negocio ahora y en el futuro. También se relaciona con la salvaguarda de los recursos necesarios y las capacidades asociadas a los mismos.
- **Cumplimiento:** Se refiere al cumplimiento de leyes, regulaciones y compromisos contractuales a los cuales está comprometida la organización, por ejemplo; criterios de negocio.
- **Confiabilidad de la información:** Se refiere a proveer la información

apropiada para que la administración opere la organización y cumpla con sus responsabilidades de informes financieros y de cumplimiento normativo.

Cada uno de los 34 procesos de TI definidos por COBIT está orientado a la satisfacción de un requisito de negocio específico, de acuerdo con la relación que se muestra en la siguiente tabla:

PROCESOS COBIT DE TI	REQUISITOS DE NEGOCIO
PLANEACION Y ORGANIZACION (PO)	
PO1. Definir un plan estratégico de sistemas	Obtener un balance óptimo de oportunidades en tecnología de información y requerimientos de negocio de TI, así como asegurar su logro futuro
PO2. Definir la arquitectura de información	Organizar adecuadamente los sistemas de información
PO3. Determinar la dirección tecnológica	Obtener beneficio de la tecnología existente y de la tecnología emergente
PO4. Definir la organización y sus relaciones	Proporcionar servicios de tecnología de información
PO5. Administrar las inversiones en TI	Asegurar la obtención de fondos y controlar el empleo de los recursos financieros
PO6. Comunicar la dirección de la gerencia	Asegurar la concientización de los usuarios y su entendimiento de las aspiraciones de la dirección
PO7. Administrar los recursos humanos	Maximizar las contribuciones del personal a los procesos de TI
PO8. Asegurar el apego a disposiciones externas	Observar el cumplimiento de obligaciones legales, regulatorias y contractuales
PO9. Evaluar riesgos	Asegurar el cumplimiento de los objetivos de TI y la respuesta a amenazas a la prestación de servicios de TI
PO10. Administrar proyectos	Establecer prioridades y cumplir compromisos en tiempo y en costo
PO11. Administrar calidad	Satisfacer los requerimientos de los clientes de TI

PROCESOS COBIT DE TI	REQUISITOS DE NEGOCIO
ADQUISICION E IMPLEMENTACION (AI)	
AI1. Identificar soluciones de automatización	Asegurar el mejor enfoque para satisfacer los requerimientos del usuario
AI2. Adquirir y mantener software de aplicación	Proveer funciones automatizadas que efectivamente soporten los procesos de negocio
AI3. Adquirir y mantener la arquitectura tecnológica	Proveer la plataforma adecuada para proporcionar soporte a las aplicaciones de negocio
AI4. Desarrollar y mantener procedimientos	Asegurar el uso apropiado de las aplicaciones y de las soluciones de tecnología existentes
AI5. Instalar y acreditar sistemas de información	Verificar y confirmar que la solución corresponda al propósito pretendido
AI6. Administrar cambios	Minimizar la probabilidad de interrupciones, alteraciones no autorizadas y errores

PROCESOS COBIT DE TI	REQUISITOS DE NEGOCIO
PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y SOPORTE (DS)	
DS1. Definir niveles de servicio	Establecer un entendimiento común del nivel de servicio requerido
DS2. Administrar servicio de terceros	Asegurar que los roles y responsabilidades de terceros están definidas claramente, son respetados y continúan satisfaciendo los requerimientos
DS3. Administrar desempeño y capacidad	Asegurar que la capacidad adecuada se encuentra disponible y se hace el mejor y óptimo uso de la misma para satisfacer los requerimientos de desempeño
DS4. Asegurar continuidad de servicio	Contar con servicios disponibles de acuerdo con los requerimientos y mantener la prestación de los mismos en caso de una interrupción
DS5. Garantizar la seguridad de sistemas	Salvaguardar información contra uso no autorizado, divulgación o modificación, daño o pérdida
DS6. Identificar y asignar costos	Asegurar una concientización correcta de los costos atribuibles a servicios de TI
DS7. Educar y capacitar usuarios	Asegurar que los usuarios estén haciendo uso efectivo de la tecnología y estén conscientes de los riesgos y responsabilidades involucradas
DS8. Apoyar y orientar a clientes	Asegurar que cualquier problema experimentado por los usuarios es manejado apropiadamente
DS9. Administrar la configuración	Dar razón de todos los componentes. Prevenir alteraciones no autorizadas, confirmar existencia física y proveer las bases para una sólida administración de cambios

DS10. Administrar problemas e incidentes	Asegurar que los problemas e incidentes son resueltos y que las causas son investigadas para prevenir cualquier ocurrencia futura
DS11. Administrar la información	Asegurar que la información se mantiene completa, exacta y válida durante su entrada, actualización y almacenamiento
DS12. Administrar las instalaciones	Proporcionar una ubicación física conveniente que proteja al equipo y a las personas contra riesgos naturales y riesgos producidos por el hombre
DS13. Administrar la operación	Asegurar que las funciones importantes de TI son desarrolladas regularmente y en una forma ordenada

PROCESOS COBIT DE TI	REQUISITOS DE NEGOCIO
MONITOREO (M)	
M1. Monitorear el proceso	Asegurar el cumplimiento de los objetivos de desempeño establecidos para los procesos de TI
M2. Evaluar lo adecuado del control interno	Asegurar el logro de los objetivos de control interno establecidos para los procesos de TI
M3. Obtener aseguramiento independiente	Incrementar los niveles de confianza y beneficiarse con recomendaciones sobre mejores prácticas
M4. Obtener auditoría independiente	Incrementar la confianza y confiabilidad entre la organización, clientes y proveedores

PROCESOS COBIT Y SUS REQUISITOS DE NEGOCIO

ISO/IEC 27002:2005

Definición y objetivos

El objetivo del estándar ISO/IEC 27002:2005 es brindar información a los responsables de la implementación de seguridad de la información de una organización. Puede ser visto como una buena práctica para desarrollar y mantener normas de seguridad y prácticas de gestión en una organización para mejorar la fiabilidad en la seguridad de la información.

En él se definen las estrategias de 133 controles de seguridad organizados bajo 11 dominios.

Los principios rectores en la norma ISO/IEC 27002 son los puntos de partida para la implementación de seguridad de la información, se basan en los requisitos legales o en las mejores prácticas generalmente aceptadas.

Las mediciones basadas en los requisitos legales son:

- La protección y la no divulgación de datos personales.

- Protección de la información interna.
- Protección de los derechos de propiedad intelectual.

Las mejores prácticas mencionadas en la norma incluyen:

- La política de seguridad de la información.
- Asignación de la responsabilidad de seguridad de la información.
- Escalamiento de problemas.
- Gestión de la continuidad del negocio.

ENFOQUE METODOLÓGICO

El enfoque metodológico propuesto integra el conocimiento aportado por las organizaciones que lideran el desarrollo de los estándares y mejores prácticas en el ámbito de las tecnologías de la información reconocidas a nivel internacional, entregando un marco referencial para realizar auditorías a las tecnologías de la información centradas en los procesos del negocio, los sistemas de información que los soportan y sus actividades de control.

METODOLOGÍA

Esta constituye una herramienta de apoyo que permite incorporar el uso del estándar COBIT y la norma técnica ISO/IEC 27002 a los programas de auditorías a las tecnologías de la información y la comunicación. A

continuación, se presentan las etapas que componen la metodología:

A) FASE I. PLANIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA:

1. Plan de auditoría preliminar.
2. Comprensión de la organización, procesos de negocio y sistemas.
3. Definición del programa y alcance de la auditoría.

b) FASE II. EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA:

4. Evaluación del control interno.
5. Diseño de las pruebas de auditoría.
6. Ejecución de las pruebas de auditoría.
7. Evaluación del resultado de las pruebas de auditoría.

c) FASE III. COMUNICACIÓN DE LOS RESULTADOS:

8. Elaboración del informe con los resultados de la auditoría.
9. Seguimiento a las observaciones de la auditoría.

SÍNTESIS DE ACTIVIDADES Y PRODUCTOS ENTREGABLES POR ETAPAS

A continuación, se presenta un resumen de las actividades y productos que componen las etapas a cumplir para realizar una auditoría a las tecnologías de la información y la comunicación.

RESUMEN DE ACTIVIDADES Y PRODUCTOS DE LA METODOLOGÍA

ETAPAS DE LA METODOLOGÍA		ACTIVIDADES QUE SE EJECUTAN	PRODUCTOS DE LA ETAPA
Nº	DESCRIPCIÓN		
1	Plan de auditoría preliminar	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un plan de auditoría con objetivos generales • Conformar el grupo de trabajo que realizará la auditoría • Estimar tiempo necesario para realizar la auditoría 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de auditoría preliminar • Definición del perfil del personal requerido y asignación de auditores • Lista con horas estimadas por etapa para realizar la auditoría
2	Comprensión de la organización, procesos de negocio y sistemas	<ul style="list-style-type: none"> • Levantamiento de información sobre el estado actual y características de la organización, infraestructura, recursos humanos y técnicos, procesos de negocios y sistemas de información que los soportan • Confeccionar flujograma de los procesos de negocio • Realizar ficha técnica de los sistemas de información que soportan los procesos de negocio 	<ul style="list-style-type: none"> • Archivos de trabajo de la auditoría • Documento con definición de los procesos de negocio y diagramas descriptivos • Ficha técnica de los sistemas de información que soportan los procesos de negocio
3	Definición del programa y alcance de la auditoría	<ul style="list-style-type: none"> • Seleccionar los objetivos de control aplicables a los procesos de negocio y sistemas de información • Elaborar el programa de auditoría detallado • Confeccionar Carta Gantt del programa de auditoría 	<ul style="list-style-type: none"> • Lista de objetivos de control que deben ser satisfechos por los procesos de negocio y sistemas de información • Programa de auditoría detallado • Carta Gantt del programa de auditoría
4	Evaluación del sistema de control interno	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar y documentar los controles existentes en los procesos de negocio y sistemas de información • Evaluar el diseño y grado de protección que ofrecen los controles existentes • Identificar y documentar los controles deficientes 	<ul style="list-style-type: none"> • Lista de controles existentes para los procesos de negocio y sistemas de información • Lista con el grado de protección de controles existentes para los procesos de negocio y los sistemas • Lista de deficiencias y debilidades de control interno
5	Definición y diseño de las pruebas de auditoría	<ul style="list-style-type: none"> • Definir y diseñar pruebas de cumplimiento para los controles claves de los procesos de negocios y sistemas agrupados por técnicas de verificación • Definir el diseño y alcance de las pruebas sustantivas para datos clave de los procesos y sistemas 	<ul style="list-style-type: none"> • Definición del alcance de las pruebas de cumplimiento • Diseño detallado de las pruebas de cumplimiento según técnicas de verificación • Definición del alcance de las pruebas sustantivas • Diseño detallado de las pruebas sustantivas

6	Ejecución de las pruebas de auditoría	<ul style="list-style-type: none"> ● Ejecutar pruebas de cumplimiento y sustantivas utilizando técnicas de verificación manuales o asistidas por computador 	<ul style="list-style-type: none"> ● Lista de controles verificados por el auditor ● Soportes de las pruebas de auditoría realizadas
7	Evaluación de los resultados obtenidos en las pruebas de auditoría	<ul style="list-style-type: none"> ● Evaluar los resultados de las pruebas efectuadas ● Desarrollar el análisis de las observaciones de auditoría y puntos mejorables para los controles y datos deficientes ● Identificar las causas, el impacto y las implicaciones de las observaciones para la organización y verificar los estándares y mejores prácticas que no se cumplen ● Diseñar las conclusiones de auditoría para los resultados no satisfactorios 	<ul style="list-style-type: none"> ● Listado con análisis de observaciones de auditoría para pruebas de cumplimiento y sustantivas ● Conclusiones de los resultados obtenidos
8	Elaboración del informe con los resultados de la auditoría	<ul style="list-style-type: none"> ● Elaborar resumen de observaciones ● Desarrollar y aprobar informe preliminar ● Emitir informe preliminar ● Analizar respuesta del servicio al informe preliminar ● Diseñar conclusiones generales y específicas de la auditoría ● Elaborar y aprobar informe final de auditoría ● Emitir informe final de auditoría ● Organizar y cerrar expediente y archivo con hojas de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> ● Resumen de observaciones obtenidas ● Informe preliminar de auditoría ● Documento con el análisis de las respuestas emitidas por el servicio auditado al informe preliminar ● Informe final de auditoría ● Expediente de auditoría con observaciones organizadas y referenciadas adecuadamente
9	Seguimiento a las observaciones de auditoría	<ul style="list-style-type: none"> ● Planificar seguimiento al cumplimiento de las observaciones de auditoría ● Efectuar seguimiento en fechas programadas ● Analizar y evaluar resultados del seguimiento ● Elaborar y aprobar informe de seguimiento ● Emitir informe de seguimiento 	<ul style="list-style-type: none"> ● Programa de seguimiento ● Listado con el resultado del cumplimiento de las observaciones ● Informe de seguimiento

FASE I. PLANIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA

La primera fase de la auditoría comprende la realización de un plan de auditoría preliminar con el propósito de definir los objetivos de la auditoría, asignar los recursos y estimar el tiempo necesario para efectuar la revisión.

PLAN DE AUDITORÍA PRELIMINAR

Esta primera etapa considera la planificación que realizó el organismo fiscalizador el año anterior, donde se definieron los servicios con prioridad de auditoría para cada sector público.

Como resultado de esta actividad se realiza el programa de trabajo para la auditoría, el cual debe incluir:

- Objetivos de la auditoría.
- Definición del equipo de auditores requerido: perfil y habilidades.
- Tiempo estimado para efectuar la auditoría.

PROGRAMA DE TRABAJO PARA EL DESARROLLO DE LA AUDITORÍA

Este documento consta de tres secciones:

- **Objetivos de la auditoría:** En esta sección se incluyen los objetivos de control generales que se buscan con la realización de la auditoría en tecnologías de la información.
- **Alcance de la auditoría:** En esta sección se definen los procesos de negocio y sistemas de información que serán revisados.
- **Programación de actividades:** Incluye la secuencia de pasos que deberán ejecutarse para desarrollar las etapas de la auditoría.

Asignación de recursos y estimación del tiempo requerido para efectuar la auditoría.

Con base en la complejidad técnica de los procesos de negocio y sistema de información sujetos a auditoría y en el volumen de trabajo estimado para satisfacer los objetivos propuestos, es necesario definir las competencias necesarias del equipo de auditoría y estimar las necesidades de tiempo que se requerirán.

Suponga que se presupuestan 480 horas para todo el trabajo, las cuales podrían ser asignadas así: 15% para labores de supervisión, 20% para el auditor a cargo y el restante 65% para los auditores en terreno.

ASIGNACIÓN DE HORAS DE AUDITORÍA

Nº	NIVEL DE RESPONSABILIDAD	HORAS ASIGNADAS
1	Supervisor	72
2	Auditor a cargo	96
3	Audidores en terreno	312

Por cada una de las etapas de la metodología, un modelo de distribución de tiempo podría ser el siguiente:

ESTIMACIÓN DE HORAS POR ETAPAS

Nº	ETAPAS DE LA METODOLOGÍA	HORAS ESTIMADAS
1	Plan de auditoría preliminar	40
2	Comprensión del proceso de negocio	80
3	Definición del programa y su alcance	40
4	Evaluación del control interno	120
5	Definición y diseño de las pruebas	80
6	Ejecución de las pruebas	40
7	Análisis de resultados de las pruebas	40
8	Elaboración informe con los resultados	40

COMPRESIÓN DE LOS PROCESOS DE NEGOCIO Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN QUE LOS SOPORTAN

Esta etapa tiene como objetivos conocer y comprender el ambiente de organización, tecnológico y operativo de los procesos de negocio y los sistemas de información que los soportan. Implica para el auditor, realizar un levantamiento de la información detallada a través de entrevistas con las personas apropiadas, de observación de la forma como se ejecutan las operaciones y de la comprensión de la lógica del negocio, los flujos de información, el rol de las personas y dependencias que intervienen en el manejo de las operaciones y otros aspectos que el auditor considere importantes.

Cuando se realiza por primera vez la auditoría en un servicio, la información relevante obtenida en esta etapa se organiza en un documento conocido como archivo permanente o expediente continuo de auditoría. Si el archivo ya existe, es necesario su revisión y actualización con los cambios efectuados desde la última auditoría.

Este documento contiene información sobre los objetivos y procesos que soportan los sistemas de información y sobre los recursos de tecnología utilizados (instalaciones de procesamiento, infraestructura, personal, contratos, etc.) y la importancia relativa de las cifras que se procesan y otros datos de interés.

LEVANTAMIENTO DE LA INFORMACIÓN BÁSICA Y DETALLADA

El levantamiento de información que se realiza en esta etapa, tiene como finalidad asegurar que el auditor comprenda la filosofía y las características de funcionamiento de los procesos de negocio y sistemas de información en estudio. Esto es imperativo dentro del proceso de la auditoría, puesto que toda la pericia y el conocimiento técnico del auditor serían inaplicables si antes no obtiene la comprensión de aspectos claves del universo que será auditado.

Como resultado de esta actividad, el auditor obtiene la siguiente información:

A) DE LOS PROCESOS DE NEGOCIO:

- Estructura organizacional.
- Estructura de las áreas propietarias de la información de los procesos de negocio.
- Clientes internos y externos.
- Dependencias de la organización.
- Tareas o actividades que realiza cada dependencia.
- Terceros que intervienen en el manejo de la información.
- Cuantificación de las cifras de operaciones que manejan los procesos de negocio (promedio durante un año).
- Políticas y procedimientos establecidos en la organización

relacionados con los procesos de negocio.

- Normas legales e institucionales que rigen el funcionamiento del servicio.
- Información sobre fraudes y otros antecedentes en las operaciones del servicio.

b) DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN QUE SOPORTAN LOS PROCESOS DE NEGOCIO:

- Funciones y operaciones del negocio que ejecutan los sistemas.
- Modelo entidad/relación de las bases de datos de los sistemas.
- Diccionario de datos de los modelos entidad/relación.
- Inventario de documentos fuentes y otros medios de entrada de datos.
- Personas claves que dan soporte técnico a la operación y mantenimiento de los sistemas para cada dependencia.
- Terceros que prestan servicios de tecnologías de información para los procesos de negocio.
- Inventario de informes que producen los sistemas y destinatarios de los mismos.
- Interfaces entre sistemas (información que reciben o proporcionan a otros sistemas).
- Manuales existentes con la documentación técnica y del usuario.
- Plataforma en la que funcionan los sistemas de información

(sistema operativo, software de desarrollo y motor de base de datos utilizados).

- Si el sistema de información fue adquirido; datos del proveedor, año de adquisición, versión en producción, cantidad de usuarios con licencia, si se poseen programas fuentes y contrato de mantenimiento).
- Si el sistema de información fue desarrollado internamente (tipo de lenguaje utilizado, archivos fuentes y ejecutables, fecha de ingreso a producción, versión actual en producción).

ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LOS ARCHIVOS DE TRABAJO

Con la información obtenida en esta etapa se organiza el primero de dos archivos de trabajo de la auditoría, el “archivo permanente o expediente continuo de auditoría”, que contiene la información que representa el estado actual del área objeto de auditoría. El otro archivo se denomina “archivo de hojas de trabajo” y se construye con los resultados de cada una de las etapas de la metodología.

A) ARCHIVO PERMANENTE

Es el archivo con los antecedentes que reflejan el estado de organización y funcionamiento de los procesos y sistemas auditados en una entidad.

Este archivo contiene información de la organización que es poco cambiante y, por consiguiente, tiene validez continua a través del tiempo. Generalmente, se elabora completamente en la primera auditoría y en las demás se reemplazan unos documentos por otros actualizados.

b) ARCHIVO DE HOJAS DE TRABAJO

Es el archivo con las hojas de trabajo que contienen las evidencias del desarrollo de cada una de las etapas de la auditoría.

Los documentos de este archivo tienen validez por una sola vez, es decir, para cada auditoría realizada a las aplicaciones que están en proceso de evaluación. Por consiguiente, cada vez que se efectúe una auditoría se debe elaborar un nuevo archivo con la información recopilada.

FICHA TÉCNICA DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

La ficha técnica es un documento con el resumen gerencial de las principales características del proceso de negocio y de las tecnologías de información que soportan sus operaciones.

El objetivo principal de este documento es ubicar a los destinatarios de los informes de auditoría, proporcionándoles información que sirva de referencia para evaluar la importancia

de las observaciones y conclusiones que se presentan en el informe de auditoría.

El contenido de la ficha técnica es un resumen del archivo permanente de los procesos de negocio y los sistemas de información que los soportan.

DEFINICIÓN DEL ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El objetivo de esta etapa es identificar, analizar y seleccionar los objetivos de control aplicables a los procesos de negocio y sistemas de información sujetos a auditoría. Estos objetivos de control serán incorporados al programa de auditoría detallado.

De esta etapa se obtiene lo siguiente:

- Programa de auditoría con objetivos detallados.
- Carta Gantt de la auditoría.
- Lista con la definición y análisis de los objetivos de control aplicables a los procesos del negocio y sistemas de información auditados.

SELECCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE CONTROL APPLICABLES

En este paso de la metodología se deben seleccionar los objetivos de control que sean aplicables a la auditoría de los procesos de negocio y sistemas de información en revisión.

Para agrupar de forma más comprensiva los controles que proporcionan COBIT e ISO/IEC 27002, podemos recurrir a los objetivos de control básicos que define la Asociación de Auditores de Sistemas de Información y Control (ISACA) para realizar una revisión y evaluación de los sistemas de información.

1. Estrategia y dirección.
2. Organización general.
3. Acceso a los recursos de información.
4. Metodología de desarrollo de sistemas y control de cambios.
5. Procedimientos de operaciones.
6. Programación de sistemas y funciones de soporte técnico.
7. Procedimientos de aseguramiento de calidad.
8. Controles de acceso físico.
9. Planificación de la continuidad del negocio y recuperación de desastres.
10. Redes y comunicaciones.
11. Administración de la base de datos.
12. Protección y mecanismos de detección contra ataques internos y externos.

En la etapa “evaluación del sistema de control”, se debe analizar si los controles establecidos por la administración se encuentran alineados con los objetivos de control seleccionados de los estándares. Posteriormente, en la etapa “Ejecución de pruebas de auditoría”, se debe verificar si la protección de los

controles es suficiente para asegurar razonablemente el cumplimiento de los objetivos del negocio.

ObjETIVOS DE CONTROL COBIT E ISO/IEC 27002

A continuación, se presenta la lista con la descripción de los objetivos de control COBIT e ISO/IEC 27002 que son aplicables a cada objetivo de control básico.

1. ESTRATEGIA Y DIRECCIÓN

OBJETIVOS DE CONTROL APLICABLES	
COBIT	ISO/IEC 27002
PO1.2 Alineación de TI con el negocio	
PO1.4 Plan estratégico de TI	
PO2.1 Modelo de arquitectura de información empresarial	
PO3.1 Planeamiento de la orientación tecnológica	
PO3.2 Plan de infraestructura tecnológica	
PO3.4 Estándares tecnológicos	
PO4.2 Comité estratégico de TI	
PO4.3 Comité directivo de TI	
PO6.5 Comunicación de los objetivos y de la dirección de TI	

2.- ORGANIZACIÓN GENERAL

OBJETIVOS DE CONTROL APLICABLES	
COBIT	ISO/IEC 27002
PO4.4 Ubicación organizacional de la función de TI	
PO4.5 Estructura organizacional de TI	
PO4.6 Establecer roles y responsabilidades	
PO4.7 Responsabilidades para el aseguramiento de la calidad de TI (QA)	
PO4.8 Responsabilidad sobre el riesgo, la seguridad y el cumplimiento	
PO4.10 Supervisión	
PO4.11 Segregación de funciones	
PO4.12 Personal de TI	
PO4.13 Personal clave de TI	
PO6.4 Implantación de políticas, estándares y procedimientos	

3.- ACCESO A LOS RECURSOS DE INFORMACIÓN

10.2.2 Monitoreo y revisión de los servicios de terceros	
10.2.3 Gestión de cambios a los servicios de terceros	ISO/IEC 27002
10.2.2 Monitoreo y revisión de los servicios de terceros	11.1.1 Políticas de control de acceso
DS5.4 Gestión de cuentas de usuario DS5.3 Gestión de identidad	11.2.1 Registro de usuarios 11.2.2 Gestión de privilegios 11.2.4 Revisión de derechos de acceso de usuarios 11.2.3 Gestión de contraseñas de usuarios 11.3.1 Uso de contraseñas 11.5.1 Procedimientos seguros de inicio de sesión 11.6.1 Restricción de acceso a la información
DS5.9 Prevención, detección y corrección de software malicioso DS5.11 Intercambio de datos sensitivos DS9.2 Identificación y mantenimiento de elementos de la configuración	11.4.2 Autenticación de usuario para conexiones externas 11.4.3 Identificación de equipos en redes

4.- METODOLOGÍA DE DESARROLLO DE SISTEMAS Y CONTROL DE CAMBIOS

OBJETIVOS DE CONTROL APLICABLES	
COBIT	ISO/IEC 27002
AI2.1 Diseño a alto nivel	
AI2.2 Diseño detallado	
AI2.7 Desarrollo de software aplicativo	10.1.4 Separación de los entornos de desarrollo, pruebas y producción
AI2.9 Gestión de los requisitos de las aplicaciones	
AI2.10 Mantenimiento del software aplicativo	
AI2.8 Aseguramiento de la calidad del software	
AI7.2 Plan de pruebas	
AI7.3 Plan de implementación	
AI7.4 Ambiente de prueba	
AI7.5 Conversión de datos y sistemas	
AI7.6 Pruebas de cambios	
AI7.7 Pruebas de aceptación final	10.3.2 Aceptación del sistema
AI7.8 Promoción a producción	
AI7.9 Revisión posterior a la implementación	

AI6.1 Estándares y procedimientos para cambios	
AI6.2 Evaluación de impacto, priorización y autorización	10.1.2 Gestión de cambios 12.5.1 Procedimientos de control de cambios 12.5.3 Restricciones en los cambios a los paquetes de software
AI6.4 Seguimiento y reporte de estado de los cambios	
AI6.5 Cierre y documentación del cambio	
AI6.3 Cambios de emergencia	

5.- PROCEDIMIENTOS DE OPERACIONES

OBJETIVOS DE CONTROL APLICABLES	
COBIT	ISO/IEC 27002
AI4 Facilitar la operación y el uso DS13 Gestionar las operaciones	10.1.1 Procedimientos operativos documentados
AI7 Instalar y acreditar soluciones y cambios	10.1.4 Separación de los entornos de desarrollo, pruebas y producción
DS1 Definir y gestionar los niveles de servicio DS2 Gestionar los servicios de terceros	10.2.1 Entrega de servicios
DS2 Gestionar los servicios de terceros	10.2.2 Monitoreo y revisión de los servicios de terceros 10.2.3 Gestión de cambios a los servicios de terceros
	10.3.1 Gestión de la Capacidad
DS11 Gestionar datos	10.5.1 Respaldo de la información 10.7.2 Eliminación de medios de almacenamiento
ME1 Monitorear y evaluar el desempeño de TI	10.10.2 Monitoreo del uso de los sistemas
DS5 Garantizar la seguridad de los sistemas	10.10.4 Logs de administrador y de operador 10.10.5 Logs de errores

6.- PROGRAMACIÓN DE SISTEMAS Y SOPORTE TÉCNICO

OBJETIVOS DE CONTROL APLICABLES	
COBIT	ISO/IEC 27002
DS1.3 Acuerdos de niveles de servicio	10.2.1 Entrega de servicios
DS8.1 Mesa de servicios	
DS8.2 Registro de consultas de clientes	
DS10.3 Cierre de problemas	

7.- PROCEDIMIENTOS DE ASEGURAMIENTO DE CALIDAD

OBJETIVOS DE CONTROL APLICABLES	
COBIT	
PO4.7 Responsabilidades para el aseguramiento de la calidad de TI (QA)	ISO/IEC 27002
PO8.1 Sistema de administración de calidad	
PO8.2 Estándares y prácticas de calidad	
PO8.5 Mejora continua	
PO8.6 Medición, monitoreo y revisión de la calidad	

8.- CONTROLES DE ACCESO FÍSICO

OBJETIVOS DE CONTROL APLICABLES	
COBIT	ISO/IEC 27002
DS12.1 Selección y diseño del centro de datos DS12.2 Medidas de seguridad física	9.1.1 Perímetro de seguridad física
DS12.3 Acceso físico	9.1.2 Controles físicos de ingreso
DS12.4 Protección contra factores ambientales	9.1.4 Protección contra amenazas externas y ambientales
PO4.14 Políticas y procedimientos para personal contratado PO6.2 Riesgo corporativo y marco de referencia para el control interno de TI AI3.3 Mantenimiento de la infraestructura	9.1.6 Áreas de acceso público, despacho y recepción
DS5.7 Protección de la tecnología de seguridad	9.2.1 Ubicación y protección de los equipos 9.2.3 Seguridad del cableado
AI3.3 Mantenimiento de la infraestructura DS12.5 Gestión de instalaciones físicas DS13.5 Mantenimiento preventivo del hardware	9.2.4 Mantenimiento de equipos
DS11.4 Desechar	9.2.6 Eliminación o reutilización segura de equipos

9.- PLANIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD DEL NEGOCIO Y RECUPERACIÓN DE DESASTRES

OBJETIVOS DE CONTROL APLICABLES	
COBIT	ISO/IEC 27002
DS4.1 Marco de trabajo de continuidad de TI	6.1.6 Relación con las autoridades 6.1.7 Relación con grupos de interés especial 14.1.1 Incluir la seguridad de información en el proceso de gestión de continuidad del negocio 14.1.4 Marco de planificación de continuidad del negocio
DS4.2 Planes de continuidad de TI	14.1.3 Desarrollar e implementar planes de continuidad que incluyan la seguridad de la información
DS4.4 Mantenimiento del plan de continuidad de TI	14.1.2 Continuidad del negocio y evaluación de riesgos
DS4.5 Pruebas del plan de continuidad de TI	14.1.5 Pruebas, mantenimiento y reevaluación de los planes de continuidad del negocio
DS4.6 Entrenamiento en el plan de continuidad de TI	
DS4.7 Distribución del plan de continuidad de TI	
DS4.8 Recuperación y reanudación de servicios TI	14.1.3 Mantener o restaurar operaciones para asegurar la disponibilidad de la información
DS4.9 Almacenamiento externo de respaldos	10.5.1 Respaldo de la información
DS4.10 Revisión post-reanudación	14.1.5 Pruebas, mantenimiento y reevaluación de los planes de continuidad del negocio

10.- REDES Y COMUNICACIONES

OBJETIVOS DE CONTROL APLICABLES	
COBIT	ISO/IEC 27002
	11.4.1 Políticas de uso de los servicios de red
DS9.2 Identificación y mantenimiento de elementos de la configuración	
	11.4.3 identificación de equipos en redes 11.4.4 Protección de puertos de configuración y diagnóstico remoto 11.4.5 Segregación en redes 11.4.6 Control de conexiones en la red 11.4.7 Control de enrutamiento en la red
DS5 Garantizar la seguridad de los sistemas	10.6.1 Controles de red 10.6.2 Seguridad de los servicios de red

11.- ADMINISTRACIÓN DE LA BASE DE DATOS

OBJETIVOS DE CONTROL APLICABLES	
COBIT	ISO/IEC 27002
PO2.1 Modelo de arquitectura de información empresarial	
PO2.2 Diccionario de datos empresarial y reglas de sintaxis de datos	
PO4.9 Propiedad de los datos y sistemas	7.1.2 Propiedad de los activos de información

12.- PROTECCIÓN Y MECANISMO DE DETECCIÓN CONTRA ATAQUES INTERNOS Y EXTERNOS

OBJETIVOS DE CONTROL APLICABLES	
COBIT	ISO/IEC 27002
DS5 Garantizar la seguridad de los sistemas DS9.2 Identificación y mantenimiento de elementos de la configuración	12.6.1 Control de vulnerabilidades técnicas
DS5.6 Definición de incidente de seguridad	13.1.1 Reporte eventos de seguridad de información
PO9.3 Identificación de eventos	13.1.2 Reporte de debilidades de seguridad de información
	13.2.1 Responsabilidades y procedimientos
AI2.3 Control y auditabilidad de las aplicaciones	13.2.2 Aprendiendo de los incidentes de seguridad de información
DS8.3 Escalamiento de incidentes DS8.4 Cierre de incidentes	13.2.3 Recolección de evidencia

FASE II. EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

La segunda fase de la auditoría comprende un análisis del sistema de control interno de la organización, con el objetivo de planificar y realizar las pruebas de cumplimiento y sustantivas que evaluarán si los controles operan de forma adecuada y cumplen con resguardar el cumplimiento de los objetivos y requisitos del negocio.

EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

En esta etapa los auditores deben evaluar el sistema de control interno existente en los procesos de negocio y sistemas de información objeto de la auditoría, como base para determinar la naturaleza y extensión de las pruebas de auditoría que se requieran.



La segunda fase de la auditoría comprende un análisis del sistema de control interno de la organización, con el objetivo de planificar y realizar las pruebas de cumplimiento y sustantivas que evaluarán si los controles operan de forma adecuada y cumplen con resguardar el cumplimiento de los objetivos y requisitos del negocio.

Evaluar el sistema de control interno significa: “determinar si los controles establecidos en los procesos de negocio y los sistemas de información, ofrecen la protección apropiada para reducir los riesgos a niveles aceptables para la organización”.

El propósito de la evaluación de control interno, es determinar si es suficiente y efectiva para proteger a la organización, contra los riesgos que podrían afectarla en los procesos de negocio y sistemas de información que se están auditando. Esto es, evaluar la confiabilidad de los controles utilizados para prevenir o detectar y corregir las causas de los riesgos y minimizar el impacto que estos tendrían en caso de llegar a materializarse.

La evaluación del sistema de control interno produce resultados intermedios, de valor importante para las etapas restantes del proceso de auditoría, estos son:

- 1) El auditor fundamenta su opinión sobre la confiabilidad que ofrecen los controles utilizados, para reducir la probabilidad de ocurrencia o el impacto de los riesgos. Los resultados de esta evaluación sirven al auditor como base para determinar la naturaleza y extensión de las pruebas de auditoría que se consideren necesarias y apropiadas a las circunstancias.
- 2) El auditor identifica y soporta debilidades y oportunidades de mejoramiento (observaciones de auditoría) en la estructura de los controles. Estas observaciones son insumos para el informe de auditoría.
- 3) El auditor identifica los controles que deberán verificarse en la etapa de ejecución de pruebas de auditoría, para determinar que realmente existen, están operando y son entendidos por las personas encargadas de ejecutarlos (pruebas de cumplimiento).
- 4) El auditor identifica los datos críticos y actividades sobre las cuales es necesario aplicar pruebas para verificar la exactitud y confiabilidad de los cálculos y de la información que producen los sistemas de información para apoyar el desarrollo de las operaciones del negocio (pruebas sustantivas).

- 5) El auditor documenta las observaciones de auditoría para los procesos de negocio y los sistemas de información que los soportan. Ésta presenta las debilidades y deficiencias de control interno y seguridad identificadas en la evaluación de controles.

LEVANTAMIENTO DE CONTROLES POR PROCESOS DE NEGOCIO Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN

El propósito de esta actividad es identificar y documentar los controles existentes por cada proceso de negocio y sistemas de información. Los soportes de este levantamiento de controles, generalmente son flujogramas o la descripción narrativa de las actividades que se desarrollan en cada proceso.

CRITERIOS PARA EVALUAR LA PROTECCIÓN QUE OFRECEN LOS CONTROLES

Para que los controles existentes ofrezcan el nivel de protección apropiado, deben satisfacer al menos dos de los tres criterios que se mencionan a continuación:

- Que exista la mezcla de los tres tipos de controles. Es decir, que la causa de riesgo tenga al menos un control de cada tipo (preventivo, detectivo y correctivo). El incumplimiento de este criterio significa que los controles existentes para la causa de

riesgo o amenaza contra la seguridad, no cumplen el principio de las tres barreras o anillos de seguridad recomendado por los expertos.

-
- Que la calificación promedio de los controles, según su clase, sea mayor o igual a 3.5. Las calificaciones para cada clase de control son:
 - 5.0: Para controles automáticos no discrecionales.
 - 4.0: Para controles automáticos y discrecionales.
 - 3.0: Para controles manuales.

El incumplimiento de este criterio significa que la mayoría de los controles existentes no están automatizados y por consiguiente, la confiabilidad de los controles depende significativamente de las personas que los ejecutan y supervisan.

- Que la relación costo/beneficio sea razonable. Es decir, que el costo de los controles sea menor que el valor de las pérdidas que originaría la ocurrencia de la causa del riesgo. Los controles, para que sean apropiados, siempre deben ser menos costosos que el riesgo para el cual se establecen.

Para estimar la razonabilidad de los costos de los controles, el auditor debe tener en cuenta lo siguiente:

- Costo de adquisición del control.
- Costo de instalación del control.

- Costo de operación del control.
- Costo de mantenimiento del control.

El incumplimiento de este criterio significa que la inversión en controles y seguridad está por encima del valor de las pérdidas que se pretende reducir con los controles. En este caso los costos, de los controles exceden los beneficios que podrían obtenerse.

En forma cualitativa, se evalúa la efectividad de los controles existentes utilizando dos rangos de valoración: satisfactoria o insatisfactoria.

EVALUAR LA SATISFACCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE CONTROL

Al terminar el levantamiento de los controles de los procesos de negocios y sistemas de información que los soportan, se procede a evaluar la satisfacción de los objetivos de control identificados en la etapa anterior. Para este fin es necesario ejecutar las siguientes actividades:

- 1) Consultar la lista de los controles levantados indicando sus atributos (tipo y clase).
- 2) Distribuir los controles existentes entre los objetivos de control COBIT e ISO 27002. Para este fin el auditor aplica su experiencia y criterio profesional para determinar la aplicabilidad de los controles a cada objetivo de control. Esto requiere del análisis cuidadoso del auditor.

- 3) Evaluar el grado de satisfacción que ofrecen los controles asignados a cada objetivo de control.
- 4) Resumir la evaluación de satisfacción de los objetivos de control.

OBSERVACIONES DE CONTROL INTERNO

Las observaciones de auditoría en la evaluación de control interno, se refieren a desviaciones que se presentan respecto a los estándares de seguridad y control o a las normas internas de la organización. En la práctica, se refieren a debilidades o deficiencias que se detectan cuando los controles no satisfacen los criterios de evaluación antes mencionados.

Para los controles evaluados con efectividad inapropiada se generan una o más observaciones de auditoría. Las observaciones de auditoría se registran y posteriormente se analizan y se desarrollan como se especifica a continuación.

Primero, se describe la observación o desviación identificada respecto a los objetivos y estándares que identificó el auditor.

Luego, se presenta el estándar de comparación que no se cumple y que debería aplicarse para evitar o resolver el problema.

Posteriormente, se describe el impacto o perjuicios a que se expone la

organización como consecuencia de la deficiencia o debilidad de control identificada.

DEFINICIÓN Y DISEÑO DE LAS PRUEBAS DE AUDITORÍA

El objetivo de esta etapa es definir y diseñar los procedimientos de auditoría para obtener evidencia válida y suficiente de la operación de los controles existentes (pruebas de cumplimiento) y de la integridad de la información (pruebas sustantivas). Las pruebas pueden ser realizadas con procedimientos manuales o asistidas por computadora.

Estas pruebas se aplican sólo a los controles que en la evaluación de control interno presentaron un nivel de protección apropiado. El auditor debe verificar que:

- Los controles identificados y evaluados en la etapa anterior están operando como se previó. Estas se denominan pruebas de cumplimiento.
- La información manejada, procesada o producida por el proceso de negocio o sistema de información, es exacta y confiable, es decir, refleja la realidad. Estas son las pruebas sustantivas.

De la ejecución de esta etapa se obtienen los siguientes productos:

- **Para pruebas de cumplimiento:** Por cada técnica de comprobación

a emplear, un documento con las especificaciones de diseño de cada prueba, indicando los controles a probar, el procedimiento y los recursos requeridos para ejecutar la prueba.

- **Para pruebas sustantivas:** Por cada técnica de comprobación a utilizar, un documento con las especificaciones de diseño de cada prueba, indicando los datos a verificar, el procedimiento y los recursos requeridos para ejecutar la prueba.

IDENTIFICACIÓN DE CONTROLES CLAVES QUE SERÁN VERIFICADOS

Las pruebas de cumplimiento y sustantivas no se aplican para todos los controles existentes, identificados y evaluados satisfactoriamente en la etapa anterior. Por razones de efectividad y eficiencia, es suficiente con probar solamente una muestra de controles seleccionados cuidadosamente, aplicando criterios que consulten su importancia para asegurar calidad, seguridad, cumplimiento con aspectos legales y confiabilidad de los procesos de negocio y sistemas de información sujetos a auditoría. Tales controles se denominarán claves.

Un control clave se define como el control que es vital o de la mayor importancia para asegurar el correcto funcionamiento de los procesos, sistemas y las actividades del negocio sujetas a auditoría.



Los controles claves son aquellos que, a juicio del auditor, son indispensables para evitar o detectar y corregir el efecto o la probabilidad de ocurrencia de las causas de riesgo que generan riesgo alto. También, pueden considerarse claves aquellos controles que con mayor frecuencia actúan sobre varias causas de riesgo, es decir, tienen efecto múltiple. Se asume que entre mayor frecuencia tenga un control, mayor será su importancia y por consiguiente podrá ser considerado clave.

Otro criterio que podría emplear el auditor para seleccionar los controles clave es la clase de control. Por ejemplo, podría decidir seleccionar una muestra de controles automatizados y otra muestra de controles manuales.

AGRUPAMIENTO DE CONTROLES POR TÉCNICA DE COMPROBACIÓN

Este método consiste en asignar individualmente las técnicas de comprobación a cada uno de los controles y posteriormente agruparlos bajo el nombre de ésta. Los pasos a seguir para definir las pruebas de cumplimiento utilizando el método de agrupamiento de controles por técnica de comprobación son:

- Asignar la técnica de comprobación para cada control.
- Agrupar los controles a verificar por técnica de comprobación.
- Definir el alcance de las pruebas de cumplimiento.

- Diseñar las pruebas de cumplimiento (diseño detallado) a ejecutar.
- Planificar la ejecución de las pruebas de cumplimiento.
- Ejecutar el plan de pruebas de cumplimiento.

La aplicabilidad de cada técnica de comprobación depende de la naturaleza del control, por lo que el auditor debe analizar sus características y optar por la técnica que a su criterio permita la correcta ejecución y comprobación de las pruebas a realizar. En la siguiente etapa de la auditoría se detallan las técnicas y procedimientos de mayor aceptación para realizar las pruebas de cumplimiento y sustantivas en ambientes informáticos.

DEFINICIÓN Y DISEÑO DE PRUEBAS DE CUMPLIMIENTO

Las pruebas de cumplimiento tienen como objetivo comprobar (obtener evidencia) que los controles establecidos están implantados y que las personas encargadas de las operaciones los entienden, ejecutan y supervisan (monitorean) continuamente. Estas pruebas también son necesarias para evaluar si los procedimientos empleados satisfacen las políticas y procedimientos de la organización.

Para efectuar las pruebas de cumplimiento se utiliza una lista de comprobación de controles claves ordenados por técnica de comproba-

ción para los procesos de negocio y sistemas de información auditados.

Este método de diseñar pruebas de cumplimiento consiste en asignar individualmente las técnicas de comprobación a cada uno de los controles claves y, posteriormente, agrupar bajo el nombre de cada técnica a todos los controles que serán verificados con ella. Entonces, se está en capacidad de planear detalladamente el uso de cada técnica de prueba considerando todos los controles que serán verificados con ella.

Los pasos a seguir para definir las pruebas utilizando este método se explican a continuación:

A) ASIGNAR TÉCNICAS DE VERIFICACIÓN PARA CADA CONTROL CLAVE

En este primer paso se agrupan los controles claves que serán verificados y se escogen las técnicas de prueba a emplear. Una misma técnica puede ser asignada a diferentes controles.

B) AGRUPAR LOS CONTROLES CLAVE A VERIFICAR POR TÉCNICA DE COMPROBACIÓN ASIGNADA

Realizar el agrupamiento de controles que utilicen la misma técnica de comprobación. Al agrupar globalmente los controles por técnica de comprobación se debe tener presente que una misma técnica puede ser utilizada para

verificar controles de distintos procesos de negocio o sistemas de información.

C) DEFINIR EL ALCANCE DE LAS PRUEBAS POR TÉCNICA DE COMPROBACIÓN

El alcance de cada técnica de comprobación se puede definir globalmente para todo el proceso de negocio y sistema de información que lo soporta, el que incluye los siguientes aspectos a considerar:

- Los controles a probar con la técnica de comprobación.
- Los criterios de la información de negocio impactados por los controles a probar.
- Los recursos de tecnología que son impactados por los controles a probar.

D) DISEÑO DETALLADO DE LAS PRUEBAS DE AUDITORÍA A EJECUTAR

El diseño detallado implica determinar los recursos necesarios (infraestructura, datos y personal), el procedimiento a emplear y los responsables de ejecutarlos.

E) PLANIFICAR LA EJECUCIÓN DE LAS PRUEBAS

El objetivo de este paso es planificar y coordinar con el personal de sistemas y de las áreas de negocio la ejecución de las pruebas de auditoría (manual y asistida por computador) en el lugar de trabajo.

Como factor crítico de éxito de las pruebas de auditoría, es necesario programar su ejecución considerando la disponibilidad de los recursos necesarios para aplicarlas, el sitio de ejecución, los auditores asignados para ejecutarlas y la periodicidad de ejecución.

Para este fin se elabora un cronograma de pruebas, considerando las fechas que sean más oportunas, especialmente cuando para su ejecución se requieran equipos de procesamiento que no son administrados por la auditoría y la colaboración del personal de sistemas.

DEFINICIÓN Y DISEÑO DE LAS PRUEBAS SUSTANTIVAS

Las pruebas sustantivas tienen como objetivo verificar (obtener evidencia) la integridad de la información y se aplican sobre datos críticos que representan saldos de activos o de pasivos o, gastos importantes en las operaciones del negocio objeto de la auditoría.

Esta información comúnmente reside en bases de datos y, son producto de cálculos efectuados por el sistema de información que soporta la operación del negocio.

El objetivo de esta actividad es asignar individualmente las técnicas de prueba a cada uno de los datos claves que serán verificados, sólo

entonces se está en capacidad de planear detalladamente el uso de cada técnica de prueba.

Los pasos a seguir por el auditor son:

A) AGRUPAR LOS DATOS CLAVE A VERIFICAR POR TÉCNICA DE COMPROBACIÓN ASIGNADA

Se confecciona una lista con los datos clave para cada una de las técnicas a utilizar. En este caso, debe considerarse que una misma técnica puede ser utilizada para verificar varios datos claves.

B) DEFINIR EL ALCANCE DE LAS PRUEBAS POR CADA TÉCNICA DE COMPROBACIÓN

El alcance de cada técnica de comprobación se define de la siguiente forma:

- Datos claves a probar con la técnica de comprobación.
- Los criterios de la información de negocios afectados por los datos a probar.
- Los recursos de tecnología que son impactados por los controles a probar.

C) DISEÑAR LAS PRUEBAS DE AUDITORÍA A EJECUTAR CON CADA TÉCNICA DE COMPROBACIÓN

El diseño detallado implica determinar los recursos necesarios (infraestructura, datos y personal),

los objetivos y el procedimiento de análisis a emplear.

d) PLANIFICAR LA EJECUCIÓN DE LAS PRUEBAS SUSTANTIVAS

El objetivo de este paso es planear y coordinar la ejecución de las pruebas de auditoría con el personal de sistemas y del área de negocio en el lugar de trabajo (manuales y asistidas por computador).

Como factor crítico de éxito de las pruebas de auditoría, es necesario programar su ejecución considerando la disponibilidad de los recursos necesarios para aplicarlas, el sitio de ejecución y su periodicidad.

Para este fin, se elabora un plan de pruebas, considerando las fechas que sean más oportunas, especialmente cuando para su ejecución se requiera de los equipos de procesamiento, que no son administrados por la auditoría y la colaboración del personal de sistemas.

Cuando se requiere desarrollar aplicaciones computacionales para realizar las pruebas sustantivas, las actividades correspondientes y el tiempo deben incluirse en este plan.

EJECUCIÓN DE LAS PRUEBAS DE AUDITORÍA

La siguiente etapa del proceso de auditoría consiste en ejecutar el plan

de pruebas de auditoría especificado en la etapa anterior. Estas pruebas pueden ser asistidas por computador o completamente manuales. Por cada prueba que se ejecute deben adjuntarse los soportes correspondientes. Estos consisten en documentos, archivos, programas de computador y cualquier otra evidencia que compruebe la ejecución de la prueba y muestre los resultados obtenidos.

Como resultado de las pruebas de auditoría ejecutadas se obtienen, entre otros los siguientes soportes:

- Lista de comprobación de controles revisados por el auditor.
- Documentación sobre los procedimientos y controles establecidos en los procesos de negocio o sistemas de información sujetos a auditoría.
- Muestras de documentos, listados y cualquier otro material de evidencia relacionado con deficiencias, debilidades o irregularidades identificadas por la auditoría.
- Archivos de datos utilizados por el auditor en las pruebas de auditoría asistidas por computador.
- Documentos con la preparación de las entrevistas y con las notas tomadas por el auditor durante su realización.
- Documentación de los programas o scripts desarrollados por el auditor para realizar las pruebas asistidas por computador.

TÉCNICAS y HERRAMIENTAS DE AUDITORÍA

Los auditores pueden utilizar diferentes métodos para revisar los controles de las aplicaciones en funcionamiento y las operaciones en el centro de servicios informáticos.

A continuación se describe en qué consiste cada técnica o herramienta.

A) TÉCNICAS PARA PROBAR LOS CONTROLES EN LOS SISTEMAS

- Método de los datos de prueba.
- Evaluación del sistema de caso base.
- Operación paralela.
- Simulación paralela.

B) TÉCNICAS PARA ANALIZAR SISTEMAS

- Snapshot.
- Mapping y tracing manuales.
- Mapping y tracing asistidos por el computador.
- Flujogramas de control (control flowcharting).

C) TÉCNICAS PARA VERIFICAR DATOS

- Software multipropósito para auditoría.
- Software de auditoría para terminales.
- Programas de auditoría de propósito especial.

D) TÉCNICAS PARA SELECCIONAR y MONITOREAR TRANSACCIONES

- Selección de transacciones de entrada.
- Módulos de auditoría integrados en los sistemas de información.
- Registros extendidos.

TÉCNICAS PARA PROBAR LOS CONTROLES EN LOS SISTEMAS

Se utilizan para probar cálculos, programas o aplicaciones completas con el propósito de evaluar los controles, verificar la exactitud del procesamiento y el cumplimiento con los procedimientos de procesamiento establecidos.

Tales técnicas son usadas para dos propósitos: evaluar los sistemas de aplicación y probar el cumplimiento.

A) MÉTODO DE DATOS DE PRUEBA

Este procedimiento ejecuta programas de aplicación de computador utilizando archivos de datos de prueba, y verifica la exactitud del procesamiento comparando los resultados del procesamiento de los datos de prueba con los resultados predeterminados para la prueba.

Los auditores usan esta técnica para probar la lógica del procesamiento seleccionado, las rutinas de cálculos y las características de control dentro de los sistemas de información.

Los datos de prueba son transacciones simuladas que incluyen idealmente todo tipo de condiciones posibles, incluyendo aquellas que el sistema es incapaz de manejar, debido a la carencia de controles apropiados. Quiere decir esto, que la lista de transacciones simuladas debería probar condiciones tanto válidas como inválidas. Los datos de prueba deben ser procesados con los programas regulares del sistema.

1) PROPÓSITO DE LOS DATOS DE PRUEBA

El auditor no puede ver físicamente las operaciones y los controles dentro de la caja negra (sistema de información) pero puede ver un listado de los resultados de la prueba donde por ejemplo, algunas transacciones que deberían ser rechazadas no lo fueron o donde condiciones de desbordamiento causaron errores, o transacciones fuera de límite fueron procesadas como si fueran correctas (ejemplo transacciones de clientes que exceden el límite de crédito).

El auditor también puede determinar si la caja negra está procesando apropiadamente las transacciones válidas. El uso de los datos de prueba abre ventanas en la caja negra, porque las transacciones simuladas se procesan en el sistema de computador y generan resultados que son comparados por el auditor con resultados esperados, comparados manualmente con anterioridad.

Es decir, antes de ejecutar los datos de prueba, el auditor calcula los resultados que debería obtener y luego los compara con los obtenidos en la prueba.

2) ¿CÓMO PREPARAR LOS DATOS DE PRUEBA?

Generalmente, los datos de prueba se aplican de la siguiente manera:

- Se debe revisar todo el sistema de controles.
- Sobre la base de esta revisión se diseñan las transacciones para probar aspectos seleccionados del sistema o el sistema completo.
- Los datos de prueba se transcriben a los formatos de entrada al sistema.
- Los datos se convierten (graban) a medios utilizables por el computador. El auditor debe verificar la conversión mediante rutinas de balanceo o en los listados de validación que se produzcan. Además, debe guardar el medio magnético que contiene la información hasta cuando realice la prueba.
- Los datos deben procesarse con los programas de la aplicación que están vigentes. El auditor debería estar presente durante el proceso de los datos para asegurar que:
 - No se introduzca información adicional.
 - Se utilizan los procedimientos de operación de máquina estándar.

- No ocurra alguna irregularidad cuando se efectúa la prueba.
 - Todos los documentos impresos que se produzca serán retenidas por el auditor.
- Los resultados obtenidos en el punto cinco se deben comparar con los resultados predeterminados.

3) CONTROLES DE AUDITORÍA SOBRE LOS SISTEMAS EN PRODUCCIÓN

El principal objetivo del uso de datos de prueba es verificar la operación de los sistemas de información de los clientes para ver si operan como se piensa (desea).

El auditor debe asegurarse que el programa que se está probando es el mismo que está actualmente en producción. No existe una forma segura de garantizar esta situación pero hay muchas cosas que puede hacer el auditor para sentirse más seguro de estar probando el sistema real.

4) APLICACIONES DE LOS DATOS DE PRUEBA

El auditor debe tener el diseño de los registros de transacciones para preparar sus transacciones de prueba. Este diseño debe contener el nombre de cada campo, el tamaño y el tipo (numérico o alfanumérico). El auditor incluye sus propios datos en los campos apropiados para producir resultados predeterminados. Si los

resultados de las pruebas no están de acuerdo a los resultados esperados se debe hacer una investigación más profunda para determinar la razón para las variaciones.

Los siguientes son algunos elementos que normalmente deberían ser incluidos en la aplicación de datos de prueba:

- Verificar si se producen totales de control y se devuelven a la mesa de control.
- Tratar de procesar una transacción sensitiva sin la debida autorización y observar si el sistema la rechaza (por ejemplo, cambiar el límite de crédito).
- Hacer chequeos numéricos, alfabéticos y de caracteres especiales.
- Entrar a un campo con signo negativo y observar si se procesa realmente con este signo.
- En algunos sistemas sin controles apropiados, el signo negativo se convierte a positivo.
- Hacer comprobaciones de validez. Por ejemplo, entrar un código inválido o un departamento con número equivocado.
- Hacer pruebas de razonabilidad y de límite.
- Cuando las transacciones deben estar ordenadas por número de secuencia, entrar transacciones en desorden.
- Incluir un número de cuenta dígito de chequeo predeterminado y ver si se procesa normalmente.

- Incluir diversos campos de datos incompletos o inexistentes.
- Insertar caracteres en campos que causen condiciones de desbordamiento.
- Tratar de leer o escribir un archivo equivocado.

Los archivos que se van a probar, deben ser copiados como archivos especiales de trabajo con el fin de permitir todo tipo de pruebas.

5) VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS DATOS DE PRUEBA

VENTAJAS:

- Su uso puede limitarse a funciones específicas del programa, minimizando el alcance de la prueba y su complejidad.
- Es una buena herramienta de aprendizaje para los auditores porque su uso requiere mínimos conocimientos de informática.
- No se requiere que el auditor tenga grandes conocimientos técnicos.
- Tiene buena aplicación donde son pocas las variaciones y combinaciones de transacciones.
- Da una evaluación y verificación objetiva de los controles de programa y de otras operaciones que serían impracticables por otros medios.
- Los datos de prueba se podrían correr sorpresivamente para descubrir la posible modificación de programas sin autorización e in-

crementar la efectividad de otras pruebas realizadas.

DESVENTAJAS:

- Se requiere bastante cantidad de tiempo y esfuerzo para preparar y mantener un lote de datos de prueba representativo. Cualquier cambio en programas, diseño de registros y sistema implican cambiar los datos de prueba.
- En algunos casos el auditor puede no probar el sistema que realmente está en producción.
- En un sistema complejo con gran variedad de transacciones es difícil anticipar todas las condiciones significativas y las variables que deberían probarse.
- El auditor debe estar bastante relacionado con la lógica de programación que está probando.
- La prueba en si misma no detecta todos los errores. Cuando los programas son muy complejos, pueden existir infinidad de rutas y es muy difícil seguir las todas.
- Hay una probabilidad muy alta de que los datos de prueba no detecten manipulaciones inadecuadas de una cuenta o cantidad específica.

6) SUGERENCIAS PARA DESARROLLAR DATOS DE PRUEBA

PARA ARCHIVOS MAESTROS:

- Duplicar registros.



- Proceso de registros fuera de secuencia.
- Montar e intentar procesar archivos equivocados.

PARA REGISTROS NUEVOS:

- Crear un registro nuevo antes del primer registro existente en el maestro.
- Crear un registro nuevo después del último registro existente en el maestro.
- Crear tres o cuatro registros nuevos con llaves consecutivas dentro de registros que no existen.
- Crear un registro para una división inexistente, un departamento, una planta, un elemento de inventario, empleado, cliente y así sucesivamente.
- Crear dos o más registros de cabecera, uno inmediatamente después del otro.
- Crear un registro nuevo con llave cero.
- Crear un registro nuevo con llaves nuevas.
- Crear un registro nuevo pero incompleto (por ejemplo sólo uno o dos campos de diez posibles).

PARA TRANSACCIONES:

- Crear transacciones para el primer registro del archivo.
- Crear transacciones para el último registro del archivo.
- Crear transacciones para otros registros diferentes al primero y último del archivo.

- Crear transacciones para un registro nuevo creado en la misma corrida.
- Crear transacciones para varios registros consecutivos.
- Crear varios tipos de transacciones para un mismo registro.
- Intentar crear transacciones para registros inexistentes que fueran menores en secuencia que el menor registro existente, mayores en secuencia que el último registro existente y entre registros existentes, así como para varios registros consecutivos no existentes.
- Crear transacciones de tal manera que los totales se hagan negativos y verificar el efecto en otros campos del registro.
- Crear cantidades demasiado grandes para crear desbordamiento. Examinar los resultados.
- Si se utiliza un registro de encabezado seguido por registros de detalle, crea registros detallados para el primer registro del archivo, el último registro, dos registros consecutivos, un registro no existente y varios registros inexistentes.

PARA REGISTROS BORRADOS E INACTIVOS:

- Eliminar el primer registro de cada archivo.
- Eliminar el último registro de cada archivo.
- Eliminar tres o cuatro registros consecutivos de cada archivo.

- Intentar acceder un registro inexistente.
- Codificar un registro como inactivo e intentar grabar datos al mismo registro en la misma corrida.
- Volver activo un registro inactivo y crearle transacciones en la misma corrida.

PARA FECHAS:

- Asegurarse que todos los campos de datos de fechas se han actualizado correctamente.
- Crear fechas con meses 00 y 13, días 0 y 32 y un año inválido.
- Crear fechas que estén fuera de los intervalos de actualización. Ejemplo en un período mensual, hacer intervalo de más de 30 días.
- Hacer dos corridas de actualización con la misma fecha.

PARA PRUEBAS DE LÓGICA Y PROCESO:

- Verificar todos los cálculos que proceden promedios o porcentajes con pequeños medianos y grandes valores.
- Crear una condición para todas las rutinas de división con cero como denominador.
- Crear datos de prueba para valores menores que el mínimo y mayores que el máximo permitidos.
- Crear datos para todas las excepciones y errores.
- Crear datos que incluyan excepciones múltiples y errores en la misma transacción.

- Crear datos para los valores mínimos y máximos de cada campo.

PARA PROGRAMAS DE EDICIÓN, LOS DATOS DE PRUEBA PARA CAMPOS ALFABÉTICOS INCLUIRÁN:

- Campo completamente lleno.
- Campo completamente en blanco.
- Únicamente la primera posición.
- Primera posición en blanco.
- Mezcla de caracteres numéricos y alfabéticos.

DATOS DE PRUEBA PARA LOS CAMPOS DE CANTIDAD O VALOR QUE INCLUIRÁN:

- Campo lleno de nueves.
- Campo lleno de ceros.
- Campo lleno de blancos.
- Exacto el límite inferior, si lo hay.
- Exacto el límite superior, si lo hay.
- Una cantidad o valor típico entre los límites.
- Valor superior al límite, si lo hay (diferente de nueves).
- Valor inferior al límite, si lo hay (diferente de ceros).
- Valor con un signo errado (+ o -).
- Datos alfabéticos en cada campo.

PARA PROGRAMAS DE ACTUALIZACIÓN:

- Diseñar datos para crear varios registros maestros completos.
- Crear datos para cambiar un registro maestro inexistente.
- Diseñar datos para crear un registro con la misma llave de otro existente.



- Crear datos con un registro cuya llave sea cero.
- Crear datos con un registro cuya llave sea nueve.
- Crear uno o dos elementos para establecer un registro del archivo maestro nuevo pero incompleto.
- Diseñar datos para crear un nuevo registro en el archivo maestro y hacerle cambios posteriores en la misma corrida.
- Entrar datos de prueba con sólo ceros para probar la supresión de ceros no significativos en la impresión.
- Verificar todas las sumas y resultados de los cálculos.

b) EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CASO BASE

Este procedimiento ejecuta programas de sistemas de información, usando archivos de datos de prueba desarrollados como una parte de la prueba general del programa que verifica la exactitud del procesamiento, comparando los resultados del procesamiento con los resultados predefinidos para los datos de prueba.

Esta técnica usa datos de prueba desarrollados por auditores y usuarios de aplicaciones de computador, en cooperación con el personal del centro de datos, para proporcionar una prueba completa al sistema. El archivo de datos del caso base está destinado a verificar la correcta operación del sistema antes de su aceptación en producción, así como de verificar periódicamente la integridad del procesamiento después de su aceptación en producción.

Los archivos de prueba del sistema de caso base, por definición, son creados para proveer una prueba selectiva de todas las características y funciones dentro de un sistema de información.

Aunque esta técnica proporciona la ventaja de efectuar pruebas de cumpli-

PARA PROGRAMAS DE PROCESO:

- Entrar datos que produzcan resultados de cálculos con valores pequeños, medianos y muy grandes.
- Entrar datos que creen condiciones de división o multiplicación por cero.
- Entrar datos que originen desbalanceo del registro de control de lote. Examinar los resultados.
- Diseñar varias entradas contables ilógicas (ejemplo: crédito a gastos de depreciación y debido a cuentas por cobrar).
- Entrar datos que causen desbordamiento.

PARA PROGRAMAS DE INFORMES:

- Incluir datos de prueba con valores negativos para asegurar que se impriman los signos para cada campo, en cada línea de detalle y en las líneas de total.
- Crear datos con nueves en todo el campo para asegurar que se impriman y que no se ponen en otros.

miento y verificar el sistema completo, el esfuerzo requerido para mantener los archivos de datos después de su instalación inicial requiere de estrecha cooperación entre usuarios, auditores y el personal del centro de datos para la preparación de los datos de prueba y la validación de los resultados.

c) OPERACIÓN PARALELA

Este es un procedimiento para verificar la exactitud de sistemas de aplicación nuevos o revisados, mediante el procedimiento de datos y archivos en producción, usando tanto los procedimientos existentes como los nuevamente desarrollados, para luego comparar los resultados de ambos procesamientos e identificar diferencias no esperadas.

Este procedimiento es ampliamente utilizado por el personal del centro de datos para verificar sistemas nuevos o revisados, antes de remplazar los procedimientos existentes.

Tiene la ventaja de verificar los nuevos programas del sistema de información antes de discontinuar los existentes. Períodos extensos de operación paralela implican, como desventaja, los costos resultantes del procesamiento adicional.

d) SIMULACIÓN PARALELA

En este procedimiento, las transacciones y los archivos de producción

son procesados usando programas de computador que simulan la lógica de los programas de aplicación.

Las funciones de procesamiento seleccionadas pueden, entonces, ser verificadas mediante la comparación de los resultados simulados con los resultados del procesamiento de producción.

Esta técnica de prueba tiene la ventaja de verificar los procedimientos de procesamiento seleccionados, usando datos de producción, obviando así el tiempo consumido en la preparación de los datos de prueba.

Los auditores que usen esta técnica, sin embargo, deben preparar programas de computador que simulen las funciones de producción a ser verificadas. Programas de auditoría especialmente preparados o software generalizado de auditoría pueden ser usados para este propósito. El software generalizado de auditoría ha simplificado la preparación de programas de simulación paralela.

TÉCNICAS PARA ANALIZAR LOS SISTEMAS

En esta sección, se incluyen las técnicas y herramientas de auditoría usadas para evaluar la lógica de procesamiento y, los procedimientos internos en programas de aplicación y en programas del sistema. Estas técnicas se usan durante el desarrollo de los sistemas de aplicación así como durante las pruebas

de cumplimiento periódicos en la etapa post instalación. Estas técnicas son *snapshot*, *tracing*, *mapping* y *flowcharting* (flujogramas de control).

A) SNAPSHOT

Son instrucciones de programa o subrutinas que reconocen y registran el flujo de transacciones señaladas, durante todo el camino lógico seguido por tales transacciones dentro de los sistemas de información. Esta técnica es usada por los auditores para rastrear (localizar el paradero) transacciones específicas mediante programas de computador para conseguir evidencia, documentar el recorrido lógico, las condiciones de control y de las secuencias de procesamiento. La técnica tiene la ventaja de verificar el flujo lógico del programa y, consecuentemente, ayuda al auditor a entender los pasos de procesamiento dentro de programas de aplicación. Tiene la desventaja de requerir bastante conocimiento de sistemas y de programación por lo que con frecuencia consume bastante tiempo para el uso de los auditores.

b) TRACING Y MAPPING MANUAL

Estos procedimientos identifican el flujo de transacciones y sus controles de aplicación asociados, incluyendo la elaboración, aprobación y procesamiento de documentos fuente, así como el procesamiento de transacciones de entrada, procesamiento en

el computador, la distribución y uso de los informes.

El tracing y mapping manual pueden incluir el análisis de listados de programas de aplicación, para identificar y evaluar la lógica y las funciones de control de los programas de aplicación. Sin embargo, el énfasis es sobre la identificación y evaluación de los procedimientos manuales y de controles externos a los programas de aplicación.

Las técnicas de tracing y mapping ayudadas por computador se usan para analizar programas de aplicación, complementando los métodos manuales.

c) TRACING Y MAPPING ASISTIDO POR COMPUTADOR

Estas son subrutinas de programas de computador que identifican los segmentos y/o subrutinas de programa usadas en el procesamiento de transacciones de prueba. El tracing asistido con el computador proporciona evidencia documentaria de las instrucciones del programa utilizadas para procesar transacciones específicas.

Mapping es una técnica que proporciona evidencia de las secuencias de procesamiento usadas en la subrutina, más que a nivel de instrucción, en el programa de computador.

Estas técnicas y herramientas de auditoría son usadas para verificar la

lógica de procesamiento de las transacciones e identificar las porciones de programa no utilizadas.

Dos desventajas están asociadas con el uso de éstas por parte del auditor: se requiere un extenso conocimiento de programación de aplicaciones y, segunda, consume bastante tiempo e implican análisis detallado.

d) CONTROL FLOWCHARTING (FLUJOGRAMA DE CONTROL)

Este procedimiento usa técnicas de diagramación de programas de computador para identificar y presentar el recorrido lógico y los puntos de control dentro de los sistemas informáticos.

Símbolos y técnicas estándar de auditoría analítica, son usados para desarrollar diagramas de los sistemas de información. Esos esquemas proporcionan información con el objeto de analizar con los usuarios y el personal de informática los controles internos de los sistemas de información. Además, los flujogramas de control sirven como un excelente mecanismo para entrenar a nuevos auditores.

TÉCNICAS PARA VERIFICAR LOS DATOS

Estas técnicas son usadas posteriormente al procesamiento de la producción, para seleccionar datos de archivos basados en requerimientos lógicos o de muestreo estadístico; para totalizar y balancear archivos o

secciones lógicas de archivos, tales como divisiones organizacionales o clases de cuentas; para dividir archivos por valores de excepción; para ignorar datos o entradas duplicadas o para formatear informes para uso de auditoría.

A) SOFTWARE GENERAL DE AUDITORÍA (SGA)

El SGA accesa, extrae, manipula y presenta datos y resultados de pruebas en un formato apropiado para los objetivos de la auditoría. Tal archivo generador de software, generalmente es controlado por parámetros o instrucciones simplificadas que requieren un mínimo de conocimientos de informática. Tiene la ventaja de permitir al auditor manipular el procesamiento de datos de archivos maestros sin preparar programas especiales. Una desventaja asociada con esta técnica es que su evidencia se limita a los archivos de datos y en consecuencia no es utilizable (funcional) para pruebas de cumplimiento en los programas y para condiciones que no se reflejan en los archivos.

b) SOFTWARE DE AUDITORÍA PARA TERMINALES

Este software de propósito general accesa, extrae, manipula y despliega datos de bases de datos en línea, usando comandos de terminales remotas.

Esta técnica tiene la ventaja de permitir la investigación interactiva y rápi-



da, y de proporcionar acceso completo a los archivos de datos, permitiendo, periódicamente, examinar archivos sin excesiva preparación o procesamiento separado. Este es, sin embargo, utilizado únicamente en situaciones donde se utilizan bases de datos en línea.

c) PROGRAMAS DE AUDITORÍA DE PROPÓSITO ESPECIAL

Son especialmente desarrolladas para extraer y presentar datos de los archivos de un sistema de aplicación específico, generalmente en formato invariable.

Las desventajas asociadas con estos programas son su limitada aplicabilidad, inflexibilidad, costos de preparación y el alto nivel de expertos en programación de computador que es requerido. Debido a la naturaleza específica de cada programa de auditoría de propósito especial, no se profundiza más sobre esta herramienta.

TÉCNICAS PARA SELECCIONAR Y MONITOREAR TRANSACCIONES

Las técnicas y herramientas usadas para seleccionar y capturar datos de producción para su posterior verificación y auditoría manual son indicadas bajo esta clasificación. Se utilizan generalmente para supervisar actividades de producción y seleccionar muestras como parte de una continua actividad de auditoría dentro del proceso de producción normal.

Los criterios de selección son generalmente parámetros controlados por el auditor y usan pruebas de rango, técnicas de muestreo o condiciones de error para implicar la selección de registros para su posterior evaluación por parte del auditor. Tales técnicas se usan en pruebas de cumplimiento para monitorear el procesamiento de transacciones y seleccionar datos para su verificación.

Esta categoría incluye programas de selección de transacciones de entrada, los cuales son independientes de los programas del sistema de información, módulos de auditoría integrados en los sistemas de información y la técnica de registros extendidos.

A) SELECCIÓN DE TRANSACCIONES DE ENTRADA

Utiliza software de auditoría para separar y seleccionar transacciones que son entrada para sistemas de información, como parte del ciclo de procesamiento de producción regular.

Las capacidades de este software incluyen: monitoreo de niveles de actividad y razones de error por transacción, seleccionando sistemáticamente muestras de transacciones para su subsiguiente verificación manual y, la identificación y selección de condiciones de excepción especificadas por el auditor.

El software es controlado por parámetros y totalmente independiente de su

correspondiente software de aplicación en producción. Como resultado, éste es independientemente controlado por el auditor y puede ser instalado sin requerir modificaciones del software del sistema de aplicación. El costo de desarrollo y mantenimiento es la desventaja primaria asociada con esta técnica.

b) COLECCIÓN DE DATOS DE AUDITORÍA INTEGRADOS EN LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Este procedimiento usa software de auditoría para marcar y seleccionar transacciones de entrada y transacciones generadas dentro del sistema de aplicación durante el procesamiento de producción. Tales subrutinas de auditoría son integradas como huéspedes dentro de los sistemas de información.

Actividad de supervisión (monitoreo), muestreo y reportes de excepción son todos controlados por parámetros. El diseño y la implementación de tales módulos son altamente dependientes de la aplicación y generalmente son ejecutados como parte integral del proceso de desarrollo de aplicaciones. Con frecuencia este método es referido como SCARF (System Control Auditing Review File). Éste tiene la ventaja de proporcionar muestreo y producción estadística incluyendo transacciones, tanto de entrada como generadas internamente. La desventaja primaria es el alto costo de desarrollo y mantenimiento y la dificultad asociada con la independencia del auditor.

c) REGISTROS EXTENDIDOS

Esta técnica selecciona, por medio de uno o más programas creados especialmente, todos los datos significativos que han afectado el procesamiento de una transacción individual. Esto incluye la acumulación, dentro de un único registro, de los resultados del procesamiento sobre el mismo período de tiempo requerido para el procesamiento completo de la transacción. El registro extendido incluye datos de todos los sistemas de aplicación de computador que contribuyeron al procesamiento de una transacción. Tales registros extendidos, son compilados dentro de archivos que proporcionan una fuente convenientemente accesible para los datos de las transacciones. Este tiene la desventaja del incremento de los requerimientos y costos de almacenamiento de datos y los costos adicionales de desarrollo del sistema.

ANÁLISIS DEL RESULTADO DE LAS PRUEBAS DE AUDITORÍA

El objetivo de esta etapa es analizar y evaluar los resultados de las pruebas de cumplimiento y sustantivas, efectuadas en la etapa anterior, con el propósito de obtener conclusiones de la auditoría sobre el funcionamiento de los procesos de negocio y sistemas de información objeto de la auditoría.

En esta etapa, se analizan los resultados de las pruebas de auditoría

que fueron ejecutadas por medios manuales o asistidas por computador y se generan indicadores de la protección existente para cada control clave asociado con los procesos de negocio y sistemas sujetos a auditoría. Los resultados pueden ser satisfactorios o insatisfactorios y de ellos se generan observaciones que son analizadas para determinar su impacto en el negocio.

Las observaciones se refieren a desviaciones que se detectan en las pruebas de auditoría, respecto a los estándares, a la tecnología de información, a la normativa legal y las políticas y procedimientos establecidos en la organización.

Como resultado del análisis y evaluación de los resultados de las pruebas de auditoría ejecutadas, se obtienen los siguientes productos:

- Lista de controles clave comprobados por el auditor en terreno.
- Documentación de las observaciones de auditoría obtenidas como resultado de las pruebas de cumplimiento y sustantivas, el análisis de las deficiencias identificadas y/o oportunidades de mejoramiento.

ANÁLISIS DEL RESULTADO DE LAS PRUEBAS DE CUMPLIMIENTO

El análisis de los resultados de las pruebas de cumplimiento se realiza utilizando la agrupación de controles por técnica de comprobación.

Por cada técnica de comprobación utilizada para todo el proceso de negocio o el sistema de información, el auditor procede a analizar los resultados obtenidos como se indica a continuación:

- Por el grupo de controles verificados con una misma técnica de comprobación, establecer globalmente si los resultados de la prueba son satisfactorios o no satisfactorios y generar una conclusión de la auditoría.
- Desarrollar las observaciones de auditoría. Por cada técnica de comprobación utilizada se pueden generar una o más observaciones.
- Consolidar los resultados de las pruebas de auditoría.

El análisis del grado de satisfacción de los objetivos de control para las pruebas de cumplimiento se realiza utilizando la agrupación de controles por objetivo de control.

Las respuestas obtenidas para cada uno de los objetivos de control sustanciados por el auditor, se procesan siguiendo los pasos que se indican a continuación:

1. Por cada objetivo de control seleccionado, calificar el grado de satisfacción según los resultados de las pruebas efectuadas.

Para evaluar el grado de protección de los controles agrupados por objetivo de control, es necesario re-

gistrar al menos una observación por cada control verificado con resultado insatisfactorio.

Un control verificado con resultado insatisfactorio puede estar asociado a varios objetivos de control. Por consiguiente, una observación puede impactar a varios objetivos de control.

Un objetivo de control es satisfecho por los controles verificados cuando la protección existente es superior al 70%, es decir, cuando el significado cualitativo de la protección existente es Media Alta o Alta.

2. Para cada control verificado con resultado insatisfactorio, desarrollar una observación de auditoría.

A cada objetivo de control pueden corresponder varias observaciones, al menos uno por cada control que presenta resultado insatisfactorio.

Si un control que presenta resultado insatisfactorio está asociado con varios objetivos de control, es suficiente con desarrollar una sola vez la observación, analizando su impacto en todos los objetivos relacionados con el control.

Esta última etapa permite consolidar las calificaciones del grado de satisfacción de los objetivos de control para cada proceso de negocio y sistema de información.

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LAS PRUEBAS SUSTANTIVAS

Para analizar los resultados de las pruebas sustantivas, el auditor procede como se indica a continuación:

1. **Establecer si los resultados de la prueba sustantivas son satisfactorios o no:** Para los datos claves verificados por cada proceso de negocio o sistema de información, se debe concluir si los resultados de las pruebas son satisfactorios o no y generar una observación de auditoría por cada prueba con resultado negativo.
2. **Desarrollar las observaciones de auditoría:** Por cada dato verificado se pueden generar una o varias observaciones.

FASE III. COMUNICACIÓN DE LOS RESULTADOS

Esta es la última fase de la auditoría, en ella se resumen los resultados más significativos obtenidos en las etapas anteriores.

Estos son los insumos para elaborar el informe de auditoría con el cual se comunicará a la alta dirección y a los demás interesados, las observaciones y conclusiones sobre las características de seguridad, calidad y confiabilidad de la información y de los recursos tecnológicos y humanos que intervienen en las actividades de

control de los procesos de negocio y sistemas de información.

ELABORACIÓN DE LOS INFORMES CON LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

Los informes tienen como objetivo comunicar al servicio sobre el resultado de la auditoría, que éste conteste cada una de las observaciones con los antecedentes pertinentes y posteriormente se elabore y envíe el informe final con las conclusiones de la auditoría.

ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LOS INFORMES

El objetivo del informe preliminar es comunicar al servicio las observaciones encontradas, suscitar la respuesta con las acciones de mejoramiento para solucionar los problemas detectados.

Estos son los insumos para elaborar el informe de auditoría con el cual se comunicará a la alta dirección y a los demás interesados, las observaciones y conclusiones sobre las características de seguridad, calidad y confiabilidad de la información y de los recursos tecnológicos y humanos que intervienen en las actividades de control de los procesos de negocio y sistemas de información.

El propósito del informe final es atender las respuestas del servicio

a las observaciones y desarrollar las conclusiones de auditoría.

El informe preliminar consta de las siguientes tres secciones:

A) OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA

Breve descripción de los objetivos que se propuso la auditoría, de los aspectos de seguridad examinados, los objetivos de controles y las dependencias en las que se efectuó la revisión. También, se mencionan el período de tiempo que cubrió la revisión y el rango de las fechas durante las cuales se efectuó la auditoría.

Se describen los objetivos específicos fijados en el programa de auditoría. Para definir el alcance, se detallan los aspectos de control generales revisados (objetivos de control básicos) por la auditoría. Este párrafo es importante como punto de referencia para que el destinatario evalúe la importancia de las observaciones detectadas por la auditoría.

b) ANTECEDENTES GENERALES

Este capítulo contiene una breve descripción de las características y atributos del área auditada. El objetivo es ubicar al destinatario del informe dentro de un marco de referencia que le ayude a comprender el informe y la importancia de las observaciones de la auditoría.

c) OBSERVACIONES DE LA AUDITORÍA

Esta parte del informe presenta, para cada proceso y sistema evaluado, las observaciones y debilidades de control identificados por la auditoría que debe contestar la administración.

Para elaborar el informe final de auditoría, se realiza lo siguiente:

Luego de recibir la respuesta al informe preliminar, el auditor analiza los descargos y antecedentes enviados por el servicio y desarrolla las conclusiones para cada observación y la conclusión general de la auditoría.

ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS INFORMES DE AUDITORÍA

Verificar que la forma y el contenido del informe con los resultados de la auditoría cumplan con el mínimo exigido por los estándares y las mejores prácticas recomendados por los expertos. Si alguna de las respuestas a las preguntas que se incluyen a continuación es negativa, significa que el informe necesita más trabajo de revisión.

Lista de comprobación de calidad de los informes de auditoría.

1. ¿Todos los puntos del informe atañen al destinatario del mismo?
2. ¿Todas las observaciones incluidas en el informe fueron respondidas por el auditado para determinar su exactitud?
3. ¿Todas las observaciones y conclusiones incluidas en el informe son suficientemente explícitas para que las áreas entiendan su significado e importancia y se motiven a tomar acciones correctivas?
4. ¿Todas las observaciones incluidas en el informe son lo suficientemente importantes como para justificar el tiempo que el auditado dedique a su lectura?
5. ¿En los papeles de trabajo existe suficiente evidencia para soportar las observaciones y conclusiones de la auditoría?
6. ¿Todas las conclusiones incluidas en el informe fueron evaluadas con suficiente detalle para determinar su costo/beneficio?
7. ¿Si las conclusiones incluidas no son viables por costo/beneficio, otras circunstancias justifican su inclusión en el informe?
8. ¿En el informe se incluyen únicamente puntos que tienen alto potencial de pérdidas y bajo costo correctivo?
9. ¿Tienen sentido los títulos utilizados para encabezar las observaciones?
10. ¿El informe cumple con las expectativas de la jefatura?
11. ¿Existe claridad en los beneficios para los auditados que justifican la incorporación de las observaciones de control interno especificadas en el informe final?
12. ¿El informe se emite oportunamente de modo que el máximo beneficio pueda obtenerse de él?

Las observaciones y puntos mejorables deberán incluir exclusivamente aspectos que sean importantes, de beneficio para el servicio, y factibles de implantar sin causar costos significativos. Cada punto tendrá asignado un número de secuencia y un título que exprese de manera resumida lo que se detectó, utilizando un lenguaje positivo y constructivo.

A continuación, se deben presentar los beneficios que obtendrá el servicio auditado al solucionar la deficiencia o problema observado. Es aquí donde el auditor debe mostrar que su trabajo contribuye al mejoramiento de los procesos y sistemas de la organización.

Para cada observación de la auditoría siempre se deberán expresar los beneficios para la organización. Como por ejemplo, para incrementar la eficiencia, prestar un mejor servicio a los usuarios, ahorrar costos, evitar que los errores pasen inadvertidos, mejorar la información que recibe la alta dirección, etc.

- El beneficio debe enfocarse para el usuario, no para el auditor.
- No decir que el beneficio es mejorar el control interno. Tampoco que es para mejorar los procedimientos.
- Evitar decir: “Es necesario que se establezcan controles de acceso”, es decir “es necesario establecer controles de acceso”.

- Deberá expresarse con palabras que describan la realidad de la manera más exacta posible y con un lenguaje simple.
- Se escribe en infinitivo.
- Evitar el uso de superlativos.

La conclusión de la auditoría debe expresar su concepto sobre la protección que ofrecen los controles y procedimientos utilizados por la organización para asegurar la confiabilidad de los procesos y sistemas auditados.

ORGANIZAR Y CERRAR LA CARPETA CON ARCHIVOS DE TRABAJO

La expresión archivos de trabajo se refiere al conjunto organizado de papeles y archivos computacionales, que contiene:

- La documentación del trabajo realizado por los auditores asignados al desarrollo de un trabajo particular de auditoría.
- Las evidencias válidas y suficientes de los trabajos de auditoría.
- Las evidencias de las actividades y procedimientos de planeación, ejecución y control de cada una de las etapas de la auditoría.

La documentación de auditoría es el registro del trabajo y la evidencia que soporta las observaciones y conclusiones del auditor. La documentación demuestra la extensión con la que el auditor

cumplió con los estándares generales para realizar la auditoría.

La documentación debería incluir, como mínimo, un registro de:

- La planificación y preparación del alcance y objetivos de la auditoría.
- El programa de auditoría.
- Los pasos de auditoría ejecutados y reunidos.
- Las observaciones y conclusiones de la auditoría.
- Cualquier reporte producido como resultado del trabajo de auditoría.
- Las respuestas del auditado a las observaciones del informe preliminar.

La extensión de la documentación del auditor, dependerá de las necesidades para una auditoría particular y deberá incluir:

- El entendimiento del auditor sobre el área que fue auditada.
- El entendimiento del auditor sobre los sistemas de información y su infraestructura.
- La fuente de la documentación de auditoría y la fecha de su elaboración.
- La evidencia de revisión y supervisión del trabajo de auditoría.

La documentación debería incluir información de auditoría que es exigida por las regulaciones o cualquier estándar aplicable.

Las políticas y procedimientos que en efecto pueden estar para asegurar la custodia apropiada y retención de la documentación que soporta observaciones y conclusiones de auditoría, por un tiempo prudente para satisfacer los requerimientos legales, profesionales y organizacionales.

La documentación debería ser organizada, almacenada y asegurada de una manera apropiada para el medio en el cual se retiene.

SEGUIMIENTO A LAS OBSERVACIONES DE LA AUDITORÍA

El objetivo de esta etapa es establecer las fechas de compromiso para verificar que los responsables de las observaciones detectadas, inicien e implementen las acciones correctivas.

En esta etapa se acuerda con los auditados, las fechas de compromiso para atender las observaciones de la auditoría. También, se definen los responsables de atender estos compromisos y se registran los datos de planeación del seguimiento, además de las fechas específicas para verificar dicho seguimiento, junto con los cargos de los responsables de verificar el seguimiento y los resultados del mismo. Con las actividades de esta etapa se termina el trabajo de auditoría.

Los productos de esta etapa son los siguientes:

- Programa de seguimiento del informe final.
- Listado con verificación de cada observación pendiente.
- Emisión del informe con los resultados del seguimiento.

Planificar el seguimiento a las observaciones de la auditoría.

Elaborar tabla con los siguientes encabezados:

- Observación.
- Cargo responsable de tomar la acción.
- Fecha de compromiso para implantar la acción de mejoramiento.
- Fecha de seguimiento prevista.

Establecer fechas de compromiso de común acuerdo con el encargado de cada observación:

- Fijar una fecha de compromiso.
- Fijar una fecha de seguimiento.
- Fijar una alerta de compromiso y seguimiento.

EJECUTAR EL SEGUIMIENTO A LAS OBSERVACIONES DE LA AUDITORÍA

El objetivo es verificar que se hayan implantado las acciones correctivas requeridas para atender las observaciones informadas por la auditoría, con el fin de establecer políticas, normas y

procedimientos acordes a mejorar las deficiencias encontradas en los procesos de negocio y sistemas de información.

Establecer una descripción detallada de la acción implantada y la opinión del auditor al respecto, así como los comentarios del auditado y sus respectivas conclusiones con respecto a la acción implantada.

INFORME DE SEGUIMIENTO DE LA AUDITORÍA

Al finalizar el seguimiento se elabora el informe con la información definida en la planificación del seguimiento.

- Observaciones corregidas, pendientes de implementar y no implementadas.
- Porcentajes total de observaciones implementadas.
- Conclusión del proceso de seguimiento.

CONCLUSIONES

Las auditorías a las tecnologías de la información y la comunicación realizadas utilizando la metodología expuesta en este trabajo de investigación, permiten al auditor y a su equipo, utilizar un criterio uniforme para seleccionar los objetivos de control y herramientas de auditoría que los conducirá a la obtención de un informe fundamentado en estándares conocidos a nivel internacional.

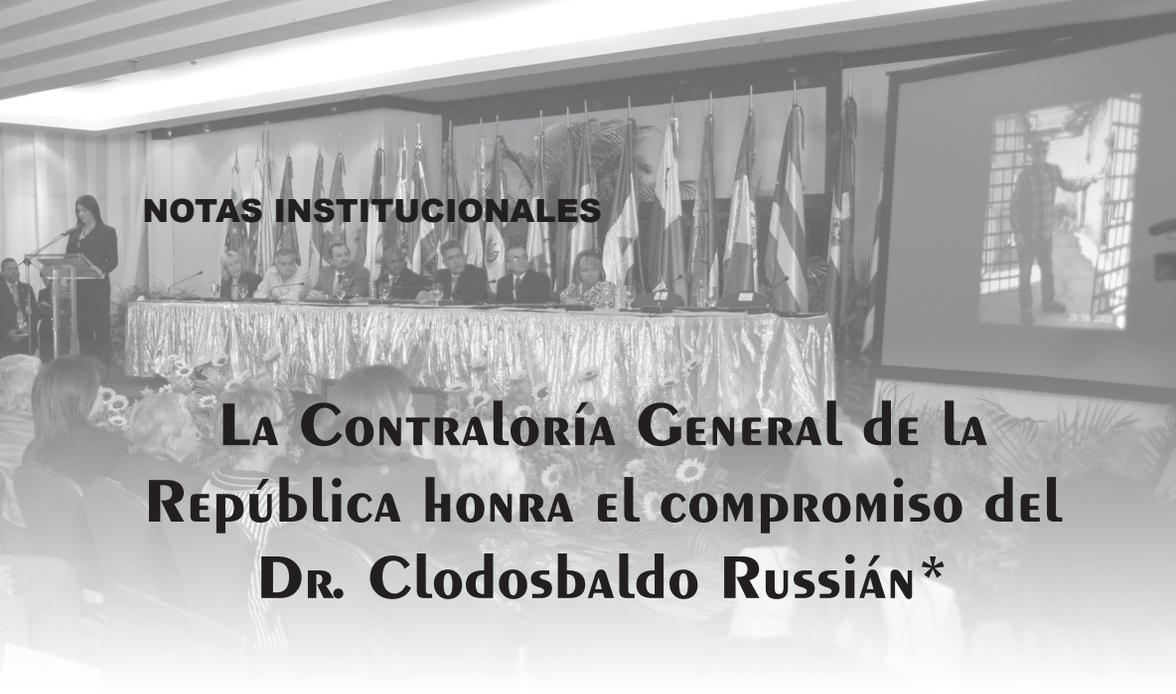
Por otro lado, la incorporación del estándar COBIT y la norma técnica ISO/IEC 27002 es una fortaleza que ayuda a los auditores a orientarse de mejor forma respecto a los requisitos del negocio que tienen relación con el uso de la tecnología. Cada día surgen nuevas tendencias y productos que aparentemente ayudan a cumplir de forma más eficiente y eficaz los objetivos planteados por la organización pero que, por otro lado, aumentan la complejidad con la cual deben lidiar los directores y ejecutivos a cargo de la administración.

El nivel de complejidad con el cual deben convivir las organizaciones, ha aumentado en los últimos años a raíz de la explosiva masificación del uso de sistemas de información que soportan la mayoría los procesos del negocio. La adopción de nuevas tecnologías al interior de una organización, impacta directamente en la manera de hacer las cosas, siendo común encontrar una gran cantidad de proyectos que fracasan debido a la resistencia al cambio que manifiestan los empleados y usuarios en la organización.

Ahora bien, si esta problemática fuese abordada por auditores que conocen y entienden los problemas y desafíos que conlleva el uso de tecnologías de información, la realidad actual que viven los servicios públicos podría mejorar de manera positiva.

BIBLIOGRAFÍA

- **GÓMEZ, A.** *Sistemas de Información, Herramientas Prácticas para la Gestión Empresarial*. Madrid. España: Editora RAMA.
- **INFORMATION SYSTEM AUDITOR AND CONTROL ASSOCIATION.** *COBIT® Marco Referencial, COBIT® Objetivos de Control y COBIT® Guías de Auditoría*. Atlanta, USA.
- **IT GOVERNANCE INSTITUTE.** *Control Practice*. Atlanta. USA.
- **WARREN GORHAM & LAMONT.** *Practical IT Auditing*. RIA. New York. USA.
- **WEBER, R.** *Information System Control and Audit*. Pearson Education Inc.: New York. USA.



NOTAS INSTITUCIONALES

LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA HONRA EL COMPROMISO DEL DR. Clodosbaldo Russián*

Del 17 al 22 de octubre en la ciudad de Caracas, la Contraloría General de la República abrió sus puertas para recibir a los miembros de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Olacefs, para celebrar su XXI Asamblea General. Más de 30 delegaciones de los máximos organismos de control de la región se hicieron presentes en el país para debatir temas técnicos de actualidad y dirimir asuntos administrativos. Este encuentro se logró gracias a la iniciativa del fallecido Contralor Clodosbaldo Russián quien, tomando en consideración la celebración del Bicentenario de la Independencia de Venezuela, propuso a esta entidad como anfitriona y, por Resolución de la XIX Asamblea General de la Olacefs, llevada a cabo en Paraguay el

9 de octubre de 2008, se declaró a la Contraloría venezolana como sede.

La quincuagésima primera reunión del Consejo Directivo fue la primera actividad de la Asamblea. En la misma, participaron la Contralora General (E) de la República Bolivariana de Venezuela, Adelina González, en calidad de anfitriona; el Contralor General del Estado de la República del Ecuador y Presidente de la Olacefs, Carlos Pólit; la Contralora General de la República de Panamá y Secretaria Ejecutiva de la Olacefs, Gioconda Torres de Bianchini; el Auditor Especial de Cumplimiento Financiero de México, Juan Javier Pérez Saavedra; el Ministro del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, Augusto Nardes; la Contralora General de la República de Guatemala, Nora Segura Delcompare;

* Redacción CGRevista



y representantes de las diferentes delegaciones.

ACTO DE APERTURA

El martes 18 se dio inicio oficial al encuentro con las palabras de apertura a cargo de la Contralora General (E), Adelina González, el presidente de la Olacefs, Carlos Pólit; y un invitado especial, el Auditor General de Sudáfrica y presidente de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Intosai, Terence Nombembe.

La doctora González expresó su gratitud hacia la comunidad de las EFS de la región por efectuar en Venezuela el evento que reúne a los representantes de los entes de control y tribunales de cuenta de los países miembros activos, afiliados, adherentes y observadores permanentes de la Organización. “Con este encuentro se rinde tributo al Bicentenario de la Independencia de la Nación y, además, nos colma de regocijo compartir esta feliz coincidencia con la celebración del 73° Aniversario de la fundación de la Contraloría venezolana”, señaló.

A su vez, el Contralor Carlos Pólit, aseguró que la finalidad de la XXI Asamblea era profundizar en las ideas conducentes a elevar la calidad de sus funciones, intercambiando buenas prácticas, y generando iniciativas de cooperación orientadas a impulsar el desarrollo regional del control público.

Además, agradeció la presencia de los invitados especiales de Sudáfrica, Arabia Saudita, Argelia y China.

Asimismo, Terence Nombembe, manifestó la importancia de un encuentro de este tipo. “Vamos a determinar cómo construiremos nuestras propias capacidades para continuar siendo una organización de ética dentro de toda la Intosai. Todos miran con ojos de esperanza a las instituciones de fiscalización para regularizar el uso de los fondos públicos. Nosotros podemos asegurar su uso adecuado”, indicó.

Por otro lado, el evento inaugural contó con la participación del Vicepresidente Ejecutivo de la República, Elías Jaua; el Presidente de la Asamblea Nacional, Fernando Soto Rojas; la Fiscal General de la República y Presidenta del Consejo Moral Republicano, Luisa Ortega Díaz; así como representantes del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores.

El vicepresidente Jaua se refirió al apoyo del Gobierno al Sistema Nacional de Control Fiscal e indicó la importancia de establecer una relación entre la ética en la gestión pública y el control fiscal, así como destacar el papel de la ciudadanía para frenar los ilícitos en el uso de los recursos públicos. Por otro lado, destacó la importancia de combatir la corrupción política, pues ella es la que abre la puerta a la corrupción administrativa.



HOMENAJE AL DOCTOR Clodosbaldo RUSSIÁN

La XXI Asamblea General de la Olacefs sirvió de ocasión para realizarle un homenaje póstumo al Contralor Clodosbaldo Russián, con el bautizo de su libro *Más de mil noches prisionero en la Isla del Burro: antes y después*.

Carlos Pólit, titular de la EFS de Ecuador, fue el encargado de pronunciar las palabras de exaltación. “En esta magna ocasión queremos rendirle homenaje a quien ya es parte inalienable de la historia de este organismo multilateral y ejemplo regional para nuestros pueblos. Un hombre que supo actuar con mente lúcida, pasos firmes, fuego en el pecho y con su corazón abierto para cumplir con cariño y entrega el trabajo que se le había encargado. Una persona de gran calidad humana que constituyó uno de los pilares para la consolidación de este espacio de cooperación”, expresó.

Por su parte, el periodista José Vicente Rangel, prologuista del libro, aseguró que la obra recoge lo sublime y lo abyecto de una experiencia que se convierte en un gran mural de las prisiones políticas. “Permite indagar en torno a la mentira y la verdad; la democracia y la realidad; la legalidad y la ilegalidad; a la altura de la mejor literatura testimonial sobre represión en el país. Es un reencuentro no sólo con Clodosbaldo Russián y su pasado, sino un retorno a la esperanza y la fe

con los miles de venezolanos que han perseverado sin desmayar en la lucha por la democracia, la libertad y la paz.

En compañía de la señora Marisa de Russián, la Contralora General (E), Adelina González, el Vicepresidente Ejecutivo, Elías Jaua, el Presidente de la Asamblea Nacional, Fernando Soto Rojas, la Fiscal General, Luisa Ortega Díaz, el Presidente de la Olacefs, Carlos Pólit, y el Presidente de la Intosai, Terence Nombembe, fue bautizado el libro con pétalos de rosas.

APORTES PARA LA REGIÓN

Cuatro sesiones técnicas se realizaron durante la Asamblea General de la Olacefs para discutir aspectos de interés común en la región. *La Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana*, fue el primer punto en la agenda, y estuvo a cargo del Auditor General de la Nación de Argentina, Horacio Pernasetti, y la Contralora de Costa Rica, María del Rocío Aguilar. Seguidamente, continuó *el Uso y Manejo del Agua*, por parte de Oscar Lamberlo, también Auditor General argentino. La tercera jornada estuvo enfocada en la discusión sobre *la Ética Pública y Entidades Fiscalizadoras Superiores*, presentada por miembros de la Comisión Técnica Especial de Ética Pública, Probidad Administrativa y Transparencia, CEPAT, y el Contralor General de Chile, Ramiro Mendoza. Finalmente, la delegación de Cuba, a cargo de su contralora, Gladys Be-



jerano, presentó su proyecto acerca de la *Implementación del servicio de Biblioteca Virtual entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores miembros de la Olacefs*.

La jornada final contó con la presencia del periodista y diputado de la Asamblea Nacional, Earle Herrera, con su ponencia titulada *La Participación Ciudadana y el Burocratismo: Una contradicción irreconciliable*, en la cual afirmó que es a través del pueblo organizado, tomando en sus manos las ejecutorias de las políticas públicas, que se puede romper con todo el peso de la burocracia en las instancias del Estado.

OLACEFS ENALTECE EL ESFUERZO DE VENEZUELA

La Contralora General (E), Adelina González, calificó de exitosa la XXI Asamblea General de la Olacefs. “Ha sido un trabajo intenso, sin embargo, como anfitriones nos sentimos satisfechos. Las expresiones de agradecimiento y solidaridad recibidas de todas las Contralorías de América Latina y el Caribe presentes, han puesto de manifiesto que este compromiso que asumimos para honrar la palabra comprometida de nuestro contralor Clodosbaldo Russián, se cumplió”, apuntó.

En relación con las sesiones técnicas efectuadas, afirmó que las conclusiones resultaron fructíferas, pues los aportes en los cuatro temas abordados

marcaron pauta para otras actividades. “La discusión del uso y preservación del agua dio lugar a dos trabajos más amplios donde se propuso la realización de auditorías coordinadas con otros Estados y que, además, va a ser financiado por la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ) para desarrollar una investigación en Europa y otros países del mundo”, señaló.

Igualmente, González mencionó el papel de Venezuela durante la Asamblea, enfatizando que fueron adoptadas, en las recomendaciones y conclusiones del debate sobre Ética Pública y Entidades Fiscalizadoras Superiores, las propuestas de la delegación anfitriona, referidas a combatir la corrupción, así como la inclusión, a través de la Olacefs, de un programa especial para incorporar al sector privado en esa batalla contra los ilícitos.

Al finalizar el encuentro internacional, el presidente de la Olacefs, Carlos Pólit, exaltó la labor de toda la delegación venezolana. “Creo recoger el sentimiento de todos los presentes al manifestar mi satisfacción por el nivel de excelencia alcanzado. Agradecemos la generosa acogida de la doctora Adelina González y del ejército de amigos y compañeros de la Contraloría General de Venezuela, quienes trabajaron arduamente para alcanzar el éxito de este magno evento. Gracias por su dedicación y por brindarnos una estadía maravillosa”.



Clodosbaldo Russián: ETERNO LUCHADOR SOCIAL

En 1938, en San José de Areocuar, estado Sucre, nació Clodosbaldo Russián Uzcátegui. De madre caraqueña y padre cumanés, se inclinó desde joven por el activismo político en la batalla constante por defender sus ideales. Saboreando los avatares de las miserias durante la dictadura de Marcos Pérez Jiménez, inició sus primeras actividades en contra del régimen.

Con la caída de Pérez Jiménez en el 58, la juventud se mantuvo en la lucha. La llegada del partido Acción Democrática al poder significó la ruptura de las grandes alianzas que derrocaron la dictadura. Los acontecimientos políticos de ese período y durante el comienzo de los años 60, afectaron a la militancia.

Tales conflictos motivaron a Russián, con tan sólo 22 años de edad, a

incorporarse en las filas de la guerrilla, donde participa enérgicamente en los movimientos contrainsurgentes, lo que le vale una condena del Tribunal de Guerra Permanente, por formar parte de los frentes de las Fuerzas Armadas de Liberación Nacional, el grupo armado revolucionario comandado por el fundador y ex presidente de la Junta Patriótica, Fabricio Ojeda.

La cárcel de la Isla del Burro en el estado Carabobo, el Cuartel San Carlos en Caracas, el Fortín del Vigía en La Guaira, y la Digepol fueron algunos de los lugares donde Russián estuvo detenido, sometido a agresiones y torturas del gobierno de turno. Fue en 1968 cuando obtuvo la libertad.

TRAYECTORIA PROFESIONAL

Abogado y economista graduado de la Universidad Central de Vene-



zuela y con estudios especiales de nivel técnico en Legislación Fiscal y Administración Pública de la Escuela Nacional de Hacienda Pública, Clodosbaldo Russián desempeñó cargos importantes donde emprendió grandes esfuerzos en la lucha social. Fue fundador de la Superintendencia Nacional de Control Interno y Contabilidad Pública, Contralor Interno de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad, Contralor del Municipio Libertador del entonces Distrito Federal, Contralor del Municipio Sucre del Estado Miranda, Comisario Fundador de la Fundación Universidad Central de Venezuela; Director de Administración, Asesoría Administrativa y Asesoría Técnica de la UCV y Subcontralor Municipal del antiguo Distrito Federal. Igualmente, fue presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) y miembro de la Comisión de Administración y Finanzas de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

En 1999 es designado por la Asamblea Nacional Constituyente como Contralor General de la República, ratificado en el año 2000 y reelecto en 2007. Su firmeza en el ejercicio de

sus funciones en la lucha contra la corrupción, acarrió, por un lado, fuertes críticas de los sectores adversos a su gestión, y por el otro, el respeto de sus colegas, quienes lo calificaron como una persona honesta, honorable y fiel a sus convicciones.

Tras sufrir un Accidente Cerebro Vascular (ACV) el 22 de abril y tener serias complicaciones renales, el 20 de junio fallece en La Habana, Cuba.

Su recuerdo fue inmortalizado por el Ejecutivo Nacional al otorgarle, post mortem, la Orden Libertador en su primera clase Gran Cordón, y la Orden Congreso de Angostura de la gobernación del estado Bolívar, por mantenerse fiel a sus ideales y compromisos, así como por profundizar la lucha contra la corrupción.

Dentro de la Contraloría General de la República, así como en cada órgano de control estatal y municipal, se mantendrá vivo el recuerdo de un hombre íntegro, consecuente, responsable y amigo de cada funcionario, padre de la familia contralora, pues Clodosbaldo Russián logró erigir un Sistema Nacional de Control Fiscal para beneficio de la Venezuela que todos queremos, como bien decía.



EN EL CELARG, PRESENTACIÓN DEL LIBRO DEL DR. CLDOSBALDO RUSSIÁN.

El texto recoge la historia de los años de prisión que sufrió el fallecido contralor y su lucha por un sistema justo y por unos ideales de progreso para el país

En un acto celebrado en la Fundación Centro de Estudios Latinoamericanos Rómulo Gallegos, CELARG, se bautizó el libro del doctor Clodosbaldo Russián titulado *Más de mil noches prisionero en la Isla del Burro: Antes y después*, escrito por el fallecido Contralor, y editado por el Instituto de Altos Estudios de Control Fiscal y Auditoría de Estado, Fundación “Gumersindo Torres”, COFAE, como parte de la colección Buen Ciudadano.

En la actividad, la Contralora General (E), Adelina González, explicó que el texto es un pequeño homenaje que la Contraloría deseaba realizarle al Dr. Russián. La obra reúne las historias de los años de prisión que sufrió el fallecido Contralor y su lucha por un sistema justo y por unos ideales de progreso para el país. “Este libro presenta parte de las memorias de Clodosbaldo Russián durante su estancia en la cárcel. Recoge testimonios y narra cómo fue

condenado, siendo apenas un joven, a 25 años de prisión en un tribunal de guerra, sin debido proceso y sin derecho a la defensa, un hecho que ocurrió en plena democracia representativa”, indicó.

Durante el acto de apertura, la doctora González recordó como Russián, al igual que muchos venezolanos, fueron torturados y vejados en las penitenciarías, por lo que consideró que esas personas constituyeron una generación que sembró bases para el futuro. “No dudo en afirmar que esta democracia participativa y protagónica que vivimos, tuvo su semilla de origen en la lucha de estos jóvenes. Por ello, el campo de concentración de la Isla del Burro debe permanecer en la memoria como visión y alerta de todos los ciudadanos”.

Asimismo, hizo énfasis en que la obra es parte de la historia contem-



poránea de Venezuela y, a su vez, permite tener presente que en el país no habrá nunca más un sistema de violencia, oprobio y vejaciones a los derechos humanos y a la democracia.

Por otro lado, la Contralora calificó a Russián como un soñador, un militante de la esperanza que inculcó un valor fundamental en los funcionarios de la institución: “Contralores somos todos”.

LITERATURA TESTIMONIAL DE EXCELENCIA

José Vicente Rangel también asistió al homenaje realizado por la CGR. Como prologuista del libro, señaló que la memoria de Clodosbaldo Russián permite indagar en torno a la mentira y la verdad; sobre la democracia y la realidad; la legalidad y la ilegalidad que se veía en Venezuela. Por ello, calificó la obra como un texto a la altura de la mejor literatura testimonial sobre la represión del país, como las que legaron José Rafael Pocaterra, José Vicente Abreu, Efraín Labana Cordero y José Agustín Catalá.

UNA OBRA PARA EL CINE

Juvencio Pulgar, presidente de la Fundación Zuliana para la Cultura, ofreció unas palabras durante el evento en las que resumió los testimonios reseñados en el texto y recordó las penurias y maltratos que padeció Russián durante

su estadía en la Isla del Burro. “Fue víctima de crueles torturas en diferentes momentos. En su libro recuerda una ocasión en que le pusieron electricidad en todas las partes del cuerpo, luego lo subieron a un calabozo de 2 por 1, lo desnudaron y esposaron a la reja que servía de puerta, y le siguieron aplicando electricidad hasta que se cansaron”, expuso Pulgar.

También destacó importantes etapas en su vida personal, así como la legendaria fuga del Cuartel San Carlos, que convirtió el nombre de Clodosbaldo Russián en una leyenda en el mundo de los presos políticos.

Pulgar señaló que el libro tiene todos los atributos para convertirse en una cinta cinematográfica, sin necesidad de escribir un guión para ello, pues muestra la realidad tal como era en el llamado “Campo de Concentración Rafael Caldera”.

Luego de la presentación de un video que reseñaba la vida y presentaba los últimos deseos de Clodosbaldo Russián, fue bautizado el libro con pétalos de rosas, en compañía de José Vicente Rangel; Germán Mundaraín, embajador de Venezuela ante el Consejo de la ONU; Rogelio Polanco, embajador de Cuba en el país; Armando Guédez, Subcontralor (E); Marisa de Russián, esposa del Contralor, y sus hijas Yadira y Marisabel.



COOPERACIÓN ENTRE SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO EN LA PREVENCIÓN Y EL COMBATE CONTRA LA CORRUPCIÓN

La representación de Venezuela, apoyada por otras delegaciones, propuso que se avance en la elaboración de un material audiovisual que sirva para difundir el trabajo desarrollado en el marco de la Convención y del Mesicic

En su décimoctava reunión realizada en Washington, EEUU, el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, Mesicic, adoptó los informes con recomendaciones para Canadá, Estados Unidos, Guyana, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, y Guatemala, correspondiente al cuarto grupo de países que son evaluados en la Tercera Ronda de Análisis del Mecanismo.

Durante el encuentro, la Secretaría Técnica presentó un informe sobre los avances recientes en materia de cooperación técnica y los resultados de la Tercera Reunión de la Conferencia de los Estados Parte del Mesicic.

La Subcontralora Adelina González y el director de Información y Cooperación Técnica de la Contralo-

ría General de la República, Basilio Jáuregui, participaron por Venezuela, acompañados de los representantes de: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago y Uruguay.

Las delegaciones de Brasil y México realizaron presentaciones sobre el tema Buenas Prácticas con respecto a la Promoción de la Ética en el Sector Privado y la Cooperación entre el Sector Público y el Privado en la Prevención y el Combate contra la Corrupción.

Por su parte, la representación de Venezuela, apoyada por otras delega-



ciones, propuso que se avance en la elaboración de un material audiovisual que sirva para difundir el trabajo desarrollado en el marco de la Convención y del Mesicic. En este sentido, la Secretaría Técnica realizará las consultas con el área de la Secretaría General de la OEA competente en la materia, y se informará sobre los adelantos en la próxima reunión.

El Comité acordó como tema para ser desarrollado en el marco de la Cuarta Ronda el análisis integral de los órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.

En este encuentro del Mesicic se contó por vez primera con la participación de Antigua y Barbuda, representada por el Fiscal General y Ministro de Asuntos Legales, Justin Simon; Haití, representado por el director general de la Unidad Anticorrupción, Amos Durosier; y San Kitts y Nevis, representado por el Procurador General, John Tyme. En diciembre de 2010, durante la Tercera Reunión de la Conferencia de los Estados Parte, en la ciudad de Brasilia, Brasil, estos tres Estados firmaron el Documento de Buenos Aires para integrar el Mesicic. De esta forma, pasan a ser 31 los Estados que hacen parte de este Mecanismo.





VENEZUELA Y LA CONTRALORÍA GENERAL DESPIDEN A Clodosbaldo Russián

En 1938, en San José de Areocuar, estado Sucre, nació Clodosbaldo Russián Uzcátegui. De madre caraqueña y padre cumanés, se inclinó desde joven en el activismo político en la batalla constante por defender sus ideales

Luego de dos meses de convalecencia tras sufrir un Accidente Cerebro Vascular, falleció en La Habana, Cuba, el pasado 20 de junio, el doctor Clodosbaldo Russián, quien fuera el Contralor General de la República Bolivariana de Venezuela desde el año 2000.

Sus restos fueron recibidos en el Aeropuerto Internacional de Maiquetía por las autoridades del Gobierno venezolano y de la Contraloría General de la República, y en la madrugada del 22 de junio llegaron al Hemiciclo Protocolar de la Asamblea Nacional para ser velados en capilla ardiente.

En un sentido acto, el presidente del Parlamento, Fernando Soto Rojas, resaltó que Clodosbaldo Russián forma parte de la larga lista de

civiles y militares que contribuyeron al proceso revolucionario en la historia contemporánea de Venezuela. “Clodosbaldo es de esos luchadores de toda la vida, perseverante, claro en el objetivo, silencioso, paciente y sobre todo con madurez política para enfrentar los acontecimientos.

Él seguirá con nosotros como el viento y como el agua. En nuestro quehacer político, difícilmente lo olvidaremos porque dejó en este país huellas de honestidad y valentía para enfrentar los retos de la vida”, expresó Soto Rojas. Familiares y amigos colocaron la bandera tricolor sobre el féretro y las notas del Himno Nacional fueron entonadas por los presentes. Además, cadetes de la Fuerza Armada Bolivariana de Venezuela le rindieron tributo con un toque de silencio.



FAMILIARES Y AMIGOS LO ACOMPAÑARON EN LA AN

Durante esa madrugada del 22 de junio, la esposa del Contralor, Marisa de Russián, sus hijas Marisabel y Yadira, así como otros familiares, encabezaron la ceremonia en su primera guardia de honor. La segunda guardia estuvo encabezada por la Contralora General de la República (E), Adelina González, y al fondo se escuchó la canción *Los que mueren por la vida*, del cantautor venezolano Alí Primera.

Más adelante, los directores de la CGR encabezaron la tercera guardia de honor con un minuto de silencio.

Otros de sus compañeros, entre ellos José Partidas, Francisco Aguilera y Rufo Meneses, realizaron la cuarta guardia de honor, acompañada de otra canción de Alí Primera, titulada *Camarada*.

RUSSIÁN RECIBE CONDECORACIÓN POST MORTEM

El féretro con el cuerpo del Dr. Russián permaneció en la Asamblea Nacional hasta la mañana siguiente, cuando el Vicepresidente de la República, Elías Jaua, otorgó la condecoración Orden del Libertador en su primera clase, Gran Cordón post mortem al doctor Clodosbaldo Russián, recibida por su esposa y su hija Marisabel.

Por haber sido un venezolano y un verdadero revolucionario entregado a los principios socialistas de humanidad, humildad y amor por su pueblo, con excelente lucha patriótica y que consecuentemente con ello dio su vida en defensa de los ideales bolivarianos, dando al pueblo venezolano importantes aportes, llegando a ocupar trincheras de combate en la construcción de la patria buena, justa y bolivariana, y al frente de la Contraloría General de la República se destacó por sus virtudes humanas, patrióticas y republicanas, rezaba el texto de la Resolución emitida por el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia.

El Vicepresidente Elías Jaua expresó que el doctor Russián se merecía la más alta condecoración que otorga la Patria, porque desde su juventud supo defender los intereses del pueblo y del país como lo pidió el Libertador Simón Bolívar.

Seguidamente, los representantes de los poderes públicos realizaron una guardia de honor alrededor del féretro del Contralor, en la cual participaron el presidente de la Asamblea Nacional, Fernando Soto Rojas; el vicepresidente ejecutivo, Elías Jaua; la presidenta del Tribunal Supremo de Justicia, Luisa Estella Morales; la presidenta del Poder Ciudadano y Fiscal General, Luisa Ortega Díaz; la presidenta del Consejo Nacional Electoral, Tibisay Lucena; la Contralora General de la República (E),



Adelina González; y la Defensora del Pueblo, Gabriela Ramírez.

ORACIÓN DE ALIENTO A FAMILIARES Y AMIGOS

El padre Numar Molina, rector de la iglesia San Francisco, ofreció la oración de aliento a los familiares y amigos del doctor Russián. Expresó que no es fácil asimilar la muerte de un ser querido, ni la partida de un amigo. “Con la muerte terminan las luchas de cada día, terminan las utopías y desde la eternidad alimentamos sueños y nos hacemos compañeros de camino. Hoy despedimos a Clodosbaldo, ahora él nos sigue acompañando.”

RUSSIÁN FUE UN DEFENSOR PERMANENTE DE LOS DERECHOS HUMANOS

El periodista José Vicente Rangel, gran amigo del doctor Russián, pronunció el discurso de orden e inició sus palabras recordando a un hombre con un profundo sentido ético y un extraordinario compromiso con ideales o maneras de asumir la vida.

Rangel afirmó que para Russián, la mención reiterada del pasado de su vida, durante los años en que estuvo preso en la Isla del Burro y en el Fortín de El Vigía, constituía un homenaje al pueblo venezolano y a su capacidad de lucha y de combate. “En él se daba una doble condición: la del combatiente, poderes represivos con coraje y con valor, y la del intelectual

y profesional, al ser abogado y economista de la Universidad Central de Venezuela, con una extraordinaria formación en materia de finanzas y en Derecho”, expresó.

El periodista resaltó que una de las constantes de la vida del Contralor fue la defensa permanente de los derechos humanos y que en su condición de luchador siempre reflejó esa posición. “Creo que uno de los reconocimientos más importantes que hay que hacer al compañero fallecido es su lealtad a esos principios y valores”, agregó.

Rangel señaló que en este momento triste y de aflicción colectiva por la pérdida de Clodosbaldo Russián era importante recordarlo como un hombre íntegro, consecuente y permanente con sus ideas.

SUS COMPAÑEROS DE LABOR LO DESPIDIERON CON UN EMOTIVO ACTO

Luego de finalizar la capilla ardiente en el Hemiciclo de la Asamblea Nacional, el féretro del doctor Russián fue llevado a la sede de la Contraloría General de la República, donde fue recibido por una “calle de honor” formada por cadetes de la Fuerza Armada Nacional y todo su personal.

En un emotivo acto, el presidente de la Asamblea Nacional, Fernando Soto Rojas; la Contralora General (E), Adelina González, el Subcontralor (E)



Armando Guédez; diputados de la AN; contralores de estados y municipios; familiares y amigos; directores generales, sectoriales y funcionarios de la institución, se hicieron presentes en la capilla ardiente instalada en el auditorio “Contralor Luis A. Pietri”.

Dentro y fuera de este recinto se sentía la tristeza de hombres y mujeres que compartieron con un funcionario público sencillo, cordial, humano, y comprometido con los principios y valores de la Contraloría. Fue un defensor de la institución y de todo su personal, a quienes exigía un comportamiento ejemplar, como funcionarios de control.

El presidente del Parlamento y la Contralora General de la República (E) colocaron sobre el féretro la Orden Libertador, en su primera clase, Gran Cordón post mortem, conferida al Contralor General en horas de la mañana por el Ejecutivo Nacional durante la ceremonia realizada en la Asamblea Nacional.

Seguidamente, el párroco Bruno Massiero, de la parroquia María Auxiliadora de los padres Salesianos, elevó oraciones por el eterno descanso del alma del doctor Russián. “Le damos la despedida de acuerdo con nuestra fe a Clodosbaldo Russián, pues sabemos que el don del bautismo que ha recibido es el don de la vida de Dios que no termina y dura para siempre. Hoy al darle la despedida de

nuestra morada terrenal anunciamos que nuestro hermano vive en Dios, en esa paz definitiva que merece todo hombre que ha existido dignamente”, agregó el padre Massiero.

LOS IDEALES NO MUEREN

“El término ‘amigo’ es el que más se identifica con los que hoy estamos acá reunidos”, así comenzó sus sentidas palabras la Contralora Adelina González, quien recordó que Russián, oriundo de su tan nombrada ciudad San José de Areocuar, se incorporó desde joven a la construcción de la Patria, labor que lo llevó en varias oportunidades a la cárcel y por la que sufrió numerosas violaciones a sus derechos humanos.

“Se propuso la meta de que los recursos públicos se administraran con honradez y eficacia; el Contralor Clodosbaldo Russián fue implacable con los depredadores del erario público y también se empeñó en castigarlos ejemplarmente. Aquí está el hombre que no sucumbió ante el odio, que respondió a la diatriba con la razón, a la manipulación con la verdad, a la arbitrariedad con el derecho”, resaltó González.

Destacó que las enseñanzas de Russián se materializan en el Sistema Nacional de Control Fiscal, presente en cada estado, municipio o unidad de auditoría interna, así como en los contralores sociales y contralores escolares.



Con profundo sentimiento de dolor, González se despidió de su compañero de carrera diciéndole: “Viejo, mi querido viejo, ahora que eres realmente libre e inmortal, te decimos ¡Hasta la victoria siempre!”

Seguidamente, funcionarios y amigos se acercaban a la familia del doctor Russián para expresar las condolencias por su partida física. Algunos de sus compañeros improvisaron cantos que en el pasado les hacían recobrar fuerzas y mantenerse en pie para luchar por sus ideales.

Al finalizar el sentido acto en la sede de la institución que lo acogió durante 11 años, el cuerpo del doctor Clodosbaldo Russián fue trasladado al Cementerio del Este donde fue cremado en una ceremonia íntima que se realizó en presencia de familiares, amigos y compañeros de labores.

Una agrupación formada por tropas de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana rindió los honores correspondientes a la alta investidura del doctor Russián con una salva de 15 disparos de artillería y un toque de silencio.





Clodosbaldo Russián vivirá en NUESTROS CORAZONES

En este día le decimos a nuestro amigo Clodosbaldo: desde el cielo intercede por nosotros, desde el cielo acompáñanos siempre, desde el cielo danos esa fuerza y valentía que tuviste para vencer tantos obstáculos y momentos difíciles en la vida en las tareas de fiscalización

“**T**e fuiste Russián, te fuiste Coballito, te fuiste camarada, te fuiste hermano. Así como el Orinoco vierte sus aguas en el mar, como las ramas mecen su lamento junto al río, como la lluvia nos provoca frío, como el trueno acepta el resplandor del cielo y la madre acude al hijo, tus hijas, tu esposa, tus hermanos, tus amigos, tus camaradas y toda tu familia, extendemos presurosos nuestras manos para que el Creador en su reino te reciba.”

Con la asistencia de familiares, amigos, compañeros de lucha y autoridades de la Contraloría General de la República, se llevó a cabo en la Isla del Burro la siembra de las cenizas del doctor Clodosbaldo Russián, quien falleció el 20 de junio pasado en La Habana, Cuba.

Los asistentes se congregaron en la Base Aérea Mariscal Sucre, en la ciudad de Maracay, para embarcarse hacia la conocida Isla del Burro, en aguas del Lago de Valencia.

La viuda del Dr. Russián, Marisa de Russián, sus hijas Marisabel y Yadira, y su nieta Araya, junto a la Contralora General (E), Adelina González, el Subcontralor (E), Armando Guédez, algunos directores de la CGR, funcionarios de la Contraloría de Aragua, y un grupo de camaradas se reunieron en el lugar donde hace más de 40 años Russián estuvo preso luego de ser condenado a 18 años de presidio por el Tribunal de Guerra Permanente de Caracas.

Fernando Zago, Rufo Meneses, Ángel Suzarini, Holmes Mejías, Teo-



doro Hidalgo, José Luis Pacheco, Eleazar Gallego, Luis Sánchez Madero fueron algunos de los compañeros que se hicieron presentes en el acto.

El padre Pío José Colmenares, capellán de la Base Aérea El Libertador, dirigió el oficio religioso bajo un gran toldo dispuesto a un lado del campo donde se realizaría “la siembra de Russián”.

“Querido hermano Clodosbaldo José, te entrego a Dios y como criatura suya te pongo en sus manos. Dios es tu hacedor, que te formó del polvo de la Tierra y al dejar esta vida salen a tu encuentro la Virgen María, todos los ángeles y santos. Que Cristo, que sufrió muerte en la cruz por ti, te conceda la libertad verdadera. Que Cristo, buen pastor, te cuente entre sus ovejas, que te perdone todos tus pecados y agregue al número de sus elegidos. Clodosbaldo, que puedas contemplar cara a cara a tu Redentor y gozar de la visión de Dios por los siglos de los siglos, Amén.”

“En este día le decimos a nuestro amigo Clodosbaldo: desde el cielo intercede por nosotros, desde el cielo acompáñanos siempre, desde el cielo danos esa fuerza y valentía que tuviste para vencer tantos obstáculos y momentos difíciles en la vida.”

HABLAN LOS EX COMBATIENTES

Al culminar las notas del Himno Nacional, los compañeros del doctor

Russián entonaron la letra del himno del Partido Comunista de Venezuela, Oh Bella Ciao.

En representación de los compañeros del Contralor, Fernando Zago dirigió unas palabras a los presentes.

“Hablar de mi amigo Clodosbaldo Russián, El Coballo, es algo digno. Fue un hombre que se caracterizó toda su vida por su coraje, valentía y deseo de superación. Fue un camarada consecuente, siempre igual en las buenas y en las malas, solidario, honesto, austero, y sobre todo, muy humilde, característica que debe tener todo revolucionario. No queremos decirle adiós al Coballo sino: Hasta luego camarada, hasta la victoria siempre. Gracias.”

SEGUIDAMENTE, OTRO DE SUS COMPAÑEROS EXPRESÓ:

“Siempre tuvimos la esperanza de cambiar este país por el cual ofrecimos nuestras vidas. Él se fue viendo el principio de este proceso, nosotros estamos aún disfrutando del esfuerzo que se hizo por lograr una Patria mejor. Parte de sus cenizas quedan aquí pero su recuerdo queda sembrado en el corazón de nosotros.”

Todos juntos entonaron La Internacional, himno oficial de los trabajadores del mundo entero y de la mayoría de los partidos comunistas y socialistas así como de organizaciones anarquistas.



Familiares y amigos se trasladaron hasta el home y hasta tercera base donde se depositaron las cenizas de Clodosbaldo Russián. Fueron colocadas unas lápidas con las siguientes inscripciones:

Home: Clodosbaldo Russián, militante de la esperanza, maestro de vida con quien compartimos sueños y realidades, alegrías y tristezas, victorias y derrotas. Hasta la victoria siempre.

Tercera base: Fue su última voluntad que parte de sus cenizas las depositaran en la Isla del Burro, donde estuvo preso, en el campo donde jugaban béisbol, en tercera base y home.

TESTIMONIOS

Ángel Suzarini: El flaco Vásquez, piloto, periodista y caricaturista, y yo decidimos hacer un periodiquito para echar “lavativa” entre nosotros mismos. Dedicábamos números especiales y todos lo disfrutaban, eso fue en 1964. Una vez, junto a uno de los más ocurrentes, llamado Juan Antonio Garmendia, nos metimos con Russián porque él era un catire buen mozo y todas las muchachas que llegaban allí se enamoraban de él, y contamos esas historias. Al ver el ejemplar sobre su cama él supuso que éramos nosotros y fue a reclamarnos porque él estaba seguro de quiénes lo habíamos hecho aunque la publicación era anónima.

Teodoro Hidalgo: Una anécdota que recordábamos mucho era que aquí estaba un primo mío y venía la mamá con su hija, la hermana de mi primo, y hacíamos un grupo familiar. La señora le contó a Russián que había un muchacho que siempre le decía piropos a la muchacha y ella se lo decía a su mamá. Entonces ella fue a decirle al muchacho: mira hijo, tú no te das cuenta que no le gustas a ella, si le gustaras ella no me diría nada de lo que tú le dices. Y Russián gozaba con eso porque decía que era un típico caso de ingenio popular.

Holmes Mejías: Cuando jugábamos béisbol aquí, dos compañeros más, que eran Mack Escobar y Marcial Blanco, eran los que se encargaban de escoger los equipos que iban a jugar la caimanera de las 3 o 4 de la tarde. Escobar decía: me das a Holmes para campo corto, a Russián para tercera y a Teodoro para segunda, y agarra tu lo que queda, y el 98% de las partidas se las ganábamos. Clodosbaldo fue un excelente jugador, eso fue desde el 63 hasta el 68.

Rufo Meneses: Aquí teníamos una familiaridad entre todos, nos apreciábamos mucho, esta era una escuela, el que sabía más de algo enseñaba a los otros. Conocí a Russián en el año 58, estuvimos en la montaña (con Fabricio Ojeda y Édgar Mirabal), caímos juntos, nos llevaron presos y llegamos aquí en el 62. Yo salí en el 68.



A partir del 1° de septiembre

Oficina de Registro de Auditores inició sus actividades en la CGR

A partir del 1° de enero de 2012 sólo podrán realizar auditorías, informes, dictámenes y asesorías en materia de control fiscal e interno aquellas personas que estén certificadas por la Contraloría General de la República

El 1° de septiembre fue inaugurada la oficina de Registro de Auditores, Consultores y Profesionales Independientes en materia de control, en el piso 11 de la sede de la Contraloría General de la República.

Acompañada del Subcontralor (E) Armando Guédez, directores generales, sectoriales y funcionarios de la institución, la Contralora General (E), Adelina González explicó que con este Registro se busca obtener elementos para valorar la utilización de los recursos públicos por parte de las autoridades, y la posibilidad de que los órganos de control tengan apoyo de un personal especializado. Además, informó que en los próximos ejercicios fiscales posiblemente se realicen auditorías especiales para verificar el cumplimiento de este trámite.

La doctora González hizo un llamado a las máximas autoridades de los entes y órganos del sector público y a los auditores, consultores y profesionales independientes a cumplir con esta obligación, porque, tal como lo establece el Reglamento, sólo se podrá contratar a quienes hayan obtenido la calificación respectiva por parte de la CGR. Además, explicó que para conseguir la certificación de la Contraloría es indispensable probar que las firmas o auditores independientes tienen experiencia en actividades en el sector público, y para ello deben consignar las constancias que les fueron otorgadas en los sitios en los que han prestado sus servicios.

La Contralora destacó que serán suspendidos del Registro quienes suministren información falsa, actúen



dolosamente, de mala fe o empleen prácticas fraudulentas para su inscripción, y quienes divulguen la información a la que hayan tenido acceso con ocasión del servicio prestado y que esté disponible para el público o la utilicen para fines personales.

Igualmente, González informó que las contralorías estatales servirán de puntos de recepción de los recaudos para realizar la inscripción pertinente y contarán con un lapso de 5 días para consignar los documentos en la Contraloría General de la República.

La Resolución dispone que, a partir del 1° de enero de 2012, los sujetos a que se refieren los numerales 1 al 3 del artículo 2 sólo podrán contratar los servicios profesionales de auditores, consultores, profesionales independientes o firma de auditores, inscritos y calificados en el Registro de Auditores, Consultores y Profesionales Independientes en materia de control llevado por la Contraloría General de la República, cuyos certificados de inscripción y calificación se encuentren vigentes.

A partir del 1° de enero de 2012 sólo podrán realizar auditorías, informes, dictámenes y asesorías en materia de control fiscal e interno, aquellas personas que estén registradas en la Contraloría General de la República, según lo establecido en la Resolución 01-00000163 de fecha 4 de agosto de 2011, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela

N° 39.729 del 5 de agosto de 2011, la cual cumple con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

La Resolución dispone que los auditores, consultores, profesionales independientes y firmas de auditores que apoyen en sus facultades de control a los órganos y entes de la administración pública, con informes, dictámenes y estudios técnicos, deberán estar registrados y certificados por la CGR.

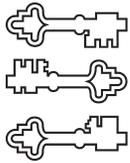
La mencionada normativa señala los requisitos que deben cumplir estos profesionales para calificar en el Registro, así como los recaudos exigidos para solicitar su inscripción. Una vez formalizado este proceso, la Contraloría acordará o negará la petición. En caso afirmativo, se emitirá un certificado de inscripción el cual tendrá una vigencia de tres años, renovable a solicitud de la parte interesada.

Para consignar los recaudos se habilitó un espacio en el portal web de la institución www.cgr.gob.ve, y en el caso de las personas que se encuentran en el interior del país, pueden dirigirse a las contralorías estatales. Para aclarar cualquier inquietud, los interesados podrán escribir al correo electrónico registro-auditores@cgr.gob.ve o comunicarse por los teléfonos 0212 -508.3172 al 3179.

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 y Cooperación Técnica.

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**