

IV JORNADAS EUROAMERICANAS DE EFS

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Lima - Perú

PREÁMBULO

Las Jornadas Euroamericanas de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de Europa (EUROSAI) y de América Latina y el Caribe (OLACEFS), constituyen fiel reflejo del esfuerzo que despliegan dichos grupos regionales por fortalecer los vínculos de cooperación y amistad entre sus miembros; son igualmente un espacio de reflexión e intercambio de conocimientos y experiencias creado con la finalidad de promover las mejores prácticas en control gubernamental, en el marco de los principios que inspiran a la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras – INTOSAI.

Su génesis se remonta a 1998, año en el cual, con ocasión del XVI INCOSAI celebrado en Montevideo - Uruguay, el Tribunal de Cuentas de España, Secretaría de la EUROSAI y la Contraloría General de la República del Perú, entonces Presidencia y Secretaría General de la OLACEFS, acuerdan fortalecer la interacción de ambas organizaciones con vistas a la celebración de un encuentro conjunto, que respondiera a la voluntad de colaboración manifestada por sus EFS miembros en diversos foros.

Así, Madrid, en febrero de 2000, fue testigo de la Primera Jornada Euroamericana, recayendo la condición de anfitrión en el Tribunal de Cuentas de España. La temática técnica aprobada para el inicio de los trabajos convergió en “La Cooperación de las EFS en los Procesos de Integración y Globalización”, marco de referencia conceptual que dio lugar al estudio de los controles externos públicos en los procesos de integración y globalización; las experiencias de cooperación de las EFS en los procesos de integración en el ámbito de EUROSAI y de OLACEFS; así como las perspectivas en materia de control y cooperación de las EFS en el contexto de dichas organizaciones regionales.

La Contraloría General de la República de Colombia fue la EFS de la OLACEFS elegida como la sede las Segundas Jornadas Euroamericanas, realizadas en Cartagena de Indias en julio de 2002; tiempo propicio para ampliar el espectro temático a deliberar hacia una gama de tópicos de interés común para las EFS, de cuyos desarrollos se extrajeron sendas conclusiones y recomendaciones sobre “El control y lucha contra la corrupción en un mundo globalizado”; “Las EFS y la cooperación internacional”; y “El control en la gestión ambiental”.

A partir de una dinámica de alternancia entre ambos organismos regionales, en mayo de 2004 tocó el turno a la EUROSAI y, en esta ocasión, fue la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido quien brindó su concurso como sede de la Tercera Jornada Euroamericana. En Londres, las EFS miembros de Europa, América Latina y El Caribe concentraron sus esfuerzos en el estudio de “Las experiencias de las EFS en gobierno electrónico” y “La capacitación de los auditores estatales para el desempeño de sus funciones”.

La IV Jornada Euroamericana ubica hoy esta reunión en América. Esta vez, es la Contraloría General de la República del Perú quien asume el reto de constituirse en anfitriona de este certamen, que habiendo reunido a 38 delegaciones de la EUROSAI y la OLACEFS, ha permitido el tratamiento de dos temas técnicos:

- i) La Fiscalización del patrimonio y de los ingresos de los representantes públicos, procedimientos para evitar los conflictos de intereses: legislaciones existentes y formas posibles de actuación de las EFS; y,
- ii) La metodología para medir y evaluar el impacto de la fiscalización de las EFS en los ahorros y el buen uso de los recursos públicos.

Las conclusiones y recomendaciones que a continuación se presentan constituyen una síntesis de las Ponencias y Contribuciones expuestas por las EFS participantes, enriquecidas a partir de las ideas emanadas del debate en las sesiones plenarias desarrolladas el 17 y 18 de noviembre de 2005.

Es menester subrayar, el apoyo de la Presidencia y Secretaría de la EUROSAI a cargo de la Corte de Cuentas de Alemania y el Tribunal de Cuentas de España, respectivamente; del mismo modo, destacar la valiosa colaboración brindada por la Contraloría General de la República de Chile, Presidencia de la OLACEFS.

Lima, noviembre de 2005.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

TEMA TÉCNICO I

“Fiscalización del patrimonio y de los ingresos de los representantes públicos, procedimientos para evitar los conflictos de intereses: legislaciones existentes y formas posibles de actuación de las EFS”

INTRODUCCIÓN

Es un hecho mundialmente aceptado que los comportamientos que trasgreden la ley y los principios éticos que guían al servicio público afectan la confianza en la Administración, al deteriorar el prestigio personal-profesional de sus funcionarios. En efecto, la corrupción pública dificulta el funcionamiento del sistema democrático, pues no sólo importa una desviación del poder respecto del interés común para el cual éste es otorgado, sino también implica la reducción de los niveles de legitimidad arriesgando con ello la gobernabilidad y viabilidad democrática de los países. Por ello, la democracia representativa y el desarrollo exigen, por su naturaleza, la existencia de actores comprometidos en la lucha contra toda forma social de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas.

Empero, la corrupción no es un fenómeno que opera solamente en el ámbito nacional, antes bien, rebasa los límites de los estados adquiriendo dimensiones internacionales. Por ello, los países miembros de la Organización de Estados Americanos - OEA suscribieron en Caracas, Venezuela, en el año 1996, la Convención Interamericana contra la Corrupción, orientada a promover y fortalecer el desarrollo de mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, así como para promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de dichos mecanismos.

Esta Convención consideró en su Artículo III, como disposiciones preventivas, el compromiso de los Estados Partes de considerar dentro de sus propios sistemas institucionales la aplicabilidad de medidas, destinadas a crear, mantener y fortalecer, normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, precaviendo, entre otros aspectos, los conflictos de intereses a partir de la adopción de sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas.

En el ámbito de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, debe destacarse la Convención contra el Soborno Transnacional que entró en vigor el año 1999, cuyo objetivo es

el de penalizar a las empresas y personas que en sus transacciones comerciales internacionales prometan o paguen recompensas o gratificaciones a oficiales extranjeros.

Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, suscrita en la ciudad de Mérida, en México, el 11 de diciembre de 2003, ha considerado también los postulados preseñalados, cuando, en el numeral 4 de su Artículo 7º, referido al Sector Público, establece que cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, procurará adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas.

Finalmente, en tanto que el costo de la corrupción es asumido por la sociedad en su conjunto, no sólo deben considerarse acciones contra la corrupción en el sector público sino incluir en el ámbito de dichas medidas al sector privado, ya que ambos sectores son partícipes de esta misma sociedad.

CONCLUSIONES

1. La globalización, la concentración internacional del capital y el desarrollo de la informática abren posibilidades a la comisión de delitos contra el patrimonio, sobrepasando las fronteras nacionales. La lucha eficaz contra este tipo de delincuencia sólo es posible mediante la cooperación internacional. La globalización de las relaciones internacionales debe aprovecharse como generador de mayores posibilidades de cooperación y colaboración recíproca, en cuyo marco las organizaciones regionales como EUROSAL y OLACEFS cumplen un rol trascendente.
2. Nota relevante, en relación con el desarrollo de principios y normas que regulan la conducta ética en el ejercicio de la función pública, es el rango constitucional que les otorga, así como la suscripción de importantes instrumentos internacionales que, por su jerarquía normativa, poseen una categoría superior a las leyes, v.gr. Convención Interamericana contra la Corrupción, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y Convención contra el Soborno Transnacional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
3. Uno de los instrumentos de mayor uso y difusión dentro de la estrategia preventiva de lucha contra la corrupción es el sistema de declaraciones de patrimonio, orientado al control de las variaciones patrimoniales de los funcionarios públicos, así como, a la identificación de potenciales conflictos de intereses.
4. Los países cuyas ponencias han sido expuestas, consideran como denominador común la adopción dentro en su legislación, de disposiciones específicas sobre incompatibilidades y

conflictos de intereses, así como, la declaración patrimonial de los funcionarios y servidores públicos. Esta normativa está orientada a garantizar la transparencia, eficacia y dedicación plena a las funciones públicas, en la búsqueda de la satisfacción del interés común sobre los intereses particulares. Sin embargo, es necesario que la materialización de estos cuerpos normativos sea viable en términos de gestión, permitiendo la concreción de los objetivos considerados al momento de establecer la regulación y teniendo en cuenta que, en algunos países, los operadores de estas normas son las EFS (EFS) y en otros, esta tarea es realizada por otros organismos públicos.

5. La base ética y jurídica que sustenta la obligación de presentar la declaración patrimonial por los funcionarios públicos está directamente vinculada a la situación, derechos y responsabilidades especiales que envuelve el servicio público. Trabajar en la Administración constituye una misión que implica un rango social distinguido y que obliga al gestor público a abrir al escrutinio general situaciones de carácter privado, atendiendo al principio de transparencia. Ello faculta al Estado a indagar la situación patrimonial de sus funcionarios.
6. La verificación patrimonial es un procedimiento administrativo sui generis que, en términos generales, persigue la verificación de la información contenida o suministrada en la declaración patrimonial, así como la adecuación de ésta a las posibilidades económicas del funcionario público. El procedimiento de verificación en sí, se basa en constatar la razonabilidad de los datos señalados en la declaración patrimonial, cuyas omisiones, incongruencias o falseamientos conducirían a la declaratoria de falseamiento u ocultamiento de datos que debe contener ésta, producto del estudio de la información en ella contenida, además de su adecuación al modelo instructivo para su presentación.
7. Aún cuando la declaración patrimonial sujeta a verificación sea admitida tomando en consideración su razonabilidad, ello no se traduce en legalidad de lo declarado. Puede así ser honesta la declaración más no lícito el patrimonio en ella consignado, en el supuesto que se determine desproporción entre el incremento patrimonial y los ingresos. Igualmente, puede no admitirse la declaración por falsa y ser lícita la variación patrimonial del funcionario. Cuando se encuentra en el primero de estos supuestos, se requiere entonces iniciar un procedimiento distinto, que profundice el examen de los movimientos financieros y el desarrollo del patrimonio del individuo.
8. Los sistemas de declaraciones patrimoniales enfrentan en diversos países los siguientes problemas: (i) excesiva centralización, (ii) dificultades para realizar los controles formales y sustantivos, (iii) obstáculos para el acceso público a las declaraciones, (iv) recursos humanos comprometidos en tareas inútiles y burocráticas, (v) capacidades logísticas

superadas, (vi) imposibilidad de realizar estadísticas confiables sobre niveles de cumplimiento con la consiguiente desinformación pública, (vii) agravamiento del caos por el transcurso del tiempo y las sucesivas entregas de declaraciones, entre otros.

9. Las herramientas informáticas permiten una racional administración de la información contenida en las declaraciones patrimoniales, al optimizar los recursos humanos involucrados en el análisis de los datos recogidos. Puede afirmarse que la eficacia de los sistemas informáticos de declaraciones juradas para prevenir y controlar los incrementos patrimoniales y los conflictos de intereses, se encuentra directamente relacionada con la calidad de los datos ingresados y de los procesos de análisis.
10. La publicidad del contenido de la declaración patrimonial tiene distintos alcances en las legislaciones internas de los países. En determinados casos ésta se da sin mayores restricciones, en otros, es parcial, al considerarse confidenciales ciertos aspectos del contenido de la declaración patrimonial, mientras que en algunos países no tiene carácter público.
11. Resulta trascendente mejorar los mecanismos de acceso al empleo público, promoviendo el reclutamiento de funcionarios idóneos que cumplan los permisos, restricciones y las sanciones que puedan presentarse en caso de conflicto de intereses.
12. Debe resaltarse, independientemente del marco normativo de un Estado, el comportamiento ético y la educación del agente público que constituyen factores sustanciales básicos y fundamentales de los dignatarios, funcionarios y servidores públicos para abstenerse de intervenir y de resolver asuntos en los que exista un conflicto de intereses.

RECOMENDACIONES

1. El establecimiento de principios y normas que regulan la conducta ética en el ejercicio de la función pública en cada país, debe tender hacia la adopción plena de estándares internacionales. Con este objetivo, las EFS deben establecer mecanismos de permanente coordinación, en los temas que les competen.
2. Es imperioso adoptar acuerdos internacionales e interinstitucionales que posibiliten la estrecha colaboración entre las EFS para combatir la corrupción. Dichos acuerdos deben propiciar el intercambio de experiencias, técnicas, tecnología e información en cuanto a las mejores prácticas para la fiscalización de las declaraciones patrimoniales, de conformidad con su legislación interna.

3. Deben impulsarse medidas con el fin de lograr que los funcionarios públicos estén conscientes que la presentación de la declaración patrimonial es un elemento necesario para prevenir la corrupción; además de incidirse que, únicamente un análisis adecuado puede determinar si los datos en las declaraciones patrimoniales son verdaderos. Asimismo, deben tomarse medidas apropiadas si se detectan irregularidades en las declaraciones. Las EFS, que tienen competencia directa sobre el tema, deben encontrar mecanismos que les permitan la revisión y análisis de las declaraciones juradas presentadas por los funcionarios.
4. En el ámbito específico de la declaración patrimonial se deben adoptar medidas orientadas a informatizar totalmente el sistema, dotándolo de revisiones automatizadas de los aspectos formales y con capacidades para orientar a los analistas sobre controles sustantivos a realizar. Esto permitiría simplificar el seguimiento en el tiempo de la situación patrimonial de los declarantes y contar con estadísticas confiables; facilitaría la publicación de los listados de cumplidores e incumplidores y podría habilitar un sencillo, moderno y eficaz mecanismo de consulta para los ciudadanos. Este es un esfuerzo en el que deben orientarse las EFS que tienen bajo su ámbito de competencia el proceso integral de declaraciones patrimoniales y, en aquellos países en los que esta materia se encuentra encargada a otras instituciones, es igualmente importante que se impulse la implementación y mantenimiento de un sistema informático como el señalado, correspondiendo, en estos casos, a las EFS el control externo del mismo.
5. En materia de declaraciones patrimoniales y conflictos de intereses es conveniente que los países orienten su accionar a garantizar la objetividad de los procedimientos que le atañen, a través del establecimiento de normativa que evite espacios de discrecionalidad o la posibilidad de ponderación o elección por parte del funcionario público. Las EFS, que tienen bajo su ámbito de competencia directa estos aspectos, deben constituirse en impulsores de dicha normativa.
6. La responsabilidad por incumplir las restricciones señaladas en las leyes en relación con las incompatibilidades y conflictos de intereses, así como las disposiciones sobre declaraciones patrimoniales debe derivar en una efectiva sanción al funcionario infractor. Para ello, es de suma importancia que la normativa determine en forma clara y precisa las infracciones, las consiguientes sanciones y al órgano sancionador competente. Este es un tema que debe ser abordado con especial interés por las EFS ya sea que tengan bajo su ámbito de competencia directa estos aspectos o, que no teniéndola, ejerzan control posterior sobre las entidades responsables.
7. Se sugiere que de acuerdo a las propias condiciones de los países y al grado de éxito de sus sistemas de lucha contra la corrupción, el sistema educativo de los mismos imparta una

formación ética en todos los niveles, con la finalidad que, los niños y jóvenes cuando lleguen a la edad adulta y asuman la conducción del destino de nuestros pueblos, dirijan su accionar en función de los valores éticos superando intereses personales o de grupo. En este marco, aún cuando a las EFS no les compete directamente llevar a cabo tareas específicas en materia educativa, pueden emprender acciones y campañas ciudadanas orientadas al rescate de valores como la probidad y la honestidad.

TEMA TÉCNICO II
**“Metodología para medir y evaluar el impacto de la fiscalización de las EFS en los ahorros
y el buen uso de los recursos públicos”**

INTRODUCCIÓN

Al adoptar el lema “La experiencia mutua beneficia a todos”, la Organización Internacional de EFS (INTOSAI) reconoce la importancia de los vínculos de cooperación y colaboración entre las EFS (EFS); así como la necesidad de mejorar la evaluación de la gestión institucional de las mismas. Es por ello aceptada, la formulación de metodologías e instrumentos que propendan a la medición del impacto del control gubernamental del buen uso de los recursos públicos.

La trascendencia de abordar el tema propuesto está dada, en primer lugar, por la necesidad de contar con métricas que proporcionen información para la formulación de los planes estratégicos y operativos que, a su vez, alimenten un Cuadro de Mando Integral o BSC como herramienta para el control de gestión; y, en segundo lugar, disponer de una metodología que permita la medición cuantitativa y cualitativa de los resultados alcanzados y sus costos. Finalmente, también evaluar y medir el desempeño misional de las EFS en relación con las responsabilidades que le corresponden.

Debe enfatizarse que cuando se hace referencia al impacto de las acciones de fiscalización que realizan las EFS, se tiende, por lo general, a relacionarlo con aspectos económicos como resultado de la recuperación y ahorro de recursos. Pero existen otros aspectos o dimensiones como el social.

CONCLUSIONES

1. Existe un desarrollo incipiente respecto de una metodología para la evaluación de los impactos de la fiscalización sobre el ahorro y buen uso de los recursos públicos, evidenciándose la necesidad de contar con una sistemática integral, probada y aceptada por la comunidad internacional, que incorpore y articule las distintas prácticas y propuestas desarrolladas por las EFS para diferentes aspectos específicos de la fiscalización. Queda pendiente aun desarrollar en forma detallada cómo determinar, medir y evaluar el impacto de

- la fiscalización haciendo uso de los métodos e indicadores propuestos por las diferentes EFS.
2. Entre las interrogantes que surgen con respecto a la evaluación del impacto de la fiscalización están aquellos referidos a la línea de base para la comparación, así como los relativos a las unidades de medida y las bases para establecer su valor.
 3. Las dificultades de medición impiden comparar la efectividad de los instrumentos de control para poder identificar los que deberían tener mayor énfasis (mayores recursos e intensidad), además de aquellos superan los beneficios reportados. Actualmente, esa comparación queda supeditada a una evaluación basada en la percepción y la casuística de cada EFS.
 4. Es un desafío para las EFS contar con información veraz y precisa que permita realizar el seguimiento de su actuación, para lo cual es necesario contar con una base de datos y una metodología que permita construir indicadores orientados a medir los impactos de la acción fiscalizadora superior.
 5. La agenda pendiente es definir el ámbito de actuación; pudiendo ser: (i) micro o de las empresas y agentes económicos en forma individual, (ii) meso o de las empresas en forma agregada sectorial o regionalmente, (iii) macro o de la política económica, y (iv) metaeconómico, vale decir cambios culturales o sociales.
 6. Se enfatiza la importancia del uso del planeamiento estratégico como herramienta de gestión y la necesidad de que los planes financieros y presupuesto se encuentren vinculados a éste, al ser consecuencia de los lineamientos de más alto nivel ya sea para el Estado o las instituciones que lo conforman. Así, para usar los recursos disponibles de manera más eficaz, se hace indispensable aplicar una gestión estratégica que garantice el logro de los objetivos dentro de un periodo determinado y en función de prioridades claramente identificadas.
 7. Los mapas estratégicos constituyen otro instrumento para la evaluación del desempeño de las EFS. El mapa estratégico expone cómo las EFS crean valor público, mostrando una representación de las relaciones entre los componentes de la estrategia, sin llegar a eliminar el tema de la causalidad.
 8. Así, una gestión basada en indicadores presupone contar con un Cuadro de Mando Integral (BSC) que vaya desde los niveles estratégicos hasta los niveles operativos. Es decir, los indicadores deben permitir el monitoreo y seguimiento de los objetivos, además del análisis

del comportamiento de la organización en el corto, mediano y largo plazo como parte del direccionamiento estratégico.

9. Otros instrumentos para evaluar la contribución de la labor fiscalizadora lo constituyen: (i) implementación de recomendaciones hechas por las EFS, (ii) encuestas de opinión a los miembros del Legislativo, (iii) encuestas de opinión a instituciones auditadas, (iv) encuesta de opinión pública sobre el impacto de las EFS.
10. Las EFS de la OLACEFS señalan que la opacidad inherente al fenómeno de la corrupción, conlleva al riesgo de medir inadecuadamente su alcance a partir de indicadores de percepción, por lo que estiman trascendente desarrollar un esfuerzo conjunto para el establecimiento de indicadores que faciliten su medición de la manera más objetiva.
11. Algunos países aplican la evaluación del impacto de las regulaciones, que es una herramienta de análisis de los posibles impactos de cambios de política que pueden afectar al sector público y privado, así como del rango de opciones para su implementación. La evaluación de impactos se hace en términos de costos, beneficios y riesgos de cualquier regulación propuesta, producto de la cual las EFS se encontrarían en condiciones de brindar consejo a otros poderes del Estado para enmendar, aceptar o dejar sin efecto la regulación propuesta.

RECOMENDACIONES

1. De lo expuesto, se resalta la necesidad de contar con una metodología específica para la evaluación y medición del impacto de la fiscalización pública en la mejora de la gestión de las instituciones públicas y por ende del Estado. Cabe señalar que cada metodología debe considerar los impactos directos e indirectos, y a su vez aislar los efectos generados por la intervención de las EFS de aquellos que fueron originados por la actuación de los agentes del entorno.
2. Asimismo, dicha metodología debe contar con un conjunto de indicadores cuantitativos y cualitativos desarrollados en términos de eficacia, eficiencia y economía que permitan medir el efecto final de las recomendaciones y criterios fijados a raíz de las intervenciones de las EFS. Tales indicadores deberán ser aplicados en los diversos ámbitos en que se desarrollan las acciones de fiscalización de las EFS (micro, meso, macro y meta), así como a partir de los niveles estratégicos hasta los niveles operativos, permitiendo así el monitoreo y seguimiento de los objetivos y el análisis del comportamiento de la organización en el corto, mediano y largo plazo de acuerdo al planeamiento estratégico. Tales beneficios deben ser

medidos no sólo en el sector público sino también en aquellos otros sectores que escapan al control de las EFS.

3. Se recomienda el desarrollo de guías para el establecimiento de una línea de base que fije los valores de referencia contra los cuales comparar la variación de los indicadores; siendo asimismo indispensable establecer unidades de medida y una base de valoración que faciliten la citada medición.
4. Las EFS deben tender al establecimiento de un marco normativo que permita la recopilación de datos veraces y precisos conducentes al análisis de la medición del impacto, exigiendo para el efecto a la administración auditada, la documentación de los cambios ocasionados en la gestión, así como el acceso a ésta.