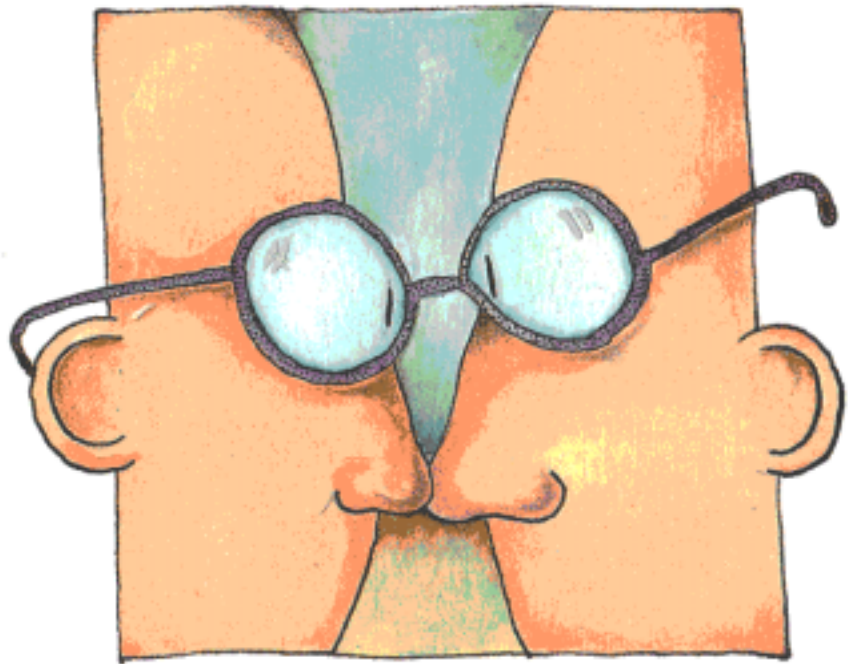


El Contralor General





Índice

El Contralor General

La Oficina del Contralor General	133
El proceso de designación	134
Rendición de cuentas	134
La concesión de contratos al sector privado	135
El epitafio de un auditor de integridad	137
Eficacia	137
Relaciones con otras dependencias	138
Aplicación	139
Once recomendaciones que constituyen una lista de verificación	139
El marco jurídico	139
Adopción e instrumentación de normas de auditoría	140
Administración de una institución de auditoría	140
La función de una ISA en la evaluación y en el fomento del desarrollo del control interno (administración)	140
Indicadores para evaluar la Oficina del Contralor General como pilar de integridad	141
Extracto de La Hora de la Transparencia en América Latina	
El concepto básico de responsabilidad de los funcionarios públicos (accountability)	142
La Contraloría General	142

El Contralor General

Quis custodiet ipsos custodes? (¿Quién vigilará a los guardianes?)-Juvenal (Sátiras, vi. 347)

Los funcionarios públicos deben rendir cuentas al público y a los legisladores por su desempeño y por la administración de los fondos y los bienes públicos. La información es la moneda de la responsabilidad financiera, pero es poco probable que los ministros y los funcionarios estén siempre de acuerdo con los miembros de la Legislatura respecto a la cantidad y calidad de la información que debe proporcionarse.

Por su propia naturaleza, la Oficina del Contralor General se encuentra en la cima de la pirámide de la responsabilidad financiera. Por tanto, es crucial que el nombramiento del titular no sea un regalo del partido gobernante. Si lo fuera, sería como pedirle al ladrón que eligiera al guardián. En realidad, los nombramientos políticos de contralores generales han sido la fuente de un gran número de problemas de los sistemas de integridad en diversas partes del mundo.

La Oficina del Contralor General

El Contralor General es, además, el punto de apoyo del sistema de integridad de un país. Como funcionario responsable de analizar los ingresos y gastos gubernamentales, un Contralor General eficiente debe fungir como guardián de la integridad financiera y la fidelidad de la información que se proporciona. Una descripción clásica del cargo dice:

[El Contralor General] verifica las asignaciones presupuestales en nombre de la Cámara de Representantes. Funge como auditor externo del gobierno, actuando en representación de los contribuyentes a través del Parlamento, el cual debe basarse en sus investigaciones para garantizar la precisión y regularidad de las cuentas gubernamentales.¹

Las responsabilidades de la Oficina del Contralor General también incluyen:

- asegurarse de que el Ejecutivo cumpla la voluntad de la Legislatura, como lo expresan las asignaciones parlamentarias;
- alentar la eficiencia y efectividad de los costos, y
- evitar la corrupción a través del desarrollo de procedimientos financieros y de auditoría eficientes que permitan reducir la incidencia de la corrupción y aumentar la probabilidad de su detección.²

Paraguay: fracasan intentos por llevar al Contralor General a juicio.

La Cámara Baja del Congreso de Paraguay fracasó en su intento por entablar juicio político por cargos de corrupción contra el Contralor General Daniel Fretes Ventre. Fretes, responsable de combatir la corrupción en el país, está siendo investigado por un tribunal penal por 18 delitos que incluyen inducción a actividades ilícitas, extorsión, chantaje, lavado de dinero y encubrimiento. Sin embargo, el Congreso necesitaba el voto de dos terceras partes de los 76 miembros de la Cámara Baja (47 votos) para formalizar los cargos. Sólo se emitieron 44 votos en favor del juicio, 25 votos en contra y siete abstenciones, con lo que se puso fin al proceso que se había iniciado el pasado mes de noviembre. "Es lamentable porque la evidencia muestra que el Contralor utilizó su puesto para beneficio personal, no respetó la constitución, es culpable de extorsión y alentó a sus subordinados a cometer delitos graves", declaró a Reuters el miembro de la oposición Rafael Filizzola. Reuters, 2 de marzo del 2000

1. *Cámara de los Comunes del Reino Unido, First Special Report from the Committee of Public Accounts, Session 1980-1981, The Role of the Comptroller and Auditor-General, vol. 1, Informe, HMSO, 4 de febrero de 1981.*

El proceso de designación

El cargo de Contralor General tiene tal importancia, que amerita contar con disposiciones especiales sobre los procesos para su designación y remoción, y para garantizar que el titular del cargo sea independiente del control que ejercen el partido en el gobierno, los políticos y los altos mandos. Lo ideal sería que los aspectos relacionados con la rendición de cuentas y la autoridad se incorporaran a la Constitución del país.

La percepción del público sobre el Contralor General es semejante a la que se tiene del Ombudsman, en el sentido de que el cargo se considera como mecanismo independiente y transparente para salvaguardar la rendición de cuentas en materia financiera. Por tanto, el proceso de selección tiene cierta importancia. Si el Ejecutivo se reserva el derecho de designar y remover al Contralor General de su cargo sin consulta previa, y si realiza nombramientos tomando como base la influencia o el patrocinio políticos, en la mente del público el titular se identificaría más con la imagen de un funcionario gubernamental que con la de un auditor público externo y calificado.

El proceso de designación del Contralor General debe basarse en sus méritos e involucrar a instituciones y personas que no pertenezcan al partido en el poder. Queda a discusión si la profesión contable debería dar su opinión sobre el asunto (aunque en algunos países se preocupa con toda razón por garantizar nombramientos de un alto calibre profesional); pero lo ideal sería que el nombramiento lo ratificara una mayoría sustancial del Parlamento.

“La nación necesita un perro guardián financiero que ladre y muerda”. “En India, nombrar para el cargo (de Contralor y auditor general) a personas no calificadas ha tenido consecuencias desastrosas... Un Contralor fuerte y eficiente es el mejor aliado que el gobierno y el pueblo pueden tener para reducir el enorme despilfarro y el fraude que se observa en los gobiernos centrales y estatales. Es en beneficio de los gobiernos no ceder ante la presión para mantener en las listas de candidatos a los funcionarios gubernamentales que hacen fila para obtener el puesto, y encontrar a un Contralor General profesional, calificado e independiente... La nación requiere contar con un guardián de las finanzas que ladre y muerda. Es el momento de dar con uno. No debe dejarse pasar la oportunidad

“K.P. Joseph, “Selecting the Next CAG”, Economic and Political Weekly (India), 27 de mayo de 1995.

Rendición de cuentas

Para ser eficaz, un auditor externo debe ser inmune a las presiones de los clientes e instituciones a las que se practican auditorías. Los clientes del Contralor General son la Legislatura o el Parlamento y los funcionarios responsables del gasto público. Lamentablemente, el cargo de Contralor General puede ser particularmente vulnerable a las presiones de sus clientes ya que, como en la mayoría de los casos, es el Ejecutivo quien:

- nombra al Contralor General;
- determina los recursos que se asignan a la Oficina del Contralor General;
- determina los niveles y categorías del personal, y
- es responsable de la administración financiera general y de la administración a través del Ministerio de Finanzas.

Un Contralor General que no cuente con protección constitucional está en riesgo de que se le separe de su cargo de manera arbitraria, a capricho de una administración descontenta; y la mayoría de las administraciones que se hacen acreedoras a críticas serias por malos manejos financieros se inclinan más a matar al mensajero que a aceptar la responsabilidad y la culpa.

Las posibles ambigüedades en términos de rendición de cuentas pueden reducirse si se designa al titular del cargo como funcionario del Legislativo más que como apéndice del Ejecutivo. Por ejemplo, la legislación actual de

2. *El Contralor General no debe, por supuesto, ser responsable de desarrollar procedimientos financieros y posteriormente realizar auditorías sobre sus resultados. Si éste fuera el caso, se estaría confundiendo la función del Contralor General como órgano independiente con la de ser responsable de las actividades que realiza el Ejecutivo.*

Gran Bretaña señala que “el Contralor y Auditor General debe, en virtud de su cargo, ser un funcionario de la Cámara de los Comunes [órgano electo del Parlamento].”³

Para que el cargo sea independiente y constitucional, el titular debe rendir cuentas al Legislativo, y someterse a una revisión periódica de sus funciones por este mismo cuerpo (en un gran número de países, a través del Comité de Cuentas Públicas). También debe tener acceso directo al Parlamento, al Comité de Gasto Público, al director del Ministerio Público y a otras agencias de investigación pertinentes. Asimismo, la mejor práctica indica que la Oficina del Contralor General debe quedar sujeta a revisión por otra instancia de su mismo nivel, con objeto de garantizar su calidad a través de inspecciones y auditorías externas.⁴

La concesión de contratos al sector privado

En una era en que los gobiernos de todo el mundo intentan reducir la burocracia concediendo contratos al sector privado, debe establecerse claramente la necesidad de la función constitucional que desempeña la Contraloría General.

Si se contratara a un número de empresas de contabilidad y auditoría del sector privado para que realizaran el trabajo, la mayoría de los siguientes aspectos, si no todos, estarían en riesgo:

- el desarrollo y permanencia de un número considerable de expertos en auditoría del sector público;
- la continuidad del cargo (la renovación de los contratos de las empresas del sector privado dependería de la buena voluntad de quienes las contratan);
- la reputación de integridad pública de la Contraloría General que se ha conservado por un tiempo prolongado;
- el freno ante las aberraciones, los actos ilícitos o las decisiones poco económicas de los servidores públicos, simplemente por saber que el Contralor General puede realizar una inspección en cualquier momento;
- el desempeño de funciones libre de partidismos, y
- el mecanismo público para que el sector público rinda cuentas al Legislativo.

En 1989, el señor Kenneth Dye (Contralor General de Canadá en ese entonces) puso de relieve los peligros de contratar servicios externos, al relatar cómo se nombra en Canadá a los auditores del sector privado para que vigilen a las empresas estatales. “[Las empresas estatales] no nombran a sus propios auditores. Esto lo hace el gobierno a través de su gabinete, y de esta manera (por ejemplo) el presidente de la oficina de correos no tiene demasiadas alternativas; no sabe quiénes serán sus próximos auditores. Esto lo decide el gabinete a su capricho. Por lo general, los auditores permanecen en su puesto por cinco años; pero a veces cambian, particularmente con los nuevos gobiernos... Estoy totalmente convencido de que las empresas de contabilidad no deben realizar contribuciones a los partidos políticos en espera de una retribución... Existe una correlación entre el valor del obsequio y el nombramiento de los auditores”.

The Auditor General: Ally of the People and Parliament: Report 296, Joint Committee of Public Accounts, Australian Government Printing Service, Canberra, 1989, p. 113. Prueba presentada al Comité.

Por otra parte, el aumento en la demanda de servicios de las empresas de auditoría ha hecho crecer la preocupación de los profesionales en el sentido de que la oferta de estos servicios puede dañar la calidad de las auditorías. Estas cuestiones se han convertido en uno de los mayores problemas para la profesión contable en Estados Unidos.⁵

3. *Ley Nacional de Auditoría de 1983 (R.U.), sección 1(2).*

4. *Las normas de Auditoría del Gobierno de Estados Unidos (1994) (comúnmente conocidas como el Libro Amarillo) se utilizan extensamente en todo el mundo. Publicadas por la Oficina General de Contabilidad de Estados Unidos, establecen que “toda organización de auditoría que realice auditorías de conformidad con estas normas deberá... someterse a una revisión externa de control de calidad”.*

5. Véase, por ejemplo, B. Simmons, “The Case for Audit Tenders”, *Business Review Weekly*, 4 de noviembre de 1988, p. 117; M. Peers, “Auditors in uproar over fee discounts”, *Australian Financial Review*, 17, agosto de 1988, y T. Thomas, “No Merger. But Links to be Stronger”, *Business Review Weekly*, 16 de diciembre de 1988, p. 89.

A menos que la concesión de contratos representara un intento directo para reducir la rendición de cuentas, una acción de tal naturaleza se basaría en la creencia implícita de que la Contraloría General se encuentra rezagada con respecto al sector privado en cuanto a los métodos más eficaces para practicar auditorías a empresas comerciales. Esto indicaría la necesidad de rehabilitar y equipar mejor la Oficina del Contralor General. Sin embargo, si las circunstancias señalan que cierta auditoría resultaría más eficaz si la practicara un agente externo, no se faltaría a las disposiciones constitucionales si el Contralor General mantuviera su jurisdicción pero, después de consultar con el ministro correspondiente, decidiera subcontratar a una empresa del sector privado para realizar el trabajo.⁶ Que el Contralor General sea y permanezca como el auditor reglamentario de todas las dependencias públicas, tiene una importancia fundamental.

Sin duda, la idea de que las dependencias públicas deben tener libertad para elegir entre diferentes empresas privadas y decidir a cuál de ellas deberán rendir cuentas, y por cuánto tiempo, se agita frente a los conceptos de una responsabilidad sostenible. Dicho esto, habrá ocasiones, especialmente en los países donde los recursos de auditoría del sector público son escasos, en que empresas del sector privado deban entrar en acción.

El conflicto de intereses es un peligro inherente en la contratación externa de las funciones del Contralor General. Las empresas de auditoría del sector privado deben abstenerse de proporcionar otros servicios a un departamento o ministerio que está bajo auditoría, cuando menos durante la duración del contrato. En realidad uno de los argumentos principales que utiliza el sector privado es que una auditoría externa puede ofrecer cierta gama de servicios financieros adicionales que el contralor general no proporciona. Este argumento, sin embargo, pasa por alto la importancia que tienen los conflictos de interés dentro del sector público.

Tal vez el único factor de mayor peso en el argumento en contra de la contratación de los servicios del sector privado, es que el Contralor General actúa como filtro entre los departamentos, ministerios e individuos auditados y el Legislativo. Si el Legislativo desconfiara del Contralor General para que señalara las cuestiones más importantes, el Parlamento se enfrentaría al cúmulo de informes que presentaban los múltiples despachos de contabilidad. Ante tal cantidad de informes individuales, la tarea de identificar las cuestiones importantes resultaría extremadamente abrumadora y prolongada.

En algunos países, la tendencia moderna es liberar a las empresas gubernamentales del escrutinio del Contralor General, otorgándoles autorización para contratar a un auditor privado para que practique una auditoría bajo los auspicios de su propia legislación. En tal situación, se podría decir que el Ejecutivo en realidad nombra a su propio auditor.⁷

Lo mejor que puede decirse en favor de esta práctica es que el Ejecutivo cree que se pueden obtener ventajas en cuanto a eficiencia sin enfrentar pérdidas en cuanto a la función de la rendición de cuentas. Lo peor que podría decirse es que en un gran número de países existe más de una sospecha respecto a que ciertas empresas sujetas a auditoría gubernamental hayan aprovechado la oportunidad que les abrió la reducción del control ministerial para sacudirse deliberadamente el yugo del Auditor General.

6. Esta recomendación se hizo en Australia. Véase *The Auditor General: Ally of the People and Parliament: Report 296 (Joint Committee of Public Accounts, Australian Government Printing Service, Canberra, 1989, p. 108)*. Esto apoya una recomendación similar que hizo el Comité Permanente de Finanzas y Operaciones Gubernamentales en 1982.

7. En algunos países, esto ha dado lugar a inconformidades respecto de la reducción de normas profesionales, principalmente en Estados Unidos. Véase *United States General Accounting Office, Report to Chairman, Subcomité de Legislación y Seguridad Nacional, Comité de Operaciones Gubernamentales, Cámara de Representantes, "CPA Audit Quality: Many Governmental Audits Do Not Comply with Professional Standards, USAGO, marzo de 1986*.

El epitafio de un auditor de integridad

Poco después de presentar un Informe Anual⁸ que incluyó las siguientes frases conmovedoras, el auditor general Su'a Rimoni D. Ah Chong, Contralor y Jefe de Auditoría de Samoa, fue destituido de su cargo. Su Informe contenía detalles de los malos manejos financieros realizados por personajes políticos importantes a los que no se desafió de manera importante. Las bases para su remoción del cargo fueron simplemente que hubiera solicitado, sin autorización, la colaboración de una firma internacional de auditoría para asistirlo en su indagación:

“El ejercicio de mis funciones como Contralor y Auditor en Jefe en un lugar pequeño, como Samoa Occidental, es en realidad una responsabilidad pesada, de cuyo impacto total apenas estoy tomando conciencia. Si deseo que se cumplan los propósitos de mi cargo, las decisiones que debo tomar como consecuencia de mis auditorías afectan, y seguirán afectando, a un gran número de personas poderosas, a algunos amigos, a ciertos miembros de la familia, etc., cuyas decisiones y conducta han sido puestas en duda por afectar los dineros públicos y las propiedades del gobierno. Una de las cosas que me ha mantenido ‘inmune’ es mi firme creencia en que el futuro de nuestros hijos, de nuestro pueblo y de nuestro país depende de que el sistema de ‘gobierno’ funcione de manera correcta, para todos en general, como lo prevé nuestra Constitución... Los gobiernos futuros tienen igual obligación y deber hacia nuestro pueblo, y el Parlamento debe garantizar que sigan la senda que permita lograr y sostener ese objetivo.”

Cinco años después de que Ah Chong fuera destituido de su cargo de manera sumaria, un ministro del gabinete responsable de intentar frenar la corrupción rampante en la misma administración que Ah Chong criticara, fue asesinado a instancias de dos de sus antiguos colegas del gabinete, y por el hijo de uno de ellos.

Eficacia

Desde el punto de vista constitucional es una anomalía que el Ejecutivo tenga control sobre el presupuesto y el personal de la Contraloría General. Si se deja al Ejecutivo la decisión de proporcionar los recursos necesarios, éste se sentirá tentado a economizar. Un enfoque más apropiado se refiere a la asignación de recursos financieros a través del Legislativo.

Algunos países (Australia y Gran Bretaña, por ejemplo) han establecido comités parlamentarios para asesorar al Contralor General sobre las prioridades de auditoría del Parlamento y sobre los detalles de las finanzas de esa oficina que deberán tomarse en consideración. Los miembros del comité incluyen al presidente del Comité de Cuentas Públicas (responsable de tomar en cuenta y reportar los informes del Contralor General) y al ministro de Finanzas para garantizar que los “ofrecimientos” de recursos queden sujetos a los mismos niveles de análisis y evaluación que se aplican en otros departamentos. El resultado ha sido una responsabilidad compartida entre el Ejecutivo y el Legislativo. El argumento en el sentido de que este enfoque viola el acuerdo de que sólo el Ejecutivo prepare y presente propuestas de gastos al Parlamento, se ve contrarrestado por el hecho de que el Parlamento participa sólo en el proceso por medio del cual se determinan las estimaciones de anticipo.

Para ser totalmente eficaz, la Contraloría General debe gozar de libertad relativa para manejar su propio presupuesto, y contratar y nombrar a profesionales competentes. Generalmente, el sector privado cuenta con una reserva de profesionales calificados y experimentados que pueden reclutarse si se les ofrece una remunera-

Se condena a la horca a políticos de Samoa. “El ministro asesinado era un hombre popular y un oponente decidido de la corrupción. Dos antiguos ministros del gabinete de Samoa fueron sentenciados a muerte por el homicidio de uno de sus colegas que amenazó con sacar a la luz un escándalo de corrupción. El ministro depuesto de Asuntos de la Mujer, Leafa Vitale, de 57 años de edad y el exministro de Comunicaciones, Toi Aukuso, de 68 años, resultaron culpables de haber planeado el asesinato de Luagalau Levaula Kamu, de 44 años, quien el pasado mes de julio recibió un disparo en la cabeza durante una reunión política... Alatise Leafa Vitale, de 34 años, hijo mayor de Leafa Vitale, quien el año pasado se declaró culpable de haberle disparado al ministro en la nuca... testificó que su padre y Aukuso, un amigo de la familia, le habían ordenado llevar a cabo el crimen. La Fiscalía argumentó que el Ministro de Obras Públicas fue asesinado para evitar que se hiciera pública la corrupción generalizada y la malversación de fondos públicos.”
BBC World Service, 14 de abril del 2000.

8. Su'a Rimoni D. Ah Chong, *Contralor y Auditor en Jefe, Oficina de Auditoría, Samoa Occidental, 6 de julio de 1994, en su informe al Periodo de la Asamblea Legislativa, 1 de enero de 1993 al 30 de junio de 1994.*

ción adecuada.⁹ Para igualar la atractiva escala de salarios que ofrece el sector privado, la mejor medida ha sido separar la Contraloría General de la estructura general de sueldos del sector público, otorgándole a esta dependencia una “autoridad estatutaria o constitucional” para determinar los términos y las condiciones de las contrataciones que realice. La Contraloría debe también tener libertad para diversificar su base reclutando, bajo contrato, a personas del sector privado para que ocupen puestos de dirigencia. Sin embargo, tal vez no sea posible igualar las escalas salariales del sector privado para los niveles superiores. En tal caso, una ruta que valdría la pena explorar sería adscribir a la Contraloría General a personal de mando del sector privado por medio de acuerdos con los cuerpos colegiados de la profesión contable.¹⁰

La cuestión de un financiamiento adecuado también entra en juego para garantizar la eficacia de la Contraloría. En ocasiones, el Contralor General, en especial en países pequeños, puede requerir ayuda externa adicional para hacer frente a situaciones complejas. Sin las partidas presupuestales especiales que permitan al Contralor General contratar a empresas internacionales de contabilidad y a otros expertos, la oficina podría verse maniatada ante los casos más graves. Si se le priva de los recursos necesarios, la Contraloría no podrá mantenerse al día en cuanto a prácticas y tecnología contables modernas y se verá imposibilitada para realizar auditorías sobre eficiencia y desempeño. En los países desarrollados la Contraloría tiende a dedicar casi 50 por ciento de sus recursos a la realización de auditorías de eficiencia. Las proporciones que los países en desarrollo pueden invertir son bastante más reducidas y en ocasiones insignificantes. Sin embargo, para que estos países puedan desarrollarse de manera significativa, con un mínimo de corrupción y malversación de los fondos públicos, las auditorías de eficiencia son fundamentales para maximizar sus limitados recursos.

Por otra parte, la eficacia de la Contraloría General puede verse mermada si las leyes crean cuerpos cuasi autónomos que están más allá del dominio de la Contraloría, o si se privatizan aquellas funciones que por derecho le corresponden. Una prensa, un público y una oposición parlamentaria alerta deben mantener la guardia contra cualquier tipo de intromisión injustificada en la jurisdicción de la Contraloría General. Asimismo, las leyes que rigen los principios fundamentales de la administración y el control financieros y la rendición de cuentas en materia de fondos y propiedad públicos, deben ser sólidas y mantenerse actualizadas.

Relaciones con otras dependencias

La Contraloría General se enlaza cada vez más estrechamente con los altos funcionarios de otras dependencias gubernamentales para asegurarse de que se compartan capacidades y puntos de vista, y de que la Contraloría adquiera mayor experiencia para detectar la corrupción. Los desarrollos recientes en cuanto al cumplimiento de reglas han puesto al descubierto fallas en la separación tradicional de las funciones gubernamentales. Por ejemplo, a mediados de 1995 surgieron en Alemania diversos escándalos cuando se pusieron en marcha cambios operativos que llevaron tanto a la Contraloría General como a las autoridades fiscales a una relación de trabajo más estrecha con aquellas estructuras gubernamentales responsables de investigar y castigar el delito. Un equipo reducido de investigadores de la más alta integridad cuidadosamente seleccionados, a los que se dieron poderes suficientes para investigar, concediéndoles tanto independencia del control político como un elevado nivel de apoyo, ha demostrado ser el mejor método para investigar y el mejor freno contra la corrupción a gran escala.

9. *En Australia, por ejemplo, los salarios del personal de altos mandos era de menos de la mitad del que recibían sus colegas del sector privado, lo que condujo a problemas para el reclutamiento y, como consecuencia, a la disminución de la eficacia y la eficiencia de la oficina. Véase The Auditor General: Ally of the People and Parliament - Report 296, Joint Committee of Public Accounts, Australian Government Printing Service, Canberra, 1989, p. xv.*

10. *La sugerencia se hizo en Australia. Véase, Ibid., p. 85.*

Aplicación

La aplicación de procedimientos financieros sólidos y el seguimiento adecuado de los informes de la Contraloría General deben ser esencialmente proactivos. Por ejemplo, es de escasa utilidad que las grandes figuras políticas presenten informes financieros a menos que alguien, en alguna parte, vaya a analizar la información y a verificar su precisión y veracidad. Esto no quiere decir que toda declaración deba verificarse; pero, cuando menos, debe existir la conciencia de que es probable que esto ocurra y del riesgo que implica presentar datos falsos.

La base para establecer métodos apropiados de investigación y para prevenir la corrupción empieza con la creación de instituciones. En la primera línea de un sistema de integridad institucional se encuentran aquellos servidores públicos que son también miembros de organizaciones profesionales, tales como abogados, contadores, auditores, investigadores e inspectores. Además de tener que rendir cuentas a sus superiores directos, estos individuos también pueden estar sujetos a acciones disciplinarias por parte de sus asociaciones profesionales si se comprueba que han desempeñado sus deberes profesionales de manera poco ética. En los casos donde existen sociedades profesionales, debe alentarse a los miembros que colaboran en el sector público a debatir las cuestiones éticas y profesionales potenciales y reales que surgen en el curso del servicio público.¹¹

Asimismo, el personal profesional del servicio público debe rendir cuentas a los titulares de cargos constitucionales fuera de sus departamentos. Por ejemplo, los contadores y auditores internos deben rendir cuentas ante la Contraloría General con objeto de tener acceso directo a esta oficina cuando crean que están siendo sometidos a demandas no profesionales por los superiores de sus departamentos. De igual manera, los abogados de cada departamento deben reportar sus actividades profesionales al Procurador General. Esta “aplicación” de rendición de cuentas en el ámbito profesional puede detener la corrupción en sus inicios. Sin embargo, otro punto de vista es que la analogía con el Procurador General (dependencia del Ejecutivo) en realidad resulta engañosa y que el Contralor General funciona mejor cuando es totalmente independiente del Ejecutivo, y no su adjunto.

Once recomendaciones que constituyen una lista de verificación

Como reconocimiento a la importancia de la Institución Suprema de Auditoría, los representantes de los países en proceso de formar parte de la Unión Europea adoptaron en octubre de 1999 las once recomendaciones siguientes¹²:

El marco jurídico

Recomendación 1: las Instituciones Supremas de Auditoría deben contar con una base sólida, estable y aplicable que se apoye en la Constitución y la ley y se complemente con estatutos, reglamentos y procedimientos.

Recomendación 2: las Instituciones Supremas de Auditoría deben tener la independencia de funciones, organización y operación que requieren para cumplir con sus tareas de manera objetiva y eficaz.

11. Véase, por ejemplo, la discusión del profesor John U. Edwards sobre la autoridad que tiene una Asociación de Leyes o una Barra de Derecho sobre el Procurador General o el director del Ministerio Público cuando el funcionario en cuestión ha actuado de manera no profesional en un contexto profesional. «The Office of Attorney-General - New Levels of Public Expectations and Accountability», en memoranda presentados durante la Reunión de Ministros de Justicia de la Commonwealth the 1993, Grand Baie, Mauricio (Commonwealth Secretariat, Londres, 1995).

12. *Recommendations Concerning the Functioning of Supreme Audit Institutions in the Context of European Integration* (octubre de 1999), preparadas por un grupo de trabajo en el que participaron delegados de las Instituciones Supremas de Auditoría de Albania, Bulgaria, Croacia, la República Checa, Estonia, la Corte Europea de Auditores, Hungría, Letonia, Rumania, Eslovenia, Eslovaquia. El grupo fue presidido por la Suprema Cámara de Control de Polonia. Los presidentes de las ISAs aprobaron las once recomendaciones y acordaron conceder prioridad a su uso en el desarrollo y labores futuros de sus instituciones. El reporte completo se puede consultar en... También se incluye en la sección sobre “La mejor práctica” de la versión de Internet del presente Manual de Consulta, www.transparency.org.

Recomendación 3: las Instituciones Supremas de Auditoría deben contar con el poder y los medios que establecen claramente la Constitución y las leyes para practicar auditorías de todos los fondos, recursos y operaciones públicas (incluyendo fondos y recursos de la UE), independientemente de que éstos se reflejen en el presupuesto nacional y de quién recibe o maneja estos fondos, recursos y operaciones públicas.

Recomendación 4: las Instituciones Supremas de Auditoría deben llevar a cabo toda la gama de auditoría externa del sector público, realizando auditorías de regularidad y desempeño.

Recomendación 5: las Instituciones Supremas de Auditoría deben poder informar libremente y sin restricciones sobre los resultados de su trabajo. Los informes pueden presentarse al Parlamento y deben hacerse públicos.

Adopción e instrumentación de normas de auditoría

Recomendación 6: las Instituciones Supremas de Auditoría, reconociendo la experiencia nacional vigente, deben adoptar, promulgar y difundir formalmente políticas y normas de auditoría que se apeguen a las Normas de Auditoría de INTOSAI, a los Lineamientos Europeos de Instrumentación de las Normas de Auditoría de INTOSAI y a cualesquiera otras normas relevantes de auditoría para el sector público expedidas por IFAC y aceptadas para su aplicación en la UE. Las normas de auditoría deben aplicarse de manera consistente y confiable al trabajo de una Institución Suprema de Auditoría (ISA) para garantizar que éste tiene calidad y confiabilidad aceptables. Por tanto, las ISAs deben desarrollar manuales de auditoría y guías técnicas detalladas para contribuir a alentar el uso práctico y el cumplimiento de las normas.

Administración de una institución de auditoría

Recomendación 7: las Instituciones Supremas de Auditoría deben asegurarse de que sus recursos humanos y financieros se utilicen de la manera más eficiente para garantizar el ejercicio eficaz de su mandato. Para este fin, la administración de la ISA necesitará desarrollar e instituir políticas y medidas apropiadas que contribuyan a garantizar una organización competente para realizar labores e informes de auditoría de alta calidad y eficacia.

Recomendación 8: las Instituciones Supremas de Auditoría deben desarrollar su organización interna como estructura de apoyo para la conducción adecuada del trabajo relacionado con los requerimientos del periodo previo al ingreso a la Unión.

Recomendación 9: las Instituciones Supremas de Auditoría deben asegurarse de que su personal sea competente, capaz y dedicado a garantizar la producción de un trabajo de auditoría eficiente que se ajuste a las normas internacionales y a las prácticas europeas aprobadas.

Recomendación 10: las Instituciones Supremas de Auditoría deben desarrollar la especialización técnica y profesional de su personal a través de programas de educación y capacitación.

La función de una ISA en la evaluación y en el fomento del desarrollo del control interno (administración)

Recomendación 11: las Instituciones Supremas de Auditoría deben centrarse en el desarrollo de sistemas internos (administrativos) de control de alta calidad y eficiencia en las entidades donde se practican auditorías.

Indicadores para evaluar la Oficina del Contralor General como pilar de integridad

- ¿Cuenta el titular con la seguridad de que permanecerá en su cargo (está el puesto protegido constitucionalmente o garantizado de alguna otra forma contra la interferencia política)?
- ¿Es el puesto un nombramiento no político?
- ¿Recibe el puesto una remuneración adecuada?
- ¿Cuenta la oficina con el personal adecuado?
- ¿Están actualizados los informes a la Legislatura?
- ¿Se dan a conocer oportunamente los informes?
- ¿Se da a los informes un seguimiento regular por parte del Comité de Cuentas Públicas de la Legislatura o de algún otro órgano equivalente?
- ¿Se toman medidas con base en los informes?
- ¿Existen reglas que exijan la auditoría anual de las cuentas financieras de las instituciones estatales y paraestatales por auditores independientes y la revelación pública de los resultados? ¿Es el Contralor General responsable de llevar a cabo estas auditorías?
- ¿Se cuenta con un sistema de rastreo de bienes que permita una evaluación periódica de los bienes que garantice que las adquisiciones del Estado permanecen bajo su control hasta que se descartan de manera adecuada?
- ¿Cumple la oficina con normas de contabilidad y auditoría apropiadas?
- ¿Verdaderamente recibe la oficina lo presupuestado por el Ministerio de Finanzas o por la Legislatura?

EXTRACTO DE LA HORA DE LA TRANSPARENCIA EN AMÉRICA LATINA

El concepto básico de responsabilidad de los funcionarios públicos (accountability)

La palabra inglesa "accountability" no tiene una traducción exacta al español pero se refiere a la actitud o condición que deben observar los servidores públicos, la responsabilidad fiduciaria de cumplir con labores específicas y de rendir cuentas en forma precisa y oportuna. El término comprende algunos conceptos importantes :

- Información precisa y oportuna sobre recursos tanto sobre cantidad como claridad,
- Responsabilidad por la condición y uso de los recursos, humanos y financieros, en la forma programada,
- Cálculo preciso de costos y preparación de informes oportunos y útiles,
- Índice del capítulo Índice general Responsabilidad de realizar los programas conforme a lo previsto.

El control de la "accountability" compete por lo general a las denominadas Contralorías, Tribunales de Cuentas, o bien simplemente Entidades Superiores de Fiscalización (ESF).

La Contraloría General

Las Contralorías Generales o Tribunales de Cuentas (ESF) constituyen una pieza fundamental en el sistema nacional de integridad de cada país. Como entidades encargadas de la auditoría de los gastos e ingresos del Estado, las Contralorías actúan como vigilantes de la integridad financiera y de la credibilidad de la información divulgada.

Las diversas modalidades adoptadas en su conformación en Latinoamérica varían de país a país. No obstante y, al margen de su denominación, cumple como tarea común el ejercicio de la auditoría externa sobre las cuentas de los recursos financieros del Estado, tiene el propósito de suministrar información oportuna, tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo, fomentando la transparencia en el uso de los recursos y la responsabilidad por la función pública. Varios países latinoamericanos aprobaron recientemente disposiciones legales que modifican sustancialmente el marco jurídico que rige a las Entidades Fiscalizadoras Superiores, o enfrentan acciones concretas frente a la corrupción, por ejemplo:

Argentina: Ley N. 24.156 de 1993. Aprueba sistemas de administración financiera y control. Éste último incorpora a la Auditoría General de la Nación con independencia funcional y financiera.

Bolivia: Ley N. 1178 de 1990. Establece sistemas de administración y control gubernamentales y un régimen de responsabilidad para la función pública. El control gubernamental es responsabilidad de la Contraloría General de la República, con autonomía técnica, operativa y administrativa.

Colombia: Ley N. 190 de 1990. Estatuto Anticorrupción que comprende un régimen de responsabilidad de los servidores públicos, modificaciones al régimen penal, régimen financiero, sistemas de control y el establecimiento de una comisión nacional para la moralización y de una comisión ciudadana para la lucha en contra de la corrupción.