

**REPÚBLICA DOMINICANA  
UN MODELO DE CONTROL INTERNO**

Seudónimo: Lagarto  
República Dominicana

## RESUMEN EJECUTIVO

---

La crisis que afecta a la mayoría de las economías del mundo ha relevado el efecto pernicioso de la desregulación extrema que dejó al capital financiero obrar según la lógica de la rentabilidad incontrolada. El resultado ha sido una recesión mundial solo comparable –en ocasiones negativamente— con la Gran Depresión de 1929. La naturaleza sistémica de la crisis, que ha afectado con mayor fuerza a las grandes economías mundiales, propulsó la búsqueda de modalidades de control de los mercados caracterizadas por una mayor intervención de los Estados y gobiernos. Las decisiones de los grandes bloques económicos, como el G-20, tienden a cohesionar políticas globales que impidan en el futuro la repetición de operaciones amparadas en una casi absoluta discrecionalidad de los agentes económicos. Esta experiencia no solo compete al campo estrictamente económico, sino que también importa en términos de políticas de gestión interna de los gobiernos. *Grosso modo*, replantea la eficacia de los sistemas de control que deben salvaguardar el uso de los recursos públicos. Al adoptar claramente dos sistemas diferenciados de control, el externo y el interno, la República Dominicana ha desarrollado un grado de eficacia fundamentado no solo en el corpus jurídico, sino también en la integración de tecnologías informáticas que reducen de manera significativa la discrecionalidad del auditor responsable de la evaluación del control previo. Ambos aspectos combinados son los que se proponen como modelo de control reproducible en otros contextos socio-políticos.

Palabras claves: *crisis, control interno, control externo, control previo, discrecionalidad, Contraloría General de la República.*

## CONTEXTO

La crisis financiera cuyos efectos comenzaron a sentirse hace dos años con la debacle de las hipotecas de alto riesgo (*subprime*) en los Estados Unidos y continuó poco después con la caída de las bolsas y la quiebra de los más importantes bancos del sistema financiero mundial, ha provocado una nueva y crítica mirada sobre el funcionamiento de los mercados financieros y, particularmente, sobre las consecuencias de la laxitud regulatoria que se apoderó del sistema global.

De naturaleza sistémica, en la crisis actual confluyen numerosos factores discutidos con amplitud y en numerosos foros tanto por la academia como por los responsables de las economías mundiales, particularmente los bancos centrales, por lo que, a los efectos de este trabajo, es innecesario volver sobre ellos. Sin embargo queremos destacar uno que es de nuestro particular interés: el papel de la relajación de la normativa regulatoria que caracterizó al período previo al estallido de la crisis. La gran mayoría de los análisis coincide en destacar la desregulación de los mercados financieros como factor relevante en el desencadenamiento y profundidad de la crisis, lo que ha inducido a la adopción de medidas que constituyen el reverso de las prácticas que le dieron origen: ahora, los gobiernos —tanto individualmente como en bloque—propugnan regulaciones estrictas que buscan reducir al mínimo los riesgos futuros del mercado financiero formal y eliminan el llamado “sistema sombra” constituido por intermediarios cuya discrecionalidad en el

riesgo precipitó la debacle<sup>2</sup>. Como lo señala Ignacio Cabeza del Salvador en su artículo *Reflexiones sobre la crisis económica y el papel de la auditoría pública*<sup>3</sup>, entre las causas destacadas de la crisis está la decesión de excluir de los balances de las entidades financieras determinadas operaciones de riesgo mediante el subterfugio de crear otras entidades no sujetas a los controles de la matriz; la ausencia o fallos en la regulación y supervisión por las autoridades gubernamentales o institucionales del mercado financiero, y la “creatividad” contable y legal para registrar fuera del balance de las entidades financieras las operaciones realizadas.

Los devastadores efectos de esta liberalización extrema de los mercados financieros, consonante con la mundialización de la economía, ha impulsado a los principales líderes y bloques económicos mundiales a una nueva interpretación del papel de los gobiernos en el control y fiscalización del sistema financiero. En ese contexto, y en su reunión de abril de este año en Washington, el llamado Grupo-20 propuso la creación del Consejo de Estabilidad Financiera (CEF), un organismo de regulación global que deberá colaborar con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en la prevención del riesgo, el rediseño de los sistemas de regulación nacionales; la extensión del control a todas las instituciones, instrumentos y mercados; el mejoramiento de la calidad, cantidad y consistencia del capital financiero del sistema bancario internacional; el establecimiento de medidas de sanción contra los paraísos fiscales, y la ampliación de las normas de revisión de las agencias de calificación crediticia. En

---

<sup>2</sup> Hoy no parece haber dudas sustantivas sobre la responsabilidad de los gestores del control en las crisis de la macroeconomía. Los escándalos que precedieron a la actual crisis financiera global (casos de grandes corporaciones como la Enron, dieron lugar en los Estados Unidos a la adopción de normas como la Ley Sarbanes-Oxley, que estableció la obligación de incluir en la memoria financiera anual de las compañías la opinión de la dirección sobre la corrección del control interno. Ver <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c107:H.R.3763.ENR:%20>

<sup>3</sup> En **Auditoría Pública**, Revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo, No. 47, Abril 2009 <http://www.auditoriapublica.com/revistas/47/pg27-45.pdf>

## República Dominicana: un modelo de control interno

términos prácticos, se elimina la discrecionalidad que, hasta hace apenas año y medio, se benefició de opciones políticas en economía favorables a la progresiva anulación las regulaciones.

Laura Kodres y Aditya Narain, funcionarias del Fondo Monetario Internacional, además de corroborar esta interpretación de la crisis, remarcan en el artículo “**Qué medidas adoptar**”<sup>4</sup> la importancia primordial de “reforzar la capacidad y voluntad de los supervisores de hacer cumplir la normativa de forma oportuna y creíble”, agregando a seguidas que “el rediseño de las normas no será eficaz a menos que mejore su aplicación, lo cual a su vez exigirá garantizar la independencia operativa y la idoneidad de los recursos de que disponen los organismos de supervisión”.

Si bien las consecuencias más marcadas de esta crisis – particularmente en las economías desarrolladas-- han sido el aumento del desempleo, la restricción del gasto, el empobrecimiento de considerables núcleos de población y una desaceleración de la actividad productiva que ha terminado en recesión, ha tenido también una traducción que desborda la economía. En opinión de algunos estudiosos, la crisis ha devuelto al Estado un papel que fue perdiendo de manera progresiva durante las últimas dos décadas: el de gestor de niveles más aceptables de equidad social, sin que ello implique una vuelta al modelo estatista e interventor que se prolongó en el mundo Occidental hasta casi finalizar el siglo XX<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2009/03/pdf/kodres.pdf>

<sup>5</sup> En el artículo *La crisis financiera mundial: causas y respuesta política*, publicado en el sitio web del Real Instituto Elcano, de Madrid, Federico Steinberg afirma respecto a las repercusiones políticas de la crisis global, lo siguiente: “Aunque la crisis no supondrá la debacle del capitalismo, el Estado recuperará legitimidad y poder en relación al mercado y el modelo liberal anglosajón perderá parte de su atractivo e influencia, especialmente en favor de los modelos de inspiración europea con mayor regulación e intervención pública”. Ver completo en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/Elcano\\_es/Zonas\\_es/ARI126-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/ARI126-2008)

## República Dominicana: un modelo de control interno

Una extrapolación de lo acontecido en el sistema financiero global a la realidad administrativa de los países hace pensar en la eficacia de los sistemas de control del gasto público, un viejo debate teórico que aun no se zanja —y posiblemente no lo hará nunca— en provecho de un modelo único de gestión. En términos generales, sin embargo, las presiones de la mundialización sobre los países y las cada vez más complejas relaciones bilaterales y multilaterales, han puesto sobre el tapete con nuevos énfasis la necesidad de iniciativas de administración pública que respondan tanto a las exigencias internas como a la extraterritorialidad de las reglas y condiciones de la cooperación internacional. Pero también han actuado como catalizadores el desarrollo tecnológico y social de los países, que se expresa con fuerza, aunque de manera asimétrica, desde la segunda mitad del siglo XX, concretándose en nuevas leyes e instituciones que hacen a la administración pública más abierta, transparente y accesible a las demandas de la ciudadanía. Este contexto no menoscaba, sino que más bien subraya, la soberanía de los países para adoptar una determinada forma de control en lugar de otra. No obstante, la tendencia parece ser el pasaje del control anterior o previo a un control posterior, con el reforzamiento notable del control interno. Las razones de estos cambios en el modelo de gestión se vinculan de manera fundamental con el progresivo ensanchamiento y complejidad de la administración pública y su consecuente delegación de funciones, y el recurso a prestadores externos de servicios en ámbitos que afectan el presupuesto del país.

En todo caso, y dado que el control cumple un papel regulador de las actividades financieras del Estado, su naturaleza previa o posterior comporta finalidades similares: el control previo impide la comisión de la infracción antes de que afecte los fondos públicos; el

## República Dominicana: un modelo de control interno

control posterior procura la sanción del acto irregular y, por su naturaleza, tiene un efecto preventivo desde el punto de vista de la ética administrativa. En todo caso, las ventajas o desventajas de cada uno de estos modelos de gestión están determinadas, de manera primordial, por el andamiaje jurídico y normativo que los sustenta.

La preocupación por la eficacia del control está estrechamente vinculada al grado de democratización y modernización de las sociedades. En América Latina, la irrupción de una activa sociedad civil ha modificado la relación Estado-sociedad y propulsado la apertura de la administración pública al escrutinio ciudadano. De ahí que sea preocupación de los gobiernos refinar los mecanismos de control del gasto público como garantía del mejor uso de los recursos y de prevención de actos irregulares que afecten el patrimonio común. La *Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización* recoge este acuerdo en el párrafo cuarto del preámbulo, en el cual afirma que: “Que los objetivos específicos de la fiscalización, a saber, la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información, tanto a los poderes públicos como al país, mediante la publicación de informes objetivos, son necesarios para la estabilidad y el desarrollo de los Estados, en el sentido de los postulados de las Naciones Unidas” .

Más recientemente, el 20º Simposio UN/INTOSAI, celebrado del 11 al 13 de febrero de 2009 en Viena, Austria, incluyó en las recomendaciones del documento conclusivo la necesidad de que los países miembros hagan concordar sus respectivos marcos constitucionales con las declaraciones de México<sup>6</sup> y Lima para garantizar, entre otras finalidades, amplias competencias de auditoría y un acceso irrestricto a la información mediante la publicación

---

<sup>6</sup> Sobre independencia de las EFS.

<http://www.intosai.org/blueline/upload/issai10mexikodekls.pdf>

## República Dominicana: un modelo de control interno

abierta de sus informes; la independencia orgánica y financiera que fortalezca la confianza de la ciudadanía en la capacidad de los organismos de control para luchar contra la corrupción, el fraude y la mala gestión<sup>7</sup>.

Las claridades teórico-conceptuales no eliminan, sin embargo, los riesgos implícitos en todo sistema de control. De factura humana, tiene limitaciones derivadas tanto de la calidad de la elección del modelo como de errores, intencionales o no, en su aplicación; o incluso de los vacíos del marco jurídico que lo sustenta. En un mundo sacudido por los efectos de la crisis financiera mundial fruto, como señalamos más arriba, de las malas prácticas de fiscalización y de la desregulación progresiva de los mercados, el control interno adquiere una particular relevancia. La pregunta pertinente es si las prácticas hasta ahora vigentes, inscritas en la dinámica mundialista de la economía, el derecho, la política y la cultura, pueden seguir obedeciendo a modelos que, aun mejorados, parten de una percepción espacio-temporal que privilegia, conforme especialistas, una tendencia al control externo y posterior, o si por el contrario, y tanto en el espacio nacional como en el transnacional, el control debe basar su efectividad y su eficacia en una cadena de controles sucesivos que además de complementarse, se retroalimenten.

En ese contexto problemático, el sistema *sui géneris* de control en la República Dominicana adquiere una calidad que podría servir de modelo en lo que aporta desde el punto de vista jurídico y normativo, pero también en las innovaciones fiscalizadoras que basadas en el aprovechamiento óptimo de las tecnologías aplicadas a la auditoría, han sido adoptadas por la Contraloría General de la República, órgano regulador del Sistema Nacional de Control Interno, para reducir la discrecionalidad de los

---

<sup>7</sup> <http://www.intosai.org/blueline/upload/sympconcl1602s.pdf>



## **República Dominicana: un modelo de control interno**

auditores responsables de verificar el cumplimiento del control previo inserto en el control interno.

## METODOLOGÍA, OBJETIVOS Y ALCANCES

### a. Metodología

Dada la naturaleza de este estudio, la metodología utilizada combinó la investigación bibliográfica, la entrevista a responsables y la observación participante en los procesos del Programa “Transparencia y Control” de la Contraloría General de la República.

En un primer momento, se estudiaron las leyes que sirven de soporte al Sistema Nacional de Control, específicamente la 10-04 de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, y la 10-07 que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República, y el Decreto 491-07 que aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley 10-07 y el Programa “Transparencia y Control” ejecutado por la CGR, así como las leyes particulares que contribuyen al reforzamiento del sistema de control en la experiencia de la República Dominicana y que son citadas en el cuerpo del trabajo.

También se revisó bibliografía extranjera sobre el tema, poniéndose especial interés en los documentos producidos por las entidades internacionales que agrupan a las organizaciones fiscalizadoras superiores, particularmente la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) y la Organización Internacional de Organizaciones Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés).

## República Dominicana: un modelo de control interno

En un segundo momento se realizaron entrevistas en profundidad a los directores de área de la CGR y a tres directores de las Unidades de Auditoría Interna sobre la aplicación del Programa “Control y Transparencia”.

Por último, participamos en una demostración “in situ” de aspectos relevantes del programa, para verificar la calidad de su aplicación y recibir información sobre sus componentes técnicos.

### **b. Objetivos**

El objetivo general de esta investigación es establecer las ventajas del sistema de control de la República Dominicana sobre otros modelos basados en el control posterior o *ex post*.

Sus objetivos específicos se relacionan con:

- Describir la calidad modélica del sistema de control de la República Dominicana.
- Presentar la experiencia del Sistema Nacional de Control Interno, del cual es órgano rector la Contraloría General de la República
- Presentar el componente tecnológico del programa “Transparencia y Control” como modelo de uso de los avances de la tecnología adecuados a los marcos nacionales y como herramienta de fortalecimiento del control interno.

### c. Alcances y aplicabilidad

No siendo una investigación sobre temas coyunturales o específicos, sus alcances están dados por la coherencia atribuible a la presentación de la calidad modélica del Sistema de Control Interno dominicano y de las ventajas que de él derivan en circunstancias en que los presupuestos de control validados universalmente han sido cuestionados por la crisis financiera internacional. La aplicabilidad de este modelo tiene implicaciones constitucionales y jurídicas que afectarían sensiblemente el andamiaje legal que sustenta a otros modelos de control, por lo cual no puede hablarse de aplicabilidad *strictus sensu*.

De modo más restringido, sin embargo, la presentación del componente tecnológico del programa “Transparencia y Control”, cuya adopción también se enmarca en las particularidades dominicanas, ofrece posibilidades de replicación por otros organismos de fiscalización superior que no interfieren con los marcos legales vigentes en otras experiencias.

## MARCO HISTÓRICO DEL CONTROL

### EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

El sistema de control dominicano tiene su origen jurídico en la Ley No. 42 del 12 de junio de 1845, que crea la Contaduría General como una dependencia de la Secretaría de Estado de Hacienda y Comercio con la función de “Examinar, verificar, arreglar y centralizar todas las cuentas de la Tesorería General”. Un año después, 7 de mayo de 1846, es derogada por la Ley 75 que amplía las funciones del Administrador e Inspector General y del Consejo Administrativo, integrado por servidores públicos y encabezado por el Presidente de la República. Sin embargo, esta modificación debió ser enmendada a su vez por la Ley 114 del 2 de julio de 1847 con el objetivo de ampliar las competencias del Contador General

Medio siglo después, el 10 de abril de 1897, la Resolución No. 9 crea el Departamento Examinador de Cuentas, responsable de inspeccionar las cuentas del Estado, a cargo de los oficiales de la Oficina de Asuntos Insulares (Bureau of Insular Affairs), bajo la dirección del Departamento de Guerra de los Estados Unidos de América<sup>8</sup>. Pero no será hasta 1920 cuando se establece por primera vez la diferencia entre tesorero y auditor. La

---

<sup>8</sup>Los antecedentes de esta Resolución guardan una notable similitud con lo que ha acontecido en los mercados financieros mundiales en este siglo XXI. Ampliamente documentada por los historiadores dominicanos y algunos extranjeros, lo que condujo a la fiscalización de las finanzas públicas dominicanas por los Estados Unidos —y posteriormente al control de las Aduanas y, en 19916, a la primera intervención militar— fue el endeudamiento masivo y corrupto del último (1889-99) de los tres gobiernos de Ulises Heureaux con bancos europeos y el posterior traspaso de esta deuda a acreedores estadounidenses.

## República Dominicana: un modelo de control interno

Orden Ejecutiva No. 563 del 20 de noviembre de ese año, distribuye las funciones del Contador General entre ambos cargos. El 3 de mayo de 1929 se promulga la Ley No.1114 de Contabilidad General que da origen a la Oficina de Contabilidad General, independiente de los departamentos administrativos bajo el control y dirección de un Contralor General de la República Dominicana.

El 9 de agosto de 1954 se promulga la Ley 3894 de Contabilidad, que será modificada en sus artículos 1 y 2 por la Ley No. 54 del 13 de noviembre de 1970, modificaciones que sustituyen a la antigua Contraloría y Auditoría de la República por la Contraloría General de la República como una dependencia directa del Poder Ejecutivo y la pone a cargo de la contabilidad general del Estado. Todos los demás artículos de la Ley permanecieron invariables durante 53 años. La dinámica de los procesos sociales, incluida la democratización del Estado, que trajo aparejada la exigencia ciudadana de transparencia en el manejo de los recursos públicos, y la mayor horizontalidad en la relación Estado-sociedad, hicieron inadecuadas las normas contables de la Ley 3894, pensadas para una sociedad que había dejado de existir.

Un primer paso en la dirección de la reforma de la administración financiera del Estado fue la promulgación de la Ley 126-01, del 27 de julio de 2001, que crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, bajo la dependencia de la Secretaría de Estado de Finanzas (hoy Hacienda), teniendo entre sus objetivos separar el registro y la administración de la contabilidad del control interno. En enero de ese mismo año había sido emitido el Decreto 121 que crea las Unidades de Auditoría Gubernamental como paso previo a la descentralización de las actividades de control ejercidas por la Contraloría General de la República. Otra decisión relevante fue la promulgación de la Ley 10-04 de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, del 20 de enero de 2004, que derogó la Ley

## República Dominicana: un modelo de control interno

130 de la Cámara de Cuentas datada en 1942, considerada obsoleta, limitada e ineficaz por el legislador. Esta ley instituye también el Sistema Nacional de Control y Auditoría que, conforme el Art. 5, “comprende el conjunto de principios, normas y procedimientos que regulan el control interno institucional y el control externo de la gestión de quienes administran o reciban recursos públicos en entidades sujetas al ámbito de acción de esta ley, con el propósito de lograr el uso ético, eficiente, eficaz y económico de tales recursos y, además, con el debido cuidado del ambiente”.

En el Art. 7, la Ley 10-04 jerarquiza y define los componentes del Sistema Nacional de Control y Auditoría, atribuyendo en su numeral 1) a la Cámara de Cuentas, la rectoría del control externo<sup>9</sup> y, en el numeral 2), la del control interno<sup>10</sup> a la CGR. Se delimitan así los ámbitos de acción respectivos y se resuelve la superposición de funciones vigentes hasta la promulgación de la ley. Ambos se complementan con el control legislativo, ejercido en base a los informes presentados por la Cámara de Cuentas, y con el control social, ejercido como derecho y obligación de la sociedad civil de contribuir con la CC y la CGR y con cualquier otro organismo responsable de la prevención e investigación de la corrupción.

---

<sup>9</sup> El numeral 1 de este artículo dice textualmente: “El control externo. Éste consiste en el examen profesional, objetivo, independiente, sistemático y selectivo de evidencias, efectuado con posterioridad a la actuación o gestión de los administradores públicos, de las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, sujetas a esta ley. Corresponde a la Cámara de Cuentas la rectoría de este control”

<sup>10</sup> “Éste consiste en el conjunto de planes, estrategias, sistemas, normas y procedimientos establecidos para proteger los recursos públicos, alcanzar sus objetivos con ética, eficiencia, eficacia, economía y debido cuidado del ambiente, y asegurar el cumplimiento de las normativas vigentes y la confiabilidad en la información gerencial, así como facilitar la transparente rendición de cuentas de los servidores públicos. Este control está a cargo de la Contraloría General de la República y de sus unidades de auditoría interna, dentro del ámbito de su competencia;

## República Dominicana: un modelo de control interno

Este proceso de reformas, que incluyó la aprobación de numerosas leyes conexas<sup>11</sup> a las precitadas, desembocó en la promulgación de la Ley 10-07, del 30 de agosto de 2007, que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y establece como órgano rector a la Contraloría General de la República. Por efectos de esta Ley, la Contraloría pasa a ser responsable de dictar las disposiciones, normas, políticas y directrices de control interno cuyo acatamiento es obligatorio porque prevalecen sobre que las puedan existir en los organismos que caen en el ámbito de aplicación de la nueva normativa legal, es decir, el Gobierno Central, las instituciones descentralizadas y autónomas, las instituciones públicas de la Seguridad Social, las empresas públicas con participación estatal mayoritaria y los ayuntamientos de los municipios y del Distrito Nacional..

Por primera vez en la legislación sobre la materia, la Ley 10-07 incorpora, en su artículo 10, el concepto de control social como interrelación de la “fiscalización y participación ciudadana en defensa del gasto público en programas de impacto social y comunitario y en procura del adecuado manejo de los recursos públicos (...)” y el Sistema Nacional de Control Interno.

---

<sup>11</sup> Decreto 490-07 Reglamento Compras y Contratación de Bienes, Servicios y Obras; Ley No. 449-06 que modifica Ley 340-06 sobre Contratación Pública de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones y su modificación; Ley No. 449-06 que modifica Ley 340-06 sobre Contratación Pública de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones y su modificación; Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones; Decreto No.63-06 (Decreto Puente); Controles Internos de Cada Área; Decreto 9 y 10, Establecimiento del SIGEF; Decreto 121-01 Crea Unidades Auditoría Interna; Decreto 262-98 y 406-01 Reglamenta Compra Bienes y Servicios; Decreto 538-03, Unificación de Nómina y Nombramiento Personal; Decreto 614-01, Programación y Ejecución Trimestral; Ley 3893 de Tesorería Nacional; Ley 3894 de la Contraloría General de la República; Ley 105, Contrataciones y Construcciones; Ley 120-01, Código de Ética del Servidor Público; Ley Orgánica de Presupuesto No. 531; Manual de Normas y Procedimientos para Revisión de Libramientos; Normas Básicas de Control Interno Dec. 405-04; Normas de Auditoría Interna; Normas Para Cierre Presupuestario del Año; Procedimiento de Control de Recursos Externos; Procedimiento de Control de Recursos Extrapresupuestarios; Reglamento Fondos en Avances y Reponibles. Para consultar los textos íntegros de estas leyes, reglamentos, normas, procedimientos, manuales, etcétera, ver <http://www.contraloria.gov.do/webcontraloria/normativasdecontrol.php>



## República Dominicana: un modelo de control interno

Cabe destacar que al fundarse en la Cámara de Cuentas y en la Contraloría General de la República, el Sistema Nacional de Control dominicano difiere de manera fundamental de los modelos adoptados por el resto de los países y que los especialistas dividen en dos grandes bloques:

- ♣ El europeo, basado en tribunales o cortes de cuentas que operan de manera colegiada y sus magistrados son inamovibles, pero que son dependientes del parlamento.
- ♣ El estadounidense, basado en Auditorías o Contralorías generales, con una dirección unipersonal.

A contracorriente de ambos modelos, coincidentes en la aplicación del control externo *ex post*, el aplicado en la República Dominicana conjuga el control interno, a través de los mecanismos previstos por el Sistema Nacional de Control Interno y ejecutados por su órgano rector, la Contraloría General de la República, con el control externo ejercido por la Cámara de Cuentas.

Aunque aparentemente más complejo, el modelo dominicano ofrece mayores posibilidades de eficacia en la función previsor del acto administrativo irregular y simplifica la tarea del control externo al proveer información confiable sobre el manejo de los recursos públicos en las entidades que caen en el ámbito jurisdiccional de la CGR, a saber:

1. El Gobierno Central
2. Las instituciones descentralizadas y autónoma
3. Las instituciones públicas de la Seguridad Social

## República Dominicana: un modelo de control interno

4. Las empresas públicas con participación estatal mayoritaria
5. Los ayuntamientos de los municipios y del Distrito Nacional

Las potestades de la CGR abarcan también a las sociedades o empresas en cuyo capital el Estado tenga participación minoritaria; las personas físicas o jurídicas privadas y las organizaciones no gubernamentales que recauden, reciban o administren, a cualquier título, fondos o recursos públicos, o se beneficien de exenciones o cualquier otro privilegio, o presten servicios públicos no sujetos a la libre competencia. De conformidad con la Ley 10-07, todas estas entidades deben cumplir su propio proceso de control interno teniendo como referencia la ley y las normas dictadas por la CGR, a la que deberán rendir cuenta en la forma en que ésta lo determine. También están bajo la rectoría de la CGR, y con independencia de sus propias leyes, la Superintendencia de Bancos, reguladora del sector financiero, y el Banco Central.

Como se constata, la Ley 10-07 no solo amplía el número de instituciones del Estado que caen bajo el poder fiscalizador de la CGR, sino que cambia radicalmente la visión de entidad vinculada casi exclusivamente a operaciones contables y de auditoría a que la constreñía la Ley 3894 de Contabilidad. A partir de su conversión en órgano rector del Sistema Nacional de Control Interno, la CGR adquiere funciones que le permiten afinar sus mecanismos fiscalizadores y que pueden agruparse, *grosso modo*, en tres tipos: fiscalización; capacitación y coordinación interinstitucional<sup>12</sup>

Sin desmedro de la relevancia de los otros dos tipos de atribuciones, relevamos las que concretan de manera expresa la función fiscalizadora del órgano rector del

---

<sup>12</sup> Ver Art. 14 de la Ley 10-07 en <http://www.contraloria.gov.do/webcontraloria/pdf/Ley10-07.pdf>

## República Dominicana: un modelo de control interno

control interno, y que están contenidas en el numeral 2 del Artículo 14, a saber:

2. Inspeccionar y evaluar de acuerdo con normas de auditoría interna gubernamental que en el marco de los estándares internacionales aplicables al sector público emita la Contraloría General de la República y, en función de los programas, objetivos, metas y resultados previstos en el Presupuesto, los siguientes aspectos:
  - a) La efectividad del control interno de las entidades y organismos bajo el ámbito de esta ley e informar a la respectiva institución y al Poder Ejecutivo, sus resultados.
  - b) La efectividad y calidad de los procedimientos de captación, revisión, verificación y registro que deberán aplicar las entidades y organismos públicos correspondientes, de los ingresos tributarios y no tributarios y de capital.
  - c) La confiabilidad de los estados anuales presupuestarios y financieros de las entidades y organismos que conforman el ámbito de la presente ley, con fines de la toma de decisiones de gerencia pública y de su utilización en el proceso de transparencia de la gestión.
  - d) La revisión previa a su envío a la Cámara de Cuentas del estado anual de la recaudación e inversión de las rentas que elabora la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.
  - e) Los resultados de la gestión de las entidades y organismos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia, confiabilidad, legalidad y probidad.

## República Dominicana: un modelo de control interno

- f) Los costos e impacto ambientales causados por las operaciones y proyectos.
- g) El cumplimiento de las recomendaciones formuladas por las Unidades de Auditoría Interna y el órgano de control interno.
- h) La calidad y efectividad del sistema de seguridad y control de la tecnología informática utilizada por las entidades y organismos bajo el ámbito de esta ley y de sus aplicaciones.
- i) La efectividad de los demás aspectos especiales de carácter financiero, operacional o de cumplimiento, que considere necesarios para velar por la adecuada recaudación, manejo e inversión de los recursos públicos.

También a diferencia de los modelos de fiscalización europeo y estadounidense, el dominicano ejerce un control directo desde las propias entidades incluidas en su ámbito legal a través de las Unidades de Auditoría Interna<sup>13</sup>. De ahí que el llamado control previo<sup>14</sup> esté en manos de los ejecutores directos de las operaciones o actividades en los diferentes niveles de la organización de cada entidad u organismo sujeto a la ley. La propia Ley 10-07 determina la naturaleza sinérgica de estos controles como parte de un plan de organización y procedimientos administrativos, operativos o de gestión.

---

<sup>13</sup> Creadas como dependencia directa de la CGR mediante el Decreto 121-01 del 23 de enero de 2001, las UAI son responsables de garantizar y verificar el cumplimiento de las normativas y los procedimientos establecidos por la CGR y la propia institución que fiscalizan; rendir cuentas de su desempeño y sus resultados al Contralor General de la República; realizar evaluaciones permanentes de la gestión institucional, así como, del cumplimiento de las metas comprometidas por la institución; asesorar, en materia de control interno y de administración de los fondos públicos, al titular del organismo correspondiente; formular acto de oposición a toda orden de pago que no cumpla con las normativas legales y reglamentarias.

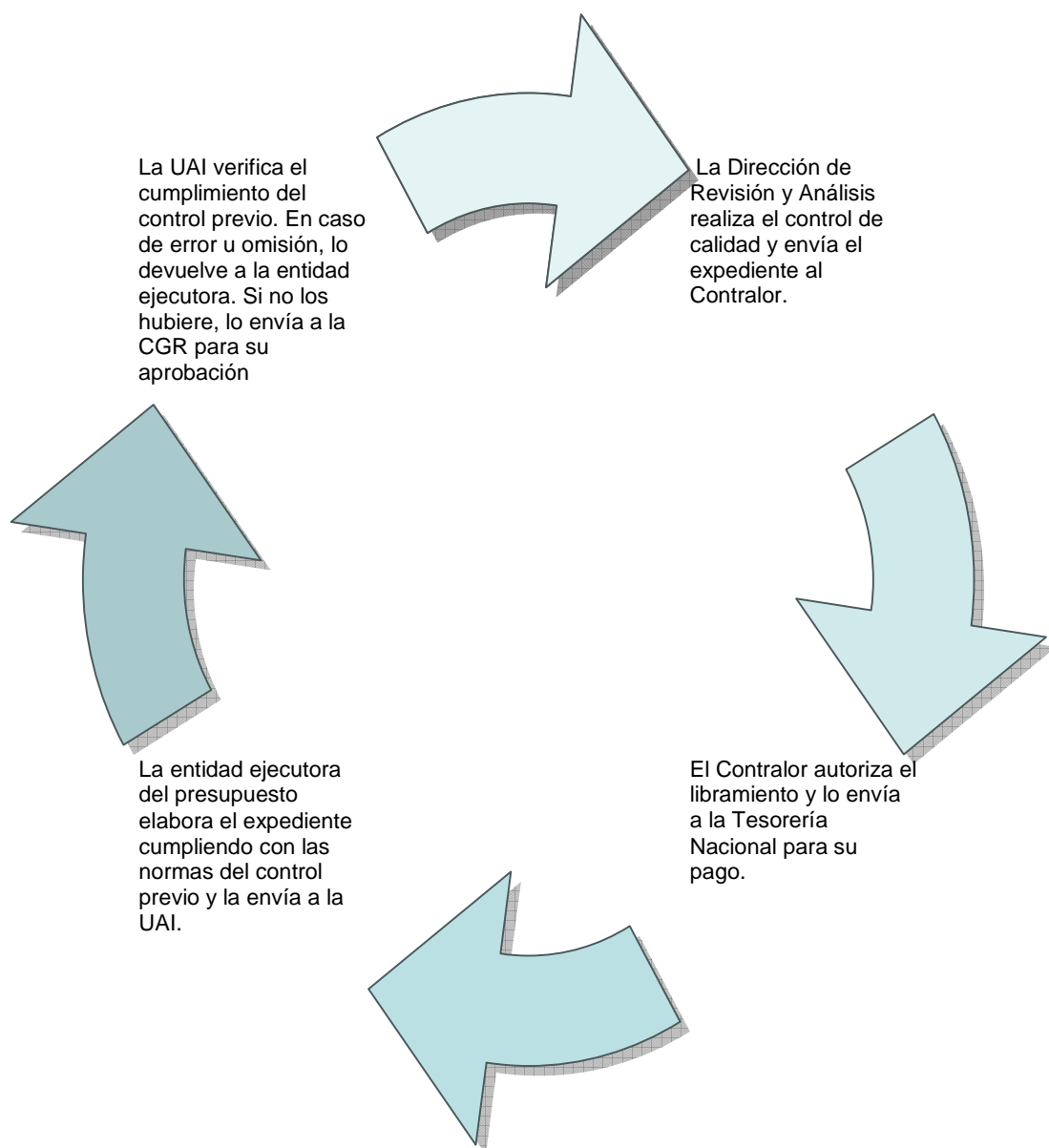
<sup>14</sup> Ver Artículo 26 de la Ley 10-07

## **República Dominicana: un modelo de control interno**

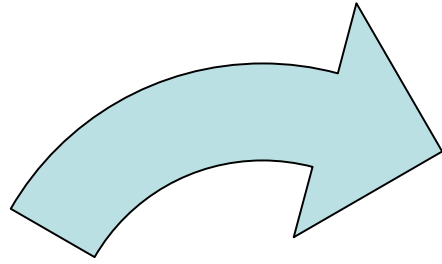
Adicionalmente, el acto administrativo está sujeto, antes del desembolso, a los procedimientos comprobatorios del control interno a través de las Unidades de Auditoría Interna.

El siguiente diagrama explica de manera gráfica los procesos de las órdenes de pago. El primero corresponde al libramiento de cada institución y el segundo, al pago con cheques internos.

## República Dominicana: un modelo de control interno

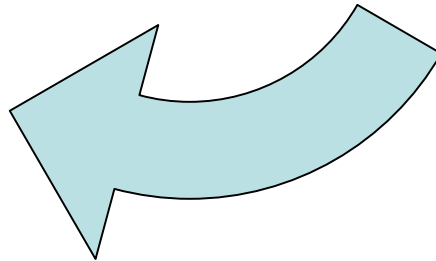


## República Dominicana: un modelo de control interno



La entidad ejecutora del presupuesto o elabora el cheque cumpliendo o con las normas del control

La UAI verifica el cumplimiento del control previo. En caso de error u omisión, lo devuelve



## DEFINIENDO EL CONTROL

Las definiciones del concepto *control* tienden a ser coincidentes en otorgarle, *prima facie*, el significado de “comprobación, inspección, fiscalización, intervención” que le atribuye la primera acepción del diccionario de la RAE, y que deriva del latín *contrarotulus* o “rollo de verificación”, como denominaba el doble sistema de contabilidad creado por los mercaderes venecianos a la parte correspondiente al deudor. En tanto tal, procura que los actos de la administración se cumplan como fueron planificados y que, en su defecto, las desviaciones sean corregidas. Aplicado en ámbito administrativo, el término no es sin embargo unívoco. Conforme la INTOSAI (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores), el control no representa una finalidad en sí mismo sino que es una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe permitir identificar las infracciones y, consecuentemente, adoptar los correctivos que dificulten su repetición futura<sup>15</sup>. La OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), considera que si bien el término “control” es fácilmente traducible de una lengua a otra, sus interpretaciones pueden ser diversas. En ***Moderniser l'État: La route à suivre***, la OCDE define el control como el acto de verificar que un organismo funciona como había sido previsto, concordando con el planteamiento de

---

<sup>15</sup> “La institución del control es inmanente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro”. Ver en <http://www.intosai.org/blueline/upload/limadeklares.pdf>



## República Dominicana: un modelo de control interno

Robbins y Coulter<sup>16</sup>, según los cuales el control es el proceso que consiste en supervisar las actividades para garantizar que se realicen según lo planeado y corregir cualquier desviación significativa. Otros autores, entre ellos Andrés Fernández Díaz, plantean que el término “control” carece de sentido sino es entendido como un proceso dinámico y pleno de interrelaciones<sup>17</sup>.

En su *Guía para las normas del control interno del sector público*, la INTOSAI recoge la noción dinámica del control al prevenir que no es un hecho o circunstancia, sino un continuo inherente a la administración. A todas ellas subyace la definición de control y los componentes de su proceso definidas por el llamado Informe COSO<sup>18</sup>, aparecido en 1992 y revisado en 2004<sup>19</sup>, adoptado internacionalmente como referencia estándar en materia de control interno<sup>20</sup>.

De estas definiciones se colige que, en tanto que proceso interno de una administración, el control tiene como puntales la supervisión, el establecimiento de normas que permitan identificar eventuales desviaciones, la corrección de errores y la planificación de los objetivos. Empero, los especialistas están contestes en que aun el más eficiente esquema de control solo reduce la posibilidad de no lograr

<sup>16</sup> Robbins, Sthephen, Coulter, Mary, **Administración**, 8va. Edición, Prentice Hall, Madrid, 2006, Pág. 458.

<sup>17</sup> Fernández Díaz, A., *¿Puede hablarse de una economía de control?*, en **Revista Española de Control Externo**, Vol. 1, No.1, 1999, Pág. 35

<sup>18</sup> Comité de Sponsors de las Organizaciones de la Comisión Treadway.

<sup>19</sup> La revisión añadió un nuevo objetivo de control (control estratégico), y tres nuevos componentes del control interno (fijación de objetivos; identificación de eventos y respuesta de riesgo)

<sup>20</sup> La definición de control ofrecida en el Informe Coso atraviesa transversalmente las prácticas de auditoría del sector privado y ha sido incorporado, con las modificaciones pertinentes, a las del sector público. Conforme este texto, el control es el “proceso efectuado por el consejo de administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos dentro de las siguientes categorías:

- Eficacia y eficiencia de las operaciones.
- Fiabilidad de la información financiera.
- Cumplimiento de las leyes y normas aplicables”

los objetivos, dado que existe el riesgo latente de errores de diversa índole.

En este trabajo el interés se centra en el control interno, que es el que compete como función a la CGR en su calidad de rectora del Sistema Nacional de Control Interno. El Artículo 22 de la Ley 10-07 define el control interno como “el proceso, bajo la rectoría y evaluación permanente de la Controlaría General de la República, ejecutado por la dirección superior y los servidores públicos de cada entidad u organismo bajo el ámbito de esta ley, diseñado para:

1. Proporcionar seguridad razonable de la adecuada recaudación y el debido manejo e inversión de los recursos públicos.
2. Lograr los objetivos institucionales de:
  - a) Efectividad, eficiencia y economía operacional;
  - b) Protección de activos;
  - c) Confiabilidad de la información;
  - d) Responsabilidad, transparencia, legalidad y probidad de la gestión;
  - e) Cuidado y protección del ambiente.
3. Rendir cuentas de la gestión institucional.

Es decir, proveer una seguridad razonable en la legalidad, la fiabilidad, la eficiencia y eficacia de las acciones de la administración. Dado que el control interno es siempre un control financiero, la mayoría de los países, entre ellos la República Dominicana, privilegian los dos primeros; es decir, el cumplimiento de la ley y las normas y la fiabilidad de la información sobre el gasto del presupuesto<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> OCDE, op cit., Pág. 104.

## República Dominicana: un modelo de control interno

El artículo 50 del Reglamento de Aplicación de la Ley No. 10-07 es claro al respecto. Referido al control interno posterior a la aplicación y efectividad de los controles, establece que “(...) la Contraloría General de la República establecerá y emitirá los procedimientos de control interno posterior que serán aplicados por la respectiva unidad de auditoría interna para obtener evidencia ‘in situ’, incluyendo la utilización de muestreo estadístico u otras técnicas, si fuere necesario, en la comprobación de la aplicación y la efectividad de los controles previos o autocontroles inmersos o integrados en el proceso de ejecución presupuestaria o del trámite del pago, según sea el caso, que han sido aplicados por los ejecutores directos de la operaciones, actividades o transacciones, en los diferentes niveles de la organización de cada entidad u organismo bajo el ámbito de la Ley 10-07, antes de darles trámite, realizarlas, autorizarlas y ordenar su pago, para determinar: la veracidad y exactitud de los hechos que las respaldan; el cumplimiento de las normas de ejecución del presupuesto y demás disposiciones legales que las regulan o sean aplicables al proceso de pago que se ajustan a las respectivas normas básicas de control interno emitidas por la Contraloría General de la República y, que corresponden a los fines y objetivos institucionales”.

Lo expresado por este artículo es la obligación de la CGR de obtener la satisfacción de que las actividades que realizan las entidades ejecutoras del presupuesto cumplen con los controles previos; es decir, con las políticas, procedimientos y normas, tanto internas como externas, que se dan los ejecutores de fondos públicos para alcanzar los propósitos de uso eficiente, eficaz y efectivo del presupuesto. En términos concretos, esta obtención de resultados se basa en la realización de pruebas de que a) el control existe; b) el control está funcionando con eficacia;

y c) el control tiene continuidad<sup>22</sup>, en todos los casos de transacciones relativas a la Ley de Gastos Públicos, a resultas de las cuales la CGR aprueba la afectación de los fondos o devuelve el expediente para su corrección en aquellos casos en que se constate la inobservancia de alguno de los procedimientos del control previo a cargo de las entidades ejecutoras.

El cómo se garantiza que este proceso claramente definido en la Ley 10-07 y su reglamento de aplicación no sea burlado por el auditor, es la razón inductora de la adopción de una metodología informática que reduce considerablemente esta discrecionalidad del actuante como verificador de la observancia del control previo en las entidades ejecutoras del presupuesto. Junto a la base jurídica del sistema de control, la metodología constituye el aporte de la República Dominicana a un vector fundamental de la democracia: el uso idóneo de los recursos presupuestarios y la maximización de su rentabilidad social y política.

#### **a. Programa Transparencia y Control**

Como ha sido dicho antes, el crecimiento socioeconómico de los países y la mundialización de la economía ha complejizado la administración pública, y los gobiernos se enfrentan a tareas inéditas que obligan a una reformulación permanente de sus modelos y prácticas de gestión, que ya no se miden estrictamente por la idoneidad del gasto sino por el impacto que logren en el mejoramiento de los estándares de vida de la población.

Los factores mensurables remiten igualmente a conceptos como el de gobernabilidad. De lo que se trata no es

---

<sup>22</sup> Pereda Sigüenza, José Ml., Manual de auditoría y cuentas anuales, 3º edición, Editorial Universitaria Ramón Aceres, Madrid, 2002, Pág. 257.

únicamente de satisfacer los requerimientos técnico-legales del presupuesto, sino de que este propenda de manera sistemática y coherente a potenciar su valor de instrumento de redistribución del ingreso y, en consecuencia, del desarrollo. Pero a diferencia del pasado reciente, cuando el interés se centraba en el control financiero, en la actualidad hay una clara determinación de enfocar el control interno como un proceso basado en el costo/beneficio<sup>23</sup>. Estos nuevos enfoques tocan también un aspecto medular para el logro de estos objetivos: la incorporación de tecnología de punta y de programas informáticos que al tiempo de reducir los costos de la auditoría –también en su modalidad de control previo— permita optimizar al máximo el ejercicio del control interno e ir más allá de la prueba de cumplimiento tradicional.

Si bien la utilización de la informática no es novedosa en el campo de la auditoría, es necesario distinguir entre su aplicación sustitutiva de los procedimientos manuales de auditoría por otros digitales, y su incorporación a los procesos de control como modificador teórico-conceptual del modelo mismo.

En la República Dominicana, la aplicación de programas de tecnología avanzada a los trabajos de auditoría en el sector público siguió un curso que incluyó repensar la globalidad de las prácticas de la CGR. En ese tenor, en 1997 se redefinieron las normas internas de auditoría<sup>24</sup>, enriqueciéndolas con las directrices en este campo

---

<sup>23</sup> En el artículo *“Cuadro del mando integral y la evaluación integrada de riesgos como herramienta para el control de la administración pública”*, Mayra Carmona González y Yosvany Barrios Hernández afirman que “La nueva gestión pública implica pasar del concepto de administrar (seguir instrucciones) al de gestión (conseguir resultados). Obliga a utilizar técnicas de control que verifiquen la consecución de los objetivos de las actuaciones públicas. Vincula los programas de gobierno a la consecución de objetivos y requiere un cambio cultural en lo que respecta a la información.”. Ver en <http://www.ciget.pinar.cu/No.%202008-2/articulos/ART%C3%93%20YOSVANY%20.pdf>

<sup>24</sup> Ver en <http://www.contraloria.gov.do/webcontraloria/pdf/niagu.pdf>

establecidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). Esta redefinición se produjo diez años antes de que la CGR fuera designada por la Ley 10-07 órgano rector del Sistema Nacional de Control Interno, y obedeció a la necesidad imperiosa de mejorar el control y fiscalización de las actividades financieras de las instituciones centralizadas, descentralizadas y autónomas ejecutoras del presupuesto en un contexto de reforma y modernización del Estado y de acuerdos de comercio bilaterales y multilaterales que obligaban al cumplimiento de normas externas en áreas tales como la compra y contratación de bienes y servicios. Posteriormente, la Dirección de las Unidades de Auditoría Interna y la Dirección de Revisión y Análisis elaboraron programas con las mejores prácticas de auditoría para verificar la aplicación de los controles previos por las instituciones bajo el ámbito de la ley. Esto implicó la reclasificación de los diferentes tipos de pago que realiza el Gobierno, de modo que el auditor contara con referentes claramente establecidos sobre los requisitos de obligatorio cumplimiento legal<sup>25</sup> y normativo para dar curso a los libramientos.

Sin embargo, las previsiones teóricas no resultaban suficientes para las expectativas de manejo del riesgo de errores de omisión o comisión y de la discrecionalidad del auditor, aun cuando la CGR adoptó la práctica de rotar al personal de las UIA para prevenir la posibilidad de connivencias ilícitas con las autoridades de las entidades ejecutoras del presupuesto.

---

<sup>25</sup> Ver nota 8.

## República Dominicana: un modelo de control interno

Como parte de su Plan Estratégico 2008-2012, la CGR identificó la necesidad de elaborar un programa que conjugara los lineamientos de política con las propuestas técnicas para concretarlos. Tras un proceso de análisis y discusión, a finales de de 2008 se delineó el programa “Control y Transparencia” con el objetivo de estandarizar a través de una aplicación informática los trabajos de las Unidades de Auditoría Interna<sup>26</sup> que en número de 66 operan de manera independiente en igual cantidad de instituciones públicas y de optimizar los grados de transparencia en la gestión de los fondos públicos.

Entre sus objetivos generales, el programa “Transparencia y Control” incluye:

- Institucionalizar y uniformizar las mejores prácticas de auditoría en los entes públicos sujetos por ley al control de la CGR.
- Reducir el riesgo al mínimo razonable.
- Aumentar la eficiencia, la eficacia y la oportunidad del control interno.
- Proveer al Gobierno Central insumos que contribuyan a la definición de políticas públicas.
- Fomentar la conducta ética en la administración pública.
- Promover la identidad institucional, el valor del servicio público y la ética profesional de los servidores de la CGR.
- Generar la confianza de la ciudadanía en la ejecución presupuestaria y en la transparencia del gasto.

---

<sup>26</sup> Ver nota 12.

- Coadyuvar a la prevención y control de la corrupción.

Desde la promulgación de la Ley 10-07, la CGR ha trabajado en dar coherencia a un sistema auditor relativamente reciente en un marco conceptual que procura el máximo de transparencia administrativa y de rentabilidad social del gasto público. En ese sentido, el programa “Transparencia y Control” puede considerarse como un punto de inflexión en las prácticas públicas de control en la República Dominicana. La elección de la aplicación informática que serviría de soporte al programa no fue, por tanto, fue meramente tecnológica ni una finalidad en sí misma. Cabe señalar, además, que ese reforzamiento del control tiene entre sus cometidos fundamentales apuntalar la eficiencia la gestión del gasto público y, en consecuencia, una relación de mayor colaboración entre la CGR y los gestores.

A los efectos de hacer la selección más adecuada, a finales de 2008 la CGR convocó a una licitación restringida, previa aprobación de la Dirección General de Contrataciones Públicas, a los proveedores de aplicaciones informáticas de auditoría, resultando favorecida la tecnología TeamMate, provista por la empresa internacional PricewaterhouseCooper, una de las más aplicadas en el mundo, tanto en entidades públicas como privadas, por su adaptabilidad a los diferentes entornos informáticos. Previamente, un equipo técnico visitó entidades públicas y privadas que utilizan las tecnologías que la CGR había recibido en oferta de los licitantes para constatar *in situ* sus respectivos márgenes de adaptación a los requerimientos específicos del programa “Transparencia y Control”, lo que permitió elegir de manera informada la propuesta más conveniente. La mayoría de



las ventajas que deriva la CGR de esta aplicación del TeamMate son comunes a otras experiencias, y no es relevante detallarlas aquí. Las ventajas específicas serán expuestas más adelante.

¿Cómo encaja la aplicación de este sistema de uso cada vez más expandido en el sistema de control interno de la República Dominicana y, específicamente, como soporte del programa “Control y Transparencia”? Recordemos que en el modelo dominicano el control previo de los procesos es responsabilidad de la entidad ejecutora del presupuesto, pero que el control interno se realiza antes de la aprobación del pago a través de las Unidades de Auditoría Interna de la CGR que operan desde las mismas entidades pero independientemente de ellas. Es decir, su aplicación se hace sobre un universo disperso, contrario a lo que acontece en otras experiencias en las cuales prevalecen los criterios de rendimiento profesional.

Algunos pocos ejemplos sirven para establecer de manera inequívoca la diferencia entre ambos usos de esta aplicación. La Oficina del Contralor de de Puerto Rico incorporó la tecnología del TeamMate “para efectuar las auditorías en forma electrónica disminuyendo el uso del papel”<sup>27</sup>. En 2004, la Superintendencia de Pensiones de El Salvador inició su utilización para “documentar los trabajos de auditoría”; en 2005 su aplicación propició un incremento “de la productividad y efectividad del auditor” gracias a la economía de tiempo y contribuyó, además, a estandarizar “el proceso de elaboración y resguardo de los papeles de trabajo, así como a uniformizar la presentación e identificación de los mismos, asegurando su revisión”<sup>28</sup>. En 2006, Qatar puso en marcha el plan estratégico de la

---

<sup>27</sup> Documento *Iniciativas de la Contraloría del 1997 al 2009 (2 de octubre de 1997 al 1 de octubre de 2007)* Ver en: <http://www.ocpr.gov.pr/Iniciativas%201997-2009/INICIATIVAS%201997-2009.pdf>

<sup>28</sup> *Memoria de labores de la Superintendencia de Pensiones, 2005*. Ver en [http://www.spensiones.gob.sv/Parte\\_IV/Memorias/2005/Memoria%20%20de%20Labores%202005.pdf](http://www.spensiones.gob.sv/Parte_IV/Memorias/2005/Memoria%20%20de%20Labores%202005.pdf)

## República Dominicana: un modelo de control interno

Oficina de Auditoría del Estado de Qatar (SAB siglas en inglés) correspondiente al período 2005–2010 que incluyó la contratación de una firma auditora internacional del Reino Unido para realizar auditorías de gestión de las compañías petroquímicas gubernamentales y de proyectos de carreteras y drenajes, en las cuales también se utilizó el TeamMate en una auditoría piloto con el propósito de extender su empleo<sup>29</sup>.

En los tres ejemplos citados, y en sentido estricto, la utilización de esta tecnología no forma parte del proceso de control interno, sino que se añade como un recurso facilitador de la “economía de papel”, de la “economía de tiempo” o como apoyo de auditorías de gestión de un sector específico. Por lo menos en estas experiencias, no hay una modificación de las prácticas del control interno que aproveche las potencialidades del recurso, y sirva de manera específica al cumplimiento de los objetivos generales del control en el sentido que lo define el INTOSAI<sup>30</sup>.

De hecho, la definición comercial de la aplicación es la de un sistema de archivo electrónico diseñado para documentar auditorías que convierte todos los aspectos de los papeles de trabajo en un formato electrónico, y se citan entre sus ventajas el incremento de la productividad y efectividad del trabajo de auditoría; la estandarización de los papeles de trabajo; la flexibilidad y la mejoría en la calidad de las auditorías.

---

<sup>29</sup> Revista Internacional de Auditoría Gubernamental, Abril 2007 Vol. 34, No. 2, INTOSAI.

<sup>30</sup> Ver nota 10

## b. Adaptación de la aplicación

La adopción del TeamMate obligó a la adaptación de su arquitectura interna a los requerimientos específicos de la modalidad del control ejercido por la CGR. Entre las adaptaciones destacan

- a) La reformulación del módulo de la hoja electrónica de trabajo (*Electronic working paper*) para que pueda ser utilizado en la documentación por las UAI de la revisión de las órdenes de pago. Para ello se creó una base de datos mediante la incorporación de las normativas jurídicas con la finalidad de, al momento de revisar un expediente y dependiendo del objeto del gasto, mediante la introducción del número identificativo del expediente, el auditor disponga de una guía minuciosa de los requerimientos que deben ser cumplidos para garantizar la observación de la ley. El uso inédito de este módulo particulariza el aprovechamiento de esta tecnología por la CGR en beneficio de la verificación de las pruebas de cumplimiento.
- b) La adición de una lista de chequeo (*check list*) para que el auditor puntée el cumplimiento de los requisitos específicos según tipo de expediente., el cual debe documentar mediante la inclusión de una copia digital de los soportes y validar con su firma. Para prevenir la inclusión de soportes espurios, la CGR verifica a su vez, con medios automatizados, que la validación de los documentos presentados hecha por el auditor en la UAI correspondiente es correcta. De esta forma se minimiza el riesgo, señalado por algunos autores, de que la confiabilidad de la auditoría en entornos informatizados sea debilitada por la ausencia de documentos físicos.

- c) La eliminación del uso del hipervínculo para enlazar documentos externos de modo que la documentación que avale los expedientes esté necesariamente inserta en la aplicación TeamMate de la CGR. Esto garantiza que los documentos no puedan ser modificados, eliminados o manipulados por terceros y fortalece los controles que la aplicación permite.

Dado que las UAI, aun remotas, están todas conectadas a la aplicación y vierten sus datos en un servidor único, el acceso al manejo de los expedientes en curso puede producirse en cualquier momento del proceso. Las ventajas implícitas son numerosas, pero destaca la posibilidad de poder realizar informes sobre el estado de las auditorías en todas las entidades del sector público que caen bajo el ámbito jurisdiccional de la CGR, lo que posibilita al Gobierno revisar críticamente la ejecución presupuestaria.

El resto de los módulos del TeamMate tiene en el caso dominicano una aplicación expandida, contrario al uso restringido de otras experiencias públicas y privadas, y sirve también a finalidades que trascienden el campo de la auditoría profesional. Tal es el caso el caso del componente “*Team Schedule*”. Conforme su definición técnica, este componente posibilita manejar “los planes de auditoría y asignar recursos específicos para realizar tareas de auditoría en proyectos creados para cumplir con los alcances de los planes establecidos”, además de monitorear proyectos para garantizar el cumplimiento de las fechas. En el contexto del programa “Control y Transparencia” su aplicación, que entrará en vigor en diciembre de este año, permitirá identificar —previa evaluación de la calidad de los datos obtenidos en otros niveles del proceso— cuáles entidades deberán ser objeto

de auditorías especiales, los recursos humanos requeridos para emprender la tarea y el tiempo probable de ejecución. Además, hace posible la acumulación de datos que discriminan estadísticamente la frecuencia de los errores en la elaboración de los expedientes por las entidades ejecutoras del presupuesto que, interpretada como tendencia, facilita la elaboración de nuevas normas de auditoría que subsanen las debilidades del sistema de control interno.

### c. Prueba piloto y aplicación

Tras la adaptación de la aplicación informática, se inició una prueba piloto en la que incluyó cinco secretarías que por su naturaleza resultan de particular relevancia en la ejecución del programa “Transparencia y Control”: Hacienda, Deportes, Turismo, Industria y Comercio y de la Mujer, además de la propia CGR. Un levantamiento del personal permitió seleccionar a los más idóneos para recibir el entrenamiento en el manejo de la herramienta y estar luego en capacidad de replicar el conocimiento adquirido.

Los resultados de esta fase no se limitaron a la capacitación teórica del personal. Parejamente, y dado que el entrenamiento implicaba poner en práctica el programa y sus adecuaciones a las normas del control interno dominicano, se fueron identificando debilidades cuya corrección garantizara el cumplimiento estricto de los procedimientos. Con la adición del *check list* se logró que la omisión de uno cualquiera de los requisitos bloqueara el proceso de revisión y validación del expediente así como detectar modificaciones introducidas de manera irregular o en momentos posteriores a la evaluación, quedando constancia de la identidad de la persona responsable y del momento de la intervención. Como se dijo antes, el *check list* no forma parte de los módulos originales del

## República Dominicana: un modelo de control interno

TeamMate, sino que fue creado para responder a las exigencias de la base legal y normativa del control interno de la República Dominicana.

Satisfechos los parámetros técnicos, la CGR elaboró un plan de implementación y el pasado primero de marzo se inició la aplicación formal del programa a través de las UAI, además de en las entidades incluidas en el piloto, en las secretarías de Educación, Salud Pública, de la Juventud, de Trabajo, de Cultura, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Relaciones Exteriores; igualmente en la Procuraduría General de la República; Dirección Nacional de Presupuesto, Tesorería, Programa de Medicamentos Esenciales, Oficina de Desarrollo de la Comunidad y Comisión de Ética. Cumpliendo con las proyecciones, al 30 de junio de este año 2009 todas las UAI quedaron incluidas en el programa “Transparencia y Control”. De su parte, la División de Revisión y Análisis de la CGR –responsable de la verificación de la prueba de cumplimiento validada por el auditor— estableció el 31 de julio como fecha límite para recibir de las UAI que operan en las entidades que a la fecha hayan sido incorporadas al programa, expedientes que no estén registrados en el sistema. Tan pronto el expediente se registre, la División de Revisión y Análisis lo someterá a una evaluación que tiene como soporte la base de datos, incorporada al TeamMate, de las mejores prácticas de auditoría gubernamental de la República Dominicana.

Resumiendo de manera no limitativa las ventajas obtenidas hasta el momento por el programa “Control y Transparencia” en el perfeccionamiento del control interno, se señalan las siguientes:

- **Supresión de la discrecionalidad.** Hasta el momento, y al margen de las medidas de vigilancia y

previsión adoptadas por la CGR, el director de la UAI podía cumplir o no con todos los pasos necesarios para garantizar la prueba de cumplimiento. La aplicación del programa informático con las modificaciones introducidas para adecuarlo a los propósitos de la CGR suprime esta discrecionalidad, lo que eleva de manera considerable la fiabilidad de la auditoría.

- **Da coherencia a las prácticas de auditoría.** Dado el significativo número de instituciones gubernamentales que la Ley 10-07 pone bajo la jurisdicción de la CGR, la posibilidad de contar con prácticas uniformes de auditoría contribuye al significativo mejoramiento de los estándares de eficiencia, eficacia y oportunidad.
- **Sistematiza información.** Al sistematizar la información producidas por las UAI, el programa permite establecer si un determinado tipo de error ocurre con una frecuencia que obligue a la revisión de la normativa.
- **Contribuye con las políticas públicas.** Al elevar la calidad del control, la aplicación de esta tecnología provee insumos suficientes para discernir sobre la ejecución del presupuesto por los gestores y permite trazar lineamientos de políticas que contribuyan con la gobernabilidad.
- **Contribuye a la creación de una cultura de transparencia.** La obligada sujeción a las mejores prácticas de auditoría de la República Dominicana fomenta en el auditor de la CGR una cultura de transparencia y un comportamiento ético que fortalece la institucionalidad y el proceso de modernización del Estado.

## CONCLUSIONES

El modelo de control practicado en la República Dominicana, cuyas particularidades son inéditas en el resto de la América Latina, tiene ventajas fundamentales sobre el modelo de control posterior externo que señalamos a continuación:

- a. A través del cumplimiento de la prueba permite identificar el error antes de que afecte los libramientos con cargo al presupuesto de las entidades ejecutoras. En consecuencia, favorece una gestión más ética de los recursos públicos.
- b. Reduce a un mínimo razonable el riesgo de comisión de ilícitos intencionales.
- c. Permite sistematizar las mejores prácticas de auditoría mediante la identificación de la frecuencia con que se comete determinado tipo de error.
- d. Favorece la aplicación del control externo, a cargo de la Cámara de Cuentas en todas aquellas entidades que en cumplimiento de la Ley 10-07 caen bajo la jurisdicción de la Contraloría General de la República.
- e. Contribuye al delineamiento y/o mejoramiento de las políticas de la inversión pública al proveer datos veraces y oportunos sobre la ejecución presupuestaria en el Gobierno Central y en los ayuntamientos.
- f. Contribuye de manera preponderante con el control social del gasto público al proveer información



## República Dominicana: un modelo de control interno

sistematizada a la ciudadanía y a las organizaciones sociales que la representan.

- g. La obligación de transparencia se sitúa en el origen mismo del uso del gasto sometido a control interno, que previene la comisión del ilícito, y no en la de publicidad y punición del delito, como es inherente a los modelos de control posterior.

En lo que respecta al programa “Transparencia y Control”, que adecua el programa informático TeamMate a la realidad de la auditoría pública dominicana, pero que sin embargo puede ser adoptado, en la perspectiva de instrumento de un programa general de control, y no como una finalidad en sí mismo, las potencialidades han sido identificadas en las páginas 38 y 39 del presente trabajo.

## FUENTES DOCUMENTALES

### Bibliografía consultada

Ayala Espino, José. **Economía del sector público mexicano**, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2005.

Naranjo Galves, Rodrigo. Eficacia del control fiscal en Colombia, Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, Bogotá, 2007.

Cooper & Lybrand, **Los nuevos conceptos del control interno (Informe COSO)**, Ediciones Díaz de Santos, Madrid, 1997.

Muñoz Razo, Carlos, **Auditoría y sistemas computacionales**, Pearson Educación, México, 2002.

OECD Publishing, **Perspectivas económicas de América Latina 2009**, Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2008

Santillana González, Juan R. Establecimientos de sistemas de control interno. Función de la Contraloría, Cergagen Learnign, 2003.

Selingson, Michael A.,Ed. **Desafíos para la democracia en Latinoamérica y el Caribe: Evidencia desde el barómetro de las Américas 2006-2007**, USAID, Washington, 2008.

## Bibliografía citada

Robbins, Sthephen, Coulter, Mary, **Administración**, 8va. Edición, Prentice Hall, Madrid, 2006.

Pereda Sigüenza, José Ml., **Manual de auditoría y cuentas anuales**, 3º edición, Editorial Universitaria Ramón Aceres, Madrid, 2002, Pág. 257.

## Artículos citados

**Cabeza del Salvador, Ignacio.** *Reflexiones sobre la crisis económica y el papel de la auditoría pública*, en **Auditoría Pública**, Revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo, No. 47, Abril 2009  
<http://www.auditoriapublica.com/revistas/47/pg27-45.pdf>

**Carmona González, Mayra, y Barrios Hernández, Yosvany.** *Cuadro del mando integral y la evaluación integrada de riesgos como herramienta para el control de la administración pública.*  
<http://www.ciget.pinar.cu/No.%202008-2/articulos/ART%20CDCULO%20YOSVANY%20.pdf>

**Documento** *Iniciativas de la Contraloría del 1997 al 2009 (2 de octubre de 1997 al 1 de octubre de 2007)*  
<http://www.ocpr.gov.pr/Iniciativas%201997-2009/INICIATIVAS%201997-2009.pdf>

**Fernández Díaz, A.,** *¿Puede hablarse de una economía de control?*, en **Revista Española de Control Externo**, Vol. 1, No.1, 1999, Pág. 35

**Kodres, Laura y Narain, Aditya Narain**, *Qué medidas adoptar*, en el sitio web del Fondo Monetario Internacional <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2009/03/pdf/kodres.pdf>

**Steinberg, Federico**. *La crisis financiera mundial: causas y respuesta política*. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/Elcano\\_es/Zonas\\_es/ARI126-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/ARI126-2008)

### Otras fuentes

**Auditoría Pública**, Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo (<http://www.auditoriapublica.com>)

**Centro de Información y Gestión Tecnológica** (<http://www.ciget.pinar.cu>)

**Contraloría General de la República** (<http://www.contraloria.gov.do>)

**Fondo Monetario Internacional** (<http://www.imf.org>)

**INTOSAI** (Organización Internacional de Organismos Fiscalizadores Superiores) (<http://www.intosai.org>)

**Oficina del Contralor, Estado Libre Asociado de Puerto Rico** (<http://www.ocpr.gov.pr>)

**Real Instituto Elcano** (<http://www.realinstitutoelcano.org>)

**República Dominicana: un modelo de control interno**

**Revista Española de Control Externo** (<http://www.ucm.es>)

**Revista Internacional de Auditoría Gubernamental**  
([http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/international\\_journal\\_of\\_government\\_auditing/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/international_journal_of_government_auditing/))

**Superintendencia de Pensiones de El Salvador**  
(<http://www.spensiones.gob.sv>)

## ANEXO<sup>31</sup>

La **República Dominicana** es un país que ocupa algo más de los dos tercios orientales de la isla de Santo Domingo, en el Archipiélago de las Antillas. Esta isla también tuvo antiguamente los nombres de La Hispaniola, La Española y Quisqueya. Limita al norte con el Océano Atlántico, al sur con el Mar Caribe o Mar de las Antillas, al este con el Canal de la Mona, que la separa de Puerto Rico, y al oeste con la República de Haití. Tiene una superficie territorial de 48.442 km<sup>2</sup> y una población de más de nueve millones de habitantes. La sede del gobierno y capital del país es Santo Domingo



El último censo realizado en el país, en el año 2002, arrojó una población de 8.562.541 (4.265.215 hombres y 4.297.326 mujeres). Para el 2007, se estima que la población es de 9.584.000 personas.

<sup>31</sup> Tomado de Wikipedia

## ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>2</b>
<b>CONTEXTO</b>	<b>3</b>
<b>METODOLOGÍA, OBJETIVOS Y ALCANCES</b>	<b>10</b>
A. METODOLOGÍA	10
B. OBJETIVOS	11
C. ALCANCES Y APLICABILIDAD	12
<b>MARCO HISTÓRICO DEL CONTROL</b>	<b>13</b>
<b>EN LA REPÚBLICA DOMINICANA</b>	<b>13</b>
<b>DEFINIENDO EL CONTROL</b>	<b>24</b>
A. PROGRAMA TRANSPARENCIA Y CONTROL	28
B. ADAPTACIÓN DE LA APLICACIÓN	35
C. PRUEBA PILOTO Y APLICACIÓN	37
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>40</b>
<b>FUENTES DOCUMENTALES</b>	<b>42</b>
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	42
BIBLIOGRAFÍA CITADA	43
ARTÍCULOS CITADOS	43
OTRAS FUENTES	44
<b>ANEXO</b>	<b>46</b>
<b>ÍNDICE</b>	<b>47</b>

**República Dominicana: un modelo de control interno**

**Trabajo presentado bajo el seudónimo de Lagarto**



## República Dominicana: un modelo de control interno