

CAPÍTULO II.

LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR **75**

EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

A. Marco general	75
1. La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)	78
2. Declaración de Lima	79
B. Análisis de países seleccionados	80
1. Oficina de la Contraloría General (GAO). Estados Unidos de América	80
2. Oficina del Auditor General (OAG). Canadá	87
3. Auditoría General de la Nación (AGN). Argentina	92
4. Contraloría General de la República (CGR). Chile	96
5. Contraloría General de la República de Perú (CGRP).	100
6. Oficina de Auditoría Nacional (NAO). Reino Unido	104
7. La Corte de Cuentas (CC). Francia	112
C. Balance de la experiencia internacional	122

CAPÍTULO II

LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR

EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

A. Marco general

En la mayor parte de los países del mundo el control externo de la administración pública se encomienda a organismos especializados que dependen, por lo general, del Poder Legislativo (Congresos, Parlamentos o Asambleas). Ejercen dicho control en última instancia, por lo que se conocen con el nombre genérico de entidades fiscalizadoras superiores (EFS). De hecho, como veremos, la existencia de un órgano de control externo del uso de los recursos públicos es una de las características del Estado contemporáneo.

En este sentido es importante realizar un análisis comparativo entre las EFS de países seleccionados, a efecto de contar con elementos que permitan la mejor evaluación del sistema de fiscalización superior de México y, en su caso, aprovechar las experiencias exitosas en el ámbito internacional. El objetivo principal de este análisis comparativo es observar cuáles han sido los factores comunes que han propiciado un mejor desempeño de las EFS en los países en cuestión y determinar cuáles podrían ser de utilidad en el caso de México.

De acuerdo con los estatutos (artículo 2, inciso 2) de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), aprobados por el XIV Congreso Internacional de Entidades de Fiscalización Superior

(INCOSAI), celebrado en octubre de 1992 en Washington, D.C., EE.UU., una entidad fiscalizadora superior es "... aquella institución pública de un Estado que ejerce, de acuerdo con las leyes, la máxima función de control financiero de dicho Estado, sea cual fuere su denominación, modalidad de constitución u organización".

La supremacía de la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) se funda, en la mayoría de los casos, en las circunstancias siguientes:

- Está prevista expresamente en la Constitución o en la legislación aplicable, que confiere a la EFS la autonomía, independencia y facultades que requiere para el cumplimiento de su mandato.
- Las atribuciones de fiscalización de la EFS se ejercen en nombre o en apoyo del Poder Legislativo, que es el órgano de representación del pueblo.
- Su facultad fiscalizadora comprende a los tres poderes o por lo menos al Poder Ejecutivo federal o central en su conjunto.
- Por lo mismo, la EFS funge como auditor externo de todo el sector público o de su mayor parte y, como tal, emite sus dictámenes en última instancia.

Con base en la propuesta de los delegados de las EFS de la INTOSAI, en octubre de 1977, en el marco del IX INCOSAI en Lima, Perú, se aprobó la Declaración de Lima sobre los lineamientos básicos para la fiscalización gubernamental. El propósito esencial de la Declaración consiste en defender la independencia en la auditoría de la administración pública.

La Declaración no se aplica por el mero hecho de que se logre la independencia, sino que también se requiere que esta independencia esté sancionada por la legislación. Esto exige que las instituciones funcionen correctamente para que haya una seguridad jurídica, lo cual sólo puede darse en una democracia dentro de un estado de derecho. En consecuencia, el imperio de la ley y la democracia constituyen las premisas esenciales para una auditoría realmente independiente de la administración pública y, al mismo tiempo, son los pilares en los que se basa la Declaración.

En este capítulo se analizan las principales funciones de la INTOSAI y se destaca la importancia de la Declaración de Lima. Asimismo, se destacan las principales características de siete entidades fiscalizadoras superiores seleccionadas: la Oficina de la Contraloría General de los Estados Unidos de América (GAO), la Oficina del Auditor General de Canadá (OAG), la Auditoría General de la Nación Argentina (AGN), la Contraloría General de la República de Chile (CGR), la Contraloría General de la República del Perú (CGRP), la Oficina de Auditoría Nacional del Reino Unido (NAO) y la Corte de Cuentas de Francia (CC).

Las siete EFS fueron seleccionadas con base en:

- La importancia por relaciones políticas y comerciales (EE.UU., y Canadá).
- La importancia y reconocimiento en el ámbito internacional (EE.UU., Canadá, Reino Unido y Francia).
- Las coincidencias políticas, culturales y económicas (Argentina, Chile y Perú).
- La importancia y reconocimiento en el ámbito latinoamericano (Argentina, Chile y Perú).
- El contraste cultural-social (Reino Unido y Francia).

O' Donell (1999), por su parte, comenta que en democracias emergentes como algunas latinoamericanas existe una rendición de cuentas vertical relativamente efectiva, como en los casos de Perú, Chile y Argentina. Otros autores reconocen la importancia de los órganos de fiscalización superior de Estados Unidos de América, Francia, Canadá y El Reino Unido¹.

¹ La literatura respecto del análisis jurídico, político y administrativo de las entidades de fiscalización superior en el mundo es escasa y en algunos países prácticamente inexistente. Por la anterior, gran parte del material presentado en este capítulo proviene de documentos internos de las EFS en cuestión, de entrevistas directas con funcionarios de éstas y de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Al inicio del análisis de cada país, se presentan las referencias del material utilizado y las citas específicas se encuentran en la bibliografía.

1. La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)

Durante 50 años, la INTOSAI ha proporcionado un marco institucional que sirve para el desarrollo de las EFS. De acuerdo con el lema de la INTOSAI, *Experientia mutua omnibus prodest*, el intercambio de experiencias entre los miembros de la INTOSAI y los avances técnicos en materia de auditoría constituyen una garantía para el mejoramiento de la fiscalización gubernamental. La INTOSAI es la organización profesional de las EFS de los países pertenecientes a la Organización de las Naciones Unidas o a sus organismos especializados. Las EFS desempeñan una función esencial en la fiscalización de las cuentas y las actividades de la administración pública, en la promoción de una gestión financiera sana y de la obligación de rendir cuentas de los gobiernos. Puesto que los ciudadanos y los organismos de ayuda internacional poseen expectativas cada vez más elevadas respecto del desempeño de los gobiernos, éstos dependen de las EFS para ayudarles a garantizar la obligación de rendir cuentas. La INTOSAI apoya a sus miembros en esta tarea proporcionándoles la oportunidad de compartir información y experiencias referentes a los retos que plantea el mundo actual, cambiante e interdependiente respecto de la fiscalización y la rendición de cuentas.

La INTOSAI se fundó en 1953 y ha pasado de 34 países miembros iniciales a más de 180. Como ya se comentó, la Declaración de Lima, aprobada en el noveno congreso internacional y calificada de Carta Magna de la auditoría gubernamental, sirve de marco filosófico y conceptual para el trabajo de la INTOSAI. Los estatutos de la INTOSAI, revisados y aprobados por unanimidad en el Congreso de Washington en 1992, son la carta que la rige y describen la estructura, los miembros, el mandato y las normas de la INTOSAI. En el Congreso de Washington se aprobaron también otras dos publicaciones básicas: las Normas de Auditoría y las Directrices para las Normas de Control Interno.

En su carácter de organismo pionero internacionalmente reconocido dentro de la fiscalización del sector público, la INTOSAI da a conocer pautas internacionales para la gestión financiera, desarrolla metodologías afines, proporciona

capacitación y promueve el intercambio de información entre sus miembros.

2. Declaración de Lima

Cuando en octubre de 1977, se aprobó la Declaración de Lima en el IX INCOSAI de Lima, Perú, surgieron grandes esperanzas de que los lineamientos de fiscalización establecidos llegaran a aplicarse en todo el mundo. Ahora, después de más de 25 años de su promulgación, la experiencia ha superado las expectativas y se ha puesto de manifiesto su influencia sobre el desarrollo de la auditoría pública en todos los países. La Declaración de Lima es importante para todas las EFS de la INTOSAI, sea cual fuere la región a la que pertenezcan, el desarrollo que hayan tenido, el modo en que se integren dentro del sistema de la administración pública o la forma en que estén organizadas.

El propósito esencial de la Declaración de Lima consiste en defender la independencia de las auditorías respecto de la administración pública y es una guía para los derechos nacionales de una EFS. La entidad de fiscalización superior que no pueda cumplir las exigencias de la Declaración, no se ajusta a las normas. Los considerandos para la promulgación de la Declaración fueron:

- La utilización regular y racional de los fondos públicos constituye una de las condiciones esenciales para garantizar el buen manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones adoptadas por la autoridad competente.
- Para lograr este objetivo, es indispensable que cada Estado cuente con una entidad fiscalizadora superior eficaz, cuya independencia esté garantizada por la ley.

En el artículo 1o., de la Declaración "Sobre la finalidad del control" se destaca que la institución del control es inherente a la Administración Pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios

de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que se puedan adoptar las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinar la responsabilidad del órgano culpable, exigir la indemnización correspondiente y adoptar las determinaciones que impidan, o por lo menos dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro.

Por otra parte, en el artículo 50., respecto de la independencia de las EFS, se especifica que las EFS sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores. Aunque se reconoce que una independencia absoluta de las EFS respecto de los demás órganos estatales es imposible, deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Las EFS y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución de cada país, y los aspectos concretos deben ser regulados por medio de leyes. Especialmente deben gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un Tribunal Supremo, contra cualquier injerencia en su independencia y su competencia de control.

A continuación se presenta el análisis de las entidades de fiscalización seleccionadas.

B. Análisis de países seleccionados

1. Oficina de la Contraloría General (GAO)². Estados Unidos de América

La GAO comenzó sus actividades en 1921. En ese año, mediante el Acta de Presupuesto y Contabilidad, se transfirieron las funciones de contabilidad y del Departamento del Tesoro a una nueva agencia, la Oficina de la Contraloría General de los Estados Unidos de América. La GAO fue creada por el desorden que existía en la administración financiera federal después de la Primera Guerra Mundial.

² Ver General Accounting Office, EE.UU. : 1921, 1990, 1999 a, 1999 b y 2001.

El gasto producido en los tiempos de guerra impactó en la deuda nacional y el Congreso estadounidense necesitó mayor información y un mejor control sobre los gastos. El acta hizo a la GAO independiente de la rama ejecutiva y le dio un amplio mandato para investigar el uso de los recursos federales.

Hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, la GAO verificó principalmente la legalidad y suficiencia de los gastos gubernamentales. La agencia emitió decisiones sobre las cuestiones de pago y auxilió en los procesos de las demandas financieras para el Gobierno y en contra de él. La GAO revisaba individualmente transacciones financieras y verificaba los comprobantes del gasto. También se auditaron y conciliaron los desembolsos de las cuentas de funcionarios. El trabajo se realizaba centralmente, lo que significaba que las agencias del gobierno enviaran sus archivos fiscales a la GAO. Esto requirió la contratación de un gran número de empleados que, de 1926 a 1951, desempeñó la tarea de revisar los papeles de trabajo y documentos de los gastos gubernamentales.

Durante la administración del presidente Franklin D. Roosevelt en los años treinta, el flujo de dinero federal se incrementó considerablemente debido a la recuperación y a la lucha contra la depresión económica. Esto significó un importante incremento de recursos por fiscalizar. La GAO comenzó en 1921 con aproximadamente 1,700 empleados; para 1940, su fuerza de trabajo se había elevado a 5,000. Con la entrada de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial, el incremento en el gasto militar también incrementó la carga de trabajo para la GAO, lo que dificultó mantener el ritmo para auditar los documentos de manera centralizada. Para 1945 el personal había crecido a más de 14,000 empleados.

Después de la guerra, la GAO realizó un cambio de estrategia y se enfocó a realizar auditorías más amplias e integrales que examinaran la economía y eficacia de las operaciones gubernamentales. Esto hizo que redujera el número de empleados, al cambiarlos y acercarlos a su trabajo (donde se generaban las revisiones). La agencia dejó de auditar de manera centralizada, como lo había hecho durante 25 años, y transfirió algunas de sus responsabilidades, como la verificación de gastos, a la rama ejecutiva. En lugar de escrutar cada transacción fiscal gubernamental, empezó a

revisar los manejos y controles financieros en las agencias federales.

En la década de los 50, se incrementó el gasto del Gobierno debido a la Guerra Fría y al aumento de fuerzas del ejército de Estados Unidos en Europa y Asia. El trabajo de la GAO se enfocó cada vez más en el gasto de defensa y la revisión de contratos. Aunque empezó haciendo trabajos de campo en los años 30, estableció formalmente una red de oficinas regionales en 1952. También abrió oficinas regionales en Europa y el Lejano Oriente. Varias crisis nacionales afectaron el trabajo de la GAO en los años 60. Durante la Guerra de Vietnam, por ejemplo, abrió una oficina en Saigón para supervisar gastos militares y la ayuda extranjera; en 1972, algunas de las revisiones que efectuó trataron sobre el caso Watergate.

También el Congreso demandó mayor información para saber cómo estaban los programas gubernamentales y hacia dónde se enfocaban sus objetivos. El Congreso pidió a la GAO que evaluara el Programa "Grandes Esfuerzos Sociales Anti-Pobreza" de la administración de Johnson en 1967. La GAO también hizo un importante trabajo en áreas como: política de energía, protección del consumidor, el ambiente y la economía. En 1974, el Congreso amplió el papel de la evaluación de la GAO y le dio una mayor responsabilidad en el proceso del presupuesto. El personal de la agencia, principalmente contadores, se especializó para adecuarse a esta transformación. En los años 70, la GAO comenzó a reclutar científicos, actuarios y expertos en áreas como: cuidado de la salud, política pública y computación. En 1986, reunió un equipo de investigadores profesionales, con recursos dispuestos por la ley, para examinar las actividades de posibles delincuentes y malversaciones civiles de fondos públicos. Durante los últimos 20 años, la GAO ha buscado mejorar la cultura en la rendición de cuentas, promoviendo la creación de políticas y orientar al público respecto de las necesidades del gobierno.

La GAO está obligada por la Ley de Oportunidad Económica de 1967 a evaluar la administración pública. Para ello ha desarrollado técnicas eficientes en cuanto a su objeto de revisión, lo que ha permitido que sus evaluaciones tengan la capacidad para identificar los programas públicos que se están

aplicando; los servicios que dichos programas efectivamente proporcionan; los beneficiarios verdaderos de esos servicios y programas; la eficiencia, eficacia y rentabilidad de la puesta en práctica de éstos, y el costo social de la política pública evaluada.

En lo que respecta a la aceptación que tienen sus evaluaciones en la toma de decisiones por parte del Congreso y de las agencias gubernamentales, se puede decir que su influencia es muy considerable en todos los niveles de gobierno. Desde un punto de vista político, las evaluaciones pueden ser utilizadas para legitimar acciones gubernamentales (por la administración) o para atacarlas (por la oposición en el Congreso).

El trabajo de la GAO es altamente reconocido, al grado de que se ha institucionalizado, de tal forma que el Congreso la tiene considerada como una de las cuatro instituciones de análisis e información en que se apoya para sus investigaciones y diagnósticos, junto con el Servicio de Investigación del Congreso, la Oficina para el Apoyo Tecnológico y la Oficina de Presupuesto del Congreso.

El proceso institucional para que se programe y dé seguimiento a una evaluación comienza con la solicitud, la cual usualmente proviene del gobierno o del Congreso. Participan como evaluadores miembros de la Administración, Congreso, instituciones especializadas no gubernamentales, centros de investigación universitaria y empresas consultoras o de asesoría. En cuanto al financiamiento de las evaluaciones, éstas provienen de los presupuestos del gobierno, el Congreso o de instituciones privadas; finalmente, estas evaluaciones son utilizadas por el Congreso, el gobierno, las empresas privadas y la opinión pública.

En cuanto a las modalidades de las evaluaciones, éstas pueden ser de una amplia gama de técnicas o formas: internas y externas, sumarias o formativas, prospectivas o retrospectivas, con criterios endógenos o exógenos, con teoría de la evaluación o con asesoría de un experto, entre otras.

Cabe mencionar que para hacer estas evaluaciones existe un entorno social favorable y una disponibilidad importante de

investigadores en ciencias sociales y especialistas; se utilizan constantemente las ciencias aplicadas o cuantitativas para la evaluación de las políticas públicas; los responsables de esta evaluación son personas altamente especializadas, y existen importantes instituciones de evaluación, como algunos organismos privados, los centros académicos y la prensa, que colaboran frecuentemente de manera coordinada.

La política de difusión de los informes generados por la GAO está totalmente abierta al público. Sólo se prohíbe oficialmente en las áreas que comprometan la "seguridad nacional".

Sistemas de control

El origen de las evaluaciones gubernamentales en Estados Unidos se ubica en los años 60 en el marco de los grandes problemas sociales que enfrentaron los presidentes John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson. Dos sucesos coadyuvaron al impulso de su desarrollo. Por una parte, los encargados de las decisiones políticas buscaron controlar mejor los recursos y programas, al dar una racionalidad al proceso administrativo, sobre todo a través del modelo económico integrado por el Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación (PPBS). Por otra, la aplicación de las ciencias sociales en el manejo de los asuntos del gobierno (en los procesos de planeación y de programación particularmente), así como la actualización de estrategias de investigación mediante el uso de las encuestas y la estadística, reforzaron el uso de la evaluación.

En un principio, el Congreso dependía de la información que el Ejecutivo le proporcionaba. Sin embargo, los miembros del Poder Legislativo recurrieron cada vez más a la GAO, que responde únicamente ante el Congreso. Esto se concretó en 1967, a través de la Ley de Oportunidad Económica, la cual otorgó al Poder Legislativo, con la ampliación de facultades de la GAO, un poder creciente en las diversas áreas de la evaluación de las políticas públicas. A partir de entonces, el trabajo de evaluación se institucionalizó en el sistema político administrativo estadounidense.

Como ya se comentó, en el Poder Legislativo cuatro agencias independientes del Gobierno cuentan con influencia significativa: la GAO, el Servicio de Investigación del Congreso (Congressional Research Service), la Oficina para el Apoyo Tecnológico (Office of Technology Assessment) y la Oficina del Presupuesto del Congreso (Congressional Research Office). Estos organismos le permiten al Congreso hacer análisis prospectivos y retrospectivos, contar con diversas opciones para el control de la asignación del presupuesto, efectuar estudios sobre el progreso tecnológico y responder a las cuestiones fundamentales relacionadas con la evaluación, por ejemplo, ¿qué programas se están aplicando?, ¿qué servicios se suministran?, ¿a quiénes benefician?, ¿cuál es su grado de eficiencia?, ¿qué opciones hay para cumplir los objetivos de la política pública?

Desempeño en el entorno internacional

La amplitud y calidad de su trabajo, así como los resultados de sus evaluaciones a las agencias gubernamentales estadounidenses, le han dado a la GAO un destacado papel entre las entidades fiscalizadoras superiores de todo el mundo. La GAO comparte experiencias con otras naciones mediante intercambios de información, programas de capacitación y asistencia técnica.

La Oficina de Enlace Internacional con las organizaciones de fiscalización gestiona las actividades internacionales de la GAO. Esta oficina depende directamente del Contralor General y su función más importante consiste en actuar como enlace de la GAO ante la INTOSAI.

A través de la INTOSAI, la GAO participa en diversas comisiones que desarrollan directrices sobre temas, tales como normas de control interno y de auditoría; trimestralmente publica la Revista Internacional de Auditoría Gubernamental, y trabaja junto a otras entidades fiscalizadoras superiores en los programas de formación de la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI).

La GAO patrocina el Programa Internacional de Becas para Auditoría creado con el objetivo de promover el desarrollo

profesional entre organizaciones similares en todo el mundo. El programa de becas esta centrado en la fiscalización del desempeño. Todos los años un grupo internacional de auditores pasa cuatro meses estudiando en la sede central y en las oficinas regionales de la GAO. Desde el comienzo del programa en 1979, han participado becarios internacionales procedentes de más de 60 países.

Principales características de la GAO

- a) Dirección del órgano de control: Contralor General.
- b) Duración en el cargo: 15 años.
- c) Designación del titular: Lo designa el Presidente entre una lista seleccionada por el Congreso y luego éste aprueba la designación o la rechaza.
- d) Destitución del titular: Resolución conjunta del Ejecutivo y el Legislativo.
- e) Autonomía de gestión: Para decidir sus programas de auditoría. Independencia en la realización de sus auditorías. Facultad para aceptar o declinar propuestas de auditoría de Comisiones Legislativas.
- f) Facultades para auditar: Ingresos y Egresos.
- g) Acciones: Recomendaciones. Observaciones. Publica los resultados de las auditorías.
- h) Tipo de control que ejerce: Ex post.
- i) Documento jurídico que sustenta su actuación : Ley
- j) Órganos sujetos a fiscalización: Departamentos, ministerios y agencias de Gobierno (excepto la CIA). Empresas del Estado. Asuntos, campos, sectores y temas de interés nacional que afecten la gestión gubernamental. Organismos internacionales.
- k) Tipos de fiscalización: Auditorías de regularidad, financieras y contables. Evaluación de programas, auditoría de desempeño, auditoría de eficiencia, eficacia y economía. Análisis de impacto de políticas. Auditorías de medio ambiente. Auditorías de legalidad o cumplimiento. Prescripción de normas de control interno.
- l) A quién reporta: Ambas Cámaras del Congreso.

- m) Vinculación legal: Congreso (Comisión Bicameral de Vigilancia y otras)
- n) Otro órgano con facultades de fiscalización: Solamente los inspectores y auditores internos en departamentos y agencias gubernamentales.

2. Oficina del Auditor General (OAG)³. Canadá

El primer Auditor General de Canadá independiente fue John Lorn McDougall en 1878. Anteriormente, el trabajo había sido realizado por un funcionario gubernamental, el Vice-Ministro de Finanzas. El Auditor General en ese entonces tenía dos funciones principales: examinar e informar sobre las transacciones concluidas y aprobar o rechazar la emisión de cheques gubernamentales.

Los Informes anuales del Auditor General a la Cámara de los Comunes en esa época eran documentos voluminosos. En ellos se listaba cada transacción gubernamental, desde la compra de cordones hasta los contratos para la construcción de un edificio o de un puente. Estos archivos detallados tenían un enfoque diferente al del trabajo actual de la Oficina del Auditor General.

En 1931, el Parlamento transfirió la responsabilidad de la emisión de cheques al Contralor de la Tesorería. Esto dividió claramente las responsabilidades del gobierno y del Auditor: El gobierno era responsable de recolectar y distribuir los recursos públicos, mientras que el Auditor era responsable de examinar e informar al Parlamento cómo se habían manejado esos recursos.

El trabajo de la Oficina tomó su enfoque actual en los años 50, cuando el Auditor General empezó a informar sobre los "pagos improductivos". Éstos eran transacciones que, aun cuando eran inversiones legales, no aportaban ningún beneficio claro a los canadienses. Los informes fueron polémicos, ya que los funcionarios gubernamentales consideraron que el Auditor General estaba haciendo observaciones sobre política gubernamental que iban más allá de su mandato.

³ Ver Oficina del Auditor General, Canadá: 1977, 1994, 1998, 2000 y 2001.

La nueva legislación, la Ley del Auditor General de 1977, aclaró y amplió las atribuciones del Auditor General. Además de evaluar la exactitud de las declaraciones financieras, le otorgó un mandato más amplio para evaluar la eficiencia con que el gobierno había cumplido sus responsabilidades. La nueva ley mantuvo el importante principio de que el Auditor General no hace ningún comentario sobre decisiones políticas, pero examina la forma en que se ejecutan. En junio de 1994, se enmendó la ley del Auditor General para disponer que se emitieran tres informes por año, además del Informe Anual.

De las enmiendas posteriores a la Ley, destaca que, en diciembre de 1995, se estableció el puesto del Comisionado del Ambiente y Desarrollo Sustentable dentro de la Oficina del Auditor General. Esta enmienda también fue obligatoria para que los departamentos gubernamentales publicaran anualmente las estrategias de desarrollo sustentable.

Para la OAG el objetivo esencial de la evaluación es proporcionar a los usuarios (funcionarios) y al público información suficiente y oportuna para mejorar la distribución de los recursos y facilitar la toma de decisiones que perfeccionan los programas.

Las evaluaciones de la OAG tienen una influencia considerable en la toma de decisiones por parte de las dependencias del gobierno. Asimismo, todas las instancias gubernamentales están obligadas a hacer evaluaciones para la revisión de la eficiencia y de la rentabilidad.

El nivel de institucionalización de las evaluaciones es alto. Existe la Unidad de Evaluación de Programas, que fue organizada por la Oficina Gubernamental de Auditoría y que integra las funciones de evaluación (Oficina del Auditor General creada en 1978). Se evalúa el ciclo general de la gestión para la administración pública, para lo cual existe una guía de principios y de la instrumentación de evaluaciones para los funcionarios.

El proceso de las evaluaciones que programa la OAG comienza con la solicitud de ministros, altos funcionarios y directores de paraestatales. Los equipos de evaluadores provienen principalmente de agencias gubernamentales; la

Oficina del Auditor General, que controla el proceso; empresas de consultoría, y grupos de investigación universitaria. El financiamiento necesario para las evaluaciones se integra al presupuesto de las oficinas gubernamentales. Finalmente, todas las instancias del gobierno deben utilizar los resultados de estas evaluaciones como un medio para mejorar su gestión.

La OAG mantiene una política de difusión de los informes abierta a todos los usuarios que los requieran: gobierno, Parlamento, investigadores y público en general.

Sistemas de control superior

Con un sistema parlamentario, cuyos poderes Legislativo y Ejecutivo están fuertemente relacionados, Canadá cuenta con un procedimiento de fiscalización que se integra totalmente al ciclo de las políticas públicas, el cual fue definido en 1981 en dos documentos que constituyen desde entonces la guía para las evaluaciones de los programas del gobierno.

No obstante, la evaluación de los programas en el gobierno se desarrolló antes por iniciativa del Parlamento. Esta institución había notado desde los años 60 que una parte importante de los recursos del Estado se dirigían a programas sobre los que no se ejercía control alguno. Esto condujo al Parlamento a impulsar las disposiciones legales de 1977 (Ley del Auditor General, *Auditor General's Act*), con las cuales el auditor podía solicitar la atención y el apoyo del propio Parlamento para evaluar las políticas efectuadas de manera insatisfactoria.

Para responder a la presión del Poder Legislativo, el gobierno se vio forzado a crear la Oficina del Auditor General (OAG), dotada de una unidad de evaluación de programas (*Program Evaluation Branch*, PEB). La función de la OAG fue asegurar que las disposiciones de evaluaciones de políticas públicas en Canadá se expandieran a todas las agencias y departamentos gubernamentales activos. Adicionalmente, los dos organismos elaboraron dos documentos esenciales que constituyeron las bases para formular la finalidad de la evaluación de la administración pública canadiense. En ellos

se estipulaba que todos los departamentos debían desarrollar prácticas de evaluación en sus procesos de acción. De este modo los responsables de los programas públicos, en todos los niveles (directores de empresas públicas, jefes de servicio, viceministros y ministros) comenzaron políticas de evaluación conforme a los principios generales.

Por otra parte, las actividades de evaluación pueden ser sometidas a una evaluación formal de la Oficina del Contralor General, del Consejo del Tesoro, de los Comités del Gabinete o del Auditor General. Las mismas unidades sectoriales o departamentales efectúan la mayor parte de las evaluaciones, pero también recurren ocasionalmente a personal externo. Todos los funcionarios de la administración pública utilizan con regularidad las evaluaciones. En lo que respecta a los destinatarios de los resultados, existe una ley sobre el acceso a la información de las evaluaciones de políticas públicas que permite a todo el público conocer los resultados y conclusiones.

Desempeño en el entorno internacional

La Oficina del Auditor General participa en varias agencias de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y ha servido como uno de los auditores de la propia ONU. La OAG también ha sido uno de los promotores más importantes de programas de capacitación para auditores de las entidades fiscalizadoras superiores de naciones en vías de desarrollo. Todos los años, los auditores gubernamentales de alto nivel de países en vías de desarrollo asisten en Canadá al Programa Internacional de Apoyo a la Auditoría de la OAG, con una duración de nueve meses, en el que conocen y ponen en práctica las técnicas canadienses de revisión en el sector público. El programa es impartido por la Agencia de Desarrollo Internacional Canadiense (CIDA).

La Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI) realiza una importante actividad de capacitación internacional que es apoyada por la OAG. Hasta 1999, la secretaria de la IDI fue presidida por el Auditor General de Canadá y durante su gestión se desarrolló un programa de capacitación extenso, así como un amplio programa de intercambio de información entre

los miembros de INTOSAI y, en particular, con las entidades fiscalizadoras superiores de naciones en vías de desarrollo.

Principales características de la OAG

- a) Dirección del órgano de control: Un Auditor General.
- b) Duración en el cargo: 10 años.
- c) Designación del titular: Lo designa el Primer Ministro y lo aprueba el Parlamento.
- d) Destitución del titular: Por falta grave y votación de ambas Cámaras e impedimento mental o físico prolongado.
- e) Autonomía de gestión: Para decidir sus programas de auditoría. Independencia en la realización de sus auditorías. Facultad de aceptar o declinar propuestas de auditoría de Comisiones Legislativas.
- f) Facultades para auditar: Ingresos y egresos.
- g) Acciones: Recomendaciones. Observaciones. Publica resultados de auditoría.
- h) Tipo de control que ejerce: Ex post.
- i) Documento jurídico que sustenta su actuación: Ley del Auditor General de 1977.
- j) Órganos sujetos a fiscalización: Departamentos, ministerios y agencias de Gobierno. Empresas del Estado. Territorios. Asuntos, campos, sectores y temas de interés nacional que afecten la gestión gubernamental. Organismos internacionales.
- k) Tipos de fiscalización: Fiscalización o dictaminación de estados financieros o cuentas del gobierno. Auditorías de regularidad, financieras y contables. Auditorías de desempeño, auditorías de eficiencia, eficacia y economía, evaluación de programas. Auditorías de medio ambiente
- l) A quién reporta: Cámara de los Comunes del Parlamento.
- m) Vinculación legal: Parlamento (Comisión de Cuentas Públicas de la Cámara de los Comunes).
- n) Otro órgano con facultades de fiscalización: Sólo los controladores internos en agencias de gobierno.

3. Auditoría General de la Nación (AGN)⁴. Argentina

En el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones de la República de Argentina y su afianzamiento en la década de los 90, destaca la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público (Ley 24156) que, además de iniciar una reforma del sistema administrativo y financiero del gobierno, adoptó nuevos métodos de control y fiscalización y creó nuevas instituciones de control gubernamental. Se crearon la Auditoría General de la Nación (AGN), órgano de control externo del sector público nacional, con jurisdicción del Congreso Nacional, y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), con jurisdicción del Poder Ejecutivo, la cual tiene a su cargo ejercer el control interno.

En 1994 la Auditoría General de la Nación adquirió jerarquía constitucional. La reforma de la Carta Magna, realizada en ese año, incluyó en su artículo 85 al órgano superior de control y reafirmó los modernos criterios de control de gestión establecidos anteriormente.

El mencionado artículo a la letra dice: "El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará de modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Tendrá a su cargo el control de la legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración Pública centralizada y descentralizada, cualquiera que fuera su modalidad de organización y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos".

⁴ Ver Auditoría General de la Nación, Argentina: 1984 y 2001.

Además la reforma constitucional de 1994 confirmó la autosuficiencia económica de la AGN y su función de asistencia técnica del Congreso de la Unión, poder en el que reside la facultad de control, según el sistema de gobierno republicano de Argentina. Paralelamente el reconocimiento de autonomía funcional afirmó el concepto de independencia de criterio, un valor indispensable para el desempeño de los entes de fiscalización.

Por otra parte, la dirección colegiada de la AGN y el sistema de designación de los Auditores Generales, por resolución conjunta de ambas Cámaras legislativas, le otorga pluralidad política. El órgano de conducción de la AGN se compone de siete miembros; tres auditores generales son designados por la Cámara de Senadores y tres por la Cámara de Diputados, de acuerdo con la composición política de cada Cámara. Su mandato es de ocho años y se renueva cada cuatro.

El séptimo Auditor General es el presidente de la AGN quien es designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso, con el objeto de reforzar la independencia y el equilibrio de poderes. Su nombramiento es efectuado por resolución de los presidentes de ambas Cámaras.

La AGN lleva a cabo una amplia gama de evaluaciones, que van desde la fiscalización de estados financieros o cuentas del gobierno, la evaluación de regularidad financiera y contable, de legalidad o cumplimiento y, de manera incipiente respecto del total, las evaluaciones de desempeño o integrales.

El reconocimiento social al trabajo de la AGN se ha fortaleciendo paulatinamente en virtud de los drásticos cambios que ha tenido la vida política y democrática de Argentina en las últimas tres décadas. Adicionalmente, se tiene que considerar que la AGN es un órgano de fiscalización superior reciente, con atribuciones de evaluación que iniciaron en 1994.

Las evaluaciones que lleva a cabo la AGN se programan ejerciendo la atribución legal de la autonomía de gestión para decidir que revisiones llevar a cabo dentro de la Administración Pública. Asimismo, toma en consideración las propuestas de

las comisiones legislativas del Congreso, aunque éstas pueden ser aceptadas o rechazadas.

El Sistema Integrado de Planificación y Control de Auditorías, que aplica la AGN para llevar a cabo sus evaluaciones, está enfocado al pleno aprovechamiento de la potencialidades y al máximo rendimiento de los recursos disponibles. Su cuerpo de evaluadores lo constituyen profesionales en los campos contables, financieros, legales y similares de la Administración Pública, sin perjuicio de auxiliarse con especialistas externos para dictaminar sobre la gestión pública en áreas específicas, por ejemplo, el medio ambiente.

En lo que respecta a la difusión de las evaluaciones que lleva a cabo la AGN, en una primera instancia se rinden al Congreso Nacional por conducto de la Comisión Parlamentaria Revisora de Cuentas de la Administración Nacional. Después se hacen del conocimiento público los resultados más relevantes, a través de los medios de difusión, y el detalle de los informes y memorias anuales, por medio de la página web de la AGN.

Desempeño en el entorno internacional

En el marco de la INTOSAI, la AGN forma parte del Grupo de Trabajo de Auditoría de Privatizaciones, del Comité de Deuda Pública y del Comité de Normas de Auditoría, participando activamente en la formulación y desarrollo de metodologías de control superior para las EFS miembros de la INTOSAI.

Como miembro de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), la AGN es subsele en el tema Privatizaciones, es responsable de organizar un seminario anual de capacitación y de difundir los temas relacionados con la actividad. Ha organizado los seminarios internacionales: "Control sobre las Privatizaciones en la Argentina" (1996), "Control sobre los Entes Reguladores" (1997), "Experiencias sobre el Control de las Privatizaciones" (1998) y "Control de las Privatizaciones y Entes Reguladores en la Argentina" (1999).

Editó la revista "Control de las Privatizaciones" de 1996 a 1998, con objeto de difundir la actividad desarrollada. Los funcionarios de la AGN participan en todos los cursos

y seminarios desarrollados en el marco del plan anual de capacitación de la OLACEFS. La AGN es miembro activo de la Comisión OLACEFS-INTOSAI sobre Auditoría de Medio Ambiente.

En el marco subregional, la AGN ocupó la Secretaría Ejecutiva de la Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de los países del MERCOSUR, en el periodo 2000-2003.

Por último, la AGN tiene suscritos Convenios de Cooperación Interinstitucional con las EFS de Costa Rica, Bolivia, Colombia, Perú, Ecuador, Venezuela, Chile y Brasil.

Principales características de la AGN

- a) Dirección del órgano de control: Presidente de la Auditoría y seis auditores generales que comparten colegiadamente la toma de decisiones.
- b) Duración en el cargo: Ocho años y puede ser reelegido.
- c) Designación del titular: Resolución conjunta de los presidentes de las Cámaras de Senadores y Diputados.
- d) Destitución del titular: Ley 24156, por conducta grave o manifiesto incumplimiento de sus deberes (artículo 124).
- e) Autonomía de gestión: Para decidir sus programas de auditoría. En la realización de sus auditorías. Para aceptar o declinar propuestas de auditoría de Comisiones Legislativas.
- f) Facultades para auditar: Ingresos y egresos
- g) Acciones: Recomendaciones. Observaciones. Fincamiento de responsabilidades. Recepción y curso a nuevas denuncias ciudadanas. Denuncias penales.
- h) Tipo de control que ejerce: Ex post.
- i) Documento jurídico que sustenta su actuación: Ley 24156 del proyecto de integración a la Constitución.
- j) Órganos sujetos a fiscalización: Departamentos, ministerios y agencias de gobierno. Empresas del Estado. Empresas privadas que reciben recursos

públicos. Municipalidad de Buenos Aires. Asuntos, campos, sectores y temas de interés nacional que afecten la gestión gubernamental. Organismos internacionales. Finanzas de los partidos políticos. Contratistas del Estado. Cooperativistas.

- k) Tipos de fiscalización: Fiscalización o dictaminación de estados financieros o cuentas del gobierno. Auditorías de regularidad, financieras y contables. Evaluación de programas; auditoría de eficiencia, eficacia y economía, y auditoría de desempeño. Auditoría de legalidad o cumplimiento. Auditorías de medio ambiente. Prescripción de normas de control interno. Opinión previa sobre cambios en leyes y regulaciones sobre contabilidad gubernamental.
- l) A quién reporta: Al Congreso Nacional por conducto de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración Nacional.
- m) Vinculación legal: Congreso Nacional, en virtud de la Ley 24156.
- n) Otro órgano con facultades de fiscalización: Sindicatura General de la Nación (depende del ejecutivo).

4. Contraloría General de la República (CGR)⁵. Chile

A partir de 1808, la Contaduría Mayor de Cuentas empezó a funcionar, como lo hacía la Real Audiencia de la época de la Colonia, que es el inmediato antecesor de los entes de control que, luego de la Independencia, operarían con el nombre de Contaduría Mayor o Tribunal de Cuentas. En la primera recayó, en 1839, una función que luego pasaría al Tribunal y más tarde a la Contraloría General: revisar de manera preventiva los actos de la Administración del Estado que comprometen a la Hacienda Pública.

En la segunda mitad del siglo XIX (1869) se creó la Dirección General de Contabilidad, que precedió a la Contaduría. En 1888, una nueva ley creó el Tribunal de Cuentas, que superó en atribuciones a todos los organismos controladores conocidos hasta entonces.

⁵ Ver Contraloría General de la República, Chile: 1997, 1999 y 2001.

En el año 1927 el profesor Edwin Kemmerer, catedrático de economía política de la Universidad de Princeton, Estados Unidos, contratado por el Gobierno de Chile, propuso la creación de la Contraloría General de la República. Esta propuesta fue sometida a una Comisión Revisora que formuló indicaciones tendientes a armonizar sus ideas centrales con la legalidad y las prácticas administrativas del país. Como resultado de un proceso en que se aprovechó la tradición nacional –materializada hasta esa fecha en la Dirección General de Contabilidad y el Tribunal de Cuentas– se creó la nueva entidad fiscalizadora: la Contraloría General de la República, en virtud del Decreto con fuerza de Ley núm. 400-Bis, del 26 de marzo de 1927. Después se dictaron diversas disposiciones tendientes a perfeccionar su organización y a terminar de configurar su estructura de funciones, atribuciones y potestades. En 1943 se aprobó la reforma constitucional que otorgó rango constitucional a la Contraloría y en 1953 se promulgó la Ley Orgánica de la entidad.

Marco constitucional y legal

La CGR es el órgano superior de fiscalización de la administración del Estado, contemplado en la Constitución política, que goza de autonomía frente al Poder Ejecutivo y demás órganos públicos.

Esta entidad fiscalizadora se distingue por:

1. Ser esencialmente un órgano de control de juridicidad o legalidad de la administración del Estado.
2. Tener rango constitucional (capítulo IX, artículos 87 a 89, de la Constitución Política).
3. Ser un organismo autónomo en el sentido que goza de independencia para el ejercicio de sus funciones. No está sometido ni al mando ni a la vigilancia del Poder Ejecutivo ni del Congreso Nacional. En refuerzo de esta autonomía, el Contralor General, una vez designado por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado, es inamovible. Las únicas causales de cesación en el cargo que contempla la

Carta Fundamental son cumplir 75 años de edad y la remoción dispuesta por el Senado en el caso de acogerse una acusación constitucional hecha por la Cámara de Diputados fundada en notable abandono de funciones (artículo 48, núm. 2, letra C).

4. Estar facultada para realizar todos los nombramientos de personal y disponer las demás medidas concernientes a los funcionarios.
5. Gozar de personalidad jurídica propia, por lo que actúa con la personalidad del Estado. No tener autonomía financiera, de modo que la aprobación y ejecución de su presupuesto están sometidas a las mismas reglas que el resto de los servicios públicos, lo que supone la iniciativa legislativa del Presidente de la República.
6. Ser un organismo superior de control que forma parte del Sistema Nacional de Control, el que está integrado, además, por la Cámara de Diputados en cuanto a fiscalizador de los actos del gobierno, los Tribunales de Justicia, algunos órganos especializados de fiscalización, como las Superintendencias, los controles jerárquicos y las unidades de control interno de los servicios públicos. Además, existe el control social a través de los medios de comunicación y los ciudadanos en general.
7. Integrar la Administración del Estado, por mandato del artículo 1o. de la Ley núm. 18.575, Ley Orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Por lo tanto, está sometida a las normas del Título I de dicho texto legal, el cual exige una actuación coordinada con los servicios públicos, sin perjuicio de su autonomía.
8. Contar con normas que regulan su organización y funcionamiento con rango de leyes orgánicas constitucionales.

Desempeño internacional

La CGR es miembro del Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre normas de control interno, junto con las EFS de

Estados Unidos, Francia, Jamaica, Tanzania y Croacia. Esta participación ha servido para dar a conocer en el exterior la labor que se realiza en la CGR con objeto de fortalecer los sistemas y las unidades de control interno que operan en los servicios internos de la administración del Estado.

En el marco del Programa de la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI), la CGR ha intervenido apoyando con instructores en cursos de capacitación sobre gestión de los recursos humanos, organización para la capacitación y perfeccionamiento de las técnicas de auditoría en materia de fiscalización superior.

La participación de la CGR en la OLACEFS ha sido activa; ha impartido cursos sobre control interno en Colombia (1983 y 1984) y representado a Latinoamérica en el V Seminario Internacional ONU-INTOSAI (1984); desde 1987 es subsele de la OLACEFS en materia de capacitación sobre Auditoría Computacional con instructores de la CGR; en 1997 fue sede de la Asamblea General de la OLACEFS y, en dos ocasiones, sede de la reunión del Consejo Directivo de la misma.

Asimismo, la CGR ha establecido relación e intercambio de capacitación y cooperación técnica con el Instituto Internacional de Administración Pública de Francia, la Agencia Española de Cooperación Internacional, la Fundación Canadiense para la Auditoría Integrada y la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, entre otras instituciones.

Principales características de la CGR

- a) Dirección del órgano de Control: Contralor General.
- b) Duración en el cargo: No hay límite (no mayor de 75 años).
- c) Designación del Titular: El Presidente lo designa de acuerdo con el Senado.
- d) Destitución del Titular: La Cámara de Diputados formula la acusación constitucional, la cual recoge el Senado y resuelve.
- e) Autonomía de gestión: Decide sus programas de auditoría. Independencia en la realización

de sus auditorías. Facultad para aceptar o declinar propuestas de auditoría de Comisiones Legislativas.

- f) Facultades para auditar: Ingresos y egresos.
- g) Acciones: Recomendaciones. Observaciones. Exigencias de acción correctiva o disciplinaria a responsables. Fincamiento de responsabilidades. Denuncias penales. Recepción y curso a nuevas denuncias ciudadanas.
- h) Tipo de control que ejerce: Ex post.
- i) Documento jurídico que sustenta su actuación: Constitución (artículos 87 y 88, y Ley Orgánica Núm. 18.575)
- j) Órganos sujetos a fiscalización: Departamentos, ministerios y agencias de Gobierno. Empresas del Estado. Empresas privadas que reciben recursos públicos. Asuntos, campos, sectores y temas de interés nacional que afecten la gestión gubernamental. Organismos internacionales. Finanzas de los partidos políticos. Contratistas del Estado. Cooperativistas.
- k) Tipos de fiscalización: Auditorías de regularidad, financieras y contables. Auditorías de legalidad y cumplimiento.
- l) A quién reporta: Al Congreso y al Ejecutivo.
- m) Vinculación legal: Tiene autonomía de rango constitucional (artículos 87 y 88).
- n) Otro órgano con facultades de fiscalización: Las Superintendencias, como la de Seguridad Social.

5. Contraloría General de la República (CGRP)⁶. Perú

Los antecedentes de la CGR del Perú se remontan, como en el caso de México y otros países latinoamericanos, a la época de la Colonia. En esta época existieron diversos mecanismos específicos de revisión contable, como la Junta de la Real Hacienda (Virrey La Gasca), la Contaduría Mayor de Indias y España (Rey Felipe II), la Secretaría a cargo del

⁶ Ver Contraloría General de la República, Perú: 1990, 1998, 1999 y 2000.

Libro de Razón de Cuentas (Virrey Toledo) y la *Contaduría de Cuentas y Recuentas* en 1595.

Después de la Independencia y del establecimiento de la República, el Tribunal Mayor y Hacienda Real de Cuentas del Virreinato, creado por el Rey Felipe III de España por la Real Cédula de 1605, adoptó la denominación de Tribunal de Cuentas, dependiente del Ministerio de Hacienda, cuya organización y funciones fueron determinadas de manera específica.

En la época moderna, el Gobierno del Presidente Augusto B. Leguía, al igual que en Chile, contrató los servicios del profesor Edwin Kemmerer, para que efectuara un estudio sobre la Administración Pública con el propósito de propiciar su reorganización y centralizar en un solo organismo técnico las funciones de control de gestión presupuestal. El gobierno incorporó en esa misión, en calidad de asesor a Ricardo Madueño y Rosas, Director General de Contabilidad del Ministerio de Hacienda. Al término del trabajo, la misión presentó su informe al Presidente de la República y recomendó la total reorganización de la Administración Pública y la creación de un organismo que centralizara el control de la actividad económica de esa nación.

El gobierno aprobó el referido informe y expidió el Decreto Supremo de fecha 26 de septiembre de 1927 que creó la Contraloría General de la República.

El 28 de febrero de 1930, el Congreso de la República expidió la Ley núm. 6784, que confirió nivel legal a la existencia de la Contraloría General y dispuso su conformación con las direcciones del Tesoro, Contabilidad y del Crédito Público del entonces Ministerio de Hacienda. En el texto de esta ley se dispuso como funciones básicas de fiscalización preventiva del gasto público, llevar la contabilidad de la nación, preparar la Cuenta General de la República y la inspección de todas y cada una de las entidades del Estado.

Al expedirse la Ley núm. 14816 del 16 de enero de 1964, en su artículo 67, se dio a la CGRP la calidad de organismo autónomo con independencia administrativa y funcional, autoridad superior de control presupuestario y patrimonial del sector público nacional.

Sistemas de control superior

La Contraloría General de la República de Perú es una entidad descentralizada de derecho público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el Órgano Superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

Atribuciones constitucionales

Dentro de sus atribuciones constitucionales destacan las siguientes:

1. Supervisar la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.
2. Presentar anualmente el informe de auditoría practicado a la Cuenta General de la República.
3. Fiscalizar la ejecución del presupuesto de las regiones y municipalidades.
4. Realizar el control de los fondos destinados a satisfacer los requerimientos logísticos de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional para que se destinen exclusivamente a ese fin.

Desempeño en el entorno internacional

La CGRP es miembro activo de la INTOSAI, así como de los grupos de trabajo sobre auditoría de privatización y auditoría del medio ambiente. Asimismo, del Comité sobre Normas Contables de ese organismo internacional.

La CGRP fue la sede de la OLACEFS en el periodo 1997-2002, y ocupó la Presidencia y la Secretaría General de ese organismo hasta diciembre de 2002.

Durante su gestión la GCRP promovió el fortalecimiento de la OLACEFS convocando a los miembros a participar

activamente. Destaca el caso de la creación del Comité de Capacitación Regional, el cual tiene como misión promover la formación y el mejoramiento de los recursos humanos, en el marco de los objetivos de capacitación establecidos por la OLACEFS, para incrementar la eficacia de la gestión de la EFS.

De igual forma, la CGRP forma parte de la Comisión Técnica Especial de Auditoría del Medio Ambiente OLACEFS-INTOSAI, la cual promueve la realización de auditorías ambientales bajo la modalidad de cooperación conjunta.

Sistema nacional de control

El Sistema Nacional de Control tiene por objetivo la evaluación periódica de los resultados de la gestión pública dentro de criterios de economía, eficacia y transparencia, y del ejercicio de las funciones de los servidores y funcionarios públicos en relación con el cumplimiento de la normatividad y de los objetivos y metas propuestas, a fin de formular recomendaciones que puedan contribuir al desarrollo de la administración gubernamental.

Principales características de la CGRP

- a) Dirección del órgano de control: Contralor General.
- b) Duración en el cargo: Siete años.
- c) Designación del titular: Lo designa el Congreso a propuesta del Ejecutivo.
- d) Destitución del titular: El Congreso Nacional, por falta grave.
- e) Autonomía de gestión: Para decidir sus programas de auditoría. Independencia en la realización de sus auditorías. Facultad para aceptar o declinar propuestas de auditoría de comisiones legislativas.
- f) Facultades para auditar: Ingresos y egresos.
- g) Acciones: Recomendaciones. Observaciones. Recepción y curso de nuevas denuncias ciudadanas. Exigencias de acción correctiva o disciplinaria a responsables. Fincamiento de responsabilidades. Denuncias penales.

- h) Tipo de control que ejerce: Ex post y ex ante.
- i) Documento jurídico que sustenta su actuación: Constitución (artículo 82).
- j) Órganos sujetos a fiscalización: Departamentos, ministerios y agencias de gobierno. Empresas del Estado. Empresas privadas que reciben recursos públicos. Banco Central. Servidores Públicos. Asuntos, campos, sectores y temas de interés nacional que afecten la gestión gubernamental. Organismos internacionales. Finanzas de los partidos políticos. Contratistas del Estado. Cooperativistas.
- k) Tipos de fiscalización: Fiscalización o dictaminación de estados financieros o cuentas del gobierno. Auditorías de regularidad, financieras y contables. Evaluación de programas de desempeño. Auditorías de eficiencia, eficacia y economía. Auditorías de legalidad. Auditorías del medio ambiente.
- l) A quién reporta: Al Congreso Nacional unicameral mediante un informe anual.
- m) Vinculación legal: El artículo 90 de la Constitución vincula las tareas de la CGRP con el Congreso Nacional.
- n) Otro órgano con facultades de fiscalización: La Superintendencia de Bancos y Seguros, la Corporación Nacional de Desarrollo y la Cooperación Nacional Financiera, sujetas al Sistema Nacional de Control.

6. Oficina de Auditoría Nacional (NAO)⁷. Reino Unido

Fundación

La Oficina de Auditoría Nacional (NAO) ha existido desde 1983, pero la función del cargo de auditor en el Gobierno Central del Reino Unido, tiene una historia mucho más amplia. El primer nombramiento de un funcionario responsable de auditar el gasto público, fue el del Auditor Fiscal en el año 1314.

⁷ Ver National Audit Office. Reino Unido: 1999, 2000 a, 2000 b, 2001 a, 2001 b, 2001 c.

Los auditores del Fondo Fijo se establecieron en la época de la Reina Isabel I en 1559 con carácter oficial para auditar los pagos al fisco. Gradualmente este sistema fue desapareciendo y en 1780 los comisionados encargados de auditar las cuentas públicas fueron nombrados de acuerdo con la ley. Desde 1834 los comisionados trabajaron conjuntamente con el Interventor del Fisco, quien controlaba los fondos del gobierno.

Las reformas de Gladstone

El papel del Parlamento en este proceso era limitado. Aunque durante varios siglos el Parlamento fue responsable de aumentar las rentas públicas y autorizar el gasto (y aunque la nación había librado una guerra civil esencialmente relacionada con este asunto), el escrutinio y control parlamentario de los gastos públicos estaba debilitado. Fue hasta 1860 cuando el Parlamento dio el primer paso importante hacia una responsabilidad financiera adecuada. El defensor de esta reforma fue William E. Gladstone, quien fue Secretario de Hacienda de 1859 a 1866.

Como Ministro de Hacienda, Gladstone inició importantes reformas en las finanzas públicas y obligaciones parlamentarias. Su Decreto de Departamentos de Auditoría y Hacienda de 1866 exigió, por primera vez, que todos los departamentos llevaran a cabo cuentas anuales conocidas como Cuentas de Aprobación. Asimismo, el Decreto estableció el cargo de Interventor y Auditor General y un Departamento de Auditoría y Hacienda del Fisco para disponer de personal de apoyo dentro de un cuerpo de funcionarios de Estado. Al Interventor y Auditor General, se le asignaron dos funciones primarias: 1) autorizar lo relacionado con las finanzas públicas al gobierno desde el Banco de Inglaterra; y 2) revisar las cuentas de todos los departamentos gubernamentales y, por consiguiente, reportarlas al Parlamento.

Auditoría parlamentaria

El Decreto de 1866 estableció un ciclo de responsabilidad para los fondos públicos. La Cámara de los Comunes autorizaba

el gasto; el Interventor y Auditor General controlaba todo lo relacionado con los fondos; y los departamentos elaboraban las cuentas que eran auditadas por el Interventor y Auditor General. Los resultados de las investigaciones de éste eran tomados en cuenta por un comité parlamentario especializado, el Comité de Cuentas Públicas (PAC), también decretado por Gladstone. Desde 1870, el PAC obtuvo testimonios de los funcionarios de niveles superiores, normalmente los titulares de los departamentos, quienes fueron designados como Funcionarios de Contabilidad por la Tesorería. Inicialmente el Interventor y Auditor General y su personal exigían que se examinara cada transacción. El mencionado Decreto también obligó al Interventor y Auditor General a informar al Parlamento que el dinero se gastaba de acuerdo con los deseos del Parlamento.

Reformas en la década de 1980

La presión para la reforma de la auditoría del sistema público se incrementó desde la década de los 60, siguiendo los intereses expresados por los parlamentarios y académicos, de que el seguimiento de la auditoría pública necesitaba modernizarse para reflejar los cambios más significativos llevados a cabo por el gobierno durante el transcurso del siglo XX. En particular se argumentó, que era indispensable un poder específico que permitiera al Interventor y Auditor General, informar al Parlamento a su propio juicio, acerca del desempeño del dinero captado por los departamentos gubernamentales. También argumentaron los reformadores, que debían aplicarse programas más sólidos para asegurar la independencia de los auditores públicos del gobierno.

Estos cambios se reflejaron en el Decreto Nacional de Auditoría de 1983. Mediante este Decreto, el Interventor y Auditor General llegó a ser oficialmente un Funcionario de la Cámara de los Comunes y se le dio el poder expreso para informar al Parlamento, de acuerdo con su propio juicio, sobre la economía, eficiencia y eficacia con que los instituciones gubernamentales utilizaban los fondos públicos. El Decreto también creó la Oficina Nacional de Auditoría (NAO) para reemplazar al Departamento de Auditoría y Hacienda en apoyo del Interventor y Auditor General.

El crecimiento del gobierno llevó a realizar cambios considerables en las labores del Interventor y Auditor General, presentando ante el Parlamento informes relacionados con grandes presupuestos tales como pensiones de retiro, construcción de hospitales, programas y pagos a las universidades, entre otros. A través del tiempo, el enfoque cambió de simplemente informar los detalles del gasto a tomar en cuenta el desempeño alcanzado en el gasto público.

Visión, misión y valores de la NAO

- **Visión:** Ayudar a la Nación a que gaste con sabiduría el presupuesto de los servicios públicos.
- **Misión:** Promocionar las normas más elevadas en la gestión financiera, informar sobre la adecuada conducción en la Administración Pública e impulsar un cambio beneficioso en el suministro de servicios públicos.
- **Valores:** Espíritu cooperativo, honradez, mirar hacia el exterior, hacer aportaciones de valor al país, comunicación abierta, excelencia profesional y valorar a las personas humanamente hablando.

Auditorías financieras

Por ley, el Interventor y Auditor General de la NAO es responsable de auditar las cuentas de todos los organismos y departamentos del gobierno e informar los resultados al Parlamento. Las cuentas individuales pueden extenderse desde el Departamento del Trabajo y Pensiones hasta la Agencia de Pasaportes. Asimismo, el Interventor y Auditor General audita más de la mitad de las instituciones públicas a distancia, (conocidas como Instituciones Públicas no Departamentales), los ejemplos incluyen la Comisión de Servicios Legales y las Agencias Regionales de Desarrollo. También es responsable de auditar todas las Cuentas de Fondos de Préstamos Nacionales. Se audita también a varios organismos internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo y el Fondo Agrícola de Garantía y Orientación Europeo. Estas auditorías se realizan como organismo privado y su contratación se gana en competencia abierta contra otros auditores. En total, se auditan

más de 550 cuentas al año, y un monto total de egresos e ingresos por más de 650 billones de libras esterlinas.

Al igual que otros auditores, el Interventor y Auditor General evalúa y califica las cuentas, respecto de si son libres de declaraciones erróneas y también confirma que las transacciones tengan la debida autorización parlamentaria. Si la NAO identifica declaraciones erróneas, el Interventor y Auditor General emite una opinión calificada. Cuando no se detectan irregularidades o errores importantes en las cuentas, el Interventor y Auditor General puede preparar un informe al Parlamento sobre otras cuestiones relevantes. Tales informes pueden ser tomados en cuenta por el Comité de Cuentas Públicas de la Cámara de los Comunes. Aun cuando no se informe, la NAO puede enviar un escrito a la administración de un organismo donde se sugieran mejoras en sus sistemas. Con frecuencia tales "misivas administrativas" logran cambios significativos.

Auditorías de desempeño

Cada año el Interventor y Auditor General presenta ante el Parlamento alrededor de 50 informes sobre auditorías al desempeño. Bajo el Decreto de la Auditoría Nacional de 1983, la NAO puede examinar e informar sobre las finanzas, eficiencia y eficacia del gasto público. Internamente se utilizan las siguientes definiciones para las "tres E":

- Economía: minimizar el costo de los recursos utilizados o requeridos, gastando menos.
- Eficiencia: la relación entre el rendimiento de bienes o servicios y los recursos para producirlos, gastando bien.
- Eficacia: la relación entre los resultados esperados y los reales del gasto público, gastando sabiamente.

Las auditorías al desempeño cubren una amplia gama de temas. Los informes van desde examinar la operación total del sistema judicial hasta los proyectos más importantes de procuración del Ministerio de Defensa y de la Administración del esquema de la Unión Europea por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Relaciones con el parlamento y el ciclo de responsabilidad

Las relaciones con el Parlamento, y en particular con su Comité de Cuentas Públicas, son muy importantes en el desempeño de las responsabilidades de la NAO. El Interventor y Auditor General es por decreto, un funcionario de la Cámara de los Comunes y los resultados de las auditorías son presentados ante el Parlamento por orden de esta Cámara. Cada año alrededor de 50 informes de desempeño y de las cuentas financieras de las instituciones públicas son investigados por el Comité de Cuentas Públicas (PAC) de la Cámara. El PAC cuenta con la participación de funcionarios de contabilidad, que son altos funcionarios gubernamentales, especialmente designados por la Tesorería. El Interventor y Auditor General, o su representante, y un alto funcionario de la Tesorería asisten a todas las audiencias del PAC.

Después, el PAC emite su propio informe. Por acuerdo, el gobierno, debe responder a sus recomendaciones dentro de los primeros dos meses. El Interventor y Auditor General o el PAC pueden decidir llevar a cabo una investigación de seguimiento de los temas planteados.

De esta manera, opera un ciclo de responsabilidades. Una vez que el gasto público ha sido usado por una corporación interna del gobierno, el Interventor y Auditor General tiene todas las facultades para informar al Parlamento sobre la regularidad, adecuación y valoración de lo que se ha hecho con las finanzas. El PAC puede obtener datos de este informe a través del funcionario más importante de esa corporación pública y puede entonces emitir recomendaciones, las cuales el gobierno debe responder.

Relaciones con otras auditorías públicas

Como Auditor del gasto público del gobierno central, la NAO es la institución de auditoría más importante del Estado en el Reino Unido. Sin embargo, diversas instituciones son responsables de otros aspectos de fiscalización del gasto público. La Comisión de Auditoría es la responsable de nombrar a los auditores para las autoridades locales y para el cuerpo

de servicios de salud en Inglaterra y en Gales y de promover el buen desempeño financiero en estos sectores. El Auditor General en Escocia, apoyado por la Auditoría de Inglaterra, es el responsable de auditar el gasto del Ejecutivo y el del Parlamento Escocés y Autoridad Suprema y de informar a ese Parlamento. También es responsable el personal de la Auditoría de Escocia, de la auditoría de las autoridades locales en Escocia. El Auditor General en Gales, quien es apoyado por el personal de la NAO en Cardiff, reporta a la Asamblea Nacional sobre las cuentas y el desempeño financiero de las instituciones públicas de Gales. El Interventor y Auditor General para Irlanda del Norte y el Ministerio de Auditoría de Irlanda del Norte realizan un trabajo similar respecto de la Asamblea de Irlanda del Norte (informa al Parlamento de Westminster si la Asamblea no está en funciones).

La Corte Europea de Auditores (ECA) es responsable de auditar el gasto en toda la Unión Europea, incluyendo el Reino Unido. La NAO actúa como un punto de enlace entre la ECA y los departamentos del Reino Unido. También se informa regularmente al Parlamento sobre temas relacionados con el gasto de los fondos de la Unión Europea en el Reino Unido, y sobre algunos puntos de gestión financiera dentro de la Unión Europea.

Por otra parte, como un organismo a escala nacional, responsable de auditar el gasto a lo largo del país, la NAO cuenta con oficinas regionales en diferentes partes del Reino Unido. Actualmente, se tienen oficinas en Londres, Cardiff, Newcastle y Blackpool. La sede actual del Ministerio Nacional de Auditoría, está en Londres.

Desempeño anual

- Se auditan más de 650 billones de libras esterlinas del gasto y del ingreso público.
- Se publican 50 reportes de desempeño sobre las actividades del gobierno.
- Se ahorran ocho libras esterlinas en la economía nacional, por cada libra gastada en el manejo de la NAO.

La NAO, como ya se comentó, es responsable de auditar los ingresos y egresos de todos los departamentos y organismos gubernamentales. Esto significó en el año 2000, una combinación de los ingresos y egresos de más de 600 billones de libras esterlinas. Durante este periodo, el trabajo de auditoría financiera de la NAO produjo un ahorro de 213 millones de libras esterlinas y como resultado, las corporaciones auditadas lograron 1,240 cambios importantes en sus sistemas.

Por otra parte, en el año 2000, las auditorías de desempeño de la NAO produjeron un ahorro de 399 millones de libras esterlinas y 188 reformas importantes en los procedimientos. Los resultados de los estudios llevados a cabo por la NAO también mejoran la calidad de los servicios otorgados al público.

Así, se han logrado importantes ahorros financieros para el contribuyente. Durante los pasados tres años se han hecho recomendaciones para reformar las corporaciones auditadas, las cuales han generado ahorros de aproximadamente 1.4 billones de libras esterlinas. Las reformas directas se derivan de las recomendaciones y en la gran mayoría de los casos, las entidades auditadas aceptan e implementan las recomendaciones del PAC.

Presupuesto y recursos humanos

La NAO tuvo un costo neto de 44.4 millones de libras esterlinas en el 2000. Alrededor de las dos terceras partes se gastaron en costos directos de personal. Parte de este costo se recupera a través de las cuotas de auditorías especiales para los clientes internacionales.

El presupuesto anual de la NAO es aprobado por la PAC de la Cámara de los Comunes y se audita por auditores independientes nombrados por la misma Comisión.

Se cuenta más o menos con 750 personas en las oficinas en Londres, Cardiff, Newcastle, y Blackpool. Cuando la carga de trabajo lo requiere, se realizan contrataciones externas de despachos privados para la realización de las auditorías.

Cada año se reclutan alrededor de 40 contadores diplomados. También se emplea a personas con un amplio campo de antecedentes profesionales y especializaciones, tales como investigación operacional, estadística, economía, ciencias sociales y recursos humanos. La NAO cuenta con programas de desarrollo profesional continuo para todo el personal.

Los Interventores y Auditores Generales anteriores, han incluido a Sir David Pitblado, quien fue el principal consejero de Winston Churchill, y a Sir Gordon Downey, quien en 1994, llegó a ser el primer Comisionado Parlamentario para las Normativas Oficiales. El actual titular es Sir John Bourn, quien fue Secretario de Defensa y Funcionario del Ministerio de Irlanda del Norte.

7. La Corte de Cuentas (C C)⁸. Francia

Los antecedentes de la entidad fiscalizadora superior de Francia se remontan a la Edad Media. Fue organizada, con el título de Cámara de Cuentas, por el Rey Felipe V en 1318. Desde entonces su existencia sufrió solamente una interrupción de dieciséis años en la época de la Revolución francesa. Fue restablecida con el título de Corte de Cuentas (Cour des Comptes) por Napoleón I en 1807. Su competencia se ha ampliado mucho durante los últimos cincuenta años. Su organización, sus atribuciones y sus poderes están ahora determinados por la Ley del 22 de junio de 1967.

La Corte de Cuentas actúa como una autoridad jurídica autónoma en un gobierno constitucional y apoya al Parlamento y al gobierno. Como autoridad jurídica sirve de contrapeso a los poderes políticos y como cuerpo consultivo asiste a los legisladores y al Ejecutivo.

La imparcialidad en las decisiones de la Corte de Cuentas se basa en una serie de procedimientos legales para asegurar justicia y equidad, como el derecho de réplica y la adopción de medidas colegiadas. La Corte de Cuentas es completamente autónoma y puede remitir inmediatamente un asunto a las cortes penales, si descubre cualquier acto que pueda calificarse como delito grave.

⁸ Ver Cour des Comptes: 1996, 1997, 1999, 2000 a y 2000 b.

Su función jurídica garantiza su autonomía respecto de las autoridades públicas y privadas. De acuerdo con la tradición republicana, el artículo 47 de la Constitución de la Quinta República confirió a la Corte de Cuentas la obligación de ayudar al Parlamento en el examen de los actos del Poder Ejecutivo.

La Corte de Cuentas también informa imparcialmente a la sociedad sobre el desempeño de los representantes electos, este precepto tiene su origen en el artículo 15 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en el cual se señalaba el derecho de la sociedad a solicitar a cualquier funcionario público rendir cuentas de sus acciones.

La Corte audita el establecimiento de los decretos financieros anuales, de las leyes relacionadas con los fondos públicos y recientemente, de las leyes relativas al financiamiento del Seguro Social. Sus informes, que se entregan al Parlamento y se hacen públicos, contienen una revisión crítica de la regularidad de todas las transacciones desde un punto de vista legal y contable. También se evalúa la gestión y el desempeño de acuerdo con criterios tales como: economía (el costo más bajo), eficiencia (resultados teniendo en cuenta los recursos utilizados) y eficacia (resultados comparados con las metas por alcanzar).

Estos informes son una herramienta esencial para asegurar la responsabilidad pública de los departamentos gubernamentales y de las instituciones públicas. Un indicador de la confianza pública y del Estado es el hecho de que la legislatura ha aumentado gradualmente la autoridad de la Corte de Cuentas. Actualmente, además de tener jurisdicción sobre los fondos públicos, manejados por los departamentos del gobierno y el Seguro Social, también audita paraestatales, compañías nacionalizadas, organizaciones caritativas y cualquier otra entidad que reciba subsidios del gobierno. La ley también autoriza a la Corte a auditar a las organizaciones que reciben fondos de la Unión Europea.

Responsabilidades

La función principal conferida a la Corte de Cuentas por la Constitución es la de asistir al gobierno y al Parlamento en

la fiscalización de la ejecución de la Ley de presupuesto. Sin embargo es independiente tanto del uno como del otro. Forma parte, junto con el Consejo de Estado (Conseil d'Etat, consejo jurídico del gobierno y juez superior en causa administrativas) y la Corte de Casación (Cour de Cassation, tribunal supremo de justicia), de los "grands corps de l'Etat", con una posición e influencia destacada entre los diversos órganos del Estado.

A partir de la Segunda Guerra Mundial el crecimiento del sector público en Francia se acompañó de un aumento en las responsabilidades de la Corte de Cuentas; una de sus características actuales importantes es que puede realizar lo que se conoce como auditorías obligatorias y auditorías opcionales. Las auditorías obligatorias son aquéllas donde la jurisdicción de la Corte procede de la legislación mayor y por lo tanto es la única institución autorizada para auditar cuentas públicas. Las instituciones sujetas a estas auditorías son aquéllas vinculadas estrechamente con el Estado: los departamentos del gobierno central, ministerios y agencias; instituciones públicas nacionales, corporaciones públicas descentralizadas; desde 1950, las corporaciones de seguridad social; y desde 1976, las corporaciones públicas e industrias nacionalizadas.

Las auditorías opcionales son aquéllas donde la Corte tiene libre albedrío para ejercer su jurisdicción. Las instituciones típicamente afectadas abarcan organizaciones cuyas cuentas son regularmente auditadas por otros organismos.

La Corte tiene amplias responsabilidades con relación a las corporaciones antes señaladas y éstas abarcan: las auditorías regulares (auditorías administrativas), auxiliares del Parlamento y las auditorías de continuidad del gobierno.

Los artículos L. 111-1 y L. 111-3 del Código regulador de los Tribunales Públicos de Finanzas (Código de Jurisdicciones Financieras) enuncian: "La Corte de Cuentas califica las cuentas administradas por los contadores públicos e investiga la regularidad de todos los ingresos y egresos registrados en la cuenta pública". Por tanto, la Corte es responsable de investigar si el ingreso ha sido recaudado y los gastos han sido erogados de acuerdo con las reglas de contabilidad aplicables. Examina las cuentas y los documentos de apoyo propuestos y

verifica que las cuentas estén balanceadas. Puede requerir al contador público restituir los ingresos anteriores o los gastos irregularmente erogados, o, si están en orden, eximirlo de las cuentas en cuestión. Por lo antes mencionado, el contador público tiene una responsabilidad legal oficial para con sus cuentas, ambas son de índole personal y financiera. La Corte de Cuentas no sólo registra y estima las cuentas administradas por los contadores públicos, sino también puede revisar las cuentas de cualquier persona que esté involucrada en el manejo de los fondos públicos.

Gestión de las auditorías: La Corte de Cuentas y el uso apropiado de los fondos públicos

La Corte no juzga a los funcionarios electos ni a los servidores acreditados para autorizar pagos y recepción de la Hacienda Pública; sin embargo, sí examina la utilización adecuada de los fondos públicos (de acuerdo con el artículo L. 111-3 de los Tribunales Públicos de Finanzas: "busca asegurar que el crédito, los fondos y los activos administrados por las instituciones gubernamentales se utilicen adecuadamente"). Esto se lleva a cabo ya sea durante la revisión de las cuentas de las instituciones gubernamentales y de otras corporaciones del Estado presentadas por el contador público, o directamente revisando el trabajo de un funcionario público.

Asesoría al Parlamento y al gobierno

El artículo 47 de la Constitución del 4 de octubre de 1958 estipula que la Corte de Cuentas asistirá al Parlamento y al gobierno en vigilar la ejecución de los decretos financieros. El reciente artículo 47-1, incorporado como parte de la reforma constitucional del 22 febrero de 1996 estipula que la Corte, también asista al Parlamento y al Gobierno en vigilar y aplicar las leyes que rigen los fondos de seguridad social.

Existen cinco formas de colaboración entre la Corte de Cuentas y el Parlamento:

Primera. El Primer Ministro de la Corte de Cuentas puede comunicar los fallos y observaciones a los Comités de Finanzas

de ambas Cámaras del Parlamento: la Asamblea Nacional y el Senado. Además, desde 1996, si no se recibe ninguna respuesta sustantiva en los primeros seis meses, cualquier comunicado dirigido al ministro se envía automáticamente a los Comités de Finanzas de ambas Cámaras.

Segunda. Los Comités Parlamentarios, los Comités de Finanzas o Comisiones Investigadoras, pueden solicitar a la Corte de Cuentas llevar a cabo en cualquiera de los departamentos u organizaciones, una auditoría administrativa específica dentro de sus cometidos.

Tercera. El Informe Público Anual de la Corte de Cuentas y los Informes Públicos Especiales sobre puntos específicos que se publican regularmente desde 1991, son presentados ante el Parlamento y enviados al Presidente de la República.

Cuarta. La Corte de Cuentas prepara un informe anual al Parlamento sobre el aprovechamiento de los recursos obtenidos por el Decreto Financiero del ejercicio anterior. Este informe se entrega al Parlamento cada mes de julio y es un documento legal, y separado de otros documentos oficiales. El informe entregado por la Corte de Cuentas es la declaración general de concordancia entre las cuentas generales del Departamento de Finanzas y las cuentas preparadas por los Contadores Mayores de Hacienda.

Quinta. Desde 1995, La Corte de Cuentas somete al Parlamento un informe anual sobre el uso del Presupuesto de Seguridad Social de todas las instituciones de seguridad.

Estructura

La Corte de Cuentas está formada por un Primer Ministro, siete presidentes de cámara, más de 200 magistrados (consejeros maestros -"conseillers maîtres" -, consejeros refrendarios - "conseillers référendaires" - y de auditores - "auditeurs" -). El Primer Ministro es nombrado por decreto del Consejo de Ministros, y es inamovible. Cuenta con un Secretario General, ayudado por dos Sub-Secretarios Generales, quienes también son magistrados y responsables de los departamentos administrativos. Como todas las demás

cortes francesas, la Corte de Cuentas es asistida por el *parquet*, un departamento responsable de suministrar consejo legal, particularmente sobre materias de interés público para el Tribunal y en ciertos casos, actúa como fiscal.

La asesoría jurídica, *parquet*, también actúa como un intermediario entre el gobierno y la Corte de Cuentas. El *parquet* es dirigido por el Procurador General, nombrado por un decreto del Consejo de Ministros.

Jurisdicción de las cámaras de la Corte

De acuerdo con el decreto del 11 de febrero de 1985, la Corte tiene siete Cámaras. Cada una tiene autoridad territorial en una escala definida de la actividad central del gobierno y después de cada informe, se reúnen para decidir los pasos a seguir. Cada Cámara es dirigida por un presidente y emplea aproximadamente treinta magistrados y auditores, más los apoyos especializados de funcionarios públicos mayores y asesores temporales. Cada Cámara tiene:

- Total independencia para establecer sus fallos en las cuentas de los contadores públicos de las instituciones del gobierno y de las corporaciones gubernamentales asociadas dentro de su esfera de operación.
- Jurisdicción sobre aspectos administrativos de las cuentas de los mismos ministerios y todos los presupuestos relacionados.
- Jurisdicción sobre las instituciones públicas y las compañías nacionalizadas, respondiendo a los ministerios dentro de su territorio.

División de responsabilidades entre las cámaras

La carga de trabajo de la Corte de Cuentas, desde el 12 de septiembre de 1997, se distribuye entre las siete Cámaras como se indica a continuación:

Primera. Ministerios de la Cámara de Finanzas y Presupuesto y todos los Distritos Públicos de Finanzas.

Segunda. Ministerios de la Cámara responsables la de Defensa, Industria, Energía, Comercio Exterior e Interior y Artesanías.

Tercera. Ministerios de la Cámara responsables de la Educación, Cultura e Investigación y Radiodifusión del Sector Público.

Cuarta. Ministerios de la Cámara, responsables de las actividades de los Poderes del Estado (Justicia, Asuntos extranjeros e Internos, etc.) y dictaminan sobre los fallos de las Cámaras Regionales de Cuentas.

Quinta. Ministerios de la Cámara responsables del Empleo, Asuntos Laborales, Entrenamiento Profesional, Asuntos Sociales y de Vivienda y Organizaciones financiadas por Contribuciones Públicas.

Sexta. Ministerios de la Cámara responsables de la Salud y Seguridad Social e Instituciones de Seguridad Social.

Séptima. Ministerios de la Cámara responsables de la Infraestructura, Planeación del Transporte y Desarrollo de la Población y del País, Agricultura y Pesca, Medio Ambiente y Turismo.

Organización del programa de revisiones

La Corte de Cuentas es independiente de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Su independencia está garantizada por su condición como Corte, por la tenencia asegurada de sus miembros que son los magistrados y por su derecho a redactar su Programa de Actividades. Cada año, por orden del Primer Ministro, se asigna el programa a cada una de las siete cámaras para el siguiente año. Se basa principalmente, en las fechas de auditorías previas con el fin de que todas las instituciones dentro de la jurisdicción preceptiva de la Corte sean examinadas en promedio una vez cada cuatro o cinco años. Dentro de cada cámara a cada auditor se le asigna uno o más revisores. Después, todos los informes son remitidos al Consejero Mayor, (un magistrado especializado), para

una segunda evaluación. Entonces, el informe ya terminado se presenta ante un Comité de la Cámara compuesto por magistrados especializados.

Los magistrados y los auditores de la Corte tienen amplio poder de investigación. Todas las organizaciones dentro de la jurisdicción obligatoria de la Corte, deben presentar los documentos básicos que les han sido requeridos legalmente. A los auditores no se les puede negar el acceso a los documentos de administración o contabilidad, pretextando confidencialidad.

Resultados

La importancia de las funciones de la Corte de Cuentas, sus amplias facultades de investigación y sus métodos de revisión hacen que sea una institución muy poderosa. Sin embargo, no está facultada para juzgar los méritos de los objetivos políticos en los programas y políticas bajo revisión. La función de la Corte no es reemplazar a las autoridades. Por lo tanto, no puede auditar la política del gobierno, simplemente expresa una opinión e indica las consecuencias de cualquier decisión. La Corte es un mecanismo de control ex-post pues interviene después de las actividades. Los procedimientos jurídicos, incluyendo el derecho de réplica, hace que se requiera de más tiempo para completar un informe, pero también garantizan imparcialidad y confiabilidad en el dictamen final y en las recomendaciones.

Cada año se elabora un promedio de setecientos informes, lo que involucra correspondencia con la organización central de las corporaciones auditadas y con sus gerentes mayores. Aproximadamente cincuenta reglamentos son firmados por el Ministro Presidente y enviados a los ministros. Se remiten doscientos comunicados desde la asesoría jurídica a los directores y jefes de departamentos, se firman trescientas cartas por el Presidente de las siete Cámaras y se emiten cuarenta y cinco Informes Públicos Especiales sobre las industrias públicas. Además, se entregan cada año cuatrocientos fallos sobre las cuentas manejadas por los contadores públicos.

Los Tribunales Regionales de Cuentas

En 1982 se crearon los Tribunales Regionales de Cuentas como parte de una política más amplia de descentralización, la cual delegó muchas responsabilidades del gobierno central anterior a los diferentes niveles del gobierno local. Los Tribunales son una fuente valiosa de consulta para las autoridades. Por estar localmente apoyados, cada Tribunal Regional de Cuentas desarrolla un conocimiento completo de todas las sucursales del gobierno local. Juegan un papel esencial para asegurar la responsabilidad pública del gobierno local y de las corporaciones públicas correspondientes, en el uso de los fondos públicos. Sus informes de auditoría administrativa (cartas de observación), mantienen informadas a las autoridades públicas y al público en general. Sin embargo, la eficacia de los Tribunales de Cuentas no está restringida al impacto de sus auditorías administrativas.

Los aspectos más destacados de los Tribunales de Cuentas Regionales son los siguientes

- Ejercen una influencia reconocida en todos los administradores de los fondos públicos a través de la emisión de sus recomendaciones y auditorías administrativas. Su condición jurídica les permite obtener acciones correctivas y reformas. Su eficacia se debe a su condición de tribunal y a todas las garantías y obligaciones correspondientes: independencia jurídica, medidas en las decisiones colegiadas, reglas de procedimientos y más específicamente, el derecho de réplica. Su éxito se debe también a su trabajo en el campo con las organizaciones las cuales son examinadas por los magistrados y sus asistentes. Todas las cuentas públicas se someten a los Tribunales una vez al año junto con todos los documentos suplementarios (requerimiento por ley).
- Tienen la facultad de multar a los contadores públicos que fallen en someter las cuentas en la fecha correspondiente o que fallen en cumplir con cualquier orden o mandato.
- Entregan sus dictámenes en los cuales ordenan a los contadores públicos corregir cualquier error

identificado en las cuentas. En caso de no cumplir, la Corte les ordena restituir la cantidad en cuestión a la autoridad local. Los funcionarios no electos, pueden ser llamados ante la Corte Disciplinaria de Presupuestos y Finanzas. Bajo circunstancias especiales, estrictamente definidas por ley, los funcionarios electos también pueden ser llamados ante esta Corte. Si la falta se clasifica como delito, el Tribunal solicita al Comisionado del Gobierno informar al Fiscal en las cortes delictivas.

Organizaciones auditadas por los tribunales regionales

Un Tribunal Regional de Cuentas está facultado para auditar a todas las autoridades locales dentro de su jurisdicción territorial: regiones, departamentos, municipios, agrupaciones, (asociaciones de municipios, distritos, etc.) y establecimientos intermunicipales. También están dentro del radio de su autoridad, otras corporaciones locales tales como: hospitales, escuelas y colegios de estudios superiores y asociaciones de vivienda. Por ley, los Tribunales tienen jurisdicción obligatoria sobre estos organismos públicos. Asimismo, la Corte de Cuentas ha delegado poder a los Tribunales Regionales para auditar ciertos establecimientos públicos nacionales tales como las Universidades y las Cámaras de Agricultura.

Relación entre la Corte de Cuentas y los Tribunales Regionales de Cuentas

La relación entre la Corte de Cuentas y los Tribunales Regionales tiene numerosos vínculos funcionales e institucionales:

- El Presidente de un Tribunal Regional de Cuentas siempre es un Magistrado de La Corte de Cuentas.
- El Alto Consejo de los Tribunales Regionales de Cuentas, el cual rige en todos los aspectos sobre las carreras de los magistrados y la operación de los tribunales, comprende a los magistrados que representan ambas instancias. El consejo

mencionado está presidido por el Primer Presidente de la Corte de Cuentas.

- El Procurador General proporciona asesoría legal y técnica a la Corte y a los Tribunales de Cuentas y en algunos casos actúa como fiscal. Por tanto, dirige y coordina acciones similares emprendidas por los Comisionados de Gobierno para los Tribunales Regionales de Cuentas.
- Un comité de enlace coordina conjuntamente las investigaciones de la Corte de Cuentas y de los Tribunales Regionales de Cuentas.
- La Corte de Cuentas se encarga de las inspecciones de los Tribunales Regionales de Cuentas.
- Cualquier problema de administración común a todos los Tribunales Regionales es controlado por el Departamento de Cuentas Administrativas de la Corte, sin infringir su autonomía administrativa.
- El informe anual de la Corte de Cuentas se realiza con base en las recomendaciones de los Tribunales Regionales de Cuentas.

C. Balance de la experiencia internacional

Los órganos de control de las cuentas públicas tienen la importante tarea de fiscalizar los ingresos y gastos de los Estados y, en general, el uso de los recursos públicos; los Tribunales o Contralorías tienen en la actualidad, una presencia relevante en los Estados democráticos modernos. Del análisis de las siete entidades de fiscalización superior (EFS) se desprende que existe relación entre democracia y fiscalización, que se observa en la división de poderes y que a su vez determina la autonomía e independencia con que cuenta la EFS.

Ubicación de las entidades de fiscalización superior

De las experiencias analizadas se observa que la tendencia mundial es hacia órganos de control autónomos e independientes. Al propio Poder Legislativo le interesa un órgano técnico autónomo sin subordinación a los partidos políticos

que eventualmente tengan la mayoría en el Congreso. Aunque existe un gran número de países donde los órganos de control (Tribunal o Contraloría), tienen vínculos con el Legislativo, son pocos aquellos en los cuales el vínculo es de subordinación o que la fiscalización de los actos del gobierno es realizada por un departamento del Congreso. De hecho, en los países donde está en vigencia el sistema de contraloría, que nacen como órganos del Congreso, las EFS han evolucionado hacia un modelo donde la fiscalización es ejercida con autonomía, aunque mantengan vínculos con éste.

Así, en la mayoría de los países se adopta el sistema de control con autonomía administrativa, con sus competencias de fiscalización establecidas en la Constitución. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América, la Oficina de la Auditoría General (GAO), es un órgano vinculado con el Congreso, pero con total autonomía administrativa, financiera y de fiscalización.

En Inglaterra, la NAO también funciona con amplia autonomía. El Contralor General, que sólo deja su cargo a petición de las dos Casas del Parlamento y con el acuerdo de la Reina, ejerce el control legal y económico de los actos del gobierno y nombra al personal de la NAO fijándoles su sueldo y funciones. Todos los informes de auditoría sobre las cuentas del Estado, son dados a conocer al Parlamento y a la opinión pública. La NAO organiza de forma discrecional su plan de auditoría y raramente recibe solicitudes del Parlamento.

En Canadá, el Auditor General dispone de amplia autonomía administrativa y de funciones. Ejerce el cargo durante 10 años, y es prácticamente inamovible en ese periodo. La Corte de Cuentas de Francia apoya al Parlamento y al gobierno, pero es una organización absolutamente autónoma y sus miembros gozan de las garantías de la Magistratura.

La experiencia latinoamericana apunta hacia la autonomía e independencia. Sin embargo, éstas no han sido, en la mayoría de los casos, consolidadas. En los países analizados se observa una tendencia a que las EFS se encuentren ubicadas en el Legislativo, impulsando la división de poderes y la capacidad para fiscalizar al Ejecutivo.

Se observa que en la mayoría de los países la EFS se ubica junto al Poder Legislativo, en posición de autonomía e independencia, con sus competencias de fiscalización definidas por la Constitución. Sin embargo, el aspecto decisivo para la eficacia de la fiscalización pública no es tanto su posición formal dentro del sistema, sino la posición real de sus derechos dentro del Estado. Esto es, lo más importante es la independencia y autonomía con que cuente constitucionalmente y en la práctica, el órgano de control externo. Lo que es fundamental y debe representar el objetivo principal de la fiscalización pública, es que la EFS pueda lograr independencia organizativa, funcional y financiera frente al Poder Ejecutivo, al cual le compete auditar.

Formas de fiscalización y control

Las EFS analizadas ejercen sus acciones de fiscalización y control de tres formas: previo, concomitante y posterior o ex post. En cada órgano de control se han perfeccionado los mecanismos mediante los cuales desempeñan sus actividades, de acuerdo con las propias necesidades del país.

Con relación a otros casos, cabe destacar que algunos tribunales han adoptado formas de control previo, pudiéndose citar entre ellos a la Corte de Cuentas de Bélgica (donde el Tesoro sólo paga gastos revisados por el órgano de control), Portugal, Italia y Grecia. En Italia los contratos de un monto determinado o con ciertas características financieras, son sometidos previamente al Tribunal de Cuentas para su aprobación. En Portugal también existe la revisión previa sólo en algunos actos del gobierno y en ciertos contratos de la administración. En los países que adoptan tal modelo, se aplica esa restricción a unos cuantos actos del gobierno, debido a su compleja operatividad y a que en muchos casos puede afectar la oportunidad de las acciones del Ejecutivo.

No obstante, la gran mayoría de las EFS, nunca han adoptado este sistema, especialmente los países con modelo de contraloría, como la GAO, la NAO, Argentina, Chile y Perú. Por su parte, la Corte de Cuentas francesa, tampoco ha aplicado este sistema de fiscalización.

Elección del titular de la EFS y duración en el cargo

Además de los siete casos analizados, es interesante destacar como se realiza la elección del titular de una EFS en otros países que se distinguen por la organización de su órgano de control. Por ejemplo, en Italia, la nominación del Presidente de la Corte de Cuentas la realiza el Presidente de la República, así como en el caso de los demás miembros del Tribunal Superior; en cuanto a los jueces de cuentas, la designación es por concurso. En Alemania, el Presidente y el Vicepresidente del tribunal son nominados por el Ejecutivo y sometidos al Parlamento. En Portugal, el Presidente del Tribunal es nominado por el Legislativo y nombrado por el Presidente de la República y en el caso de España, el presidente es nombrado por mandato, a propuesta del propio Tribunal al Rey. En general se observa que la regla apunta a que los titulares de las EFS son nominados y nombrados por el Ejecutivo y el Legislativo conjuntamente.

En los países donde no se adopta el carácter vitalicio para los miembros de los órganos de control, la regla es el ejercicio por mandatos, con fijación de formas rígidas que impiden la destitución del contralor por cambio de los gobiernos. El tiempo de duración de los mandatos varía de país en país; en algunos, como en los Estados Unidos de América, el periodo del contralor es de quince años; en otros es menor, como en México que es de ocho años y en Suecia que es de seis. En algunos países, el titular del órgano de control puede ser reelecto, como es el caso de México, en tanto que en otros no, como Canadá y los Estados Unidos. Existen países en los cuales el Contralor no tiene un mandato definido, como en Chile y el Reino Unido, y puede permanecer en ejercicio por un periodo indeterminado siendo protegido contra cualquier posible represalia del gobierno, atentatoria contra la libertad de ejercer el control.

Cabe destacar que tanto en un modelo como en otro, vitalicio o por mandato, los miembros de los órganos de control en cada país – de acuerdo con la tradición jurídico-administrativa- gozan de una relativa garantía de libertad y autonomía para el ejercicio de las actividades de fiscalización y control.

Organización interna

La EFS en los países analizados se presenta con diferencias básicas entre los modelos de Tribunales y Contralorías. Por ejemplo la EFS de Francia tiene el modelo de Tribunal de Cuentas en tanto que las otras, de Contralorías. La conveniencia de un modelo u otro depende de cada país en particular y tiene relación con aspectos políticos, sociales y culturales. En general se observa una mayor tendencia al modelo de Tribunal en Europa, que en el continente americano.

Una de las principales aportaciones del análisis internacional es que la gran mayoría de las entidades de fiscalización superior (EFS) están dotadas de independencia con relación a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Asimismo, la autonomía administrativa está garantizada por ley lo que les permite elaborar sus presupuestos y administrar sus bienes y servicios. Poseen también autonomía funcional y de gestión que les permite organizar sus planes de fiscalización y programar sus auditorías, conforme a la disposición constitucional.

La existencia de una EFS dotada de independencia y autonomía, refleja el grado de evolución democrática de una nación. Un gobierno que se diga democrático y dentro de un Estado de Derecho, debe contar con una EFS con amplias facultades e independencia.

En los últimos años, las EFS han realizado esfuerzos importantes para renovar sus marcos legales, la mayor parte de ellos orientados a consolidar la posición de éstas como entidades rectoras de los sistemas de control de la Administración Pública y al establecimiento de una distinción entre el control interno y el control externo. Hay además un amplio consenso sobre la importancia de consolidar el control externo como función de las EFS, y sobre la necesidad de simplificar los mandatos para eliminar responsabilidades atípicas y concentrar los recursos en el cumplimiento de las tareas centrales.

Ámbito de la fiscalización

Por razones de economía y de especialización, en países cuya actividad fiscalizadora no es muy compleja, es aconsejable que las EFS abarquen todo el sector público y por tanto, todos los recursos públicos, incluyendo también el ámbito del gobierno local. Así, deben ser objeto de fiscalización de las EFS:

- (i) La administración central del Estado: Gobierno central y entidades que dependen de éste y todos los organismos y empresas públicas incluyendo los del sector financiero.
- (ii) La administración local: las EFS asumirán el control de la gestión de los recursos públicos gestionados por las entidades locales y regionales, sin que esta actividad afecte ni vulnere el principio de autonomía local.
- (iii) Los fondos de cooperación internacional: Las EFS deberán tener también la competencia para fiscalizar la gestión de todos aquellos fondos y ayudas recibidos de entidades financieras y organizaciones internacionales destinadas a la modernización, democratización, integración, reconstrucción o desarrollo de la zona. Esta competencia deberá establecerse claramente en el texto constitucional o legislativo de cada país, independientemente del destino y uso de tales recursos financieros.