Primera Conferencia Interamericana sobre Problemas de Fraude y Corrupción en el Gobierno

Informe Final

PN-ABI-608

Primera Conferencia Interamericana sobre Problemas de Fraude y Corrupción en el Gobierno

Informe Final

Miami, Florida, EE.UU.

El control efectivo contra la corrupción debe ser impartido y ejemplificado desde las posiciones de liderazgo. Cuando se observa que un líder no tiene bien definido el concepto de honestidad, entre su beneficio particular y el de la comunidad, existen muy pocas esperanzas de lograr éxito en este campo entre los funcionarios de niveles inferiores.

En tales circunstancias, el "acomodo" seguirá pervirtiendo la totalidad del sistema, desde los niveles superiores hacia los más bajos. Los funcionarios públicos crearán necesidades superfluas con el sólo afán del enriquecimiento individual sin tener en cuenta el bien común.

Además de exigir un liderazgo honesto, el control de la corrupción requiere los más altos principios éticos y morales por parte de todos los funcionarios públicos a fin de evidenciar la voluntad política del gobierno.

Se debería exigir a los funcionarios públicos que acepten públicamente su responsabilidad de administrar los recursos confiados a su cargo de forma eficiente y eficaz y de ser plenamente "respondables" sobre los mismos. Deberían ser capaces de explicar sus actos de manera que puedan ser verificados en cualquier momento.

"... los profesionales en las áreas financieras, de información, auditoría y contabilidad tienen el deber de influenciar en forma positiva a los ejecutivos de las empresas públicas y privadas donde trabajan".

También se debe estimular a la población a exigir estos deberes públicos. A este fin, los profesionales en las áreas financieras, de información, auditoría y contabilidad tienen el deber de influenciar en forma positiva a los ejecutivos de las empresas públicas y privadas donde trabajan. Las instituciones y asociaciones profesionales de carácter nacional o internacional de cada país deberían iniciar vastos programas de relaciones públicas por todos los medios disponibles: periódicos, radio, televisión, etc. Un banco de información sobre estos temas sería de utilidad para todos los países involucrados.

Se necesita contar con una unidad especializada de auditoría externa dentro de la Institución Suprema de Auditoría para evaluar los sistemas de control interno de manera continuada y metódica, verificar que estén funcionando adecuadamente, y proponer ajustes según sea necesario.

También se deberían exigir evaluaciones de control interno como parte de la responsabilidad institucional. La información gerencial debería incluir datos financieros y operacionales para facilitar la toma de decisiones y reducir las posibilidades de fraude y corrupción.

La credibilidad, integridad personal y elevadas normas de profesionalismo son esenciales para combatir la corrupción. Pero la protección del público contra la corrupción está arraigada en el sistema democrático. Esto implica la protección constitucional de los derechos de los funcionarios públicos. Se puede evitar la corrupción mediante el establecimiento exitoso del proceso democrático, una sólida división de los poderes en el gobierno, una oposición constructiva, y la prensa libre.

Los participantes concordaron en que se debería celebrar una segunda Conferencia Interamericana organizada y patrocinada por las mismas organizaciones que auspiciaron esta Conferencia, y que también se debería invitar la participación de otros grupos.

I. INTRODUCCION

II. COPATROCINADORES

III. CONCLUSIONES POR AREAS DE TRABAJO

Narcotráfico y Corrupción
Corrupción en la Contratación Pública
Control Previo Externo: Mecanismo de Extorsión
Administración Financiera Eficaz: Límite a la Corrupción
Organizaciones Profesionales y Medios de Comunicación Pueden Combatir la Corrupción
Desvío de Fondos Donados para Programas de Desarrollo
Ética versus Corrupción
Corrupción y Deuda
Política, Gobierno y Corrupción

IV. RESUMENES DE LAS CONFERENCIAS

Embajador Edwin G. Corr
Charles L. Dempsey
Edward J. Haller
Juan R. Herrera
Antonio Sánchez de Lozada
Basil Buck
James B. Durnil
Dr. José Luis Devoto
Ing. Solón Espinosa, General de Brigada (r)

V. COMENTARIOS DE CLAUSURA

Hugo Pérez Cajiao

I. INTRODUCCION

La idea de organizar una conferencia que enfoque el tema del fraude y la corrupción en el gobierno surgió como resultado del seminario auspiciado por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) sobre *Mejoras Necesarias en la Administración de los Recursos Públicos en América Latina*, celebrado en el mes de diciembre de 1988. Hasta entonces, la honestidad e integridad en el gobierno, áreas tan difíciles de tratar, no habían sido encaradas a nivel internacional. Los participantes concluyeron que: "a menos que se preste una mayor atención al problema de la falta de honestidad, todo esfuerzo que se haga por mejorar los sistemas de administración financiera será en vano". La *Conferencia Interamericana sobre los Problemas de Fraude y Corrupción en el Gobierno* vino a ser un primer paso en la continua búsqueda de ideas y soluciones al problema del fraude y la corrupción.

La Conferencia, celebrada en Miami, Florida, del 4 al 6 de diciembre de 1989, fue auspiciada por 14 organizaciones profesionales. Asistieron a la misma 140 participantes que representaban a 29 países Latinoamericanos y del Caribe. Los distinguidos participantes provenían de una vasta gama de profesiones, incluyendo funcionarios de la rama judicial y legislativa de los gobiernos de América Latina y el Caribe, auditores, Contralores Generales, Procuradores Generales, Parlamentarios, representantes de los medios de comunicación, de asociaciones profesionales, del servicio diplomático y de las fuerzas armadas. Durante las sesiones plenarias, se contó con traducción simultánea en español e inglés.

Fue meta principal de la Conferencia servir de foro para la presentación de varios puntos de vista e ideas sobre el tema del fraude y la corrupción en el gobierno, y propiciar el más libre y amplio intercambio sobre temas y problemas que son comunes a los distintos gobiernos de los países de América Latina y el Caribe. Las sesiones plenarias contaron con la participación de oradores de vasta experiencia en estos campos.

Se estimuló a los participantes a discutir los temas presentados en las distintas exposiciones y a formular sugerencias para el mejoramiento de la administración de los recursos públicos en sus respectivos países. A este fin, los participantes se reunieron separadamente en grupos de trabajo de acuerdo con sus preferencias sobre temas específicos dentro del área del fraude y la corrupción. Las observaciones y recomendaciones específicas fueron recopiladas bajo cada uno de los grupos indicados en el Indice y se incluyen en forma resumida en el presente informe.

La Conferencia fue financiada a través del Proyecto Regional de la AID para el Mejoramiento de la Administración Financiera en Latinoamérica y el Caribe (LAC RFMIP), y fue organizada por Price Waterhouse, contratista principal de dicho proyecto.

II. LISTA DE PARTICIPANTES Y EXPOSITORES

Deseamos expresar nuestro agradecimiento a las distintas organizaciones y personas naturales y jurídicas que hicieron posible esta Conferencia:

Organizaciones Copatrocinadoras

Asociación Interamericana de Contabilidad (AIC)
Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público (ASIP)
Instituto Latinoamericano y del Caribe de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF)
Instituto de Contadores Públicos del Caribe
Asociación Latinoamericana de Administración Pública (ALAP)
Consorcio Internacional de Gerencia Financiera Gubernamental
Centro de Recursos Éticos de los Estados Unidos
Instituto de Auditores Internos (Internacional)
Instituto de Auditores Internos de la República Dominicana
Instituto de Auditores Internos de Costa Rica
Instituto Mexicano de Auditores Internos
Consorcio Americano de Administración Pública Internacional
Asociación de Contadores Gubernamentales (Estados Unidos)
Asociación Colombiana de Funcionarios de Manejo

Expositores

Sr. Juan Herrera
Sr. Embajador Edwin G. Corr
Sr. Charles L. Dempsey
Sr. Thomas J. Craren
Sr. Edward J. Haller
Sr. Antonio Sánchez de Lozada
Sr. Basil Buck
Sr. James B. Durnil
Dr. José Luis Devoto
Sr. Gary Edwards
Dr. Luz Aurea Sáenz Arana
Ing. A. Solón Espinosa,
General de Brigada (r)
Sr. Hugo Pérez Cajiao

Moderadores

Sr. Fabio Jiménez Mejía
Sr. Aulous Madden
Sr. Edison Estrella
Sr. David Jones
Sr. Víctor Abreu
Sr. Luis Barahona
Sr. Jorge Barajas
Sr. Horacio Muscia
Sr. Hugo Pérez
Sr. Alfredo Miño
Sr. Remigio Durán
Sr. Samuel Stewart

Países Representados

Antigua
Oficina de Auditoría
Ministerio de Finanzas

Argentina
Tribunal de Cuentas
Presidencia de la Nación

Barbados
Gobierno de Barbados
Ministerio de Hacienda

Belize
Oficina del Auditor General
Ministerio de Finanzas

Bolivia
Contraloría General
Corte de Justicia
Cámara de Diputados

Brasil
Ministerio de Presupuesto
Ministerio de Finanzas

Chile
Contraloría General

Colombia
Contraloría General

Costa Rica
Contraloría General
Ministerio de Hacienda

Dominica
Gobierno de Dominica
Ministerio de Hacienda

República Dominicana
Contraloría General
Corporación Dominicana de Empresas Estatales
Dirección General de Impuestos
Banco de Reservas de la República Dominicana
Superintendencia de Bancos

Ecuador
Contraloría General

El Salvador

Estados Unidos
Agencia para el Desarrollo Internacional
Departamento de Estado

Grenada
Ministerio de Asuntos Legales

Guatemala
Contraloría General
Ministerio de Finanzas Públicas
Congreso Nacional

Guyana
Departamento del Contador General
Ministerio de Agricultura
Oficina del Auditor General

Haití
Fondo Industrial del Desarrollo
Ministerio de Finanzas y Economía

Honduras
Contraloría General
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Empresa Nacional de Energía Eléctrica

Jamaica
Oficina del Contralor General
Ministerio de Finanzas y Servicio Público

México
Secretaría de Contraloría General
Contaduría Mayor de Hacienda
Ministerio de Hacienda
Congreso Nacional

Pakistán
Oficina del Auditor General

Paraguay
Poder Judicial
Ministerio de Hacienda
Congreso Nacional

Perú
Contraloría General

St. Lucia
Oficina de Auditoría
Ministerio de Finanzas
Procuraduría General

St. Vincent and The Grenadines
Ministerio de Finanzas y Planificación
Procuraduría General

Surinam
Oficina de Contabilidad Gubernamental
Institución Superior de Auditoría de Surinam

Trinidad y Tobago
Ministerio de Hacienda

Uruguay
Ministerio de Transporte y Obras Públicas
Presidencia de la República

Organizaciones Representadas

ANAGSA (México)
Asociación Colombiana de Funcionarios de Manejo
Banco Municipal Autónomo de Honduras
Castellanos Campos y Cía.
Banco Centroamericano de Integración Económica
COHDEFOR (Honduras)
Coopers & Lybrand
Instituto Caribeño de Contadores Públicos
Dempsey & Riso
Despacho Manuel Durán Silva, S.C.
Florida Atlantic University
FONART S.E.P. (México)
Gleaner Company Limited
Instituto Hondureño del Café
INJUPEMPH (Honduras)
Instituto de Auditores Internos de Costa Rica
INTERBANC (Perú)
Inversiones Cofide S.A.
Asociación Latinoamericana de Administración Pública (ALAP)
Marina de Guerra del Perú
Patronato Nacional de la Infancia (Honduras)
Price Waterhouse
Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica
Universidad Católica de Valparaíso
Universidad de Puerto Rico
Universidad Federal, Río de Janeiro

Narcotráfico y Corrupción

Las sumas que giran en el negocio del narcotráfico son excedidas tan sólo por las sumas provenientes del tráfico de armas. El poder adquisitivo generado por tan cuantiosas sumas de dinero ha hecho que casi todos los estamentos de la sociedad sean vulnerables al ejercicio de su poder. El narcotráfico amenaza desbordar a la autoridad legítima de los gobiernos legalmente constituidos y, por tanto, merece la acción conjunta de los países afectados.

El "consumismo" que caracteriza a la sociedad moderna, combinado con las bajas remuneraciones normalmente imperantes en los sectores oficiales, coloca en posición de franca vulnerabilidad a los funcionarios públicos, especialmente a los de jerarquía inferior. Tampoco se hallan indemnes los miembros de las fuerzas armadas y de la policía. Ni siquiera quienes ejercen las magistraturas de justicia escapan a la influencia del narcotráfico. Algunos sucumben ante la tentación de las grandes cantidades de dinero ofrecidas a cambio de algún favor. Aquellos que resisten la tentación, a menudo son objeto de amenazas contra si mismos y contra sus familiares. En algunos países, aún los legisladores y otros ciudadanos que ejercen influencia política forman parte de esos turbios negocios.

Recomendaciones

Todos los asistentes se manifestaron expresamente a favor de compatibilizar la rigidez y severidad de la legislación penal, la cual debería castigar de modo análogo en los distintos estados, a quienes se hallan involucrados en el excecrable delito del narcotráfico. También hubo acuerdo general en cuanto a la posibilidad de que, modificándose la legislación nacional, se pudiese llegar al establecimiento de un sistema recíproco de extradición para traficantes en droga. Asimismo, se coincidió en la necesidad de contar con funcionarios policiales, especializados a nivel nacional, dedicados al problema del narcotráfico.

"El consumismo que caracteriza a la sociedad moderna combinado con las bajas remuneraciones normalmente imperantes en los sectores oficiales, coloca en posición de franca vulnerabilidad a los funcionarios públicos, especialmente a los de jerarquía inferior".

Los asistentes expresaron ideas tendientes a un substancial incremento de las compensaciones de los funcionarios públicos, especialmente las de aquéllos que tienen jurisdicción sobre casos de narcotráfico. Se debería poner más énfasis en los "nuevos ricos", cuyas fortunas suscitan serias dudas respecto a la legitimidad de su origen. Una de las vías señaladas para ejercer dicho control es el requisito de presentar una declaración jurada de bienes, previo al inicio de la función pública y una vez finalizada la misma. Asimismo, se debería contar con un proceso de verificación de dichas declaraciones y de fuertes penalidades frente a declaraciones falsas.

Los esfuerzos no deberían limitarse tan sólo a la erradicación de la producción de estupefacientes en aquellos países donde está generalizada, sino que al mismo tiempo habría que examinar la posibilidad de sustituir dicha producción con otros cultivos, procurando, en esos casos, asegurarles nuevos mercados y apoyar adecuadamente el proceso de sustitución de la producción. En caso contrario, los productores de materia prima para la elaboración de estupefacientes siempre seguirán encontrando un incentivo de orden económico.

Finalmente, se discutió la legalización del consumo de drogas como medio de socavar las grandes ganancias de la industria de producción de estupefacientes. Aunque no se llegó a un acuerdo en este tema, se concluyó que dicha medida no brindaría solución total al problema.

Corrupción en la Contratación Pública

Existe un elevado porcentaje de contratos que se llevan a cabo en forma libre, sin sujeción a las normas que regulan los procesos de contratación pública, es decir, mediante el establecimiento de un proceso de iicitación competitivo, bien difundido y que asegure la selección del contratista que ofrezca la mejor oferta en términos de precio, calidad y oportunidad. En algunos países, el favoritismo rige el proceso de selección bajo el concepto de "justicia social". En sociedades muy cerradas, como en el caso de los países isleños, existe una alta probabilidad de que dicho patronazgo sea considerado como un factor inherente a la cultura nacional.

"En la ejecución de contratos de tracto sucesivo y en los sujetos al avance de obra, el proceso de pago es excesivamente lento, lo cual redunda en el incremento del precio final del producto del contratista".

Los pliegos de condiciones y bases exigidos para las licitaciones a menudo son deficientes, especialmente en cuanto a la especificación de materiales, equipos y sus características especiales. La excesiva generalización en las bases y condiciones da como resultado la utilización de equipos o suministros de menor calidad técnica. En algunos países, la preparación de las bases de la licitación y el conocimiento de las propuestas técnicas son de exclusiva responsabilidad de la entidad contratante, no estando sujetas a ningún tipo de control interno, aspecto que podría incidir en la bondad de tales propuestas, y en determinadas circunstancias, inclusive, ser perjudiciales para el interés nacional.

Los asistentes concordaron en que, en la mayoría de los países, la ejecución de proyectos de inversión demanda más tiempo del previsto en los cronogramas, y que en algunos casos los contratistas "compran" a los funcionarios públicos para que acepten estas demoras. El fraude y la corrupción también son parte del proceso de contratación pública cuando los bienes y servicios se dedican a fines contrarios para los cuales habían sido adquiridos. Esta práctica incrementa el precio de las

adquisiciones del gobierno, ya que el pago de los servicios ilegales o se agrega a la factura o se cobra por medio de una reducción de la calidad de los bienes entregados.

En muchos países aún no se han establecido fórmulas que permitan calcular de modo veraz el incremento de precios debido a la inflación sobre los contratos de obra pública. Por lo menos en un país, se confió a las firmas contratistas, que son las primeras beneficiarias de un incremento de costos, el establecimiento del índice para determinar el escalamiento de costos debido a la inflación.

Recomendaciones

Se coincidió de modo unánime en la necesidad de definir normas claras, precisas y transparentes que rijan el proceso de contratación pública en vez de basarse en las normas generales del derecho civil, el cual es demasiado amplio para enfocar los temas específicos de este proceso. Al mismo tiempo, se expresó la necesidad de diferenciar entre la contratación civil común y la contratación administrativa.

Los controles previos externos deben ser limitados al máximo y se debe procurar la descentralización progresiva de muchas de las fases del proceso de contratación pública. Se debe ejercer un mayor control sobre el proceso de contratación pública, el cual es un área susceptible a la corrupción, y tanto los auditores internos como los externos deberían prestar suma atención a los esfuerzos de control en este campo. Se deberían establecer mecanismos tendientes a la calificación previa de oferentes y a su inscripción en un registro nacional. Debe promoverse el hábito de denunciar los hechos ilícitos entre los funcionarios que desempeñan actividades en el proceso de contratación pública.

Control Previo Externo: Mecanismo para la Extorsión

El carácter centralizado de la administración concentra la autoridad para la toma de decisiones, y ello facilita que los funcionarios públicos, a veces, pongan "precio" a sus servicios privilegiados. Unas de las áreas más proclives a esta práctica corrupta se encuentra en la contratación de obras públicas, la tesorería centralizada, la adquisición de bienes y servicios, y el ofrecimiento de puestos públicos.

"Los múltiples niveles de control previo externo proveen un falso sentido de confianza bajo el cual nadie tiene responsabilidad absoluta, pero en el cual cada participante se siente tentado a "cobrar" por su participación en el proceso de aprobación".

Los funcionarios públicos que ejercen actividades de control previo externo son los únicos que no están integrados en la jerarquía de la institución donde trabajan, y que por tanto, no son responsables de las decisiones que elaboran o de las acciones que toman. Por consiguiente, el control previo externo en vez de evitar la corrupción, contribuye a la misma.

Los múltiples niveles de control previo externo proveen un falso sentido de confianza bajo el cual nadie tiene responsabilidad absoluta, pero en el cual cada participante se siente tentado a "cobrar" por su participación en el proceso de aprobación. El volumen de los fondos recuperados a través del control previo no justifica el costo adicional de suplir los recursos humanos necesarios para desempeñar esta función en la totalidad del sector público.

El sistema de control previo también impide el desarrollo de prácticas estándar de contabilidad y procedimientos de auditoría pública como parte de un sistema administrativo de información financiera y control gubernamental. La falta de estos sistemas, a su vez, dificulta el desarrollo de planes de organización, de importancia crítica para el funcionamiento de un sistema de control.

Recomendaciones
Además del fortalecimiento de los sistemas de administración gubernamental, se requiere un plan activo de cumplimiento ético y moral por parte de todos los servidores públicos. El plan deberá emanar del titular del Gobierno. Asimismo, todos los funcionarios públicos deberán aceptar públicamente sus responsabilidades de administrar los recursos encomendados a su manejo, y estar conscientes de que deberán rendir cuentas de su responsabilidad y de que éstas están sujetas a verificación en cualquier momento.

"Dado el grado de dispersión de la responsabilidad financiera dentro del sector público, en algunos países no existe un verdadero ejecutivo financiero nacional o "jefe financiero", no obstante la existencia de un ministro o secretario de hacienda".

La Institución Suprema de Auditoría nacional no debería involucrarse en las actividades de control previo a fin de mantener su independencia, objetividad y capacidad para llevar a cabo auditorías independientes. Su cometido en este campo es el de evaluar metódicamente los sistemas de control interno, de verificar que los mismos estén funcionando correctamente, y de proponer mejoras según sea necesario.

Administración Financiera Eficaz: Límite a la Corrupción

En la mayoría de los países no existen normas modernas para los sistemas de administración financiera. Aunque en muchos de ellos se cuenta con disposiciones legales que ordenan la preparación de estados financieros, en la práctica éstos no se elaboran. En otros países, existe un simulacro de administración financiera, pero es de carácter incompleto o anticuado, al punto que no es de utilidad como instrumento contra la corrupción. Por lo general, los estados financieros no se preparan debido a la falta de sistemas de contabilidad e información necesarios.

En algunos países, a pesar de la existencia de un ministro o secretario de finanzas, y debido a la dispersión de la responsabilidad financiera dentro del sector público, se

carece de un verdadero gerente financiero nacional, o "ejecutivo financiero principal." Si bien la mayoría de los países cuentan con organismos superiores de control, a los cuales legalmente les corresponde la auditoría independiente, en muchos casos ésta no se practica con la eficacia debida, ya sea por falta de capacidad o de profesionalismo, ya sea por la falta de una verdadera independencia respecto de las instituciones objeto de auditoría. Asimismo, aún cuando se llevan a cabo los trabajos de auditoría, la mayoría de los países carecen de instrumentos que permitan verificar la implantación de las recomendaciones propuestas, y por lo tanto muchas de las mejoras sugeridas por la institución suprema de auditoría nunca llegan a implantarse.

Recomendaciones

Aún cuando se cuenta con sólidos sistemas de control interno siempre existe el riesgo de que se incurra en operaciones de fraude y corrupción de difícil identificación. Por lo tanto, es indispensable que se cumpla con la responsabilidad gerencial de autorizar, implantar y mejorar continuamente los sistemas de administración financiera.

"Las asociaciones profesionales a menudo tienen códigos de "sigilo profesional", que impiden revelar información acerca de las actividades ilícitas de sus socios".

Si bien es importante tener en cuenta los requerimientos y estructuras de las distintas instituciones en cada gobierno, es indispensable centralizar la información básica que permita manejar y orientar las políticas fiscales, financieras y económicas. La administración financiera pública debe estructurarse en todos los niveles del gobierno, comenzando con el nivel superior del Gobierno Nacional, y pasando por los distintos niveles sectoriales del gobierno central a las agencias descentralizadas semiautónomas y, finalmente, al nivel institucional. Esta estructura hará posible que la información financiera básica, recopilada a nivel institucional, pueda transmitirse de manera confiable y oportuna al nivel central. Se juzga procedente la utilización de la auditoría externa independiente mediante la contratación de firmas privadas que, formando equipos conjuntos de trabajo con funcionarios oficiales de auditoría, posibilitarán no sólo la reducción de los costos generales sino también la transferencia de tecnología del sector privado hacia el sector público.

El grupo de países del Caribe también recomendó un presupuesto realista que sirva como norma del rendimiento y como instrumento de disciplina, seguimiento y evaluación para asegurar conformidad con las leyes y los procedimientos; capacitación extensiva en contabilidad y disciplinas financieras relacionadas; determinación específica de la responsabilidad gerencial; e imposición de códigos disciplinarios y sanciones por quebrantamiento de la ley, así como un programa para asegurar que estos códigos sean claramente entendidos.

Organizaciones Profesionales y Medios de Comunicación Pueden Combatir la Corrupción

Las asociaciones profesionales cuentan, en la mayoría de los casos, con un código ético que constituye el elemento principal para evitar que sus miembros participen en actividades ilícitas. Sin embargo, el resultado de este enfoque es que la organización sólo efectúa comentarios a posteriori de la comisión de un acto ilícito específico, y aún entonces sólo cuando afecta los intereses de la organización. Las asociaciones profesionales no están llevando a cabo programas sistemáticos o acciones preventivas para disuadir eficazmente a sus miembros de cometer actos fraudulentos o corruptos.

Las asociaciones profesionales también tienen códigos de "sigilo profesional" que impide la divulgación de información sobre las actividades ilícitas de sus miembros.

Recomendaciones
Se resolvió que todas las organizaciones patrocinadoras de la Conferencia deberían promover entre sus afiliados la preparación de breves textos sobre el tema de responsabilidad profesional, para publicación en sus propias revistas y periódicos. El conjunto de estos textos y notas se constituiría luego en un banco común de datos e información disponibles para su uso en todos los países representados en la Conferencia.

"Las agencias donantes han hecho algunos préstamos sin que esté adecuadamente verificada su necesidad o la posibilidad de su adecuada utilización".

En particular, aquellos auditores que en el curso de sus tareas descubriesen actos ilícitos que no puedan darse a conocer públicamente deberían considerar la renuncia a su cargo como solución drástica a un problema de ética.

Desvío de Fondos Donados para Programas de Desarrollo

Se concluyó por unanimidad que el número de funcionarios públicos dedicados al seguimiento financiero de los programas de las agencias donantes es sumamente bajo. Esta falta de personal aumenta el riesgo de que los fondos sean desviados. Más aún, los individuos responsables de la administración o verificación de los proyectos a menudo no visitan el lugar donde éstos están llevando a cabo, lo cual dificulta la identificación oportuna de irregularidades en el uso de los recursos.

Algunos préstamos, por incluir cláusulas de condicionalidad, a menudo resultan de mayor beneficio para los países que los otorgan que para los países que los reciben. A su vez, algunos préstamos son entregados sin que esté adecuadamente verificada su necesidad o la posibilidad de su adecuada utilización. También ha habido algunos casos de préstamos que han resultado de mayor interés para el país prestamista que para el país prestatario.

A menudo, parece haber un mayor estudio y evaluación de proyectos en forma previa a su aprobación que durante las etapas de su ejecución. La aprobación de proyectos por parte de las instituciones donantes, a menudo está basada más en consideraciones políticas que en evaluaciones objetivas; asimismo, las organizaciones donantes frecuentemente se concentran más en sus propios objetivos que en el costo/beneficio de cada proyecto.

Recomendaciones

A menudo, se confunden los recursos obtenidos por medio de donaciones o préstamos con las rentas generales del país, creando así el problema de separar estas distintas fuentes de recursos a efectos del control. El control interno y la auditoría externa deben ser de carácter integral y abarcar tanto los recursos propios del país como los recursos provenientes de donaciones o créditos externos.

Algunas veces, es necesario colocar los fondos para un proyecto dado en un "fondo de cuenta especial" hasta que se haya reembolsado la totalidad del dinero adelantado por el gobierno.

"Evidentemente, la baja escala salarial de los funcionarios públicos contribuye al fraude y la corrupción..."

De lo contrario, los impedimentos legales para retirar fondos pueden ser enormes e impactar de forma negativa sobre la ejecución del proyecto. Se necesita asegurar que, cuando se establezcan "fondos especiales" reembolsables, se autoricen debidamente las transacciones en divisa extranjera, y asimismo tiene que requerirse y ejecutarse la provisión de que existan fondos locales como financiamiento de contrapartida.

Ética versus Corrupción

En la mayoría de los países de la región existen códigos de ética profesional. Asimismo, en el sector público existen normas que regulan el desempeño de la función pública, incluyendo medidas destinadas a castigar o corregir las actitudes impropias. Sin embargo, en algunos países de América Latina, o no existen códigos de ética, o si los hay no se difunden en forma suficiente como para que resulten eficaces.

Evidentemente, la baja escala salarial de los funcionarios públicos contribuye al fraude y la corrupción, pero este factor por sí sólo no es el determinante del problema, ya que se ha comprobado que individuos de alto nivel social y económico han caído en situaciones dolosas lo cual revela que el problema también procede de una falta de principios éticos y morales. Las normas y procedimientos que generalmente regulan las actividades, tanto públicas como privadas, constituyen un plano intermedio entre la etapa de lo cultural y humanístico y con sanciones del delito cometido. Estas normas y procedimientos en ciertas oportunidades están ajenas a la realidad, y en otros casos

están redactadas de tal manera que traban los esfuerzos para controlar dicha corrupción.

Recomendaciones
Para atacar la corrupción se debe conciliar el desarrollo de programas de educación sobre aspectos culturales y humanísticos y adecuados incentivos para el personal del gobierno, asi como efectuar cursos de actualización y difusión de los códigos de ética en el áudito del sector público y en el de los colegios profesionales. Para reforzar estas acciones, será necesario fortalecer el sistema judicial tanto en su estructura como en su funcionamiento, a fin de que la corrupción pueda ser eficazmente castigada por medio de la ley. Los gobiernos nacionales también deberían facilitar la acción comunitaria contra el fraude y la corrupción mediante el dictado de normas éticas claras y de fácil aplicación. El inculcar sistemas de valores y procesos democráticos a nivel comunitario contribuirá considerablemente al proceso de eliminación del fraude y la corrupción.

Corrupción y Deuda

En América Latina, la deuda pública de carácter interno ha sido, por lo general, el resultado tanto de la emisión de papeles fiduciarios por parte de los gobiernos nacionales y de su colocación entre los inversionistas, como de la utilización del crédito por parte de sus bancos centrales. En ocasiones, esta deuda también se incurre al concederse crédito a los proveedores locales. La deuda pública externa es el resultado de créditos recibidos de organismos prestatarios internacionales, de gobiernos extranjeros y de la banca privada internacional.

"Los prestamistas no siempre han cumplido con su responsabilidad ética de verificar el destino de los fondos o de considerar las posibilidades de que sean reembolsados".

Existe una corresponsabilidad entre los prestatarios latinoamericanos y los prestamistas en la administración de los créditos extendidos. Los prestamistas no siempre han cumplido con su responsabilidad ética de verificar el destino de los fondos o de considerar las posibilidades de su reembolso. A su vez, en algunas ocasiones, los gobiernos tampoco han destinado responsablemente dichos recursos a los fines del desarrollo de sus países respectivos, y en consecuencia, no se han generado incrementos en los recursos (producción), lo cual habría posibilitado su reembolso. Aún en aquellos casos en que los fondos reciben un buen destino, ha ocurrido que las limitaciones operacionales de las unidades ejecutoras de los programas han impedido utilizarlos dentro de los cronogramas preestablecidos. Esto ha dado como resultado que se cobren intereses adicionales al país prestatario por retener los fondos por un plazo mayor que el convenido.

Las opiniones de los participantes de países del Caribe, difieren en este punto de América Latina, ya que los primeros no han recibido grandes préstamos de la banca

comercial extranjera. En el Caribe, la fuente principal de fondos han sido las agencias internacionales, donde los procedimientos crediticios son en general confiables y adecuados. Sin embargo, el proceso de negociación de estos préstamos resulta a menudo oneroso y no siempre compatible con la capacidad de negociación a nivel local. Esto da como resultado préstamos que incluyen cláusulas y condiciones que no son idóneas para los países prestatarios.

Los participantes también observaron que en algunos casos los mecanismos de control de las agencias prestatarias multinacionales resultan inadecuados para evitar el patronazgo político. También se evidenció preocupación acerca del grado de competencia de las evaluaciones llevadas a cabo por la institución donante respecto a la viabilidad de los proyectos.

Recomendaciones
El grupo sugirió por unanimidad que durante el proceso de negociación de un préstamo los procedimientos de verificación y control sean mantenidos a un nivel adecuado para verificar que los fondos sean utilizados para propósitos de desarrollo. Las organizaciones de auditoría externa también deberían capacitar a su personal en áreas técnicas relacionadas con la deuda pública interna y externa, así como en el proceso de negociación de la deuda pública.

"Las alianzas entre los partidos políticos con distintas ideologías a menudo resulta en la repartición de cargos burocráticos y otras prebendas siendo de más importancia que el bien común".

Las instituciones prestatarias internacionales deberían ejercer un control más amplio de los proyectos que ellas financian y también demostrar más comprensión acerca de las dificultades que experimentan los países deudores.

Política, Gobierno y Corrupción

Por lo general, los partidos políticos están mucho más preparados para asumir control del gobierno que para gobernar una vez que han llegado al mismo. En un ambiente democrático, los partidos políticos cumplen mejor su obligación de prepararse responsablemente para tomar y ejercer el poder. En algunos países, las deficiencias y limitaciones de la democracia, así como el grado de corrupción de ciertos partidos políticos, han constituido campo fértil para el desarrollo de las dictaduras.

Las alianzas entre los partidos políticos con distintas ideologías a menudo resulta en la repartición de cargos burocráticos y otras prebendas siendo de más importancia que el bien común. Sin embargo, los partidos políticos en el poder deberían sobreponerse a esta tendencia y procurar satisfacer las necesidades de la sociedad. Esto sería más factible si dicha sociedad contara con los cauces democráticos necesarios para exigirlo y presionar a los partidos gobernantes.

Para evitar los efectos de la corrupción que usualmente se deriva de la financiación de las campañas políticas, cada país debería tener su propia legislación eficaz en materia de procesos electorales. Dicha legislación debería ser capaz de proteger el proceso electoral de toda intervención, ya sea nacional o extranjera. También, se le debería exigir a cada partido político que publique estados financieros dictaminados por auditores independientes.

Los participantes coincidieron en declarar que en sus respectivos países es común disfrazar los actos ilícitos con visos de legalidad. Esto ocurre con relativa frecuencia en los procesos de contratación pública y en la selección y nombramiento de funcionarios para el desempeño de cargos democráticos.

Recomendaciones

Los empleados públicos honestos pueden y deben mantener sus estándares éticos a pesar del ambiente que los rodea. El gobierno debería apoyarlos por medio de incrementos constantes a la escala salarial, en el entendido de que es preferible tener un número reducido de funcionarios bien remunerados que un gran número de funcionarios mal pagados. También, se debería procurar cambiar el sistema de ascensos en el servicio público, de manera que éstos ocurran sobre la base de méritos personales. Los representantes de los países del Caribe recalcaron que la responsabilidad de los partidos políticos para ejercer el poder está íntimamente ligada al sistema electoral. Asimismo, la responsabilidad política no es privilegio del partido gobernante sino también de los partidos opositores. Estos partidos deberían actuar de manera responsable y no en forma contraproducente al legítimo ejercicio del poder.

Las Opiniones de un Embajador Americano Respecto a la Corrupción en el Gobierno

Edwin G. Corr, Diplomático-Residente, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Oklahoma, ex-Embajador Americano en el Perú, Bolivia y El Salvador

El Embajador Corr habló acerca de la importancia de confrontar el fraude y la corrupción en la administración financiera pública, señalando que la corrupción es de índole mundial y que su impacto sobre la ayuda exterior del gobierno de los Estados Unidos debe ser mejor entendido.

La corrupción en el sector público puede definirse como la serie de acciones legales e ilegales ejecutadas por funcionarios de los sectores público y privado de las cuales resulta en el uso incorrecto de los recursos del estado, en beneficio propio. La corrupción en el gobierno va más allá de los límites de actos criminales e incluye la falta de maximizar el uso de los fondos públicos. Los funcionarios públicos son los custodios del interés público y tienen la responsabilidad legal y moral de usar los recursos del estado en forma eficiente y eficaz.

"...el desarrollo eficaz requiere un gobierno eficaz, y un gobierno eficaz no puede coexistir con la corrupción".

Todo embajador americano comparte la misma responsabilidad legal y moral respecto a los programas de ayuda exterior auspiciados por el gobierno americano. Los fondos comprometidos a estos programas deben ser distribuidos según la ley y según los acuerdos específicos que rigen el desembolso de dichos fondos. Esto significa que los fondos deben llegar a manos de los beneficiarios a quien están destinados y no estar sujetos a robos o desviación. Todo embajador americano también tiene interés en asegurarse que los países anfitriones usen bien sus propios recursos nacionales. El gobierno de los Estados Unidos apoya el fomento de instituciones y valores destinados a lograr este fin.

Lamentablemente, un porcentaje importante de los fondos de asistencia desembolsados por el gobierno de los Estados Unidos debe dedicarse a asegurar una eficiente y honesta administración de los proyectos. Al momento actual, más de un cuarto del personal de la AID asignado al exterior está haciendo el "monitoreo" de proyectos en curso, en vez de la implantación de los programas de desarrollo. Evidentemente, sería beneficioso tanto para el donante como para el donatario si los países anfitriones tuviesen mejores sistemas de gestión y administración para hacer el seguimiento de los fondos recibidos. El gobierno de los Estados Unidos debería usar su influencia para promocionar tales sistemas a fin de estimular el correcto y eficaz empleo de los fondos, tanto de los Estados Unidos como del país anfitrión.

Aunque a lo largo de los años se han empleado distintos enfoques, un desarrollo eficaz requiere un gobierno eficaz, y un gobierno eficaz no puede coexistir con la corrupción. Las soluciones para limitar la corrupción, a fin de tener un buen gobierno y un desarrollo más eficaz incluyen: sistemas que funcionen bien, auditorías internas y externas, sólidos procedimientos presupuestarios y contables, inspecciones externas independientes, divulgación y responsabilidad, y censura criminal concordante con la gravedad de la ofensa.

El Escándalo en el Ministerio de la Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos

Charles L. Dempsey, ex-Inspector General, Ministerio de la Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos

Mi tema de hoy es el escándalo en el Ministerio de la Vivienda y Desarrollo Humano de los Estados Unidos de América. Lamentablemente, la sigla HUD con que se le identifica en inglés, ha venido a ser sinónimo de "corrupción, mala administración y fraude". El Congreso, por su parte, ha tenido un rol importante, aunque no siempre de índole constructivo, en la historia de este Ministerio. En lo que respecta a este Ministerio, los funcionarios encargados de su supervisión estaban concentrados en servir a sus partidarios en la industria de la vivienda, y especialmente a aquéllos que contribuían a sus campañas políticas. Los funcionarios con cargos políticos en el Ministerio, los principales funcionarios de carrera, y aún el Congreso, habían sido advertidos, desde 1978, de que existían problemas en las operaciones del Ministerio y, sin excepción, actuaron en forma negligente en cuanto al desempeño de sus funciones de supervisión y responsabilidad.

"Los funcionarios políticos del Ministerio, los principales funcionarios de carrera, y aún el Congreso, habían sido advertidos desde 1978 de que existían problemas en las operaciones del Ministerio, y, sin excepción, actuaron en forma negligente en cuanto al desempeño de sus funciones de supervisión y responsabilidad".

Mediante una ley del año 1978, se dispuso la creación reglamentaria de las Oficinas del Inspector General dentro de ciertas instituciones del gobierno de los Estados Unidos. Estas Oficinas se constituyeron como unidades independientes, llevando a cabo y supervisando auditorías e investigaciones, previniendo y descubriendo casos de fraude y abuso, e informando a los Ministros y al Congreso acerca de los problemas y deficiencias detectados, y la necesidad de medidas correctivas en este campo.

El Congreso, el Poder Ejecutivo y el público en general cuentan con que los Inspectores Generales pongan sobre las instituciones públicas la responsabilidad de emplear en forma correcta y eficiente los recursos públicos, vigilen que los programas

nacionales estén logrando sus metas y, finalmente, promuevan mejores sistemas de control interno y de prevención del fraude. Uno de los aspectos más sobresalientes de los Inspectores Generales es su independencia y carácter objetivo. En el curso de los últimos diez años los Inspectores Generales han logrado ahorros del orden de los 100 billones de dólares mediante economías y otras medidas destinadas a la eliminación de costos.

El escándalo en el Ministerio de la Vivienda y Desarrollo Urbano se descubrió en el mes de mayo de 1989 como resultado del extenso informe de auditoría (500 páginas) presentado por el Inspector General. Como resultado de ese informe el Ministro Kemp suspendió la Sección No. 8 del Programa Moderado de Rehabilitación, y a partir de ese momento el Congreso comenzó a prestar atención. Desde entonces, se ha revelado que 28 de los 48 programas del Ministerio tienen problemas sustanciales, y los estimados del fraude cometido llegan a los 4 billones de dólares. Esta situación fue descubierta por el Inspector General y grupos de operaciones especiales que operaron dentro del Ministerio.

Los Inspectores Generales son una mezcla de auditores, investigadores y protectores del interés público, y actúan como representantes de la gerencia, para la prevención del fraude, desperdicio y mala administración. Bajo la presente legislación, los Inspectores Generales están autorizados tan sólo para investigar e informar sobre problemas en sus respectivas instituciones; por su parte, el Congreso y los ejecutivos superiores de cada institución tienen la responsabilidad de garantizar que los problemas sean corregidos.

La Crisis en la Administración Financiera Pública: Problemas y Soluciones

Edward J. Haller, Socio Principal, Oficina de Servicios Gubernamentales, Price Waterhouse, Washington, D.C.

El tema de nuestra reunión esta semana es el fraude y la mala administración pública, tema que es de honda preocupación en todos los países y todos los gobiernos. Todos sabemos que el fraude, el desperdicio y el abuso constituyen el "cáncer" que ataca a los gobiernos ricos y pobres por igual. Al igual que el cáncer, si estos problemas no son controlados, llegan a consumirlo todo. Quisiera hablarles ahora de algunos acontecimientos recientes ocurridos en los Estados Unidos y la esperanza que ellos han suscitado en cuanto a mejoras en la responsabilidad financiera y el límite a las situaciones de fraude, desperdicio y abuso que recientemente hemos venido padeciendo.

A pesar de los titulares de prensa acerca de las megaconsolidaciones y de los procesos judiciales en altos niveles del sector público, lo que más absorbe el interés público nacional son los escándalos que ensombrecen a tantas instituciones del gobierno federal. El público está decididamente interesado en saber lo que está ocurriendo en nuestro Ministerio de la Vivienda y Desarrollo Urbano, Ministerio de Defensa, y aún el Servicio de Impuestos sobre la Renta. Leemos en la prensa acerca de la mala asignación y malversación de los recursos nacionales, baja moral, codicia, fraude y aún la asombrosa confesión, por parte del gobierno nacional, de que es incapaz de explicar adecuadamente el destino de un 80 por ciento de sus fondos de caja, según fuera revelado en un artículo reciente del periódico *USA Today*.

La Constitución de los Estados Unidos establece de manera explícita que "regularmente deben publicarse declaraciones e informes contables rutinarios sobre todos los dineros públicos". Sin embargo, en los 200 años transcurridos desde que se redactó la Constitución ha habido muy pocas de estas declaraciones rutinarias. Recién en 1921 se aprobó la legislación requiriendo al Poder Ejecutivo la preparación de un presupuesto nacional formal, y aún ahora, como ha ocurrido con la legislación para resolver los problemas de nuestras instituciones de préstamos y ahorros, estos parámetros puedan manipularse con demasiada facilidad. Con la excepción de las ocasionales medidas unilaterales tomadas por el director de alguna institución nacional, la única otra legislación enfocada hacia el área de la administración financiera nacional es la Ley de Integridad de los Ejecutivos Nacionales, del año 1982.

"Los problemas presupuestarios corresponden al Congreso y al Presidente, pero una buena administración financiera es en gran parte el ámbito de los contadores públicos y de la profesión contable".

El Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA) organizó un Grupo de Trabajo con el propósito de promover este objetivo. El mismo considera que hay dos componentes que forman parte de una sólida política y responsabilidad fiscal: el requerimiento de un presupuesto balanceado y una buena administración financiera. Los problemas presupuestarios son de la competencia del Congreso y del Presidente, pero la buena administración financiera es en gran parte el ámbito de los contadores públicos y de la profesión contable. En este aspecto, se considera que la información es la clave para una acrecentada responsabilidad fiscal y para la limitación de las posibilidades de fraude y abuso.

Luego de seis meses de deliberación, el Grupo de Trabajo concordó en cuatro recomendaciones específicas destinadas a facilitar la recolección de información básica acerca del presupuesto nacional, que es del órden de los tres billones de dólares; facilitar la entrega de informes financieros oportunos a los Poderes Ejecutivo y Legislativo y al pueblo americano, y, especialmente, crear una atmósfera en la cual el fraude y la corrupción no podrían perpetuarse.

La primera recomendación es el establecimiento, por ley, de un Ejectivo o Funcionario Financiero Principal para los Estados Unidos. Entre otras de las responsabilidades de este cargo estarían las de presentar informes anuales acerca de la situación financiera y de los resultados de las operaciones del Gobierno de los Estados Unidos.

Este Funcionario Financiero Principal deberá tener su propia oficina dentro de la rama Ejecutiva, a fin de transmitir un claro mensaje al resto del gobierno de que su posición de independencia está respaldada con la influencia suficiente para causar las reformas necesarias.

La segunda recomendación es que el gobierno federal emplee los estándares de contabilidad e información financiera comúnmente aceptados. Al presente, no hay ningún mandato para que se empleen estándares consistentes a través del gobierno para transmitir la información de carácter financiero, y por lo tanto consideramos que nos compete crear tal mandato en nuestro carácter de representantes de la profesión contable.

Las dos recomendaciones siguientes dependen de las dos primeras. Una es que el gobierno federal prepare estados financieros anuales de manera completa, consistente, confiable y oportuna, en forma nacional y para cada institución individual. La otra recomendación está orientada a exigir que se hagan auditorías anuales independientes de dichos estados financieros.

Estas recomendaciones piden que el gobierno federal se someta al mismo tipo de escrutinio que el gobierno exige a todas las sociedades anónimas y a todos los receptores de recursos públicos. En otras palabras, el gobierno debe brindarle a los contribuyentes exactamente lo mismo que les exige en circunstancias similares.

La gran mayoría de los funcionarios públicos son honestos y trabajadores. A veces, necesitamos que se nos recuerde que son relativamente pocos los que cultivan las semillas de la corrupción. A la vez, en ocasiones cabe recordar a la profesión contable hasta que punto puede, y debe, llegar su poder e influencia. Hay muy pocas áreas donde tengamos mayor experiencia que en la relativa al tipo de procedimientos contables que deberían ser empleados por nuestros respectivos gobiernos. Nosotros, los profesionales, tenemos la responsabilidad crucial de establecer los estándares, instalar los sistemas, exigir un proceso de información, y desempeñar la auditoría y, de esta manera, propiciar una atmósfera en la cual los aspectos financieros del gobierno puedan funcionar abiertamente, responsablemente, con oportunidad y precisión, y de tal manera que aquellos que tienden a abusar del sistema con su proceder deshonesto no puedan prosperar.

Cómo las Organizaciones Profesionales Pueden Ayudar a Fortalecer la Moralidad en la Esfera Gubernamental

Juan R. Herrera, Presidente de la Asociación Interamericana de Contabilidad

Es causa de gran preocupación que, debido a su proliferación, cada vez vemos la corrupción como algo más normal. Cada vez nos escandaliza menos. Los corruptos se consideran menos y menos como los vulgares ladrones que son y hasta llegamos a veces a expresar admiración por la inventiva de algunos de ellos. Estamos llegando a acostumbrarnos a la corrupción, sin percartarnos de que poco a poco se van contaminando nuestros valores morales y estamos perdiendo conciencia de la línea que separa el bien del mal.

Para contrarrestar esta nociva tendencia, es necesario que hablemos en términos cada vez mas claros y enfáticos sobre este problema. La clase media, por su lado, debe movilizar su recurso principal: el intelecto de sus profesionales capacitados. Los profesionales constituyen el sector pensante de la clase media y sobre ellos recae la responsabilidad de producir soluciones y cambios. Los gremios tienen la gran responsabilidad de educar, inspirar y dirigir a la clase media en la producción de soluciones y cambios y también en propiciar la moralidad en los Gobiernos.

Hay muchas formas en las cuales los gremios profesionales deben ayudar a alcanzar los cambios necesarios para eliminar la corrupción y obtener un mayor nivel de moralidad en el gobierno:

1. Los organismos profesionales de contadores deben establecer claramente las normas de conducta de sus miembros, como ejemplo para la sociedad. Esas normas de conducta deben ser definidas y consagradas en un Código de Ética que debe ser observado por todos bajo pena de medidas disciplinarias. Los Códigos de Ética deben darse a conocer al público para que el público pueda evaluar nuestro comportamiento. Los Códigos de Ética deben ser aplicados por un Tribunal Disciplinario compuesto por los profesionales más respetados. Este Tribunal debe actuar con total independencia y con estricto apego a lo prescrito en el Código.

2. Los gremios deben insistir públicamente en que los Gobiernos y todos sus funcionarios cumplan con la responsabilidad de gestión financiera, es decir la responsabilidad de responder públicamente sobre su desempeño.

3. Los organismos profesionales están llamados a emitir normas y guías profesionales que se relacionen específicamente con el sector público. Estas normas deben exigir la implantación de buenos sistemas de control interno en el Estado y la presentación de estados financieros de los gobiernos y de todas

sus dependencias, de forma tal que se descargue la responsabilidad de gestión financiera.

4. Nuestra profesión, a través de nuestros organismos, debe pronunciarse específicamente sobre los temas de fraude y corrupción y establecer normas que definan claramente la responsabilidad de los auditores en la detección y reporte de fraudes.

5. Los gremios deben abanderarse al planteamiento institucional de que debe existir un organismo fiscalizador independiente para controlar la gestión del gobierno. Estos organismos deben ser dirigidos por contadores públicos, ya que la fiscalización es fundamentalmente una auditoría. También debemos plantear reformas y condiciones favorables para hacer que estos organismos actúen en forma ágil, efectiva e independiente. Parte de este esfuerzo consiste en hacer que el organismo informe directamente al Poder Legislativo, o por lo menos, que el Poder Legislativo deba aprobar el nombramiento y destitución de sus miembros.

6. Los gremios, no sólo deben abrir sus programas de entrenamiento a los inspectores de las distintas dependencias del estado sino que también pueden ofrecer programas especialmente diseñados para ellos. Este tipo de acercamiento con el gobierno puede llevar al ofrecimiento de miembros del gremio para servir como instructores en institutos estatales de capacitación. De esta manera, se propiciará una sólida relación entre los sectores público y privado.

"Los gremios tienen la responsabilidad de educar, inspirar, y dirigir a la clase media en la producción de soluciones y cambios y también en ayudar a la moralidad de los gobiernos..."

7. Los organismos profesionales pueden también hacer recomendaciones tendientes a modernizar el estado y eliminar la burocracia estatal. Para lograr este fin, nuestros gremios deben insistir en la creación de la carrera de Servicio Público, lo cual asegurará a sus miembros un trabajo que durará más allá del término del gobierno del presidente o ministro de turno. Sin esta posibilidad, el Estado encontrará difícil atraer y retener profesionales capacitados.

8. Los directivos de los organismos profesionales deben asumir con valentía el liderazgo que sus cargos conllevan, asumiendo la obligación de participar en el debate público y de convertirse en forjadores de la opinión pública.

9. Finalmente, debe reiterarse la necesidad de establecer medidas disciplinarias contra los profesionales involucrados en actos de corrupción. Mientras se

perciba que de la corrupción no resulta un castigo, será muy difícil avanzar en la lucha contra ella.

Exijamos, pues, a nuestros dirigentes gremiales que asuman la posición de valentía que les corresponde y hagan el esfuerzo de instituir en nuestras organizaciones los cambios arriba mencionados, entre otros. Asimismo, estas metas y responsabilidades deben involucrar no sólo a las organizaciones profesionales de contadores, sino también a las de médicos, ingenieros, abogados, etc., en influencias positivas, en oasis de honestidad y moralidad y en fuentes de esperanza para nuestras sociedades.

El Control Previo Externo: ¿Evita la Corrupción o Encubre la Responsabilidad Pública Posibilitando la Extorsión y el Cohecho?

Antonio Sánchez de Lozada, Contralor General de Bolivia

Por corrupción administrativa se entiende la violación en provecho propio de normas de cualquier nivel: éticas, legales, administrativas, etc. Este fenómeno es de carácter universal, ya que se presenta en las administraciones públicas o privadas de todos los países, y responde a causas complejas.

El desarrollo del control previo externo probablemente comenzó como un esfuerzo por combatir la corrupción, dada la incapacidad de los sistemas en existencia para resolver los aspectos de fondo.

"...La experiencia ha demostrado que el control previo externo distorsiona los sistemas de control externo y produce consecuencias aberrantes".

El control previo externo está basado en dos argumentos: impedir que los funcionarios cometan transgresiones de la ley presupuestaria; y que el proceso de gastar esté sujeto a normas y procedimientos que, en su mayor parte, tienen naturaleza legal. Esto justifica el control previo preventivo a todos los niveles, sin esperar a los momentos finales del proceso.

De hecho, la experiencia ha demostrado que el control previo externo distorsiona los sistemas de control externo y produce consecuencias aberrantes. En primer lugar, y sobre todo, no ha disminuido el robo de bienes por parte de empleados de menor jerarquía, lo cual era su objetivo principal. Por el contrario, el mismo obligó a los organismos de control externo a multiplicar sus recursos humanos sin que los resultados del mayor control guaradaran relación con el incremento desmedido de los costos aplicados. También ha socavado y desacreditado las actividades legítimas de control externo, contribuído a la politización de las agencias de control externo, socavado la autonomía de las responsabilidades del control externo, propiciado una

gestión financiera irresponsable, impedido el desarrollo de un eficiente control posterior e impedido el desarrollo de sistemas críticos de contabilidad y auditoría gubernamental. Sin embargo, el peor impacto de los sistemas de control previo externo ha sido el haber creado la impunidad para la corrupción de una nueva casta burocrática totalmente habituada a la corrupción. En efecto, el funcionario que ejerce el control previo externo es el único servidor público no sujeto a jerarquía en la entidad donde actúa y que, bajo ninguna circunstancia, puede ser sometido a un juicio de responsabilidad por sus actos. De esta manera, el control previo externo, presentado como panacea contra la corrupción, genera el surgimiento de las condiciones más favorables para la comisión de actos ilícitos.

El Proyecto para establecer un Sistema Integrado de Administración Financiera y Control Gubernamental (SAFCO) constituye un esfuerzo por mejorar la condición financiera del país, y confrontar problemas de la administración financiera al mismo tiempo que se fortalecen los sistemas de control. Su estrategia incluye las áreas de programación, organización e implantación de actividades y la aplicación de instrumentos de control y rediseño. Los logros iniciales del programa han llevado al fortalecimiento de las agencias supervisoras (Ministerio de Finanzas y la Contraloría General) y a la implantación de varios nuevos sistemas de control. Estas medidas han fortalecido considerablemente las operaciones financieras básicas.

Las Opiniones de un Periodista Caribeño sobre Cómo Combatir la Corrupción en el Gobierno

Basil Buck, Editor Financiero del periódico *The Daily Gleaner* de Kingston, Jamaica

La corrupción es un mal incurable que el hombre siempre ha encontrado "de moda", y lejos de buscar una cura para dicho mal, ha preferido mirar hacia otra dirección. En la mayoría de los países en desarrollo, la corrupción es devastadora—ya que resulta en inanición, mala nutrición o la protección de intereses corruptos.

Desde su independencia, en 1962, Jamaica ha experimentado un profundo cambio en su actitud hacia la corrupción en el gobierno. Ya no se trata de casos aislados de corrupción sino de una actitud de aceptación de la corrupción como norma. A mediados de la década de 1970, los dos principales partidos políticos del país tenían plena conciencia de la falta de responsabilidad que existía en nuestra estructura democrática. Esta apreciación de la realidad se logró como resultado del Estado de Emergencia de 1976, el cual llevó a la institucionalización de lo que yo llamo "Politocracia", o sea la corrupción del poder e instituciones gubernamentales con fines políticos. En ese año, la burocracia dejada por los Británicos dejó de ser de una

relativa eficacia y se tornó completamente fragmentada. Los poderes legislativo, judicial y ejecutivo resultaron víctimas de la corrupción por parte de los políticos.

"El nivel de corrupción en Jamaica...impone la necesidad de llevar a cabo una cruzada a nivel nacional antes que una investigación de los casos individuales".

En Jamaica, la estructura de la corrupción es resultado directo de nuestro sistema de favoritismo político, y este sistema de favoritismo político es a su vez el resultado de nuestro sistema de financiamiento de los partidos políticos. El mismo ha evolucionado hacia tres niveles de actividad claramente distintos: nivel político nacional, nivel político constituyente y nivel institucional del gobierno. A medida que el gobierno extendía sus tentáculos en la década de 1970, la corrupción marchaba detrás. La responsabilidad fiduciaria fue víctima de las decepciones burocráticas e ineficiencia institucional. Las instituciones legales comenzaron a dar trabajo a sus partidarios, y éstos se enriquecieron mediante el cobro de precios y de servicios aumentados brindados a esas mismas instituciones. En muchos casos, los individuos que participan en la distribución de grandes sumas de dinero por medio de las instituciones legales se están beneficiando personalmente ya sea de forma directa o indirecta. Todo esto ocurre aún cuando contamos con un Auditor General quien presenta informes anuales al Parlamento, un Contratista General supuestamente independiente del Gobierno, y una Comisión de Integridad a la cual los parlamentarios presentan informes anuales.

El nivel de la corrupción en Jamaica, y especialmente de la corrupción en el gobierno, ha crecido en forma tan drástica durante la última década que los costos financieros y sociales resultantes imponen la necesidad de llevar a cabo una cruzada a nivel nacional en vez de una investigación de casos individuales. Cabe preguntarse ¿cómo puede pensarse que los políticos vayan a actuar contra un sistema que es la fuente de su poder? En mi opinión, el pueblo de Jamaica está cansado de la corrupción y está desarrollando una actitud de cinismo frente al gobierno. A medida que crezca este cinismo va a deteriorarse nuestra confianza en el gobierno. Algún día va a surgir un "Caballero Blanco" que encabezará el ataque contra la corrupción en el gobierno. Lo único que se precisa es la voluntad política. Si se tiene la voluntad, se encontrará el camino.

Estudio de Casos de Fraude y Corrupción Recolectados de los Archivos del Inspector General de la AID

James B. Durnil, Sub-Inspector General de la Agencia para el Desarrollo Internacional

El Gobierno de los Estados Unidos y la Agencia para el Desarrollo Internacional consideran que una fuerte *respondabilidad* y una buena auditoría son elementos esenciales para el éxito de los programas de desarrollo, y consecuentemente han incluido requisitos a tales efectos en sus sistemas de ayuda exterior. Una adecuada respondabilidad por parte de los contrapartes de la AID en el proceso de desarrollo es indispensable a la propia respondabilidad de la AID.

Las entidades del Poder Ejecutivo del Gobierno de los Estados Unidos que transfieren recursos públicos a gobiernos extranjeros tienen la respondabilidad por ley, frente al Presidente y el Congreso, de la administración y correcto empleo de esos recursos. Esto se aplica con prescindencia de su forma o naturaleza o de a quién le pertenezcan legalmente. El Congreso de los Estados Unidos decide igualmente el nivel de recursos que se le proporcionarán a la AID para sus actividades económicas y de desarrollo. Cualquier escándalo, revelación en la prensa o televisión, o alegato de irregularidades en la administración de la asistencia brindada por la AID a los países en desarrollo, incrementa las probabilidades de que los recursos sean reducidos en el futuro si los ciudadanos de los Estados Unidos, y sus representantes, pierden confianza en la integridad de quienes son responsables del manejo de dichos recursos.

Por lo tanto, los individuos responsables de administrar los recursos de ayuda exterior de los Estados Unidos tienen un genuino interés en ejercer una plena respondabilidad sobre tales recursos. En aquellos casos en que los recursos de la AID son administrados o entregados a terceros, por ejemplo, organizaciones voluntarias privadas, contratistas o gobiernos extranjeros, la respondabilidad del Gobierno de los Estados Unidos depende a menudo de la respondabilidad de otros. Si un tercero, tal como un gobierno extranjero, está involucrado en el manejo o administración de fondos, bienes u otro tipo de recurso generado por la AID, dicha ente comparte con la AID un interés común en la respondabilidad.

¿Qué es Respondabilidad?

Respondabilidad es el deber de todo individuo que maneja dinero o bienes, de responder públicamente acerca de la manera en que ha llevado a cabo sus cometidos. Cuando un individuo recibe una cierta suma de dinero con un propósito dado, el mismo satisface su respondabilidad cuando presenta pruebas de que ha gastado la totalidad del dinero recibido o ha gastado tan sólo una parte y devuelve el saldo. Esta respondabilidad se fortalece cuando otro individuo, por ejemplo, un auditor, examina la factura correspondiente al gasto y verifica el saldo devuelto. Puede presentarse

públicamente un informe sujeto a la auditoría o verificado en forma independiente sobre las operaciones que conllevan la respondabilidad.

La auditoría no es absolutamente indispensable para lograr la respondabilidad, pero, más que ningún otro factor, fortalece esta respondabilidad. La respondabilidad es mucho más fuerte cuando terceros tales como auditores que han permanecido ajenos al flujo de recursos verifican posteriormente la corrección de las operaciones. Donde se maneja dinero y recursos, los auditores examinan la documentación y registros que han sido recopilados y resumidos por los contadores en forma de informes financieros. El propósito de la auditoría es dar fe acerca de la confiabilidad de dichos documentos, registros e informes.

En los Estados Unidos, las normas de auditoría generalmente aceptados requieren más de los auditores que una simple verificación de los informes o estados financieros. Las auditorías de carácter financiero y los consiguientes informes de auditoría deben incluir asimismo una declaración de cumplimiento legal y una declaración sobre los controles internos.

Un aspecto muy importante de toda auditoría gubernamental es la determinación respecto al cumplimiento de los requisitos legales y contractuales. Esto se conoce como auditoría de cumplimiento legal y el informe del auditor es llamado Informe de Cumplimiento. En el Gobierno de los Estados Unidos, cuando se contratan auditores privados, existe una igual preocupación respecto a si el que recibe los recursos ha cumplido con las leyes del país, con los términos del contrato y con las condiciones claves de los documentos que evidencian la donación.

"Una adecuada respondabilidad por parte de los contrapartes de la AID en el proceso de desarrollo, es indispensable para la propia respondabilidad de la AID".

Otro importante aspecto de la auditoría gubernamental es determinar si el que recibe los recursos ha establecido un sistema de control interno adecuado para la protección de los recursos recibidos. Los Estados Unidos requieren que los auditores realicen una evaluación del sistema de control interno del receptor de los fondos y que informen sobre problemas de consideración que puedan encontrar en dicho control interno.

La política de la AID requiere que durante las etapas de diseño o planificación de actividades de desarrollo, se considere la necesidad de efectuar una auditoría. Cuando se preparan presupuestos para proyectos o programas deben tenerse en cuenta, e incluirse en el presupuesto propuesto, los costos de la auditoría. Cuando se efectúan auditorías, las mismas deben llevarse a cabo por auditores independientes, profesionalmente idóneos y aceptables a la AID. Las auditorías deben realizarse de acuerdo a las normas de auditoría generalmente aceptadas, modificadas en 1988, y que han sido promulgadas por el Contralor General de los Estados Unidos. Estas

normas incorporan las relativas al trabajo de campo e informe los cuales están incluidos en las *Declaraciones sobre Normas de Auditoría* (SAS) elaboradas por el Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA). Es responsabilidad de la firma de auditores llevar a cabo auditorías de un alto nivel profesional y de verificar que su trabajo satisfaga las normas de auditoría.

La AID también ha establecido un programa a nivel mundial para contratar firmas privadas de contaduría pública para llevar a cabo auditorías financieras de proyectos y programas auspiciados por esa agencia. Estas auditorías no sólo verifican los estados financieros, sino que determinan si los contrapartes de AID en el proceso de desarrollo han satisfecho las principales estipulaciones de los convenios respectivos y han establecido un sistema de control interno que proteja eficazmente los recursos que les fueran confiados. Este programa de contratar firmas privadas de contaduría pública para realizar auditorías de este rubro de gastos riesgoso y tan susceptible al escrutinio de los contribuyentes americanos, ha demostrado ser de importancia crítica al éxito de los esfuerzos de la AID en pos del desarrollo.

Ética y Corrupción en la Administración Pública en los Países con Alto Grado de Inflación

Dr. José Luis Devoto, Presidente del Tribunal de Cuentas de la República Argentina

Los factores que permiten o posibilitan el aumento de la corrupción en los funcionarios públicos son el agrandamiento de las funciones del Estado, la intransparencia de las transacciones gubernamentales, la falta de publicidad de los actos, el desorden administrativo, y la confusa y ambigua legislación. Felizmente, gracias a la libertad creciente de los medios de comunicación, pueden salir a la luz los actos ilícitos realizados por funcionarios públicos.

Inflación y Corrupción

En los últimos 30 años, Argentina ha tenido el proceso inflacionario más agudo en la economía mundial. Como resultado, la sociedad ha perdido su confianza en la capacidad del gobierno de brindar condiciones estables de vida. A la vez, esto ha socavado los principios esenciales en la vida del hombre, como son el trabajo, el ahorro y la producción, privilegiando en cambio la especulación y la usura.

Gestión Financiera Inadecuada

Con prescindencia de su probado valor y beneficio a la contabilidad pública, los principios modernos de contabilidad y las mejoras en la gestión financiera no han sido ampliamente implementados. Por lo tanto, la información producida es generalmente

incompleta, prejuiciada, inoportuna, no confiable y básicamente inadecuada. En esta situación, se abre el camino a la corrupción.

El Ensanchamiento del Estado
El incremento de la intervención del estado en todos los aspectos de la vida del hombre ha aumentado las posibilidades de corrupción administrativa, y a la vez las posibilidades de un mayor abuso de los poderes administrativos.

Rol de las Entidades de Control ante la Corrupción y el Fraude
La supervisión de las funciones del gobierno deben llevarse a cabo por parte de entidades de control independientes, apolíticas y de establecida reputación. Toda medida que se tome en este campo contribuirá a limitar la corrupción administrativa.

La Democracia y los Medios de Comunicación
La divulgación y pública discusión de los actos ilícitos es uno de los instrumentos que producen mayores efectos para combatir la corrupción. La denuncia pública, y la protección para el denunciante, constituyen un claro mensaje al funcionariado público de que no se va a seguir tolerando la corrupción.

La Perspectiva de un ex-General de un Ejército de América Latina, sobre la Deshonestidad en los Gobiernos Civiles y Militares

Ing. A. Solón Espinosa A., General de Brigada (r), ex-Contralor General de Ecuador

Durante los últimos veinticinco años, el Ecuador ha pasado por cambios drásticos en su historia político-administrativa. La transición de un gobierno de facto a un gobierno de derecho ha sido difícil. La falta de disciplina, los nombramientos permeables a las ingerencias políticas sectarias, y la organización deficiente de los sectores público y privado, son factores que abren el camino a la corrupción. Hoy día, las tensiones, antagonismos e incertidumbres son el resultado de causas sociales, económicas y políticas. Estas dificultades son exacerbadas por la falta de compromiso para el cambio entre los dirigentes políticos.

Sin embargo, es esencial buscar una reestructuración burocrática. El primer paso crítico para enfrentar este problema es el nombramiento de funcionarios honestos a nivel directivo. Ellos, con su ejemplo, contribuirán a crear un cuerpo de funcionarios públicos honestos.

Estos funcionarios públicos serán reclutados de una fuerza laboral que habrá recibido una sólida educación orientada a reforzar los valores e instaurar códigos de ética. La democracia pierde su validez cuando los ciudadanos no entienden sus derechos y sus

obligaciones civiles... La palabra "libertad" no significa nada cuando una gran parte de la población vive en una situación económica precaria...

"La Democracia pierde su validez cuando los ciudadanos no entienden sus derechos y sus obligaciones civiles... La palabra "libertad" no significa nada cuando una gran parte de la población vive en una situación económica precaria..."

La educación juega un papel importante en la población en cuanto a crear una actitud de falta de tolerancia frente a la corrupción. Se deben hacer esfuerzos por incrementar la concientización, a todos los niveles, acerca de la necesidad de contar con responsabilidad financiera en el gobierno.

Creo que el problema más importante que debemos superar es la falta de control. Control no es una palabra sin sentido. Por lo contrario, cuando se la aplica tanto a nuestra responsabilidad como a nuestra autoridad, es una palabra que incide sobre nuestra humanidad, justicia, honor, imparcialidad, neutralidad y sensibilidad. Somos sensitivos a sus exigencias, procuramos practicar el control en cada una de nuestra acciones antes de ejercerlo sobre las instituciones y sobre la ciudadanía. Porque sólo con el cambio de nuestras propias actitudes podrá avanzar América Latina.

V. PALABRAS DE CLAUSURA

Hugo Pérez Cajiao, Presidente de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública

La historia de la administración marca etapas en las cuales se ha focalizado la atención en aspectos relacionados con la eficiencia y la eficacia, con el comportamiento humano en función de la productividad, y últimamente, con el desarrollo de la organización, administración por objetivos, círculos de calidad y otros temas afines. Concomitantemente, en el sector público se han producido cambios cualitativos y cuantitativos importantes que han ampliado su radio de acción. Esto se ha llamado el intervencionismo del estado en la sociedad. Sin embargo, en años recientes se ha planteado la necesidad de redimensionar el rol del estado, en el nuevo orden económico y social. La fusión de estas dos vertientes, teórica y práctica, ha dado como resultado el escenario burocrático en el cual, la mayoría de los asistentes, desarrolla su trabajo, y yo diría, deja gran parte de su vida, sacrificando muchas veces familia y comodidades.

En esta perspectiva histórica, se inscribe esta Conferencia Interamericana que abordó una temática tan compleja y delicada como es ***Los Problemas de Fraude y la Corrupción en el Gobierno.*** Si bien se han discutido una gran variedad de temas en el curso de esta Conferencia, en ningún caso se han agotado. Y, al contrario, varios participantes me han pedido que recomiende la realización de una segunda conferencia dentro de los próximos dos años, quizá con el coauspicio adicional de nuevas entidades profesionales y cívicas cuyos objetivos se identifiquen con nuestros propósitos.

Algunos temas propuestos para la próxima conferencia están relacionados con la idoneidad en el manejo de los ingresos y el comportamiento del sector privado en la problemática de la corrupción pública. Seguramente, se lograrán sugerencias más concretas toda vez que en el espacio del tiempo que debemos recorrer se enriquecerán nuestras experiencias, reflexiones e ideas, a fin de diseñar verdaderas estrategias para combatir la guerra contra la corrupción.

No quiero terminar sin dejar de citar el pensamiento de Martin Luther King, que consta en la portada de la convocatoria a esta Conferencia: "La corrupción invade la tierra: buscad vuestro puesto en el combate; el tiempo se acaba".