

PN-ABI-666
72634

**INFORME FINAL SOBRE LA
SEGUNDA CONFERENCIA DE ALTOS EJECUTIVOS FINANCIEROS
DE LOS PAISES DE LA REGION ANDINA**

**Perú
Agosto 29-31, 1990**



**Patrocinado por la
AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL
(A.I.D.)**

Price Waterhouse



**INFORME FINAL SOBRE LA
SEGUNDA CONFERENCIA DE ALTOS EJECUTIVOS FINANCIEROS
DE LOS PAISES DE LA REGION ANDINA**

**Perú
Agosto 29-31, 1990**



**Patrocinado por la
AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL
(A.I.D.)**

Price Waterhouse



INDICE

		<i>Página</i>
I.	INTRODUCCION	1
II.	AGRADECIMIENTOS	2
III.	OBJETIVOS	4
IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES	5
V.	RESUMEN DE GRUPOS DE TRABAJO	6
VI.	TEMAS EXPUESTOS	22
	<i>Ramiro Cabezas</i>	
	<i>Rafael Font</i>	
	<i>Francisco Ramírez Torres</i>	
	<i>James P. Wesberry, Jr.</i>	
	<i>Luis López Garavito</i>	
	<i>Jorge Barajas</i>	
	<i>Enrique Hermoza Zevallos</i>	
VII.	PALABRAS DE CIERRE	29

"... aquí la moralización será un hecho y habremos cumplido con el pueblo que claramente ha dicho, nunca más al borrón y cuenta nueva".

*Dr. Carlos García García
Segundo Vice Presidente del Perú*

" ... no sólo somos partícipes de una misma tradición histórica, la misma raza, la sangre, la misma vocación, sino que tenemos los mismos problemas y caminamos en un mismo sentido común".

*Dra. Luz Aurea Sáenz Arana
Contralora General del Perú*

I. INTRODUCCION

La Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.) considera de prioritaria importancia participar y ayudar a los países de Latinoamérica y el Caribe en el desarrollo de los sistemas de administración financiera, con el firme propósito de optimizar y racionalizar la utilización de los recursos financieros. Con este propósito y como parte del *Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera* en América Latina y el Caribe (LAC/RFMIP), se llevó a cabo la Segunda Conferencia de Altos Ejecutivos Financieros de los Países Miembros de la Región Andina. La mencionada conferencia fue organizada por la firma consultora *Price Waterhouse*, contratada bajo el proyecto LAC/RFMIP.

La A.I.D. promueve y financia estas primeras conferencias esperando que en el futuro los propios países u otras instituciones nacionales organicen y lleven a cabo eventos similares, siempre con el firme propósito de lograr un efectivo intercambio de experiencias y conocimientos.

El proyecto LAC/RFMIP, considera que todos los esfuerzos que se realizan para mejorar y fortalecer los sistemas de administración financiera tienden a ser minimizados, salvo que se preste una debida y eficaz atención al problema de la deshonestidad y a eliminar la corrupción en todas las esferas de la administración pública. Es por este motivo que esta Segunda Conferencia de Altos Ejecutivos Financieros de los Países Miembros de la Región Andina tuvo como tema central la *corrupción y la forma como combatirla*.



De izquierda a derecha: Rafael Font, Consultor y ex funcionario del BID; Ramiro Cabezas, ex Ministro de Finanzas de Bolivia; y Dra. Luz Aurea Sáenz Arana, Contralora General de la República del Perú.

II. AGRADECIMIENTOS

Quisiéramos expresar nuestro agradecimiento a las diferentes organizaciones e individuos que hicieron posible la realización de este evento:

Dra. Luz Aurea Sáenz Arana - Contralora General de la República del Perú
Dr. Carlos García García - Segundo Vicepresidente de la República del Perú
Instituto Latinoamericano y del Caribe de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF)

Expositores

Ramiro Cabezas
Rafael Font
Francisco Ramírez Torres
Luis Fernando López Garavito
Jorge Barajas
James P. Wesberry, Jr.
Enrique Hermoza Zevallos

Moderadores

Alberto Ramírez
Javier Salas
Cesar Chaparro

Participantes

Armando Méndez Morales
Carmen Zuleta
David Espinoza
Oscar Montalvo
Jaime Arregoces Montero
Luis Fernando López Garavito
Edmundo Conde Zamorano
Guillermo Alberto Rubio Galindo
Omar Antonio Cáceres Guzmán
Fabio Jiménez Mejía
Stalin Nevarez Rivadeneyra
Italia Delgado
Eduardo Pila
Adriana Aráuz
Eduardo Peñaloza
Beatriz Cuevas
David Lescano
Jesus Marcial Cuellas Muñoz
Miguel Ortega Ugarte

Observadores

Delia Becerra
Vilma de los Ríos
Pablo Castañeda
Mirtha Luz Tisza
Cesar Ames

Organizadora

Patricia Parera

Países Representados

Bolivia

Ministerio de Finanzas:

Tesoro General de la Nación

Subsecretaría Contaduría General del Estado

Banco Central de Bolivia

Contraloría General de la República

Colombia

Contraloría General de la República:

Auditoría Financiera y Operativa

Sección Contabilidad

Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

Presupuesto & Tesorería

Ecuador

Ministerio de Finanzas y Crédito Público:

Dirección Nacional de Presupuesto

Subsecretaría del Tesoro y Contabilidad

Gubernamental

Contraloría General del Estado:

Auditor General de la Contraloría

Ministerio de Relaciones Exteriores:

Sección Presupuesto

Venezuela

Contraloría General de la República:

Dirección General de Control de la

Administración Descentralizada

Dirección General Técnica

Perú

Ministerio de Economía y Finanzas:

Dirección de Crédito Público

Dirección General de Presupuesto Público

Dirección de Normatividad del Tesoro Público

Contaduría General de la República

Contraloría General de la República

Organismos Representados

ILACIF (Instituto Latinoamericano de
Ciencias Fiscalizadoras)

ALCOFUMAN (Asociación

Colombiana de Funcionarios de Manejo)

Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua

Price Waterhouse

Agencia para el Desarrollo Internacional de
los Estados Unidos (A.I.D.)

III. OBJETIVOS

Durante la *Segunda Conferencia de Altos Ejecutivos Financieros de los Países Miembros de la Región Andina*, se intentó compartir experiencias, criterios y otros aspectos comunes entre ejecutivos financieros de la administración pública de los países de la Región Andina, con el propósito de erradicar y combatir el delito económico, el fraude y la corrupción en el gobierno. Fueron objetivos centrales de la conferencia:

- o Elaborar y discutir conclusiones y recomendaciones que permitan a los países de la Región Andina instrumentar medidas adecuadas para la mejor administración financiera de sus recursos.
- o Revisar las conclusiones y recomendaciones de la Primera Conferencia de Altos Ejecutivos Financieros de los Países Miembros de la Región Andina que se llevó a cabo en Quito en 1989, con el objeto de actualizarlas y asegurar su mejor instrumentación en el futuro.
- o Motivar a los países de la región andina, organismos internacionales y profesionales para desarrollar esfuerzos comunes en el área de capacitación y entrenamiento en la implementación de sistemas financieros, con el firme propósito de fortalecer los controles internos y evitar o limitar la corrupción en el gobierno.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

Como parte de la metodología adoptada para la *Segunda Conferencia de Altos Ejecutivos Financieros de los Países de la Región Andina*, se organizaron pequeños grupos de trabajo para tratar los temas presentados en las disertaciones, así también como las inquietudes de los participantes.

Cada grupo estuvo integrado por ejecutivos de diferentes países y un moderador. Las conclusiones y recomendaciones fueron redactadas en forma escrita, y posteriormente expuestas en la sesión plenaria para su aprobación.

Con respecto al primer tema de la conferencia, *"Tratamiento de la Primera Conferencia de Altos Ejecutivos Financieros de los Países de la Región Andina"*, el grupo que tuvo a su cargo actualizar las conclusiones y recomendaciones de la misma propuso la presentación de las recomendaciones en un sólo documento con el propósito de permitir la implementación de las recomendaciones en cada país, en la medida de lo posible.

El grupo dedicado al tratamiento de *"La Coordinación e Integración de los Sistemas Financieros"*, expresó su satisfacción con las ventajas que presenta este tipo de sistema, tomando como ejemplo el Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera en América Latina y El Caribe (LAC/RFMIP).

Con respecto al *"Gerente Financiero de los Proyectos de Desarrollo Económico"*, el debate en este grupo estuvo dirigido al tratamiento de los problemas comunes que tienen países de la región para organizar y financiar proyectos de desarrollo.

Finalmente, el último día, se trató el tema sobre *"Cómo Combatir el Delito Económico, el Fraude y la Corrupción en el Gobierno."* Sirvieron como base para este grupo las disertaciones sobre Los Peligros de la Cleptocracia y Los Delitos Económicos en los Negocios y el Gobierno. Las recomendaciones giraron en torno al papel que deben desempeñar las instituciones públicas, los organismos profesionales y grupos cívicos y los medios de comunicación. Se enfatizó la necesidad de:

- o capacitar al personal profesional y administrativo
- o actualizar y difundir normas y códigos de ética
- o establecer un adecuado sistema de control interno
- o identificar y crear un registro de profesionales que hayan estado involucrados en delitos económicos
- o publicar los delitos y sus responsables

V. RESUMEN DE GRUPOS DE TRABAJO

A. *Discusión de las conclusiones y recomendaciones de la Primera Conferencia de Alto Nivel Ejecutivos Financieros de los Países Miembros de la Región Andina, Quito, Ecuador, 18-20 de octubre, 1989*

Se presentó un solo documento donde se unificaron todas las recomendaciones con el fin de ser instrumentadas en cada país respectivo.

Recomendaciones

Presupuesto

La legislación que se dicte en cada país con respecto al Presupuesto debe permitir la adecuada formulación, ejecución, evaluación y control, evitando en lo posible que existan dispositivos legales que entorpezcan el manejo del presupuesto gubernamental.

Es necesaria la coordinación entre las áreas de administración financiera y el Banco Central, sin que ello signifique la pérdida de autonomía.

Deben existir criterios uniformes de planificación, formulación, ejecución y evaluación presupuestaria entre las instituciones que conforman el sector público, a fin de asegurar una eficiente asignación de recursos presupuestarios y el fortalecimiento de la evaluación de sus resultados.

Es necesaria la capacitación de los funcionarios vinculados a la administración financiera en sus diferentes niveles y en todas las áreas. Este proceso debe ser coordinado con organismos internacionales como la A.I.D., con el objeto de intercambiar experiencias entre los diferentes países de la región.

Para mejorar el proceso de programación presupuestaria es importante controlar la inflación, lo que permitiría racionalizar el manejo de la balanza de pagos y, consecuentemente, mejorar la administración de los recursos financieros de cada país.

Es necesario que se establezcan criterios uniformes, procedimientos de coordinación y flujo de información entre las áreas de contabilidad y presupuesto para que haya una conciliación de cifras y se evite la duplicidad de funciones y esfuerzos.

Tesorería y Crédito Público

Las disposiciones legales que se dicten en cada país deben permitir que los tesoreros apliquen las técnicas y procedimientos propios de una gerencia financiera eficiente en la administración de los recursos del tesoro nacional. La normatividad legal debe permitir el manejo de los excedentes de liquidez a través de inversiones financieras temporales y mediante la emisión de títulos de tesorería a corto plazo que produzcan intereses, es decir, recursos para el Tesoro.

Debe existir en cada país una adecuada separación de funciones entre (a) la custodia y el manejo del Tesoro Nacional y (b) la regulación de la política monetaria y fiscal a cargo exclusivamente del Banco Central, y que éste no sobrepase las atribuciones que le corresponde al área de Tesorería.

Con este criterio de separación de funciones, se recomienda que las Contralorías Generales no asuman ninguna función de control previo sobre las operaciones que realiza la administración pública, como una forma de fortalecer el sistema de control interno gubernamental.

Las tesorerías requieren el reconocimiento de una adecuada jerarquía orgánica administrativa y remunerativa, compatible con las responsabilidades propias de su gestión.

Las tesorerías deben, principalmente, dedicar sus esfuerzos a lograr una administración eficaz de la liquidez de la hacienda pública y no limitar su actividad al cumplimiento de las funciones de oficina pagadora.

Deben revisarse continuamente los manuales de procedimientos vigentes, con el fin de actualizar técnicas y mecanismos compatibles con la responsabilidad que progresivamente asuman los funcionarios de Tesorería en relación con el importante manejo de los fondos nacionales.

Aún cuando muchos países de la región ya han ingresado al sistema computarizado para la administración de las tesorerías generales, con el importante apoyo de organismos internacionales como la A.I.D., es necesario continuar una total automatización de la información financiera.

Para asegurar la continuidad y el éxito en los programas de administración financiera, es indispensable la capacitación integral del contador público. En consecuencia, se sugiere solicitar a organismos internacionales como la A.I.D. el auspicio para realizar pasantías, becas profesionales de estudios de post-grado y la difusión de publicaciones especializadas.

Se recomienda que cada uno de los países de la región se comprometa a incentivar el intercambio permanente de normas legales, técnicas y procedimientos en áreas de la administración financiera como el presupuesto, la tesorería, el crédito público y la contabilidad.

La experiencia y conocimiento práctico serán muy útiles para lograr el mejoramiento de la administración de los recursos públicos.

Contabilidad

Se recomienda aplicar los principios de contabilidad generalmente aceptados para elevar el nivel técnico y obtener estados financieros útiles, oportunos y comparables entre los países de la región. La emisión y actualización periódica de disposiciones legales y reglamentarias relativas al sistema de contabilidad gubernamental deben adherirse a los principios de contabilidad.

La Contaduría General de cada país debe estar organizada en forma independiente y separada de la Contraloría General. En lo posible, debe ser un organismo dentro del Ministerio de Finanzas o Hacienda, independiente de las unidades de Tesorería y Presupuesto. Convendría que la Contaduría General de cada país dicte las normas de contabilidad y procedimientos para la preparación de estados financieros a nivel nacional. El Contador General debe ser autónomo e independiente en el desempeño de sus funciones.

Los estados financieros que se emitan deben ser oportunos, es decir, con un mínimo de tiempo de atraso, única forma de asegurar que dicha información sea útil y que sirva de base para adoptar decisiones.

Se recomienda que los sistemas de contabilidad se computaricen de abajo hacia arriba, dentro del esquema jerárquico, con el objeto de hacer oportuna la entrega de la información financiera.

Se recomienda como parte de un programa de capacitación en el área de contabilidad, que el sistema universitario incluya dentro de su programa de estudios el dictado de un curso de contabilidad gubernamental integrada, que permita uniformar criterios y mostrar a los futuros profesionales el estudio e investigación de la contabilidad gubernamental.

Auditoría Gubernamental

Se debe incorporar a la legislación de los países las políticas, procedimientos y resoluciones que aprueben los congresos internacionales que auspician **INTOSAI**, **CLADEFS**, **ILACIF**, con el objeto de elevar el nivel de la profesión.

Con respecto a la capacidad que tienen los organismos superiores de control, es necesario mejorar la legislación con el propósito de aclarar o completar las facultades de sanción y permitir su mejor operación.

La revisión y actualización permanente de la normatividad legal de las Contralorías, debe ser la práctica que asegure mejorar los niveles de eficiencia y efectividad en las actividades de control.

Tanto las disposiciones legales, reglamentarias y normativas vigentes, como las que están en proceso de aprobación, deben ser divulgadas entre los funcionarios financieros de los países de la región andina, para ampliar los criterios y, de ser posible, propiciar su adaptación y aplicación en cada país.

Los países de la región andina deben solicitar a los organismos internacionales que colaboren con sus gobiernos para uniformar criterios, mejorar los sistemas y asegurar el control financiero de las inversiones y los recursos.

Es necesario implantar y mantener modernos principios de administración, para asegurar el adecuado funcionamiento de la Contraloría General, principalmente la separación y delegación de funciones, la determinación de ámbitos de supervisión adecuados y la simplificación de procedimientos de trabajo, en concordancia con las disposiciones legales de cada país.

Se recomienda también revisar periódicamente la estructura orgánica institucional de las Contralorías, para incorporar criterios técnicos que posibiliten el eficiente cumplimiento de sus funciones y los objetivos propuestos.

Se recomienda establecer controles de autogestión que promuevan el mejoramiento de las actividades institucionales y a su vez eleven el nivel de producción de los servicios. Esta forma de operar en la Contraloría General constituiría un ejemplo para el resto de las instituciones públicas en cada país.

Es una necesidad de control gerencial, implantar un sólido sistema de auditoría gubernamental, que abarque todo el ámbito del sector público, mediante una planificación cíclica que asegure la ejecución de las auditorías de todas las entidades públicas en períodos razonables.

Las Contralorías deben coadyuvar para el óptimo funcionamiento de las unidades de auditoría interna, las cuales tienen como responsabilidad básica la evaluación continua de los sistemas de control interno en cada institución pública.

El sistema de control interno debe ser responsabilidad de cada entidad pública, e incluye la verificación y aprobación previa de las operaciones realizadas por la administración, mientras que el control posterior de las mismas operaciones, es responsabilidad de la auditoría interna.

La auditoría interna es importante porque permite a la auditoría externa dar énfasis al examen selectivo de las áreas críticas. El grado de confianza que el auditor externo le asigne depende del alcance y objetividad de sus exámenes, así como de la capacidad profesional de los auditores internos.

Se recomienda que la Contraloría General de cada país mantenga estrechas relaciones técnicas con entidades de educación superior y organismos profesionales, mediante la suscripción de convenios para promover la investigación y el desarrollo profesional de la auditoría gubernamental.

El intercambio de experiencias entre auditores de firmas privadas y auditores gubernamentales, cuando trabajan conjuntamente en el sector público, facilitaría la transferencia tecnológica y estimularía la eficiencia profesional.

La utilización de firmas privadas de auditoría externa para ejercer el control de los recursos del estado es una necesidad innegable. Las Contralorías deben definir procedimientos de control de calidad para ser aplicados durante el proceso de la auditoría, y de esta forma, validar los informes preparados por las firmas privadas de auditoría externa.

Fomentar las labores de investigación y desarrollo, para lograr especializar al personal de auditoría en áreas o actividades relacionadas con la auditoría de entidades públicas.

Cada Contraloría General debe disponer de un plan permanente de capacitación de su personal técnico, orientado hacia la especialización de determinadas actividades.

Las Contralorías Generales deben promover la planificación de las actividades de control con base en las políticas establecidas en el más alto nivel y que comprenda la programación por ciclos de tres o cuatro años para cubrir el sector público.

La utilización del criterio "de arriba hacia abajo" para la planificación global y la ejecución de la auditoría debe ser obligatorio, a fin de promover el eficiente uso de los recursos disponibles en la auditoría gubernamental.

La oportunidad en la preparación de los informes de auditoría constituye un estándar de calidad, definido como una norma técnica, por lo que deberá promoverse permanentemente su cumplimiento.

Conviene establecer mecanismos para la difusión de los informes de auditoría, de tal forma que sea factible que éstos lleguen al mayor número posible de usuarios.

Cada Contraloría debe introducir procedimientos de evaluación interna para comprobar el cumplimiento de estándares, prácticas y requerimientos mínimos de trabajo, orientados al mejoramiento de los niveles de producción institucional, tanto en calidad como en la cantidad de servicios que brindan.

B. La Gerencia Financiera en los Proyectos de Desarrollo Económico

Es imposible ignorar el factor político en la selección de los proyectos de desarrollo económico. Sus efectos son evidentes en la actual coyuntura económica por la que atraviesa la región andina. En muchos casos, las decisiones políticas han prevalecido sobre las prioridades económicas.

En el orden financiero, la preparación y ejecución de algunos proyectos no se han cumplido en forma eficiente. Las demoras, generalmente, originan sobrecostos. En el caso de financiamiento internacional, esto puede incrementar el monto de la comisión de compromiso por los fondos no desembolsados. Esto último eleva considerablemente el costo para el país y para el proyecto, originando peligro en su viabilidad financiera.

En el orden interno, a menudo, falta un estudio adecuado de la eficiencia administrativa de la entidad u organismo ejecutor para determinar las modificaciones a realizar.

La elección del Gerente o Director del Proyecto no ha sido siempre efectiva, ya que no toma en cuenta las calificaciones del Gerente General o Coordinador del Proyecto y del Director Financiero, para lograr acciones rápidas y efectivas que eviten sobrecostos y demoras.

En muchos casos se presenta una inadecuada remuneración del Gerente o Administrador del Proyecto, en general, y del ejecutivo financiero, en particular.

En muchas dependencias oficiales no existen sistemas eficientes de información.

En numerosos casos, el personal técnico y particularmente el administrativo no participa o no ha participado en cursos de capacitación que le permita actualizar sus conocimientos y aumentar su motivación para una mayor productividad.

Recomendaciones

Se recomienda que los proyectos de desarrollo, cualquiera que sea la fuente de financiamiento, sean objeto de estudios adecuados, particularmente en su fase de preparación.

Los estudios técnicos, económicos, sociales, institucionales y ambientales deben ser lo más completo posible y ser objeto de evaluación apropiada a nivel nacional.

Cuando sea conveniente, se recomienda solicitar o aceptar la colaboración de organismos internacionales, tanto para la identificación como para la preparación de proyectos de desarrollo. El factor político no debe ser el elemento principal que suplante o neutralice los factores económicos y/o sociales, al decidir sobre la mejor asignación de escasos recursos.

Se sugiere prestar especial atención a los plazos de desembolso y ejecución de los proyectos, para evitar demoras y sobrecostos innecesarios.

Se recomienda elegir el personal profesional y administrativo, sobre la base de la eficiencia y capacidad ejecutiva. Para ello, debe existir un nivel de remuneración atractivo para reclutar y retener a los mejores talentos.

Se debe considerar la naturaleza y complejidad del proyecto, para determinar los cambios organizativos que se requieran a fin de ejecutar el proyecto y determinar si procede establecer una gerencia de proyectos.

Se recomienda a los organismos internacionales de desarrollo que realicen un estudio previo sobre el costo real de las operaciones de financiamiento, basado en el sistema de riesgo de cambio compartido, a fin de establecer el efecto positivo o negativo de dichos costos.

C. Coordinación e Integración de los Sistemas Financieros a Nivel del Gobierno Nacional

El Sistema Integrado de Gestión Financiera (**SIGEF**), es el conjunto armónico de funciones que, bajo una misma unidad de mando, tiene por objeto captar y administrar todos los recursos financieros para cumplir honesta y correctamente los fines del estado.

Se considera que debe existir una dependencia del Poder Ejecutivo, responsable de ejercer y cumplir los objetivos de la administración pública, estableciendo la unidad de mando que coordine la operación interrelacionada y competente de los cuatro subsistemas del **SIGEF**. También, genéricamente se identifica al Ministerio de Hacienda o Finanzas como unidad responsable de integrar y operar el **SIGEF**.

El control externo independiente y oportuno es el elemento de evaluación del grado de calidad con que se desempeña el Sistema Integrado de Gestión Financiera. Teóricamente, no se requiere del control externo para que el sistema integrado de gestión funcione; pero constituye el instrumento más eficaz de apoyo para lograr sus objetivos.

La función de control externo, posterior e independiente, por lo general se ubica en el ámbito del Poder Legislativo, y en la mayoría de los países de la región está identificada con la Contraloría de la República, considerada, por ello, como una Institución Superior de Auditoría (**ISA**).

Los participantes concluyeron que el control previo, tiene carácter implícito de función administrativa. Es responsabilidad de la gestión financiera y no debe realizarse ni considerarse propio de la Institución Superior de Auditoría, o Contraloría General.

El proceso a través del cual debe promoverse la integración de los componentes de la gestión financiera, es un proceso complejo donde se reconocen cinco puntos claves o eslabones: **normatividad, capacitación, divulgación, colaboración, "responsabilidad"**. Este nuevo término significa el deber de responder ante una autoridad competente.

La relación debida entre las funciones de planificación y de diseño de la política tributaria y fiscal con la de gestión financiera integrada, es establecida claramente por el Poder Ejecutivo. El consenso general señala que dichas funciones de planificación y establecimiento de planes y políticas tributarias no corresponden al campo de la eficiencia del sistema integrado, sino al instrumento con el cual se inicia la captación de los recursos financieros (tributarios y de otra índole) previstos por el plan.

Recomendaciones

Las funciones básicas de la gestión integrada que deben coordinarse a través de la unidad de mando son: el presupuesto, la tesorería, la deuda pública y la contabilidad, además de los controles internos inherentes a cada uno.

La cabeza o unidad de mando del SIGEF se concibe como una institución rectora o normativa del propio sistema. De acuerdo con esta concepción, se planteó la hipótesis que bajo un criterio estrictamente administrativo, la unidad de mando del SIGEF podría ser una organización u oficina financiera del gobierno, separada del Ministerio de Hacienda, y en éste recaerían solamente las atribuciones de diseñar la política tributaria. No hubo consenso del grupo en este punto.

El ambiente o estructura computacional que le concede efectividad al sistema integrado de gestión financiera, se considera implícito e inherente y en consecuencia, debe diseñarse también para que le dé coherencia y uniformidad.

En materia de contabilidad, se convino en que todas las instituciones deben preparar informes útiles y oportunos para apoyar su proceso administrativo de toma de decisiones. La unidad rectora o integradora del SIGEF, con base en el proceso de cómputo que se establezca, procesaría la información contable.

La función independiente de control externo debe ser denominada como Auditoría, para contribuir a despejar las dudas y confusiones que propicia el uso del término Control, porque es generalmente aceptado que el control corresponde a la propia administración, cuyos titulares deben asumirlo como su responsabilidad inherente.

El diseño y operación plena de un sistema integrado de gestión financiera, y su correspondiente sistema de auditoría independiente, deben responder al imperativo de los países de la región de administrar sus escasos recursos con honestidad y eficiencia, que hasta la fecha no se ha conseguido.

Los gobiernos de los países de la Región Andina deben dictar pautas para organizar la administración de las finanzas nacionales, deben promover la implementación y operación del SIGEF y deben divulgar sus experiencias en materia de sistema de gestión financiera integrado a otros países de la región.

Los organismos financieros internacionales así como las instituciones que agrupan a profesionales y a otras partes interesadas en la administración financiera, deben continuar sus tareas de promoción del sistema integrado de gestión, a través de publicaciones especializadas, actividades de capacitación y mediante la organización de conferencias como la de Altos Ejecutivos Financieros, con la finalidad de intercambiar experiencias y comunicar los últimos avances en materia de gestión financiera integrada.

D. *¿Cómo Combatir el Delito Económico, el Fraude y la Corrupción en el Gobierno?*

1. "Rol que Desempeñan los Administradores Financieros, las Contralorías Generales, Fiscalías Generales y el Sistema Judicial"

La ausencia de normas claras, completas y precisas, adecuadamente definidas en todos los niveles de la administración pública, son las causantes más comunes de delitos económicos, fraude y corrupción en el Gobierno.

Asimismo, la proliferación de directivas, y otras disposiciones no coordinadas ni sistematizadas entre sí, confunden y limitan su cumplimiento y consecuentemente son causas que inciden en la corrupción en la administración pública.

Las causas más frecuentes que facilitan la corrupción y el delito económico son:

- o la inadecuada determinación de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la gestión financiera
- o la falta de capacidad o experiencia requerida para las funciones que desarrollan y el cumplimiento de funciones incompatibles por un mismo funcionario en un sólo nivel administrativo
- o la ausencia de manuales de organización y procedimientos que establezcan formalmente las funciones y responsabilidades de los sistemas administrativos
- o la inadecuada elaboración de informes sobre la gestión financiera limita e impide la evaluación de resultados, y consecuentemente, no es posible efectuar adecuado seguimiento para adoptar las medidas correctivas óptimas que probablemente permitan la identificación de fraudes y errores en términos generales.

En gran parte el crecimiento de los delitos económicos se debe a que no se han establecido sistemas y procedimientos de control interno, acordes con el volumen de operaciones.

La ausencia de programas de capacitación y entrenamiento de funcionarios y empleados de los sistemas de la gestión financiera, contribuye a que se cometan errores, fraudes y, en general, se propicie indirectamente la corrupción administrativa.

A menudo, se observa que el personal técnico de las Contralorías Generales no está capacitado para desarrollar sus funciones de una manera adecuada que permita la identificación oportuna de delitos económicos. Cuando las Contralorías Generales detectan delitos que atentan contra el interés fiscal, no tienen la capacidad de procesarlos o sancionarlos oportunamente debido a que no están definidas las jurisdicciones y competencias en las cuales se deben juzgar los delitos económicos; no se dispone de normas legales precisas que permitan recuperar aquellos montos inadecuadamente utilizados; las normas que regulan las instancias judiciales no están debidamente coordinadas.

La administración pública con frecuencia contrata personal que ha estado involucrado directa o indirectamente en actos de corrupción, con el consiguiente riesgo que se produzcan los mismos hechos delictivos.

En algunos países de la región los informes de auditoría interna y externa no constituyen un instrumento de prueba plena que asegure el procesamiento de los delitos económicos identificados, restándole su validez.

En otros casos, las autoridades responsables de juzgar y procesar utilizan partes fragmentarias del informe, lo cual, les resta validez probatoria.

Recomendaciones

Los responsables de los sistemas administrativos de la gestión financiera deben dictar normas claras, adecuadamente sistematizadas y coordinadas entre sí, no sólo para regular el debido funcionamiento de los sistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería, y crédito público, sino que permita establecer el nivel adecuado de control, para la oportuna detección de los delitos económicos.

Cada sistema administrativo de la gestión financiera debe establecer un sólido y adecuado sistema de control interno, el cual está compuesto fundamentalmente por un plan de organización y el conjunto de métodos y procedimientos adoptados por la entidad para salvaguardar sus activos, asegurando la exactitud y confiabilidad de la información financiera, promover eficiencia y asegurar la adhesión a las políticas prescritas por la administración de cada entidad.

Es indispensable que se capacite y entrene al personal, en forma permanente, en sus funciones respectivas.

Las Contralorías Generales deben establecer programas integrales que aseguren la actualización de los sistemas y procedimientos de auditoría de acuerdo con normas y criterios aprobados por organizaciones internacionales. Las máximas autoridades en cada país deben precisar con claridad y mediante debida normatividad la delimitación de responsabilidades entre la Contraloría General y el Poder Judicial. Estos dispositivos deben orientarse a asegurar el apropiado ordenamiento jurídico de las disposiciones legales relacionadas con la corrupción, para evitar vacíos jurisdiccionales y precisar la jurisdicción y competencia tanto de la Contraloría General que identifica el delito económico, como a las autoridades encargadas de su procesamiento y juzgamiento, de tal forma que se evite la duplicidad de esfuerzos y la evasión de responsabilidades.

La Contraloría General de cada país debería organizar un registro nacional de antecedentes de las personas impedidas de ocupar cargos en la función pública por delitos de corrupción. Este registro debería mantenerse actualizado, tomando como base los informes de auditoría interna y externa que emitan los órganos competentes. Los informes de auditoría que contengan la identificación de delitos económicos de corrupción deben ser considerados como prueba preconstituída, es decir, una prueba pericial establecida por un profesional competente.

2. "Rol de los Organismos Profesionales y Grupos Cívicos"

Debe reconocerse que los profesionales latinoamericanos, en general, y los de la región andina, en particular, formados en las universidades, constituyen una clase social privilegiada. Por consiguiente, el concepto de profesión tiene una profunda connotación de servicio a la sociedad. Igualmente, los individuos que se desempeñan en actividades económicas organizadas de carácter comercial, industrial, de servicios, etc. tienen una condición de privilegio respecto al resto de la comunidad de cada país latinoamericano.

Los colegios profesionales y los demás organismos privados de la sociedad, deben conducirse en todas sus actividades con absoluta limpieza y moralidad para el cumplimiento de sus fines y objetivos, mediante el dictado de normas y códigos de ética, capacitación o educación continua y representación gremial o profesional ante las autoridades y la sociedad.

Recomendaciones

Los organismos públicos deben actualizar y divulgar su respectivo código de ética, para afirmar su autoridad moral y su autonomía ante cualquier acto de corrupción gubernamental.

Todos los organismos profesionales y agrupaciones empresariales y cívicas deben organizar sus propios cuerpos de vigilancia interna y Tribunales de Honor, para salvaguardar la honestidad y correcta actuación de sus agremiados.

Los organismos profesionales deberán ratificar públicamente a los gobiernos y a la sociedad, en forma periódica, las normas mínimas de conducta ética y profesional de sus miembros o especialistas en el servicio público. Las especialidades profesionales respectivas en cada organismo tienen su contraparte o identificación correspondiente en las diversas áreas de la administración pública.

Se recomienda alentar las relaciones y actividades de los organismos especializados de cada país, para la formación de federaciones nacionales e internacionales, con la finalidad de multiplicar estas labores educativas y de divulgación. Los dirigentes de los referidos organismos deben asumir sus compromisos con energía y valor, y estar dispuestos a denunciar los actos indebidos o de corrupción oficial que conozcan, en forma institucional y autónoma.

Promover acciones de colaboración para combatir o prevenir la corrupción, tales como programas de simplificación y descentralización administrativa, reformas tributarias, estudios y planes de desarrollo municipal, entre otros.

3. "Rol de los Medios de Comunicación; Publicidad de Grandes Escándalos"

Los medios de comunicación constituyen un elemento de primordial importancia para combatir el delito económico, el fraude y la corrupción en la administración pública, debido al efecto psicológico que tienen frente a la audiencia. El impacto psicológico que produce el conocimiento del castigo, desanima la potencialidad del delito.

Los medios de comunicación son un mecanismo poderoso de sanción social que tiene la bondad de informar a la opinión pública conductas reprochables. Por otro lado, algunas veces no se da lugar al denunciado para hacer debida defensa de su conducta.

En algunos países la publicidad de los delitos económicos o fraude es el único camino para dar a conocer, ante la ciudadanía, a los responsables. Sin embargo, los medios de comunicación, por diversas razones, suelen divulgar noticias en forma parcial, lo cual perjudica a las personas.

Los órganos de control de algunos países no publican sus informes porque la información contable contenida en ellos es catalogada como confidencial, constituyendo una seria restricción que impide la información completa y veraz.

Recomendaciones

Se recomienda que los medios de comunicación informen de todos los actos y asuntos de la administración pública.

Los informes de la Contraloría General deben ser publicados, especialmente aquellos que denuncian delitos, utilizando los medios de comunicación dentro de parámetros de objetividad y legalidad.

Los medios de comunicación deben asegurarse de la procedencia de los documentos; se deben verificar las fuentes de información.

El uso de los medios de comunicación debe estar enmarcado dentro de las leyes respectivas, para proteger a las personas e instituciones de noticias periodísticas falsas o tendenciosas. A través de tales medios los funcionarios de control deben efectuar campañas de moralización y de anticorrupción.

Se recomienda que las Contralorías Generales adopten la práctica de la publicidad de sus informes, como parte de la acción de control que llevan a cabo.

VI. TEMAS EXPUESTOS

El Programa de Estabilización para el Desarrollo en Bolivia, y Medidas Colaterales

Ramiro Cabezas
Ex Ministro de Finanzas de Bolivia

Las reformas adoptadas por el gobierno de Bolivia para superar la hiperinflación de 23,500% en 1986 y la reducción por cuatro años consecutivos del producto bruto interno (PBI) abarcaron diferentes áreas. Se adoptó una estrategia estructural que permitió modernizar el sector público y reducir el déficit fiscal.

La reforma tributaria estuvo orientada, fundamentalmente, a asegurar una mayor recaudación, al menor costo posible y limitando la evasión tributaria. El objetivo principal consistió en elevar la presión tributaria del 1% al 8% que se logró en 1989.

"...la disciplina fiscal y tributaria, sumadas a ajustes estructurales y reformas administrativas, son una solución para alcanzar la estabilidad e iniciar el crecimiento económico".

En el orden de los sistemas de administración y control gubernamental se logró la aprobación de la Ley SAFCO en julio de 1990, cuyo objetivo consistió en modernizar los sistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería y control externo.

Mediante el programa de estabilización y de reforma tributaria y de control se redujo la inflación a 16,56% en 1989, se logró un crecimiento paulatino del PBI, abundancia en bienes de consumo, se alcanzaron niveles razonables de reservas internacionales, y se está al día en los pagos de la deuda externa.



El Gerente Financiero en los Proyectos de Desarrollo Económico

Rafael Font

Consultor y ex funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo.

El marco de esta exposición se circunscribió al papel del ejecutivo financiero, tanto del sector público como del privado y las experiencias acaecidas a lo largo de varios años en la elaboración, ejecución y financiamiento de proyectos económicos. Enfocó las distintas etapas del trabajo de los proyectos que denomina "Ciclo de los Proyectos": identificación, preparación, evaluación, ejecución y evaluación ex-post. Estas etapas se clasifican de acuerdo con la estructura del Banco Mundial.

" ... es necesario disponer de una administración financiera eficiente. Muchos problemas en la ejecución de proyectos se deben a una planificación financiera deficiente".

Afirma las ventajas de:

- o Crear una Gerencia de Proyectos con autoridad para tomar decisiones
- o Contar con información financiera oportuna
- o Observar rigurosamente las etapas del ciclo de los proyectos
- o Mantener un continuo nivel de capacitación de los recursos humanos.



Los Delitos Económicos en los Negocios y el Gobierno

Francisco Ramírez Torres
Presidente del Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua

El Sr. Francisco Ramírez describe en su conferencia los aspectos administrativos relacionados con los delitos económicos y de corrupción, basándose en sus dos libros: "**Los Delitos Económicos en los Negocios — Un enfoque administrativo**" y "**La Corrupción y sus Características**" en *Prensa*.

Algunas de las medidas prácticas recomendadas para superar la corrupción en las empresas y entidades son:

- o aceptar con claridad, interés y realismo que la honorabilidad es un asunto relevante en la empresa
- o definir y divulgar claramente una política respecto a la actitud de la empresa frente al delito económico
- o brindar una capacitación permanente y adecuada
- o contar con mecanismos eficientes de supervisión operativa, responder a las necesidades y al comportamiento del personal y sus problemas
- o establecer procedimientos eficientes de control administrativo
- o desarrollar campañas de alfabetización administrativa
- o contratar asesores administrativos y contables
- o adoptar una actitud flexible en los casos de deficiencia, negligencia y deshonestidad
- o eliminar los aspectos ideológicos como políticas de dirección empresarial



Los Peligros de la Cleptocracia

James P. Wesberry, Jr.

Asesor Principal en Administración Financiera de la Agencia para el Desarrollo Internacional

El Sr. James Wesberry describe en su conferencia los peligros de la cleptocracia y la necesidad de establecer la "responsabilidad" como una manera eficaz de superar la corrupción en el gobierno. En relación con la cleptocracia, la define como "un gobierno de ladrones", o institucionalización de la codicia de una persona o de un grupo para obtener recursos y poder a través del gobierno.

... " La mayoría de los grandes imperios fueron empujados a crecer por la inspiración cleptocrática. "

"Responsabilidad", es un término que representa el concepto de "accountability" en inglés y que significa la aceptación del deber de responder a una autoridad más elevada. Normalmente, se funda en la guía de nuestra consciencia, que en gran medida refleja nuestras creencias y compromisos sociales, culturales, religiosos, fraternales, cívicos e ideológicos.

Tradicionalmente, el ser humano ha sido considerado responsable, por lo menos, ante Dios, su familia, su patria, su prójimo y su empleador. Estas responsabilidades constituyen los cimientos que mantienen intactos nuestros países y nuestra civilización.

En su disertación el Sr. James Wesberry describe también la necesidad de una lucha permanente para erradicar la corrupción en los gobiernos, tanto de los países industrializados como aquellos en desarrollo. Nos habla de la necesidad por parte de los líderes profesionales de apoyar activamente la campaña contra la corrupción y de estimular el diálogo político.



Reforma del Tesoro Nacional en Colombia

Luis López Garavito
Ex-Tesorero General de la República de Colombia

El Dr. Luis López Garavito describe en su disertación la experiencia que le correspondió asumir en Colombia cuando tuvo a su cargo la dirección del programa piloto denominado "Reforma del Tesoro Nacional", en su calidad de Tesorero General de la República de Colombia.

Describe brevemente los antecedentes y los aspectos históricos del funcionamiento del sistema de tesorería antes de la reforma. Analizó los problemas y limitaciones que existían y la falta de coordinación con los otros sistemas de la administración financiera, como son el presupuesto y la contabilidad. La reforma de la Tesorería General de Colombia tuvo como principal logro asegurar una mayor labor a los fondos ociosos del tesoro público nacional y, para tal efecto, se estableció el Comité de Inversiones, que permitía depositar los fondos disponibles en bancos para obtener intereses.

"...la reforma del Tesoro Nacional Colombiano no es una medida oficial aislada del contexto de reformas de la Hacienda Pública y de la modernización del aparato productivo."

En efecto, las importantes transformaciones que desde hace cuatro años se observan en el frente tributario y presupuestal, han convocado al replanteamiento de la estructura del tesoro, con el único objetivo de hacer más eficiente la administración de los fondos públicos.



Proyectos de Modernización de los Sistemas Financieros en la República de Panamá

Jorge Barajas

Director Interino del Proyecto para el Mejoramiento de la Administración Financiera Pública (LAC/RFMIP)

El expositor describe el proyecto de modernización del sistema financiero de Panamá, que se viene desarrollando bajo los auspicios y financiamiento de la A.I.D. y que cuenta con el pleno apoyo y responsabilidad de la autoridad del gobierno de Panamá.

En la primera parte de su disertación, describe los antecedentes basándose en un "Informe sobre la Situación de las Funciones Básicas y Algunos Aspectos de la Crisis Fiscal" que elaboró el Contralor General, en marzo de 1990 y que describía el estado de deterioro generalizado que existía en Panamá.

Presenta el diseño conceptual del sistema integrado de administración financiera SIGEF, como ejemplo para desarrollar la gestión financiera de Panamá que consecuentemente, es aplicable a otros países de Latinoamérica, y en particular a los de la Región Andina. Dicho sistema está integrado por los sistemas de presupuesto, tesorería y contabilidad.

Otro aspecto de la exposición fue la reforma de la Contraloría General de Panamá, como el organismo supervisor de control de la gestión financiera y el diseño e instrumentación del Sistema de Auditoría Integral SAI. Presentó un análisis de la relación estrecha coordinada y permanente del SIGEF y el SAI.

Finalmente, el Sr. Barajas concluyó su disertación explicando que las actividades que se vienen desarrollando en Panamá tienen posibilidades de éxito y son aplicables a otros países de la región.

... "las expectativas para alcanzar estos objetivos ya definidos, son favorables. La sociedad nacional se manifiesta cada vez más unida en sus propósitos de mejoramiento real de las condiciones de vida. La meta ya se ha definido satisfactoriamente".



La Contabilidad Gubernamental como Control de Gestión

Enrique Hermoza Zevallos

Contador General de la Nación de la República del Perú

El tema que desarrolló el Sr. Enrique Hermoza, trata sobre la responsabilidad social de las empresas y la importancia que tiene en la administración pública. Considera que las empresas, sobre todo las de fines sociales, no deben tener un horizonte permanente de rentabilidad o "rentista" en términos estrictamente monetarios.

Explica que de no existir el ambiente social como un objetivo fundamental de la empresa, ésta no podría existir ni ser factor de desarrollo y de servicio. En relación con la contabilidad gubernamental, considera el expositor que la empresa debe coayudar al logro de los resultados económicos, financieros y sociales.

El expositor considera que la contabilidad y el presupuesto deben ser dos instrumentos financieros de consulta permanente y son ellos quienes tienen a su cargo la responsabilidad de administrar el manejo de los fondos públicos.

" ... la contabilidad tiene en algunos países, una situación primigenia debido a que el presupuesto no es una herramienta de pronóstico sino herramienta de acontecimientos. El presupuesto también es una herramienta de carácter social, cumpliendo así la contabilidad como una ciencia social de servicio al país".

VII. PALABRAS DE CIERRE

Al finalizar la *Segunda Conferencia de Altos Ejecutivos Financieros de los Países Miembros de la Región Andina*, la Contralora General del Perú y Presidenta del ILACIF, Dra. Luz Aurea Sáenz Arana reiteró la importancia de la conferencia auspiciada por la A.I.D. puesto que en ella convergen las ideas representativas de la Contraloría General o instituciones superiores de auditoría, los Ministerios de Economía y Finanzas y la administración financiera en general.

La Dra. Sáenz Arana señaló que los asuntos técnicos que se trataron en la conferencia son muy importantes para el mejoramiento de la administración de los recursos. Resaltó las ventajas que se obtienen cuando se reúnen los países de la región para tratar problemas comunes a nivel económico, social y político.

La Dra. Sáenz Arana hizo referencia a la importancia del ILACIF -Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras de América Latina y el Caribe- en sus esfuerzos permanentes para capacitar al personal de las contralorías de cada país, indicando además la necesidad de recibir un mayor apoyo y cooperación de los Países de América Latina, y en particular, de la Región Andina. En tal sentido, se hicieron votos para continuar con este tipo de conferencias de funcionarios de alto nivel.

Finalmente, la Dra. Sáenz Arana agradeció la labor desempeñada por la A.I.D. al financiar eventos como esta Segunda Conferencia de Altos Ejecutivos Financieros de los Países Miembros de la Región Andina, y su trascendencia en la búsqueda de un mayor entendimiento entre los responsables de la administración financiera pública de la región.