

XXIV ASAMBLEA GENERAL OLACEFS CUSCO, PERÚ

PONENCIA BASE

Tema Técnico III: “CONTROL FISCAL Y AMBITO DE RELACIONES CON OTROS ENTES AUTONOMOS” EN LOS DIVERSOS PAISES DE LA REGIÓN:

ALCANCES, EXCEPCIONES Y CONTENIDO

Del 24 AL 28 DE NOVIEMBRE DE 2014

I. INTRODUCCIÓN.

El presente tema se desarrolla en el marco de las competencias otorgadas en la XIII Asamblea de la OLACEFS en el año 2013 al Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras, con el propósito de evaluar el Control Fiscal ejercido por las Entidades de Fiscalización Superior y las relaciones de estas con otros entes autónomos, y más específico el tema del control fiscal, entendiéndose este término (entes autónomos), como una institución indistinta que goza de independencia administrativa pero que realiza actividades afines a los temas de fiscalización, o temas de estudio e investigación de interés público cuya finalidad sea de lograr una mayor eficiencia y especialización en la fiscalización, ejerciendo mayor control fiscal en actividades específicas necesarias para el cumplimiento de los fines del Estado, y es por tales razones que las EFS ejercen un control permanente sobre ellas, pretendiendo promover un enfoque más estratégico y coordinado para la creación de capacidades de las EFS en los países del área.

II. ALCANCES

El Tribunal Superior de Cuentas de Honduras elaboró el documento técnico, considerando el acuerdo tomado en la sesión celebrada en Diciembre del año 2013 referente al Control Fiscal y Ámbito de Relaciones con Otros Entes Autónomos en los diversos países de la región: alcances, excepciones y contenido. Este documento muestra los resultados de la investigación del Control fiscal de las entidades de Fiscalización Superior y su correspondencia con otros entes, para ello se elaboró un instrumento de recolección mismo que se giró a las Entidades de Fiscalización Superior que conforman la Organización la OLACEFS, tomando como base la experticia de Honduras.

III. RESULTADOS Y APORTES

Las particularidades sobre la propuesta a ser expuesta en la XXIV Asamblea General de la OLACEFS y conforme a la evaluación indicada en el documento guía enviado a miembros que conforman la misma, se consideraron aspectos sobre, si las EFS han suscrito relaciones ante otros organismos autónomos, de los cuales encaminen el mejoramiento de las funciones de fiscalización en procura de implementar modelos de gestión como un desafío al control fiscal.

Además se plantearon Preguntas a los miembros de la OLACEFS con el fin de medir el alcance y los ámbitos de acción entre los que consideraron:

1. ¿Indique el tipo o nivel de los recursos públicos sobre los cuales la EFS tiene competencia para realizar el control fiscal?
2. ¿Cuál es el enfoque de auditoria que están facultados a realizar sus EFS?
3. ¿Su EFS cuenta con un departamento y/o unidad especializado para auditar el control fiscal?
4. ¿Cuenta su EFS con facultades legales para establecer relaciones con otros organismos de control y de regulación, o con cualquier otro ente que se complemente para la ejecución del Control Fiscal?
5. ¿Cómo contribuye el control fiscal a erradicar la impunidad en su país?
6. ¿Qué tipo de control fiscal realiza la EFS?
7. ¿Qué mecanismos son empleados por las EFS para suscribir convenios de cooperación para fiscalizar y evaluar el control fiscal en la gestión pública?

III.1 ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS PRESENTADAS POR LOS MIEMBROS DE LA OLACEFS

Se recibieron contribuciones de los siguientes miembros de la Organización:

- Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil
- Auditoria Superior de la Federación de México
- Contraloría General de la República de Nicaragua
- Contraloría General de la República de Paraguay
- Contraloría General de la República de Chile
- Contraloría General de la República de Ecuador
- Controlaría General de la República de Cuba

A. Se logró determinar el tipo o nivel de los recursos públicos sobre los cuales la EFS tiene competencia para realizar el control fiscal

Para el caso, el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil (TCU); tiene actualmente las funciones de juzgamiento, de rendición de cuentas y es responsable por la gestión de recursos públicos federales, con eventual aplicación de sanciones a los responsables por las irregularidades, pasando por la evaluación de desempeño de la gestión pública, emisión de opinión sobre las cuentas del Presidente de la República, entre otras.

La Auditoria Superior de la Federación de México tiene competencia para fiscalizar los recursos a nivel Federal.

En cuanto a la Contraloría General de la República de Nicaragua el nivel de los recursos públicos sobre los cuales la EFS tiene competencia para realizar el control fiscal, únicamente lo hace a nivel nacional.

En campo de competencia por parte de la Contraloría General de la República de Paraguay es realizado tanto nacionales, departamentales, municipales y binacionales.

La Contraloría General de la República de Chile es a nivel nacional como municipal lo mismo la Contraloría General de la República de Ecuador, el cual aparte de realizar lo anterior también fiscaliza a todos los recursos públicos.

B. Las EFS están facultadas para utilizar los enfoques de auditoria siguientes:

Entre los enfoques de auditoria que están facultadas a realizar la EFS que dieron respuestas al documento guía de consulta se observa que Brasil, México, Nicaragua, Paraguay, Honduras, Cuba y Ecuador desarrollan auditorias financieras, de cumplimiento legal, de Gestión¹, Desempeño, auditorias especiales.

México realiza auditorias especiales y Forense, de Inversiones Físicas Federales, de Tecnologías de Información y Telecomunicaciones, de Análisis y de Investigación Económica.

La Contraloría General de la República de Nicaragua también incluye entre otros tipos de auditoría las Obras Públicas como las Informáticas y la Contraloría General de la República de Paraguay realiza auditorias presupuestarias. Por su parte la Contraloría de Cuba realiza auditorias Forenses, Fiscal y TI.

¹ Entiéndase Auditoria de Gestión para efectos de este documento como "Auditoria Integral: Revisión global de las actividades financieras, contables y administrativas que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que incluye auditoría financiera, operacional, de resultados de programas y de legalidad."

En cuanto a la Contraloría General de la República de Chile no realiza auditorias de gestión pero si realiza las financieras, como de cumplimiento legal, de desempeño así como auditorias especiales.

Así como las EFS antes mencionadas, Honduras realiza auditorias financieras, de cumplimiento legal, desempeño, auditorias especiales, obras públicas y actualmente se trabaja en el fortalecimiento de capacidades en el desarrollo profesional en el ámbito en las auditorias de desempeños las que ha iniciado con apoyo de la INTOSAI, OLACEFS y algunas de las EFS de la región, así como de las auditorias Integrales y de TI.

C. ¿Las EFS cuentan con un departamento y/o unidad especializada para auditar el control fiscal?

En relación al Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil así como la Auditoria Superior de la Federación de México, la Contraloría General de la República de Chile y la Contraloría General de la República de Ecuador así como el Tribunal Superior de Cuentas de Honduras, si cuentan con una unidad para auditar el control fiscal a excepción de la Contraloría General de la República de Nicaragua, la Contraloría General de la República de Paraguay y la Contraloría General de la República de Cuba.

D. Por las facultades legales para establecer relaciones con otros organismos de control y de regulación, o con cualquier otro ente que se complemente para la ejecución del Control Fiscal las EFS expresan lo siguiente:

El Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, así como Auditoria Superior de la Federación México, la Contraloría General de la República de Paraguay, la Contraloría General de la República de Chile, la Contraloría General de la República de Ecuador y Contraloría General de la República de Cuba, si cuentan con las facultades legales para establecer relaciones con otros organismos de control, no así la Contraloría General de la República de Nicaragua.

E. ¿Cómo contribuye el control fiscal a erradicar la impunidad en su país?

Las respuestas de los miembros en este apartado fueron uniformes en cuanto a que están de acuerdo a que el control fiscal contribuye en gran medida a la reducción de la corrupción y a velar por la transparencia de los Estados que representan.

F. ¿Qué tipo de control fiscal realiza la EFS?

El control fiscal realizado por el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil se desarrolla en el ámbito a nivel micro es decir a cada órgano o entidad de la administración pública o de cada persona física o jurídica que administre recursos públicos así como a nivel macro es decir en el ámbito de análisis de las demostraciones contables (balance general de la Unión), presentado anualmente por la Presidencia de la República para fines de emisión de la opinión del TCU a ser sometido a juzgamiento por el Congreso Nacional. En cuanto a la Auditoría Superior de la Federación México, este es efectuado solo a nivel macro en virtud de que su ámbito de fiscalización es a: los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial de la Federación; las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que administren o ejerzan recursos públicos federales; incluyendo a sus respectivas dependencias y entidades paraestatales y paramunicipales; las entidades de interés público distintas a los partidos políticos; los mandantes, mandatarios, fideicomitentes, fiduciarios, fideicomisarios o cualquier otra figura jurídica análoga, así como los mandatos, fondos o fideicomisos públicos o privados cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales. A su vez la Contraloría General de la República de Nicaragua, los diferentes tipos de auditorías está establecida en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Nicaragua, con respecto a la Contraloría General de la República de Paraguay así como la de Chile, Cuba y Ecuador, esta es efectuada a nivel micro como a nivel macro.

G. Mecanismos empleados por las EFS para suscribir convenios de cooperación para fiscalizar y evaluar el control fiscal en la gestión pública.

Los mecanismos en las que el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil suscribe convenios son con la firma de memorandos de entendimiento bilateral o multilateral con diversos órganos nacionales o internacionales para la cooperación, mediante intercambio de informes y datos, la capacitación de personal y otras actividades conjuntas.

Por su parte la Auditoría Superior de la Federación México esta es a través de los Convenios de Coordinación con las Entidades de Fiscalización Locales de los Estados que conforman a México, los cuales se llevan a cabo mediante el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS).

Al igual que los demás la Contraloría General de la República de Nicaragua es efectuado a través de Firmas de Convenios donde se establecen los diferentes acuerdos a nivel interno y externo del país. En cuanto a la Contraloría General de la República de Paraguay no define los mecanismos únicamente por medio de un documento escrito.

A su vez la Contraloría General de la República de Chile utilizan acuerdos de voluntades, firmados por las autoridades de cada organismo involucrado. Es de mencionar que la mayoría de las EFS los convenios suscritos han sido para fortalecer el desarrollo profesional del recurso humano de las EFS, por medio de capacitaciones no así el caso de la Contraloría General de la República de Ecuador los convenios suscritos por la EFS de Ecuador no son para fiscalizar, sino para cooperar, capacitar e intercambiar información.

En cuanto la Contraloría General de la República de Cuba ha establecido convenios internacionales con la Cámara de Cuenta de la Federación Rusa. Asimismo ha suscrito convenios con fondos propios a nivel nacional.

IV. CONTENIDO

Robustecer la capacidad de las EFS en el tema sobre control fiscal, partiendo de las relaciones con otros entes autónomos resulta realmente importante considerando la falta de experiencia y fortalecimiento de capacidades en el áreas de fiscalización y como resultados de las encuestas existe la necesidad de uniformar y estandarizar los diversos procesos para optimizar los resultados del proceso de fiscalización.

Tomando como base el enfoque sobre el cual es definido el Control Fiscal y del que el mismo constituye parte fundamental de la fiscalización ejercida de las, este se define como: el conjunto de actividades realizadas por Instituciones competentes para lograr, mediante sistemas y procedimientos diversos, la regularidad y corrección de la administración del Patrimonio Público.

“El Control Fiscal, como función del Estado, está distribuido entre diversas Entidades de Derecho Público, que realizan actividades de la más variada índole, de acuerdo con la estructura y naturaleza que les es propia. No puede pensarse que solo las llamadas Instituciones de Control o Entidades Fiscalizadoras, realizan actos de Control Fiscal”². (gestiopolis.com)

Una vez recopilado los aportes de las entidades fiscalizadoras Superiores, el Control Fiscal se puede definir de la siguiente manera: Conjunto de acciones que realiza una EFS para comprobar la aplicación de las políticas del estado (política fiscal, monetaria y crediticia), así como la evaluación de las finanzas públicas, mediante la revisión de los resultados e

² gestiopolis.com. (s.f.). (www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/.../controlfiscal.htm).

impactos de la gestión de la administración pública, referido en la ejecución del ingresos, gastos fiscales y deuda pública, comprobando el cumplimiento de lo dispuesto en las leyes y demás disposiciones legales aplicables.

En consonancia de lo anterior y con el fin de fortalecer los mecanismos así como implementar un cultura de control es necesario coordinar y uniformar estándares aceptados por la INTOSAI y que permita un control fiscal adecuado como: analizar y evaluar el rol y las principales características de la política fiscal del Estado, conocer sus principales instrumentos y efectos tanto a nivel de la administración.

Conscientes que es necesario ampliar los espacios que faciliten la transparencia y la Rendición de Cuentas en los distintos ámbitos de la gestión gubernamental, es importante que se promuevan y generen mecanismos de monitoreo y evaluación sobre los compromisos, acciones y programas que se establezcan dentro de la Administración Pública.

“La enorme responsabilidad de las EFS que involucra mejorar la calidad del desempeño institucional y garantizar a los ciudadanos una óptima prestación de los servicios y adecuado uso de los recursos del Estado, prevé la necesidad de fortalecer las alianzas con organizaciones autónomas nacionales e internaciones, en ese sentido debe considerarse la sostenibilidad de las finanzas públicas que implica un reto de dimensión internacional hacia el desarrollo económico sostenible cuyo propósito básico debe ser la necesidad de limitar de reducir los gastos públicos y el endeudamiento. Este esfuerzo es necesario para reducir la carga tributaria sobre los contribuyentes actuales y futuros”³. (OLACEFS, 2013)

Se entiende el control fiscal, no solamente en los aspectos de cumplimiento de la legalidad, sino que más allá en todo momento dar información, estar dispuestos a explicar los logros y los fracasos y las actuaciones de la organización en todos los ámbitos, para ser transparentes y, por ende, poder llegar a ser creíbles ante la sociedad.

“La falta de transparencia en el control fiscal impide que las entidades ejerzan acciones en tiempo y forma, y en muchos casos puede facilitar la impunidad y los abusos.” Por otra parte al realizar evaluaciones puntuales sobre las finanzas públicas, por ejemplo: sostenibilidad de la deuda, se da a conocer el impacto de la crisis financiera provocada por el alto nivel de endeudamiento.

³ OLACEFS. (Julio-Diciembre de 2013). La Cooperación EUROSAL-OLACEFS. Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, página 31.

Hablar del control Fiscal requiere de un compromiso contando con un alto grado de involucramiento de todas las entidades fiscalizadoras, para poder hacer frente a los principales desafíos que enfrentan los Estados en el siglo XXI de cara a la corrupción, la evasión fiscal y todos los delitos fiscales, que condicionan el desarrollo de país.

Aunque el Proceso de Auditoria no resolverá la situación por sí mismo, las autoridades financieras, pueden adoptar prácticas más sanas. Por otra parte debe considerarse la importancia de los ingresos de un Estado que se conocen como ingresos públicos y se generan a partir del cobro de impuestos, la venta o alquiler de propiedades, la emisión de bonos y la utilidad de las empresas públicas, entre otras actividades, “Estos ingresos permiten el desarrollo del gasto público”. Sin considerar que los ingresos proporciona el camino para asegurar los propósitos de las organizaciones. *“La insuficiencia del presupuesto para el control de la gestión de recursos públicos, ha motivado la aparición de criterios como los de economía, eficiencia y eficacia para evaluar la actividad económico financiera del Sector Publico” (Enric Fabado Ilfonso)*

Hay que recordar que en las organizaciones los gastos, costos, producción e inversión dependen del nivel de recaudo que se obtenga del presupuesto de ingresos estimados, y que ante el evento de un déficit o desequilibrio entre lo programado y lo realmente recaudado, origina que los planes, proyectos y gastos de la organización no se cumplan, propiciando inadecuada gestión de sus administradores y retraso y en ocasiones repliegues en términos económicos y sociales, con el agravante de tener que acudir a resolver el tema a través de la deuda.

V. CONCLUSIONES

1. De total de 22 países encuestados solo contestaron 7 entidades fiscalizadoras
2. Las entidades fiscalizadoras que respondieron realizan auditorías a nivel micro y macro a excepción de Chile que no realiza auditoria de gestión.
3. Que todas las entidades fiscalizadoras que están participando en la información establecen convenios con otros organismos nacionales e internacionales.
4. Todas las entidades fiscalizadoras tienen la necesidad de intercambio de expertos, capacitación en áreas específicas y otras.
5. El control fiscal es importante de acuerdo a lo expuesto por los miembros de los cuales contribuyen a la reducción de la corrupción así como transparentar el manejo de los recursos del estado.

6. Los convenios establecidos entre otros organismos ha contribuido al intercambio de experiencias como de información así como fortalecer los conocimientos de capacidades técnicas para que se fortalezca el recurso humano de las EFS el cual facilita el desarrollo de nuevas estrategias que dan un valor agregado a la labor fiscal así como el desarrollo de otras que permitan ser un efecto multiplicador entre quienes conforman la EFS.
7. Los convenios suscritos han contribuido en establecer relaciones entre las entidades autónomas para una mejora continua y promover la investigación conjunta para el mejoramiento constante de las técnicas de control y fiscalización.
8. Se observa el avance considerable de unas EFS en el desempeño de sus auditorías y otras en las que aún no cuentan con unidades de auditoría que ejerzan el control fiscal a nivel de las macro finanzas del Estado.

VI. RECOMENDACIONES:

1. Promover marcos de entendimiento en las EFS y otras entidades autónomas a efecto de apoyar el intercambio de conocimientos y se avance de una manera uniforme en el procesos de fiscalización.
2. La comunicación continua entre las instituciones así como una información en las redes debe ser fluida, pertinente y actualizada.
3. Que la OLACEFS pueda seguir apoyando las EFS para que a través de relaciones mutuas con las entidades autónomas promueva el intercambio de experiencias y resultados por medio de la investigación y ejercicio cotidiano, intercambio de información en materia de control fiscal, elaborar programas de cooperación, cursos de capacitación y efectuar intercambio de especialistas.
4. Que se publique información al alcance de las EFS en los cuales se permita gestionar apoyo sobre las áreas que requieren mayor atención en la ejecución de control fiscal.
5. Promover una cultura entre las entidades autónomas estén accesibles de proporcionar información a las EFS a fin de facilitar una evaluación al control fiscal