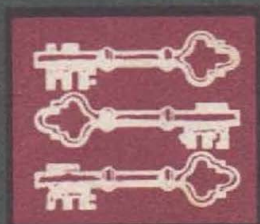


Revista de
**CONTROL
FISCAL**



87

Lima 
IX

Octubre - 1977
IX INCOSAI

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
CARACAS-VENEZUELA

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DIRECTORIO

Contralor General de la República
DR. JOSE ANDRES OCTAVIO

- DR. TULIO ALVARADO URDANETA
Director General
- ECON. JESUS DAVID GARMENDIA
Director Técnico
- DR. PASTOR DELGADO HERNANDEZ
Director de Control de la Administración
Central y Consultor Jurídico (Encargado)
- ECON. MIGUEL F. BRICEÑO DUNN
Director de Control de la Administración
Descentralizada
- ECON. ALI GONZALO LEAL
Contralor Delegado Director de la
Oficina de Control Externo en
Petróleos de Venezuela
- DR. TOMAS AGUILAR MAWDSLEY
Secretario del Contralor
- DR. ALFREDO FERNANDEZ SANTANA
Jefe de Personal
- LIC. GISELA HADDAD DE HENRIQUEZ
Jefe de la Oficina de Administración
- ECON. ALI GONZALO LEAL
Contralor Delegado para el Control
Externo del Fondo de Inversiones
(Encargado)
- ECON. FRANCISCO OJEDA
Asesor Jefe
Dirección Técnica
- LIC. CARMEN OTAIZA V.
Contralor Delegado en la Unidad
de Sistemas Contables
- LIC. BEATRIZ A. CUEVAS
Contralor Delegado en la Unidad
de Planificación Administrativa
- ECON. ROBERTO FERNANDEZ YORIS
Contralor Delegado para el
Control de Gastos
- LIC. JOSE B. SUAREZ GRILLO
Contralor Delegado para el
Control de Pagos
- DRA. CELIA POLEO DE ORTEGA
Contralor Delegado para el
Examen de Cuentas
- ECON. LUISA ELENA RIMER
Contralor Delegado del Sector
Industrial
- LIC. GEORGINA MELENDEZ URETH
Contralor Delegado Sector Financiero
- LIC. IVAN ROJAS CORDOVA
Contralor Delegado Sector Servicios
- LIC. GUSTAVO CARVALLO
Contralor Delegado para el
Sector Social
- LIC. JOSE MANUEL ALVAREZ
Contralor Delegado para el
Sector Agropecuario
- LIC. PEDRO MANUEL PARES
Contralor Delegado para el Sector
Educación, Ciencia y Cultura
- ECON. MIGUEL F. BRICEÑO DUNN
Director de Inspección y Fiscalización
(Encargado)
- ING. EFRAIN GUZMAN MONAGAS
Inspector General de Obras Públicas
- PROF. JAIME FERRO FARIAS
Inspector General de Estados
y Municipios
- DR. CESAR J. NAVARRETE
Contralor Delegado en la
Oficina Nacional de
Averiguaciones Administrativas
- SR. JOSE VICENTE PORTO ESPINOZA
Inspector General de Fondos y Bienes
- ECON. EDUARDO PEÑALOZA V.
Delegado Especial de la Oficina de
Cotizaciones con sede en Nueva York
- LIC. HERIBERTO AGUILLON S.
Jefe de Prensa

BOLIVAR Y EL PERU

Peruanos!

Colombia me llama, y obedezco.

Siento al partir cuanto os amo, porque no puedo desprenderme de vosotros sin tiernas emociones de dolor.

Concebí la osadía de dejaros obligados. Mas yo cargo con el honroso peso de vuestra munificencia. Desaparecen mis débiles servicios delante de los monumentos que la generosidad del Perú me ha consagrado; y hasta sus recuerdos irán a perderse en la inmensidad de vuestra gratitud. Me habéis vencido.

No me aparto de vosotros: os queda mi amor en el presidente y consejo de gobierno, dignos depositarios de la autoridad suprema: mi confianza, en los magistrados que os rigen: mis íntimos pensamientos políticos, en el proyecto de constitución; y la custodia de vuestra independencia en los vencedores de Ayacucho. Los legisladores, derramarán el año próximo todos los bienes de la libertad por la sabiduría de sus leyes. Sólo un mal debéis temer, os ofrezco el remedio. Conservad el espanto que os infunde la tremenda anarquía. ¡Terror tan generoso será vuestra salud! .

Peruanos. Tenéis mil derechos a mi corazón: os lo dejo para siempre. Vuestros bienes y vuestros males serán los míos: una nuestra suerte.

Lima, 3 de setiembre de 1826.

BOLIVAR.

*Proclamas y Discursos del Libertador.
Vicente Lecuna — Caracas — 1939.*

índice

Autoridades del IX INCOSAI	4
EDITORIAL	5
Delegados Participantes	9
Discursos en la Sesión Inaugural	19
Mensaje de las NN.UU	29
Temario del IX INCOSAI	32
Trabajos Presentados por Venezuela.	34
Trabajo Presentado por Francia.	85
Trabajo Presentado por EE.UU .	93
Trabajo Presentado por el Perú	115
Trabajo Presentado por Polonia	133
Informe del Relator sobre el Tema N° UNO	149
Informe del Relator sobre el Tema N° DOS	173
Informe del Relator sobre el Tema ° TRES .	185
Informe del Relator sobre el Tema N° CUATRO	203
KENYA. Sede del X INCOSAI	223
Recomendaciones	224
Reglamento de la Organización .	241
Notas del Trimestre	247

**CONTROL
FISCAL**

Revista de **CONTROL FISCAL**

Organo de la Contraloría
General de la República

Director: Dr. JOSE ANDRES OCTAVIO

octubre--noviembre-diciembre 1977

La Contraloría General de la República no se hace solidaria con los conceptos emitidos en los artículos de opinión que se insertan en la presente edición.

AÑO XVIII
No. 87
CARACAS
VENEZUELA

IX INCOSAI

AUTORIDADES DEL IX CONGRESO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

Presidente: Luis Montoya Montoya (Perú)

Secretario General: Jorge Guzmán Rodríguez (Sub-contralor de Perú)

Vicesecretario General: Roberto Delgado Vega (Perú)

— Vicepresidentes del Congreso:

Nueva Zelandia *Alfred Charles Shailes, B.A.*

Colombia *Anibal Martines Zuleta*

Gambia *Mastafá Alicu B.A.H.*

Botswana *Edwin P.S. Letsididi*

Filipinas *Francisco S. Tantuico*

Suecia *G. Rune Berggren*

— Presidentes Comisiones de Trabajo:

Venezuela *José Andres Octavio*

Bangladesh *Osman Ghani Khan*

Egipto *Samir Helmy Ibrahim*

Gran Bretaña *Douglas Henley KCa — CVO*

— Vicepresidentes de Comisiones de Trabajo:

Fiji *Tamesar Bhim*

Tanzania *Muhamed Aboud*

Sri Lanka *Wjaya Suriya P.M.M.*

Yugoslavia *Milivoje Drecun*

— Relatores

Italia *Eugenio Campbell*

Perú *Luis Montoya Montoya*

Nigeria *Y B. Ahmed*

Polonia *Mieczyslaw Moczar*

— Secretario

Indonesia *R. Soedradjat*

Chile *Oswaldo Iturriaga Ruiz*

Guatemala *Leopoldo Sajche Sosa*

Kuwait *Salem Gasem Al-madhaf*

IX CONGRESO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

La Revista de Control Fiscal ha querido dedicar su número 87. a destacar los aspectos más sobresalientes del Noveno Congreso Mundial de Entidades Fiscalizadoras que viene de celebrarse en la hospitalaria ciudad de Lima, Perú, en el mes de Octubre retropróximo.

Se trató, a no dudarlo, de un evento extraordinario, tanto por la numerosa participación de Delegaciones representativas de las Entidades Fiscalizadoras de los más diversos países, cuanto por la índole y trascendencia de las materias tratadas, que, a no dudarlo, han de marcar un hito en el perfeccionamiento siempre creciente de las instituciones de control.

La Contraloría General de la República de Venezuela estuvo presente en este Congreso, siguiendo su línea tradicional de aporte y cooperación a este tipo de reuniones, porque está con-

venida de la utilidad del constante intercambio de experiencias y aspectos básicos que atañen al control superior externo, en especial, en relación con la marcha de la Institución.

El Temario discutido en este nuevo Congreso, así lo demuestra por lo demás.

La Reunión dividió sus trabajos en cuatro Comisiones que se abocaron al estudio y cambio de opiniones sobre los siguientes temas.

- Comisión 1.— Declaración de los Principios Básicos del Control Financiero.
- Comisión 2.— Control de los Organismos Descentralizados de la Administración Pública.
- Comisión 3.— Rol y Necesidades de los Organismos Superiores de Control en la Reforma de la Administración Pública.
- Comisión 4.— Control de la Sanidad Pública y Protección del Medio Ambiente.

Al Contralor General de la República de Venezuela Dr. José Andrés Octavio se le confirió el honor de presidir la Primera Comisión de Trabajo sobre un tema tan importante como el relativo a las declaraciones de principios sobre el control financiero.

La importancia y trascendencia de este Congreso queda demostrada, además, con el crecido número de ponencias que las distintas delegaciones sometieron a la consideración de cada una de las Comisiones. En este número, Revista de Control Fiscal publica, junto con las respectivas ponencias venezolanas, una más en cada uno de los temas abordados.

No puede discutirse que a estas alturas, después de nueve Congresos Mundiales realizados en el curso de más de veinte años, las Instituciones Fiscalizadoras Superiores estaban en condiciones de precisar y definir cuáles son los principios básicos que deben determinar la existencia y acción de los organismos superiores de control.

Los principios relativos a la independencia de los órganos de control externo; universalidad del control, en el sentido de extensión de sus competencias a todos los órganos, entidades y aún particulares, que administran o manejan fondos o bienes del patrimonio público; finalidad del control, en cuanto por él se persigue no sólo subordinar a la Administración, particularmente a la administración financiera, al supremo principio de la legalidad,

sino también procura proyectar su acción a la generalidad de una gestión, en sus multifacéticos aspectos de eficiencia, eficacia, resultados y metas; y sanción del control, es decir, poderes represivos de que debe dotarse a los Organismos Superiores de Control para que su misión pueda ser eficaz, útil y ejemplarizadora, quedaron perfectamente perfilados y definidos.

Para la Contraloría General de la República de Venezuela es satisfactorio dejar constancia de que todos estos principios, en sus lineamientos fundamentales, han sido reconocidos por las normativas que regulan y rigen su funcionamiento.

El tema tratado en la Segunda Comisión, sobre el Control de los Organismos Descentralizados de la Administración Pública, ya había sido objeto de preocupación y estudio por parte de los Organismos Fiscalizadores Superiores Latinoamericanos. Justamente en el IV Congreso Latinoamericano de Instituciones Fiscalizadoras, celebrado también en Lima en Noviembre de 1975, dicha materia fue motivo de detenido estudio, y se adoptaron importantes recomendaciones que en esta ocasión han venido a reafirmarse.

Ello es natural, la descentralización funcional, en cuanto significa la creación de entidades administrativas dotadas de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión para cumplir sus cometidos, refleja la materialización de sistemas que obedecen a una tendencia bien marcada en Latinoamérica, y en general en los países del Tercer Mundo, que han querido, por este medio, acudir de manera más eficaz y directa a la satisfacción de tantos problemas vitales que interesan a sus pueblos.

Pero precisamente como consecuencia de aquella autonomía de gestión, resultaba no sólo útil sino indispensable, discutir y precisar los diversos aspectos en que tal modalidad de administración requería la implantación de métodos, esquemas y técnicas de control, acordes con las particularidades especiales de aquéllas autonomías administrativas. De allí la importancia de que esta cuestión hubiese sido debatida y de la proyección de las recomendaciones adoptadas.

Tanta, o mayor trascendencia si se quiere, reviste el tema tratado por la Comisión No. 3 relativo a la participación de los Organismos de Control Externo en los planes, programas y ejecución de la Reforma Administrativa en cada país. Hoy en día ya no puede discutirse que vivimos la era de la planificación, y que las Administraciones Públicas, como medios para obtener con eficacia los fines perseguidos por los Estados, deben necesariamente perfeccionarse gradual y permanentemente para que aquellas finalidades puedan realmente ser logradas. Esta cuestión

adquiere sin duda mayor relevancia, por razones obvias, en los llamados países en desarrollo.

Pues bien, resulta innegable la jerarquía que tiene la participación de los Organismos Superiores de Control Externo en la Reforma Administrativa de cada país. Su experiencia, recogida a través de largos años, sobre la marcha administrativa de los respectivos países, y su visión objetiva, serena, imparcial y apolítica sobre el desenvolvimiento de la Administración y de los cuadros humanos que la integran, permite considerarlos como un observador imprescindible, capaz de sugerir criterios y aconsejar sobre todos los aspectos de esa Administración que ameritan una preocupación fundamental de los órganos rectores, llamados a adoptar decisiones en cada Estado. Es por eso que las conclusiones y recomendaciones aprobadas en relación con este tema, alcanzan también singular importancia.

Finalmente, el tema 4 sobre control de la sanidad pública y protección del medio ambiente, posibilitó un intercambio de opiniones sobre cuestiones que hoy en día adquieren un interés primario, por su proyección directa hacia la satisfacción de necesidades vitales para nuestros pueblos, y que se transforman por eso en preocupaciones fundamentales para las Entidades Superiores de Control.

Estos fueron los tópicos esenciales que se abordaron en este Noveno Congreso Mundial de Instituciones Fiscalizadoras Superiores, en el que la Contraloría General de Venezuela se hizo representar por su máxima autoridad, el Contralor General de la República Dr. José Andrés Octavio, por el Director General Técnico Dr. Jesús David Garmendia y por el Director General de Control de la Administración Descentralizada Dr. Miguel Briceño Dunn.

Revista de Control Fiscal no podría terminar estas palabras editoriales, sin destacar una vez más la extraordinaria y afectuosa acogida que dispensaran a las distintas delegaciones huéspedes, no sólo los miembros del Organismo anfitrión, sino las autoridades de la hermana República del Perú que, a través de las múltiples manifestaciones con que agasajaron a sus visitantes, hicieron gala de un bien definido sentido integracionista.

Y, finalmente, al dedicar este número a realzar el Noveno Congreso Mundial de Entidades Fiscalizadoras Superiores, exhibe su línea invariable de estímulo y promoción hacia estas actividades internacionales que en tanto contribuyen al perfeccionamiento y superación de los Organismos Superiores de Control Externo.

IX

INCOSAI

DELEGADOS PARTICIPANTES

AMERICA

ANTILLAS NEERLANDEASAS

VAN LOON, Hohan
Secretario Tribunal de Cuentas

ARGENTINA

DEDEU Wifredo
Vocal del Tribunal de Cuentas

BOLIVIA

BENITEZ RIVAS, Alfredo
Subcontralor

BAPTISTA L. Corsino

RAMIREZ V. Lorenzo

BRASIL

MONDIN, Guido Fernando
Ministro del Tribunal de Cuentas

ESTELITA CAMPOS, wagner

PINHEIRO, Ewald Sizenando

CANADA

CHATELAIN, Rhea
Deputy Auditor General

Rowe, Edward

COLOMBIA

MARTINEZ ZULETA, Aníbal
Contralor General de la República

PLATA MARTINEZ, Jesús

RODRIGUEZ R. Luis A.

VERGARA FIGUEREDO, Edgar

COSTA RICA

CHINCHILLA, Rafael Angel
Contralor General de la República

RODRIGUEZ, Hermann

CHILE

ITURRIAGA RUIZ. Oswaldo

Sub Contralor General
FELIU SEGOVIA, Olga
PANTOJA BAUZA, Rolando
REYES RIVEROS, Jorge
SOLAR, Miguel

ECUADOR

HIDALGO LOPEZ, Luis
Contralor General de la Nación
ANDRADE Jorge
ARIAS, Miguel
DAVALOS, Nelson
DAVILA, Guillermo
DURAN E., Remigio
GUERRA, Sylvia
GRIJALVA, Marco
JACOME PAREDES, Jorge
PORRAS, Carlos
SANCHEZ, Jaime
VALLEJO, Gonzalo

ESTADOS UNIDOS DE NOR- TE AMERICA

STAATS, Elmer
Comptroller General of the
United States
MORSE, Ellsworth H.
HERNANDEZ, Daniel

GUATEMALA

SAJCHE SOSA, Leopoldo
Contralor General de Cuentas
BORJA V., Douglas
CALDERON, Sergio
PADILLA ZELADA, Salvador

MEXICO

GARDUÑO PEREZ, Javier
Director General de Vigilancia
de Fondos y Valores de la
Sub-Secretaría de Inspección
Fiscal

AREVALO PEREZ, Luis
RODRIGUEZ, Manuel

NICARAGUA

CASCO WASSMER, Eduardo
Presidente del tribunal de
Cuentas

PANAMA

CASTILLO DAMIAN
Contralor General de la Repú-
blica

NORIEGA, Enrique

ZAMBRANO Julio

PERU

MONTOYA MONTOYA, Luis
Contralor General de la Repú-
blica

GUZMAN RODRIGUEZ, Jorge

DELGADO VEGA, Roberto

AGUILAR ALVARES, José

AVALOS RAMIRES, Alfredo

CASTRO BURGA, Víctor

CATACORA MIRAVAL, Fer-
nando

DIAZ ENCINAS, Jesús

PEÑARANDA PORTUGAL,
Percy

PORTILLA DEL BUSTO,
Miguel

POZO VEGA, Luis

SALCEDO GUZMAN, Pedro

TORRES RODRIGUEZ, Mario

UBILLUS MARTINO, Mario

UGARTE HURTADO, Raúl
VARGAS SALAS, Cosme

PARAGUAY

ACOSTA BIENVENIDO
Contralor Financiero de la
Nación

REPUBLICA DOMINICANA

SOTO, Nilo H.
Ministro Consejero
Embajada en Lima

SURINAM

BERGEN, Huerta M.C.
Voorzitter van de Rekenkamer
van Surinam

WALDIJK P.C.J.

TRINIDAD Y TOBAGO

GREGOIRE, Errol W.
Auditor General

URUGUAY

HAM, Esther Muñoz de
Directora del Departamento
Jurídico Tribunal de Cuentas

FERNANDEZ ARIAS DE CA-
SAL, María del Carmen

VENEZUELA

OCTAVIO, José Andres
Contralor General

BRICEÑO, Miguel

GARMENDIA Jesús David

AFRICA

ALGERIA

BOUCHOUATA, Kassem
Director de la Inspeccion Ge-
neral de Finanzas

Annabi, Mohamed Arezki

ALTO VOLTA, REPUBLICA DEL

BOUGMA, Jacques
Conseiller des Affaires Econo-
miques

BOTSWANA

LETSIDIDI, Edwin P. S.
Auditor General

CAMERUN, REPUBLICA FE- DERAL DE

ONANA AWANA, Charles
Inspection Générale de l'Etat

NJI, Solomon

NJANG AGBORAW, Henry

COSTA DE MARFIL, REPU- BLICA DE

EHOUE, Tadjó Joseph
Conseiller a la Cour Suprême
Chambre des Comptes de la
Cour Suprême

CHAD, REPUBLICA DE

DELWA-KASSIRE, Coumakoye
Controleur General des Finan-
ces

DJIME, N'Deidoum

EGIPTO, REPUBLICA ARA- BE DE

HELMY IBRAHIM, Samir
Deputy President Central Au-
diting

HASSAN, M. Adel A.

ETIOPIA

WOLDEGABRIEL, Taddesse
Auditor General

TAMIRAT, Bekele

CAMBIA, REPUBLICA DE

KAH, Mustepha Alieu B.
Auditor General

GHANA, REPUBLICA DE

OSEI, Ahenkora
Auditor General

CUDJOE, Louis R.

OKUNOR, E.S.

SAFFO, E. Gyedu

KENYA

NJOROGE, D
Comptroller and Auditor General

KOMORA, P. N.

MUNGAI, A. W.

OKOTH, A. J.

LESOTHO

TARR D. H.
Auditor General

MOLAPO, P.

LIBERIA, REPUBLICA DE

TOLBERT A., Wilmot
Deputy Auditor General

LIBYA, REPUBLICA POPULAR SOCIALISTA ARABEDE

MAGARIAF, Mohammed Yusef

Auditor General

EL-HOUDERI, Hamed aracil

NAAM, Abdalla Yousef

SHOMAKHY, Abdulwahed
Ahmed

MARRUEGOS

ZIDOUH, Mustapha

BOU'BRAHIMI, Mohamed

EL BAZ, Bennassar

EL FADILI, Abdeljlil

NIGER, REPUBLICA DE

ADIOUMA, Mohamadou
Inspecteur d'Etat

NIGERIA, REPUBLICA FEDERAL DE

AHMED, Y. B.
Auditor General of the Federation

ADEBISI, O.

IBIYEMI, J. A.

SENEGAL, REPUBLICA DE

ONAMABE, Diack
Magistrat a la Cour Supreme

SIERRA LEONA, REPUBLICA DE

MAMMAH, Clifford Albert
Auditor General

SUD AFRICA, REPUBLICA DE

BARRIE, Francis G.
Controller and Auditor General

SUDAN, REPUBLICA DEMOCRATICA DEL

ALLAM, Ibrahim Hassan
Auditor General

SID AHMED, Osman El-Tom

SWAZILANDIA

O'CONNOR, Mike
Auditor General

TANZANIA

ABOUD, Muhammed
Controller and Auditor General

APINA, F. R.

SENKORO, H. K.

TOGO, REPUBLICA

AGUEY, K.

L'Inspecteur Generale D'Etat

GOUWANOU, Adicho

MEBOR, Vimegnon

TUNEZ

GUETARI, Mahmoud

Premier Président de la Cour
des Comptes

JOUDI, Nowredine

MAGHAEITH, M'hamed

UGANDA, REPUBLICA DE

TOPACHO, J. A

Office of the Auditor General

ZAMBIA

NUNDWE, Stubbs Dulu

Auditor General

ASIA

ARABIA SAUDITA

Mohamad Al-Sharif
Director General Inspection
Dept.

Mohamad Al-Caith

Iqbal Shahid

BANGLADESH, REPUBLICA
POPULAR DE

Osman Ghani Khan

Comptroller and Auditor General
of Bangladesh

REPUBLICA DE COREA

Byung Kil Uhm

Member of the Council Board
of Audit

San Chul Kim

Lee Young Lee

EMIRATOS ARABES UNIDOS

Shabih Mohammad El-Mar-
zouki

Director in the State Audit
Institution

Khalufa El-Agroubi

Soleman Said

FILIPINAS

Francisco S. Tantuico
Chairman of the Commission
on Audit

Bartolomé Fernández

Ma. Athena Flores

Rosalina M. Hebreo

Lolita S. Marchadesch

Nazario Anis A.

James Ong.

Macario Sevilla

INDIA

P.S. Hariharan
Director of Audit

INDONESIA

R. Soedradjat
Vice-President of the Supreme
Audit Board

Santoso Brotodihardjo

Mr. Israwan

Soemardjo Tjitrosidojo I.

Agusni Sastradiredja

IRAN

A. Nour
President of the Court of
Accounts

Mohammad Gholi Davari
Mohammad Ali Kashanchi

ISRAEL

Itzhak E. Nebenzahl
State Comptroller of Israel

Benjamin Geist

Josef Shalev

JAPON

Saburo Sato
President of the Board of
Audit

Chiyoda-Ku
Tokyo 100 — Japan

Toyohijo Ida

Keiko Nosaka

Kazuya Ogawa

KUWAIT

Salem Gasem Al-Mudhaf
President of the Audit Bureau

Yousef Salem Al-Othaman

Mohammed M. Sanarah

MALASIA

K. Kulasingam
Auditor General

NEPAL

Sardar Bhim Bahadur Pande
Auditor General

SRI LANKA

P M. W. Wijayasuriya
Auditor General of Sri Lanka

TAILANDIA

Vishien Wongbiasaj
General Council Secretary
Nontaphon Nimsomboon

YEMEN, Rep. Pop. Democra-
tica del

Mohammed Abdo Ali
Director National Budget Audit
Department

Nasser Abdulla Mehdi

EUROPA

Alemania, República Federal

SCHAFFER, Hans
Präsident des Bundesrechnun-
gahofes

SELBACH, Josef

AUSTRIA

KANDUTSCH, Jörg
Präsident des Rechnungshöfes

WEBER, Hubert

BELGICA

VREBOS, Hendrik
Premier Président de la Cour
des Comptes

DEFOY, Albert

ERAUW, Fernand

CHECOSLOVAQUIA

NOVAK, Jaroslav
Primer Secretario
Embajada en Lima

CHIPRE

ANDREOU, George
Auditor General of the Repu-
blic

DINAMARCA

BREDSORFF, Jorgen
Auditor General Ist. Audit
Department

ESPAÑA

FERNANDEZ — VICTORIO
Y CAMPS, Servando
Presidente del Tribunal de
Cuentas del Reino

LOPEZ-CANCIO, Jesús

MUÑOZ ALVAREZ, Ramón

FINLANDIA

NISKANEN, Esko
General Director
Valtiontalouden Tarkastuvira-
to

KLEMOLA, Paavo

VELTHEIM, Risto

FRANCIA

ARNAUD, Desire
Premier Président de la Cour
des Comptes

ALBAFOUILLE, Francois

HOLANDA

HANSEN, Albert
Chamber of Audit

HUNGRIA

SZAKALI, Jozsef
Präsident der Zentralkommis-
sion für
Volkskontrolle

KENYER, István

ZSINGOR, László

INGLATERRA

HENLEY, Sir Douglas KCB,
CVO
Comptroller and Auditor Ge-
neral.

DEWAR, David

IRLANDA

Mc. DONNELL, Patrick L.
Secretary and Director of Au-
dit

ITALIA

CAMPBELL, Eugenio
Presidente della Corte dei Con-
ti

CAPPIELLO, Raffaele

CLEMENTE, Giorgio

SERNIA, Francesco

LUXEMBURGO

GOERENS, Francois
Président de la Chambre des
Comptes

MONACO

CARAVEL, Louis
Contrôleur Général

NORUEGA

BREIE, Lars
General Auditor

NORDTORP, Erling

TREIDER, Bjorn

POLONIA

MOCZAR, Mieczyslaw
Präsident der Obersten Kon-
trollkammer
der Volksrepublik

RADLINSKI, Antoni

RAZADZINSKI, Zenon

PORTUGAL

PINHEIRO FARINHA, Joao
De Deus
Presidente do Tribunal de Con-
tas

DE ALMEIDA, Luis

SANTA SEDE

NORIEGA CALMET, José

SUECIA

BERGGREN, G. Rune
Auditor General

BERGSTRAND, Jan

LEWIN, Ulf

WAHLGREN, Iwan

SUIZA

LEHMANN, Eduard
Direktor der Eidgenössischen
Finanzkontrolle

CLAVEL, Jean Daniel

TURQUIA

ILTER, Vasfi
Acting President of the Turkish
Courth
of Accounts

ERENKAULI, Sermet

OKTAY, Tuncay

UNION DE REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETICAS

OLSHANY, Anatoly I.

USTINOV, Anatoly A.

YUGOSLAVIA

DRECUN, Milivoje
Director General of Social
Accounting Serv.
of Montenegro

BAKOVIC, Jerko

DJURISIC, Mira

KOCKAR, Zarko

SIMIC, Marija

OCEANIA

AUSTRALIA

STEELE CRAIK, Duncan Robert
Auditor General of the Commonwealth
of Australia

FIELDING, J.D.

FIJI

BHEM, Tamesar
Auditor General of Fiji

NUEVA ZELANDIA

SHAILES, B.A., Alfred Charles
Comptroller and Auditor General

PAPUA — NUEVA GUINEA

LOUGHRY, John F.
Auditor General

SAMOA OCCIDENTAL

VAI, Faraimo
Deputy Controller and Chief
Auditor

ORGANISMOS INTERNACIONALES

BANCO MUNDIAL

WEINER, Mervyn

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

DOMINGUEZ, Roberto

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

LOWE, J. William

ILACIF

WESBERRY, James P.

ORGANIZACION DE LOS
ESTADOS AMERICANOS
(OEA)

MIORI, Juan Alberto

ORGANIZATION OF AFRI-
CAN UNITY (OAU)

KHOGALI, K.M

UNITED NATIONS

AXELROD, Donald

BHOURASKAR, D.M.

SALAZAR, Paredes Fernando

DISCURSOS EN LA SESION INAUGURAL



El Presidente de la República del Perú, Gral. Francisco Morales Bermúdez. Inaugura el IX INCOSAI, celebrado en la ciudad de Lima.

Del Presidente del Perú Francisco Morales Bermúdez

*Señores Miembros de la Junta Revolucionaria,
Señores Presidentes de los Poderes Públicos,
Señor Presidente de la Organización Internacional de Entidades
Fiscalizadoras Superiores,
Señores Ministros de Estado,
Señores Jefes de Misiones Diplomáticas,
Señores Delegados,
Señoras y Señores:*

En nombre del pueblo y del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada del Perú, nos es sumamente grato dirigirnos a tan ilustres integrantes de las delegaciones participantes en el

IX Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores para expresarles nuestro cordial y fraterno saludo de bienvenida a tierra peruana. Para nosotros, es un alto honor que Lima haya sido considerada como sede de este importante certamen. El Perú, que ha participado en las reuniones anteriores, considera que esta cita internacional es la más clara expresión de la voluntad concertada de los gobiernos cuyos representantes hoy nos visitan. Respecto a la necesidad de integrar solidariamente sus esfuerzos frente a la tarea común de diseñar los mecanismos adecuados para el control y fiscalización. En tal sentido, la institucionalización de un órgano permanente para el intercambio de experiencias y la elaboración de instrumentos comunes, define con absoluta nitidez, el nuevo sentido de las relaciones internacionales y traduce la vocación para complementar esfuerzos frente a un área problemática que exige la más alta tecnificación.

El país que hoy los acoge fraternalmente, está viviendo una de las etapas más trascendentes de su historia republicana, signada por el deseo de sus pobladores, de consolidar un proyecto nacional verdaderamente transformador a la luz de los principios de una auténtica democracia, dentro de un marco conceptual que se basa en el estudio de nuestra intransferible realidad y en la definición de una alternativa ideológica. Hemos venido elaborando una teoría, que se fundamenta en el humanismo y reconoce la necesidad de una práctica participacionista del pueblo en todos los órdenes de la vida social.

La concreción de este modelo, ha demandado, como es lógico suponer, una redefinición acerca del papel que le corresponde al Estado como factor básico del consenso social y de la identidad nacional. De ahí, que, frente a las tareas que el futuro nos demanda como un reto, es indudable que a la administración pública le toca cumplir una responsabilidad de singular significación.

En nuestro modelo, el Estado es concebido como el agente dinámico, realizador y profundamente comprometido, de la conducción del proceso de desarrollo socio económico, razón por la que se hace indispensable la articulación de los adecuados mecanismos de control para el perfeccionamiento creciente de las tareas básicas de la administración en orden a que ésta alcance mayores niveles de eficiencia para convertirse así en el canal adecuado de las aspiraciones y las demandas de todos los peruanos. Esto supone, indudablemente, la óptima utilización de los recursos, la superación de los lastres burocráticos, una toma de conciencia acerca de su responsabilidad, y una mayor dignificación de la función pública expresada en el trabajo creador y positivo de servidores cada vez más capacitados y con honestidad acrisolada.

Dentro de este marco postulamos una concepción del control que trasciende la función estrictamente fiscalizadora para convertirse en el factor eminentemente cohesionador de una actividad pública impregnada de una mística de servicio a la colectividad, de honradez y moralidad, y de permanente compromiso con el futuro del país. Creemos que así, bajo esta perspectiva, la actividad de control asume su verdadero contenido y se erige en un factor verdaderamente coadyuvante para una efectiva acción de Gobierno. En concordancia con las exigencias que surgen de esta concepción y, frente a las tareas de la reforma de la administración pública que se ha impuesto el Gobierno Revolucionario del Perú, se le asignó la mayor prioridad a la articulación de un mecanismo operante y dinámico de control, y en tal sentido, ha creado el Sistema Nacional de Control como eje de esta actividad. Los logros que viene alcanzando el Sistema, tanto en la ampliación de su cobertura como en el perfeccionamiento de sus métodos de trabajo, se vienen alcanzando en gran medida gracias al amplio espíritu de cooperación que anima a foros como el que hoy nos congrega. A través de ellos, y a la luz de compartidas preocupaciones por la superación, cada día nos enriquecemos por la experiencia, y vamos perfeccionando así un instrumento que surge como imprescindible en toda búsqueda de un desarrollo planificado. El Perú ha seguido, con particular interés, los certámenes que a nivel mundial ha venido desarrollando la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, máximo organismo representativo de las contralorías y tribunales de cuentas del mundo, cuyas conclusiones y recomendaciones constituyen valiosos aportes en la proyección de la actividad contralora, por lo que resulta pues justificada la expectativa que ha suscitado vuestra participación en este IX Congreso en el que se debatirán temas de singular trascendencia, vinculados a realidades que comprometen, seguramente, el más vivo interés de los gobiernos, y particularmente del nuestro, que no ha escatimado esfuerzos para tener el privilegio de organizar este magno certamen con sencillez, pero con afecto profundo. El Perú, recientemente ha promulgado como documento básico para la conducción política, en el mediano plazo, el Plan de Gobierno Tupac Amaru. En él, tiene un planteamiento especial la actividad de control. En tal sentido, ha sido materia de exhaustivo estudio por parte de la Comisión de Reforma Judicial y la Contraloría General de la República un proyecto de ley que incorpora las actividades que desarrolla el Poder Judicial dentro del Sistema Nacional de Control. Este original planteamiento, que habrá de concretarse en breve en norma legal expresa, confiamos en que pueda ser entregado a los señores delegados a este magno certamen para su conocimiento y estudio. Abrigamos absoluta confianza en que los trabajos y conclusiones a que se arribe en este evento habrán de ser muy valiosos para la definición de los mecanismos y procedimientos que nos servirán para el logro de las metas propuestas.

Señores Representantes, el Pueblo y el Gobierno Revolucionario del Perú se sienten honrados con vuestra presencia y las expresan por nuestro intermedio su viva complacencia por realizar el nivel de esta reunión cuyo éxito se encuentra desde ya asegurado por el prestigio, competencia y calidad de los participantes. Declaro inaugurado el IX Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Muchas gracias.

—Se da por terminado el acto inaugural del IX INCOSAI.—



El Contralor del Perú, Luis Montoya Montoya, cuando pronunciaba sus palabras en la inauguración del Congreso de INCOSAI.

De Luis Montoya Montoya

Señor Presidente de la República
Señores Miembros de la Junta Revolucionaria
Señores Presidentes de los Poderes Públicos
Señores Ministros de Estado
Señor Presidente del Comando Conjunto de la Fuerza Armada
Señores Jefes de Misiones Diplomáticas
Señores Delegados
Señores Observadores
Señoras y Señores:

Deseo expresar, en primer término, nuestro profundo agradecimiento al señor Presidente de la República, por honrarnos con su presencia para inaugurar el Noveno Congreso Internacional

de Entidades Fiscalizadoras Superiores, que reúne a delegaciones de 94 países, así como a observadores de importantes organismos internacionales.

Manifiesto también, nuestro agradecimiento a los señores Jefes de Misiones Diplomáticas acreditadas en nuestro país, así como a las altas autoridades peruanas, (y eclesiásticas) por haberse dignado acompañarnos en esta importante ceremonia.

A los señores Delegados de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y a los señores observadores de Organismos Internacionales, les expreso el fraterno y caluroso saludo de la Contraloría General del Perú, la que desea brindarles el ambiente y marco apropiados, aún cuando muy austeros, para una labor fructífera y una estadía feliz.

En el Perú, se ha mantenido la tradicional vocación del Estado por el ejercicio de una sana y vigorosa acción de control, la misma que como trascendental herencia nos legaron nuestros antepasados del Imperio Incaico, que tuvo precisamente en la celosa cautela de sus recursos públicos, uno de las más importantes pilares de su grandeza.

Recogiendo pues un bagaje muy antiguo, enraizado en nuestro devenir histórico, es que se fueron configurando diferentes modelos del control en el Perú. Mencionaré solamente el Tribunal de Cuentas con diversas organizaciones, durante la Colonia y durante la República, hasta el año 1929; la Contraloría General a partir de entonces, con rango constitucional desde 1933. Pero el control en su última etapa, comprendida dentro del proceso de transformaciones estructurales efectuadas por el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, tiene como uno de sus hitos más importantes la creación, durante el año 1971, del Sistema Nacional que da organicidad y jerarquiza en diferentes niveles la función contralora.

Mediante el establecimiento de este Sistema en nuestro país, se define y regula el concepto, ámbito, organización y procesos de control de la actividad pública nacional, precisándole que el control comprende las acciones para cautelar previamente y verificar posteriormente la correcta utilización de los recursos humanos, materiales y financieros, así como la obtención de los resultados de la gestión por parte de las entidades que integran el Sector Público Nacional y la utilización de fondos públicos, por parte de otras entidades, cualquiera que fuera su naturaleza jurídica.

Con ello, se ha logrado implantar un Sistema moderno, confiable y técnico, a efecto de ejercer un control integral, esencialmente orientador, con una Contraloría autónoma orgánica y

funcionalmente, cuyo ámbito cubre todo el campo de la actividad de la Administración Pública. Concepción recogida de los objetivos del Gobierno Revolucionario Peruano, cuales son, contar con una Administración Pública capaz de responder adecuadamente al proceso de cambios que vive el país, como instrumento eficaz que viabilice la consecución de los altos fines del Estado en el contexto de la nueva sociedad peruana.

Lo acotado respecto a nuestra Contraloría y a nuestro Sistema de Control, me obliga también, a puntualizar que en ningún modo creemos contar ya, con un Organismo Superior y un Sistema Contralor perfectamente desarrollados; por el contrario somos plenamente conscientes de que nos falta mucho por perfeccionar y como todo organismo viviente, deben tener gran dinamismo, y realizar continuado esfuerzo para paulatinamente ir perfeccionándose. Una de estas formas de dinamizar y materializar esfuerzos tendientes a la superación, la constituyen los Congresos Mundiales, que como el presente, nos permiten intercambio de ideas y experiencias, directas y actualizadas, y donde unos y otros nos ayudamos mutuamente para que las acciones de control que competen a las Entidades Fiscalizadoras Superiores, sean cada vez más eficientes y sirvan de mejor manera a nuestras respectivas Administraciones Públicas y por ende a nuestros países.

Por lo manifestado anteriormente, la Contraloría General del Perú ha reconocido en todo momento, la trascendencia de los Congresos Mundiales, que en número de ocho, ya han realizado las Entidades Fiscalizadoras Superiores; y de cada uno de ellos hemos obtenido, en una u otra forma, valiosas experiencias; asimismo, hemos encontrado, con oportunidad de dichas reuniones, ocasión propicia para el trato personal con distinguidos miembros del Control, que nos ha permitido recoger importantes enfoques respecto a la actividad contralora.

Con fundada esperanza confiamos que este Noveno Congreso también nos sirva para que a través del diálogo fraterno obtengamos todos, beneficiosos frutos. Esta fundada esperanza ha constituido acicate y aliciente para la Contraloría General del Perú, a fin de tratar de cumplir de la mejor manera posible, la alta y honrosa responsabilidad que se le asignara durante el Octavo Congreso Mundial realizado en Madrid en el año 1974 y del cual estoy seguro, todos los asistentes a la mencionada reunión, han de guardar especiales remembranzas.

Brevemente quiero expresar que consideramos muy importantes los Cuatro Temas en que se centrará nuestro diálogo, orientado a obtener conclusiones y recomendaciones provechosas. Dichos Temas son:

DECLARACION DE LOS PRINCIPIOS BASICOS DEL CONTROL FINANCIERO,

CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA,

ROL Y NECESIDADES DE LOS ORGANISMOS SUPERIORES DE CONTROL EN LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA,

CONTROL DE LA SANIDAD PUBLICA Y PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE.

Como podemos apreciar, por su solo nombre, estos Temas se nos presentan como materia apasionante para nuestras deliberaciones.

Existe pues justificada expectativa de parte de nuestros Gobiernos, en torno a las conclusiones y recomendaciones a que arribemos y la Contraloría Peruana es optimista en este sentido, basándose en la calidad, así como el número de Delegaciones que nos honran con su presencia.

Señor Presidente de la República, quiero agradecer en su persona, al Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada del Perú, por el amplio apoyo brindado para la mejor realización de este Congreso Mundial.

Señores miembros de las Delegaciones visitantes, Señores Observadores de Organismos Internacionales, la Contraloría General del Perú, reitera a ustedes y hace extensivo a sus dignas esposas, nuestro afectuoso saludo, deseando sinceramente que su estadía entre nosotros sea agradable, provechosa y objeto de muy gratos recuerdos.

De Servando Fernández -
Victorio y Camps

*Sr Presidente de la República del Peru,
Senores Delegados.*

Entre las muchas investiduras que la vida en un transcurso ya largo ha puesto sobre mis hombros, más por razón de edad que por la de merecimientos, que los míos son muy escasos, por no decir nulos, ninguna me ha impresionado tanto, ninguna me ha emocionado más, que ésta con que me han honrado mis colegas de la INTOSAI para interpretar sus sentimientos de gratitud hacia vuestra Excelencia que se ha dignado honrar este solemne acto

de apertura del 9º Congreso Internacional de Entidades Superiores con su presencia. Y esta gratitud, quisiera yo, con vuestro permiso, extenderla a la noble nación del Perú que nos ofrece, nada más y nada menos que para celebrar este Consejo, su solar patrio, su solar sagrado nacional. Y quiero también unas palabras de felicitación y de aliento, que ya se que no lo necesita, el Contralor General de la República que ha tenido el peso de organizar este acto que, por lo que vamos viendo ya, y vamos palpando, va a ser un éxito seguro.



Servando Fernandez Victorio, Presidente de la Corte de Cuentas de España, pronuncia su discurso en la sesión inaugural del IX Incosai.

Y nunca como hoy quisiera yo poder hablar con los lazos de la poesía y con los lazos de una brillante oratoria. Pero mis labios torpes se niegan a ello y por eso a mi no me queda más que pedirlos perdón, y pedirlos disculpa, y poner de manifiesto que la falta de riqueza en la expresión no supone menos profundidad en los sentimientos de mi corazón.

Yo sé de la importancia de estos Congresos donde se reúnen personas de diferentes países, de la misma profesión, para cambiar ideas, para intercambiar conceptos, y para intercambiar también trabajos profesionales. Pero sobre mi hay un pensamiento todavía mejor que esta labor material, científica de un Congreso: es la labor espiritual, porque en ella nos reunimos hombres de diferentes países, nos comprendemos, nos amamos y contribuimos de esta manera a la causa de la paz que todos anhelamos.

Yo no quisiera molestar vuestra ilustrada atención, y la ilustrada atención del auditorio poniendo de manifiesto algo tan árido como es la labor de una Entidad Fiscalizadora Superior. Pero algo tan importante necesita matizarse porque tiene su origen augusto en una máxima jurídica y en una máxima de derecho: "Todo lo que está jurídicamente regulado, está también jurídicamente limitado". Por tanto, la idea del límite, es esencial en derecho y la idea del límite jurídico por excelencia, y legal por excelencia, es la que sirve de base a nuestro control, que no es otra cosa que una fiscalización llevada a cabo por persona distinta e independiente totalmente de la que actuó originariamente.

Lord Acton formuló un célebre epigrama que dice que todo poder tiende a corromperse y el poder absoluto tiende a corromperse también absolutamente. Por eso, nosotros, junto a la fuerza del poder, sea cualquiera ésta, tenemos la de la moderación, tenemos la de la fiscalización, porque nuestro papel es importante frente al pueblo a quien decimos que el dinero, su aportación al tesoro nacional en forma de contribuciones e impuestos, que muchas veces representan un evidente sacrificio, ha sido bien administrado, ha sido bien llevado por el Gobierno y la Administración. Y si así no fuera lo pondríamos de manifiesto para su sanción en el caso oportuno.

Pero también prestamos una labor, como no, a la administración pública que cuando ha procedido honradamente tenemos también que manifestarlo así, y esto a modo de servir de estímulo a los funcionarios encargados del manejo de estos caudales.

He dicho que no quiero molestar inutilmente vuestra atención, ni entrar fuertemente en el concepto del control porque lo juzgo inoportuno en estos momentos. Nosotros nos basamos en un doble concepto, la justicia y la rectitud como verdades absolutas, como la interior satisfacción que dice la Ordenanza Militar Española del Rey Carlos III, la interior satisfacción del deber cumplido con nuestra actuación, y, como dice el tratadista francés Diverchet, evitemos dilapidaciones, evitemos malversaciones, evitemos negligencias.

Y no quisiera, Sr. Presidente de la República, terminar, porque entonces sería traidor a mis propios sentimientos, sin manifestar algo que sale de mi corazón de español: no tengo más remedio que decirlo ante el auditorio. Para un español venir a América supone una emoción, supone tener aquella inquietud y aquella zozobra triunfante de la ruta de los descubridores. Esto a ningún país del mundo le es dado sentir, porque nadie tiene la efemérides romántica del descubrimiento que tenemos nosotros. Por eso, cuando un español viene a América, viaja, pero siente dentro de sí el diablillo del descubrimiento. Cuando un americano va a

España no puede sentir lo mismo porque allí va al viejo solar, va a su vieja patria, donde la Madre España le está esperando con los brazos abiertos, con la misma ilusión y el mismo cariño que la madre espera a sus hijos.

Quisiera también decir que esto tiene un motivo fundado. Nuestra Castilla y la vuestra también Sr. Presidente, derramó su sangre, aunque pobres nosotros fabulosos de riqueza en este sentido, sangre que sirvió para entrar y descubrir continentes hasta entonces ignotos, para abrir mundos nuevos y para bautizar cordilleras, ríos y mares en el nombre de Dios y de aquella reina que en su lecho de muerte de Medina del Campo, encomienda a sus vasallos con maternal solicitud, el cuidado de sus hijos de América, de 80 millones de seres de su misma estirpe que nacían en su corazón agonizante cuando moría una tarde del mes de noviembre del año 1504.

Y más circunscrito todavía mi sentimiento, y voy a terminar, no alarmarse por la largura, quisiera en el Perú hablaros de aquel glorioso capitán Francisco Pizarro, que trazando, en la isla desierta de los Gallos, ante sus famélicos soldados, una raya, les dijo que si la atravesaban iban al norte y volvían a su tierra, y si tomaban el camino del sur, tomaban el camino del descubrimiento del Perú esperanzador.

Yo os prometo, Sr. Presidente, que si Dios me hubiera concedido el honor de vivir en aquellos días, y el honor de formar en las compañías del capitán Pizarro, no habrían sido 13 los soldados que siguieron a Francisco Pizarro, hubieran sido 14 porque yo también lo hubiera seguido.

Mensaje de las Naciones Unidas

“Constituye para mí una gran satisfacción enviar mis mejores saludos a los participantes en el IX Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. La fiscalización constituye uno de los mejores instrumentos para garantizar la eficacia de los planes y programas de desarrollo económico y social. Es, precisamente, dentro de este contexto del desarrollo, donde muchos gobiernos perciben el relieve del control y la necesidad de su coordinación con los demás elementos que conforman la planificación del desarrollo. Las Naciones Unidas comparten el criterio de INTOSAI sobre la necesidad de alcanzar una integración del control, y están convencidas de que debemos apoyar a los países en vías de desarrollo, con el objeto de remodelar y reforzar sus sistemas de control y de gestión financiera. Nuestros esfuerzos en este sentido, comprenden investigaciones al más alto nivel, la elaboración de materiales de enseñanza y perfeccionamiento y la aportación de asistencia técnica cuando sea requerido por los gobiernos.

En estos aspectos, nos sentimos afortunados por haber tenido la colaboración activa de INTOSAI. Desde 1970 las Naciones Unidas han organizado 3 seminarios interregionales sobre la fiscalización en cooperación con INTOSAI, a los que han concurrido un gran número de funcionarios, tanto de países en vías de desarrollo, como de países desarrollados, lo que nos ha dado la posibilidad de identificar algunas de las necesidades más apremiantes de los países en vías de desarrollo. Las Naciones Unidas están estudiando en estos momentos la formulación de una nueva estrategia de desarrollo internacional para 1980 y los años siguientes. Tengo plena confianza en que el IX Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, logrará un gran éxito en la determinación de los objetivos prioritarios del control en la planificación de los sistemas para alcanzarlos. Las deliberaciones de este IX Congreso, constituirán sin duda, una inestimable aportación a nuestra propia labor. Me satisface que los estrechos lazos que nos han unido siempre con INTOSAI, a través de la activa dirección de su Secretario General, doctor Jörg Kandutsch, se hayan formalizado, mediante una decisión del Congreso Económico y Social, por el que se le otorga a la Organización el status consultivo. Confío plenamente que la fructífera cooperación con INTOSAI continuará en el futuro.

Con mis mejores deseos de un total éxito.

Kurt Waldheim

El Contralor Octavio Presidente de la Comisión No. 1



El Dr. José Andrés Octavio, Contralor General de la República de Venezuela, fue designado por unanimidad, Presidente de la Comisión No. 1, cuyo trabajo fundamental se concretó al estudio del Tema sobre Declaración del Principio Básico del Control. En la grafica, aparece el Dr. Jose Andrés Octavio presidiendo dicha Comisión.

IX INCOSAI

LIMA - PERU Octubre 1977

TEMA I

DECLARACION DE LOS
PRINCIPIOS BASICOS
DEL CONTROL FINANCIERO

TEMA II

EL CONTROL DE LOS
ORGANISMOS DESCENTRA-
LIZADOS DE LA ADMINISTRA-
CION PUBLICA

TEMA III

ROL Y NECESIDADES
DEL CONTROL FINANCIERO
EN LA REFORMA DE LA
ADMINISTRACION

TEMA IV

FISCALIZACION DE LA
SANIDAD PUBLICA
Y DE LA PROTECCION
DEL MEDIO AMBIENTE

Gráficas del IX INCOSAI



La Directiva del IX Incosai, durante las deliberaciones.



Delegación de Venezuela ante el IX Incosai. Al centro el Dr. José Andrés Octavio, Contralor de Venezuela; a la derecha, se observa, a los Dres. Jesús David Carmendia y Briceño I).

TEMA I

Declaración Básica del Control Financiero.

Consideraciones generales.

Con motivo del estudio encomendado por el último Congreso de Madrid, la Secretaría General de INTOSAI, con la asesoría de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la República Federal de Alemania y de Italia, ha procedido a elaborar el Proyecto de Declaración Básica del Control Financiero.

Dicho Proyecto constituye el Tema No. 1 del presente Congreso, y corresponde a las diferentes Delegaciones expresar sus puntos de vista respecto de su contenido.

La Delegación de Venezuela, expresa en general su acuerdo con dicho proyecto, porque estima, en principio, que en él están contenidas de manera clara y diáfana las diferentes recomendaciones que se han venido aprobando en los diversos Congresos de Entidades Fiscalizadoras Superiores, y que hoy en día tienen plena vigencia como constitutivas de declaraciones básicas del control financiero.

Con todo, sin otro propósito que contribuir a completar y perfeccionar la Declaración que habrá de aprobarse, se permite formular las siguientes proposiciones complementarias que habrían de incorporarse en cada caso, al respectivo articulado del proyecto. Dichas proposiciones contemplan materias que, en mayor o menor medida, han venido siendo objeto hasta ahora de sucesivas recomendaciones adoptadas por los diversos Congresos celebrados por las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Junto con proponer en cada caso la respectiva enmienda adicional o complementaria, la Delegación Venezolana señala también, brevemente, su correspondiente fundamentación.

Proposiciones Complementarias. Sus Fundamentos.

1. Art. 3o. Declaración sobre Control Interno y Externo.

Proposición Complementaria al ordinal 2º. “Sin perjuicio de lo anterior. se recomienda procurar la adecuada dependencia técnica del Control Interno respecto de la Entidad Fiscalizadora Superior, materializada especialmente en la facultad de éste de impartir instrucciones a aquel en materia de control, y aún, en la posibilidad de designar y remover libremente al Director del Control Interno”.

Fundamentos: Esta proposición complementaria fluye, nítidamente, de la necesidad de que los órganos de control interno actúen con arreglo a principios técnicos bien definidos y puedan aprovecharse de la existencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Por lo demás ella se deduce de las recomendaciones adoptadas en el Octavo Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras en relación con el Tema III, especialmente de las signadas con los números 1º y 2º.

2. Art. 4o. Control formal y control de realizaciones.

Proposición Complementaria. “Se declara que uno y otro sistema de control pueden y deben ejercitarse paralelamente, sin perjuicio de la prioridad que debe determinar la Entidad Fiscalizadora Superior.

Fundamentos: En realidad el control financiero de legalidad y el control de la gestión no son inconciliables, sino que por el contrario se complementan uno con el otro. Y esto conviene destacarlo precisamente.

3. Art. 6o. Independencia de los miembros y funcionarios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Proposición Complementaria al ordinal 3º. “Para estos efectos se recomienda patrocinar que los funcionarios de control estén sujetos a normas estatutarias independientes y distintas de las que rigen para los funcionarios de los Organismos controlados.

Fundamentos: La función fiscalizadora es especialísima y diferente en muchos aspectos de la función controlada. Tanto los deberes y responsabilidades, las causales de extinción de la función, como los derechos del funcionario fiscalizador son distintas en muchos aspectos de los del funcionario fiscalizado y, por lo tanto, se justifica que quede sometido a un status especial.

Sólo así es posible asegurar altamente su independencia, y su estabilidad y carrera, al margen de todo tipo de influencias que no deben concurrir respecto de su función.

4. Art. 7o. Independencia Financiera de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Proposiciones Complementarias: a). Al ordinal 1º. “Se declara que el mejor sistema para asegurar la independencia financiera de la Entidad, es aquel que establece un porcentaje” del presupuesto nacional para la formación de su propio presupuesto y que será administrado libremente, sin que ello implique, necesariamente la utilización total de los recursos otorgados”.

b). Al ordinal 3º. “No obstante, al menos una vez al año, deberá informar al Parlamento sobre la inversión de su presupuesto, el cual podrá examinar las cuentas de la Entidad y formular los reparos que correspondan”.

Fundamentos: La independencia económica de las Entidades Fiscalizadoras Superiores ha sido preocupación fundamental de los distintos Congresos de Control desde el 1º celebrado en la Habana hace ya muchos años. En diversas recomendaciones se ha abordado la materia. De allí la necesidad de enfatizar en lo que constituye la máxima aspiración sobre el particular. Sin embargo, y a pesar de que la Delegación Venezolana concuerda con el proyecto, en que el presupuesto del órgano de control superior debe ser invertido bajo su sola responsabilidad, un fundamento democrático obliga a que deba informarse anualmente sobre él al Parlamento, el cual podrá examinar sus cuentas si lo estima procedente.

5. Art. 10. Facultades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Facultad de investigación.

Proposiciones Complementarias: a) Al ordinal 1º. “El acceso a la documentación relacionada con las operaciones controladas debe hacerse extensivo aún a particulares, en cuanto éstos tienen las calidades de contribuyentes o de contratantes de los Organismos del Estado.

b) **Otras facultades no contempladas en el Proyecto que deberían figurar como ordinales 4º y 5º.**

4º. “Procede formular “reparos” en cada caso en que el examen de una cuenta, o el resultado de una revisión así lo justifique, ya que el reparo es el medio fundamental de que disponen las Entidades Fiscalizadoras Superiores para perseguir la responsabilidad civil de quien administra fondos públicos por una vía especial sin perjuicio de las instancias judiciales”.

5º. “La entidad fiscalizadora superior siempre tendrá facultad de aplicar sanciones directas, principalmente multas, en cada caso en que compruebe que el funcionario o un tercero pretenda entorpear, entorpecer, o burlar la acción fiscalizadora”.

Fundamentos: Estas proposiciones fluyen también implícitamente de diversas recomendaciones aprobadas en Congresos precedentes. Desde luego la signada bajo la letra a) no hace más que contemplar una circunstancia de mucha importancia que aparece omitida. Es ella la de que para la eficacia de la acción fiscalizadora, sus facultades de control no sólo deben ejercerse respecto del órgano público correspondiente, sino que también de los particulares en tanto en cuanto ellos estén vinculados con la operación que se fiscaliza. (IV Congreso Internacional. Temas 2 y 3).

Las proposiciones adicionales que se sugiere agregar bajo los números 4 y 5, obedecen simplemente a la incorporación de 2 materias que han sido reconocidas como constitutivas de conquistas importantes de los Organismos de Fiscalización Superior. De allí es que no pueden dejar de figurar en su Declaración de Principios, aún cuando los Congresos Mundiales no se hayan pronunciado explícitamente sobre ellas por ser de la esencia del control.

6. Art. 11. Ejecución de las verificaciones de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Proposición Complementaria al ordinal 2º. “La autoridad competente deberá comunicar siempre a la Entidad Fiscalizadora Superior los fundamentos de su decisión, especialmente, en el evento de que no acoja las medidas o recomendaciones sugeridas por ésta”.

Fundamentos: Esta cuestión ha sido también objeto de preocupación en anteriores Congresos. Especialmente se adoptaron recomendaciones al respecto al discutirse el Tema IV en el Octavo Congreso Internacional de Madrid. De allí es que se recomienda agregar también que, “En todo caso los informes del órgano de control que propongan recomendaciones y las decisiones del fiscalizado que recaigan en aquellos, deberán incluirse en el Informe Anual que el fiscalizador debe remitir al Parlamento”.

7. Art. 13. Métodos de control y procedimientos.

Proposición Complementaria al ordinal 3º. “A estos efectos, las Entidades Fiscalizadoras Superiores procurarán el establecimiento, dentro de su estructura organizativa, de Oficinas Técnicas permanentes”.

Fundamentos: Al igual que en casos anteriores, en reiterados Congresos ha sido preocupación de las Instituciones Superiores de control la adaptación y el perfeccionamiento constante de sus sistemas y métodos de trabajo. Esto sólo puede lograrse mediante la creación de Oficinas Técnicas que realicen una acción constante en dicho sentido. De allí la necesidad de consagrarlo así en su Declaración de Principios (V Congreso. Tema 3).

8. Art. 14. Personal de Control.

Proposiciones Complementarias al ordinal 1º. “La imparcialidad y el apoliticismo deben ser determinantes de su función”.

Al ordinal 3º. “A estos efectos las Entidades Fiscalizadoras Superiores auspiciarán el establecimiento de cursos o escuelas de perfeccionamiento y especialización del personal”.

Fundamentos: Ambas proposiciones complementarias tienen su base en reiteradas recomendaciones adoptadas por los Congresos Internacionales de las Instituciones Superiores de Control. Por su importancia la Delegación Venezolana estima que deben ser incorporadas a la Declaración de Principios. (1er. Congreso. Tema 1. V. Congreso. Tema 4).

9. Art. 18. Competencia de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Proposición Complementaria al ordinal 3º. “El control deberá hacerse extensivo aún a los particulares cuando por cualquier circunstancia administren o inviertan dineros del Estado”.

Fundamentos: Es la naturaleza pública de los recursos lo que justifica primordialmente el control. De allí es que no sólo la actividad estatal debe ser fiscalizada, sino que también la del particular en la medida en que éste administre o invierta fondos públicos. Los subsidios, subvenciones, aportes, etc, son demostrativos de esta afirmación.

10. Art. 20. Control de los ingresos fiscales.

Proposiciones Complementarias al ordinal 1º. “A estos efectos las Instituciones de control deben tener acceso a la documentación y oficinas de los particulares, en demanda de la información que estimen indispensable para ejercitar sus atribuciones”.

Al ordinal 2º. “Esta facultad de proponer medidas de reforma debe hacerse extensiva, en todo caso, a toda la función fiscalizadora”.

Fundamentos: Ambos puntos han sido motivo también de recomendaciones implícitas, tanto cuando ellos han recaído en el campo de la extensión de las atribuciones fiscalizadoras, como cuando han incidido en los medios para lograr la eficacia de la actividad de control (Séptimo Congreso de Canadá, Tema IV).

11. Art. 24. Control de instituciones subvencionadas.

Proposición Complementaria al ordinal 3º. “En todo caso, se comunicará la situación al Organismo otorgante de la subvención, a

fin de que éste decida si concede o no subvenciones futuras a quien hizo uso abusivo de los fondos de la subvención”.

Fundamentos: La eficacia de la fiscalización en relación con el manejo de los fondos públicos entregados a particulares, no sólo debe llegar hasta obtener el reintegro de aquellos que fueron abusivamente utilizados, sino que deben adoptarse medidas de prevención en relación con posibles usos ilegítimos posteriores.

12. Aspecto no contemplado en la declaración.

Proposición adicional: Se sugiere agregar un artículo 26, nuevo, bajo el siguiente epígrafe “Control de Empresas Extra Territoriales”, y que diría así: “En el caso de empresas formadas con la concurrencia o aporte de dos o más Estados y que territorialmente tengan su sede material en uno de ellos, se estará en lo fundamental, a lo que establezcan los Estatutos de la empresa, pero será recomendable que estos contemplen, en lo posible, una modalidad de control a cargo de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. En éste caso, se procederá mediante acuerdo entre dichas Entidades de los respectivos Estados, y esos acuerdos tendrán validez legal en todos ellos”.

Fundamentos: El Tema relativo a la extensión del control ha sido discutido en varios Congresos. La modalidad de la empresa extra-territorial no puede quedar ajena a la intervención del órgano de control externo. Así se deduce implícitamente de las recomendaciones recaídas en el Tema III (IV Congreso Internacional de Viena).

Consideraciones finales.

La Contraloría General de la República de Venezuela reitera sus expresiones en el sentido de manifestar su acuerdo, en principio, con el Proyecto de Declaración que ha constituido la materia de debate en el Tema No. 1.

Las proposiciones complementarias y adicionales que la Delegación Venezolana ha formulado no tienen, repetimos, otro alcance que el de procurar que se complete y perfeccione un documento de innegable trascendencia, tanto para aquellos Estados cuyas Entidades Fiscalizadoras Superiores han sido creadas con subordinación a dichos principios, cuanto para aquellos otros en que la fiscalización se encuentra en proceso gradual de evolución, superación y perfeccionamiento.

En tal sentido la Delegación Venezolana pide que las proposiciones adicionales y complementarias formuladas al respectivo articulado del Proyecto, sean consideradas en la discusión del mismo.

Finalmente, y por razones fácilmente comprensibles, pide que sean nombradas comisiones de estilo que, respetando integralmente el contenido de cada punto o capítulo de la Declaración, la adecúe a los idiomas reconocidos como oficiales para las Entidades miembros de INTOSAI.

TEMA II Venezuela

El Control de los Organismos Descentralizados de la Administración Pública

I. Introducción.

El tema en el IV Congreso Latinoamericano de Instituciones Fiscalizadoras. Remisión.

La Agenda del IX Congreso Internacional de Instituciones Fiscalizadoras Superiores contempla, entre otros, el análisis del tema del epígrafe. Dado que con motivo de la celebración del IV Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores la Contraloría General de la República de Venezuela presentó una ponencia sobre la materia titulada "El Control del Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional", en esta oportunidad hemos considerado suficiente tenerla por acompañada y con este objeto se la incluye en el Anexo del presente trabajo.

Sin embargo, y atendido el hecho de que en esa ocasión se aprobaron determinadas Recomendaciones que deberían ser consideradas al abocarse al estudio de este asunto en el presente Congreso, ellas se reproducen a continuación:

1. Que las entidades fiscalizadoras superiores ejerzan sus atribuciones en todas las entidades del sector descentralizado conforme a su naturaleza jurídica.

2. Que los organismos competentes establezcan principios y normas que definan la naturaleza, estructura y funcionamiento de las entidades que integran el sector descentralizado.

3. Que los organismos competentes establezcan principios y normas para regular la actividad del sector descentralizado y armonizarla con los planes de desarrollo.

4. Que en las acciones de control que se efectúan en el sector descentralizado se apliquen racionalmente procedimientos uniformes y adecuados a su naturaleza jurídica.

5. Que el control de las entidades multinacionales sea efectuado por las entidades fiscalizadoras de los respectivos países.

6. Que las entidades fiscalizadoras superiores propicien la capacitación permanente de su personal en las diferentes áreas de la actividad empresarial.

Antes de entrar en el análisis específico de cada uno de los aspectos incluidos en la presente ponencia, debemos hacer presente que si bien vamos a referirnos concretamente a la situación venezolana, ello no obsta con el carácter generalizado de los principios que se sustentan y que, a nuestro entender, son comunes cualquiera sea la denominación que a estos institutos se dé en los distintos países.

II. Antecedentes Generales.

1. Los órganos descentralizados.

Dentro de la dinámica que supone el desenvolvimiento de las actividades del Estado, frente a la necesidad de dar solución a los crecientes requerimientos socio-económicos de la población, las entidades descentralizadas vienen a constituir el medio por el cual aquél asume una cada vez mas intensa y amplia responsabilidad en sectores antes reservados a la iniciativa privada.

Esa mayor participación se ha instrumentado a través de los órganos descentralizados, que si bien son una manifestación de la voluntad superior del Estado, vale decir, expresión de derecho público, se encuentran dotados de autonomía y flexibilidad suficiente como para realizar sus cometidos al margen de los esquemas establecidos tradicionalmente para la administración pública, dependiente de los Ministerios o Despachos Ejecutivos en general y que constituye, según sabemos, la administración pública centralizada.

Esta nueva concepción, que radica fundamentalmente en un mecanismo por el cual el Estado resuelve afectar o aportar un patrimonio de bienes o recursos públicos a la satisfacción de un fin específico, puede realizarse ya sea a través de la creación de los "institutos autónomos" o adoptando la figura de la sociedad mercantil la cual, reviste un carácter meramente privado.

Atendido el tema de esta ponencia, nos referiremos entonces a los institutos autónomos y a las empresas del Estado, integrantes de la administración funcional descentralizada, desde el momento que sus órganos no dependen del Poder Central. Con

sideramos, por cierto, que al cumplir funciones en todo el territorio de la República es sólo la función lo que se descentraliza. Esta circunstancia, unida a la calidad de los recursos con que cuenta, justifica su control a cargo de órganos externos.

2. Sus características más relevantes.

Las motivaciones o fines que se persiguen con la creación de los órganos descentralizados, otorgan a éstos una serie de cualidades que permiten su identificación dentro del cuadro organizativo de las actividades del Estado. Paralelamente, constituyen los elementos condicionantes y esenciales para el logro de los objetivos que se han tenido en cuenta en su generación. Estas características son comunes a los institutos autónomos propiamente tales, si bien no se dan con el mismo grado de uniformidad en las empresas del Estado.

Tales características son:

a) **Personalidad jurídica de derecho público.** Este reconocimiento los autoriza para que dentro de la gama de actividades que se les ha asignado a través de la normativa que los generan, puedan hacer valer los derechos que por esta circunstancia les corresponden.

b) **Patrimonio propio.** Los bienes que integran su patrimonio tienen origen público, son aportados por el Estado, y si bien son administrados por los órganos correspondientes de la entidad descentralizada, no pierden por tal motivo el carácter de tales.

c) **Autonomía.** Esta circunstancia permite a los órganos descentralizados auto-administrarse lo que es, sin duda, esencial para su existencia, ya que sólo a través de un sistema de esta índole, que le habilita para dictar sus propias normas, puede lograrse una mayor eficiencia y agilidad operacional. Estimamos que tal objetivo se vería coartado si su sistema organizativo los ubicara dentro del esquema jerarquizado de la administración central.

Lo anterior debe entenderse en forma amplia, es decir, los órganos descentralizados son independientes del Poder Central. A esa característica no se opone el hecho de que en determinados casos ellos se encuentren adscritos a un Despacho Ejecutivo para los fines de control de tutela que el Ministerio respectivo pueda ejercer a través de autorizaciones o aprobaciones de ciertos actos. En estos casos se trata simplemente de una mera limitación de su autonomía con lo cual ésta queda transformada en relativa, pero sin que jamás pueda llegar a configurar dependencia jerarquizada del Poder Central.

d) Régimen Jurídico Especial de Derecho Público. Todos los derechos y obligaciones que afectan a los organismos descentralizados se encuentran determinados en el acto legislativo o del Ejecutivo que les dá origen, de manera que éste configura el marco dentro del cual debe circunscribirse su acción, y en consecuencia rigen a su respecto los privilegios y limitaciones inherentes al carácter de organismos sometidos al derecho público.

3. Formas de constitución.

Si bien no existen normas uniformes que determinen la forma de generación de los órganos que constituyen la administración descentralizada, de tal manera que puede recurrirse ya a una Ley o a un acto del Ejecutivo, la regla general en la materia es que su origen radique en un acto legislativo. Ello, esencialmente, porque a través de la creación de estos entes el Estado hace dejación de parte de sus atribuciones y traslada una porción de su competencia.

En este aspecto la Constitución Nacional de Venezuela establece en su artículo 230 que “Sólo por Ley, y en conformidad con la Ley Orgánica respectiva, podrán crearse institutos autónomos”.

“Los institutos autónomos, así como los intereses del Estado en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al Control del Congreso en la forma que la Ley establezca”.

Luego, la existencia de los organismos descentralizados en Venezuela, cuando revisten la modalidad de institutos autónomos comprendidos en este concepto, requerirá de un acto del Poder Legislativo. La situación de las empresas desde el punto de vista de su origen puede ser o concretarse en una decisión de la Administración cuando está especialmente facultada para ello.

4. Sus relaciones con la Administración Central.

Habíamos señalado anteriormente que el logro de los fines que se persiguen con la creación de los entes descentralizados depende sustancialmente de su autonomía frente al Poder Central, del hecho de que ellos no forman parte de la estructura jerarquizada que supone la escala organizativa de los distintos órganos públicos. Señalamos sin embargo, que en algunos casos dicha autonomía puede verse disminuída a través de actos que impliquen autorizaciones o aprobaciones emanados de determinados agentes de ese ordenamiento central.

Dichos actos de tutela o supervigilancia de la marcha del ente autónomo serán mayores o menores según sea la autonomía

requerida por la actividad que el ente desarrolla y se manifiestan tanto en aspectos relativos a las personas como en la supervigilancia de ciertos actos.

La Legislación Venezolana en el Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional, de 8 de abril de 1970, se refiere a la materia que nos ocupa asignando generalmente los poderes los poderes de tutela a los Ministros de adscripción. (1)

Así tenemos que sobre las personas esta tutela incide en el hecho de que los directores y miembros de los cuerpos directivos y de administración se designan por la Administración Central, y en cuanto a los actos, el referido Reglamento exige autorización previa del Consejo de Ministros cuando éstos institutos autónomos pretendan constituir sociedades, suscribir o adquirir acciones, obligaciones u otros valores, salvo cuando se trate de títulos de la deuda pública.

Incluso en aquellos casos relativos a enajenación de bienes, aceptación de liberalidades, contratación de préstamos, remisión de obligaciones o transacciones judiciales, el Ejecutivo Nacional puede llegar a exigir el cumplimiento de sus estatutos constitutivos.

5. El control interno en el propio ente. Contralorías y Auditorías Internas.

En su esencia el control interno es aquel que se ejerce dentro de una organización administrativa jerárquicamente dependiente, de manera que supone el uso de una serie de atribuciones por parte de cada uno de los componentes de esa escala respecto de sus subordinados.

El control interno no hace diferencia en cuanto se trate de entidades de la organización central o descentralizada, ya que él se refiere, como su nombre lo indica, a la fiscalización que se realiza dentro del organismo con miras a cautelar los objetivos, principios, recursos y actividad funcionaria, en general.

Esta necesidad de acondicionar un sistema de control interno eficaz surge con mayor importancia en los organismos descentralizados debido a la circunstancia ya anotada de que ellos gozan de autonomía —absoluta o relativa— frente al Poder Central.

Es por esto que él debe establecerse en los organismos descentralizados de la Administración Pública extendiéndose a todos

(1) En la actualidad pende del pronunciamiento del Congreso de la República, un proyecto de ley que regula más a fondo éstos atributos de tutela o supervigilancia

sus actos y utilizando mecanismos adecuados, tales como Contralorías y Auditorías Internas, con capacidad para actuar no sólo en los aspectos contables y financieros, sino en todas las áreas del órgano controlado.

III. El control externo sobre los órganos descentralizados.

Desde el momento en que los entes descentralizados presentan entre sus características comunes el hecho de que sus recursos sean originariamente públicos, carácter que por lo demás genéricamente invisten, se justifica ampliamente su control por parte de los organismos que el Poder Público ha creado para estos fines.

De ahí que frente a estas entidades debe regir ampliamente el principio de la legalidad del gasto público el que, atendidas las modalidades específicas que ellos presentan, será controlado considerando precisamente el carácter singular de ellos, pero en todo momento será preciso reconocer la facultad de fiscalización que los organismos contralores externos pueden ejercer sobre ellos.

1. Facultades de la Contraloría General de la República de Venezuela sobre los órganos descentralizados.

1.1. La Constitución de la República y la Ley Orgánica.

Hemos insistido anteriormente en el hecho de que el carácter público de los bienes aportados a estos órganos no puede desconocerse y que de ahí deriva, en parte, la necesidad de su control.

La Constitución Venezolana en su artículo 234 entrega a la Contraloría General de la República “el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos”.

Por su parte, el artículo 235 del mismo Cuerpo Fundamental prevé que sus funciones —las de la Contraloría— “podrán extenderse por Ley a los institutos autónomos”.

Los preceptos constitucionales aludidos reconocen, por lo tanto, el principio de que los organismos autónomos deben ser controlados, dejando entregadas sus modalidades a las formalidades de una Ley, exigencia ésta que ha sido cumplida en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

En efecto, la Ley Orgánica del máximo organismo contralor atribuye a esta Entidad la facultad discrecional para establecer métodos y sistemas de control sobre los institutos autónomos en los artículos 56 y siguientes, pero consagrando, al igual

que el precepto constitucional, el principio de que ellos están sujetos a su control, vigilancia y fiscalización.

Es decir, la facultad de control se reconoce ampliamente pero los métodos y oportunidad de su aplicación quedan entregados a su sana prudencia y serán determinados por ella, dentro de los límites de la Ley.

Por último, cabe señalar, que las empresas del Estado o aquellas en que éste o los Institutos autónomos tienen participación, desde el momento en que en su patrimonio aparecen bienes públicos, también deben entenderse comprendidas en los conceptos enunciados, evidentemente que con las modalidades derivadas de su carácter especialísimo.

De ahí que el artículo 64 de la Ley Orgánica de la Contraloría precisa sus potestades de control en cuanto a las “empresas en que la República, los institutos autónomos y otros entes públicos tengan participación, en términos que indican que ese control únicamente podrá ejercerse a posteriori, cuando dispone que “sólo podrá practicar auditorías y ejercer funciones de control de gestión”. Pero, en cambio, no condiciona su radio de acción ya que al tenor del referido artículo 64 él se extiende a todos los entes públicos, semipúblicos y aún privados en que haya participación financiera pública.

1.2. Control financiero de legalidad a posteriori. En plenitud.

El control financiero, que es el que incide en la gestión económica del Estado, se extiende a todos aquellos aspectos que dicen relación con ingresos, egresos, bienes etc., y se realiza tanto sobre los órganos administrativos centralizados propiamente tales como sobre aquellos que, sin formar parte de esta calificación, tienen a su cargo bienes públicos. Entre estos se encuentran, según ya lo hemos señalado, los organismos que nos ocupan.

Ello porque tanto el control financiero preventivo como el a posteriori se han establecido con el propósito de amparar y proteger el principio de la legalidad del gasto público, es decir, someter la administración económica del Estado a la legalidad y adecuadas prácticas de buena administración.

Respecto a los Organismos descentralizados, si bien están sometidos a control financiero de legalidad, el legislador no ha podido desconocer el régimen de autonomía que los orienta, de manera que se ha visto precisado a adecuar los sistemas vigentes para el resto de la administración a las necesidades requeridas por sus especiales características.

Este control se realiza a través de la propia administración activa mediante el sistema denominado de "tutela", o entregando esa atribución —como generalmente ocurre— a órganos de control externo que actúan a través de inspecciones y verificaciones de control perceptivo, sin olvidar, por cierto, otros tipos de control como los de gestión y resultados, que se aplican sin carácter vinculante.

El sistema de control a posteriori se materializa generalmente en la auditoría y el examen de las cuentas del ente fiscalizado, es decir la verificación tanto de la legalidad del gasto o del ingreso, como de las respectivas operaciones aritméticas.

1.3. Control previo de la legalidad por vía excepcional.

La propia naturaleza de la administración funcionalmente descentralizada exige que, por regla general, el control que se ejerce sobre ella sea a posteriori. Sin embargo el legislador venezolano no ha podido desconocer la necesidad de que en determinadas circunstancias y en forma excepcional, sea necesario el control previo de su acción.

Dicha facultad emana del artículo 57 de la Ley Orgánica de la Contraloría General en el que se autoriza a dicho Organismo para establecer modalidades de control preventivo en los institutos autónomos "cuando compruebe que sus observaciones y recomendaciones no han sido debidamente atendidas" o "con el acuerdo del Presidente de la República cuando la salvaguarda del interés público, así lo aconseje".

De manera que la norma citada restringe el control previo sólo a esas dos circunstancias. Por una parte, cuando el ente descentralizado no atiende sus observaciones que pueden derivarse de un control posterior o cuando no cumple sus recomendaciones derivadas de un control de gestión u otros de tipo no vinculantes, circunstancias éstas en que otorga al Ente Fiscalizador el derecho al control previo debidamente fundamentado.

Así mismo, y al tenor de esa norma, el control preventivo puede establecerse, cuando la defensa del interés público así lo aconseje, con acuerdo del Presidente de la República, caso éste en que la iniciativa respecto a su necesidad puede emanar de uno u otro.

En este aspecto, cabe tener presente que el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría venezolana establece en su artículo 16 que "En los casos en que la Contraloría necesite el acuerdo del Presidente de la República para establecer modalidades de control preventivo en los institutos autónomos, el Contralor gestionará personalmente dicho acuerdo", norma ésta de

carácter formal, que parecería inclinarse por otorgar dicha iniciativa al Contralor.

Sin embargo, el hecho de que se condicionen los motivos que autorizan el control previo sobre los órganos descentralizados, no significa en modo alguno, que exista una limitación respecto a las modalidades de control que puedan operar, ya que en este sentido, ellas podrán ser cualesquiera de las que la Ley consagra respecto de la administración central o inclusive todas ellas.

1.4. Control de gestión y resultados. Sus características.

El control de gestión tiene por objeto verificar y evaluar la forma en que los órganos de la administración han realizado su actividad, cómo se han cumplido los programas y planes pre-establecidos y si se han logrado los objetivos y metas trazados, especialmente en lo que se refiere a los caudales y bienes puestos a disposición del ente fiscalizado.

La amplitud de facultades fiscalizadoras que este tipo de control otorga al fiscalizador constituyó, durante mucho tiempo, un obstáculo para que se entregara a organismos de control externo, por considerarse que él constituiría, en el caso de la administración central, más bien una facultad de la administración activa. Esa vacilación ha sido superada hoy en día teniéndose en cuenta que un control de esta naturaleza puede ser ejercido en forma más objetiva por entidades de control externo, las que en esta forma y al mismo tiempo, cooperarán con la administración central en comprobar no sólo la legalidad de los actos sino también la eficacia con que el órgano fiscalizado cumplió su cometido.

El legislador venezolano consciente de las ventajas de este sistema de control, se ha colocado en una posición de avanzada en este sentido y es así como la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República contempla normas relativas a la forma como puede cumplirse esta actividad, y a la manera como los fiscalizados acogen o reciben las sugerencias que se les formulen.

Así, el artículo 5º de la Ley aludida prevé que “La Contraloría, con vista de los resultados de su labor fiscalizadora, podrá efectuar estudios organizativos, estadísticos, económicos y financieros, así como análisis e investigaciones de cualquier naturaleza, para determinar el costo de los servicios públicos, los resultados de la acción administrativa y, en general, la eficacia con que operan las entidades sujetas a su vigilancia, fiscalización y control. Las conclusiones de dichos estudios deberán ser comunicadas a los organismos a quienes legalmente esté atribuida la posibilidad de adoptar tales conclusiones”.

De la disposición transcrita fluyen diversos aspectos que consideramos necesario destacar:

a) El control de gestión debe ser una consecuencia del cumplimiento de las labores generales de vigilancia, fiscalización y control.

b) Se trata de un control de tipo facultativo y por lo tanto, podrá ejercitarlo cuando lo crea conveniente en relación con la importancia que ella misma asigne a determinados aspectos, especialmente financieros, de la administración o de un órgano específico de ella.

c) El control de gestión es amplísimo desde el punto de vista de la materia, es decir, él puede extenderse a aspectos organizativos, económicos, financieros y demás que digan relación con el servicio y que le permitan la determinación del costo del mismo, del resultado de la acción administrativa y, en general, la eficacia con que la entidad fiscalizada cumplió su misión.

d) Las conclusiones a que llegue la Contraloría en esta materia no son obligatorias para el fiscalizado, pero se comunicaran a los organismos que tengan la posibilidad de darles cumplimiento o de adoptar las conclusiones recomendadas.

Estas características fundamentales del control de gestión nos demuestra la importancia que él reviste, especialmente, en el orden de su aplicación a entes como los descentralizados, que por la índole de su actividad, requieren más que ningún otro de un análisis objetivo e imparcial de su marcha y resultados.

1.5. Investigaciones y averiguaciones administrativas.

La actividad fiscalizadora por parte de los órganos de control externo supone necesariamente que ellos están dotados, entre otras, de potestades tales como decretar investigaciones y ordenar averiguaciones administrativas en los casos en que con motivo de una visita inspectiva se detecten posibles irregularidades en los organismos sometidos a su control.

El eficaz cumplimiento de estas potestades implica, por cierto, una capacidad amplísima. Vale decir se podrán practicar todas las diligencias y actividades que conduzcan al fiscalizador a formarse un juicio acabado sobre el hecho investigado. Así, podrán tomarse declaraciones, interrogar, pedir antecedentes, realizar labores de auditoría contable etc., teniendo como única limitación aquella que emane de un texto legal expreso.

La Ley Orgánica de la Contraloría venezolana refleja la importancia que a estas atribuciones debe darse en un sistema di-

námico y moderno de control. Por ello el Título VI, Capítulo II, se refiere a inspecciones, fiscalizaciones e investigaciones. Por su parte el Reglamento de ese texto legal trata esta materia detalladamente.

En esta materia la Contraloría puede realizar una vasta labor, tanto por el ámbito de sus atribuciones cuanto por los mecanismos que utiliza en el cumplimiento de su cometido. Es de hacer notar que en este aspecto la acción de la Contraloría puede proyectarse incluso a los particulares o contribuyentes que contraten negocios o celebren operaciones con la República, los Estados, los Municipios, los Institutos Autónomos y Empresas del Estado sometidas al control de la Contraloría, o que, en cualquier forma administren, manejen o custodien bienes o fondos de esas entidades.

El complemento de esta amplia facultad de control sobre el manejo de fondos o bienes públicos, lo encontramos en el derecho que se asigna al Organo de Fiscalización Superior cuando compruebe errores, omisiones o negligencias, para iniciar la correspondiente averiguación administrativa que permitirá, determinar fehacientemente, si ellos se han producido, precisar la posible responsabilidad del investigado y, en su caso, formularle los cargos explícitos que le afecten declarando la existencia de personas administrativamente responsables.

1.6. Reparos

El acto de reparo es de la esencia del control posterior que realizan los órganos de control externo sobre los entes descentralizados y consiste en la tacha u objeción que éste formula a una operación, tanto de ingresos como de egresos, una vez que ella ha sido examinada.

El acto de reparo, que debe ser específico y fundamentado, singulariza el inicio de un procedimiento que tiende a precisar la existencia de una infracción u omisión que es la consecuencia de un examen en profundidad que en instancia administrativa de control debe haberse hecho a la cuenta rendida.

La legislación venezolana ha dotado a la Contraloría de las atribuciones necesarias en esta materia y así su Ley Orgánica contempla en los artículos 50 a 55 inclusive el procedimiento común al que se ceñirán los reparos a las cuentas de ingresos, egresos y bienes. Por su parte el Reglamento de la Ley dedica un Capítulo único, el sexto, para regular el procedimiento sobre examen de cuentas y reparos.

En lo que se refiere específicamente a los Organismos Descentralizados de la Administración, el artículo 59 de la Ley Orgánica prevé que “Cuando se evidencien irregularidades que causen perjuicios pecuniarios a los institutos autónomos, la Contraloría formulará los reparos correspondientes, siguiéndose en estos casos los procedimientos establecidos en esta Ley, en cuanto fueren aplicables”.

Del precepto antes transcrito deducimos que, a menos de que exista una disposición en contrario, los entes autónomos se rigen en esta materia por los procedimientos que respecto a la formulación de reparos establece la Ley Orgánica de la Contraloría.

Debemos hacer presente en este aspecto que en la legislación venezolana la Contraloría no actúa como Tribunal de Cuentas, sino como órgano administrativo de fiscalización que llega hasta la formulación de un reparo en etapa administrativa, de manera que si éste ha sido contradicho o se ha interpuesto recurso de plena jurisdicción, el procedimiento sigue tramitándose en otras instancias, esta vez judiciales.

Por otra parte, la norma del artículo 59 debe entenderse en concordancia con aquella prevista en el artículo 27 N^o. 9 del Reglamento Interno la que agrega que en estos casos (los del artículo 59) se enviará “el respectivo expediente a la Dirección de Control de la Administración Central, a los efectos de su notificación y tramitación”.

2. Alcance y tipos de control que ejerce.

En puntos anteriores de esta ponencia nos hemos referido a algunos aspectos que pueden ser incluidos en este sub-título de manera que ahora nos limitaremos a mencionar aquellos órganos descentralizados que la Legislación venezolana ha sometido concretamente a la labor fiscalizadora de la Contraloría General, vale decir, a control externo.

En virtud de las normas legales y reglamentarias que versan sobre la materia, ellos son los institutos autónomos nacionales y las empresas, sean estas públicas o del Estado, es decir, aquellas en que la República tiene participación; en seguida, las empresas en que los institutos autónomos y otros entes públicos tienen participación; las personas jurídicas en que las Empresas del Estado tengan participación y, en fin, las demás instituciones promovidas por entes públicos.

Ahora bien, en el caso de los institutos autónomos esta facultad de control externo emana directamente de la Ley Orgánica del Organismo Contralor (artículo 56) y tiene su antecedente

en el artículo 235 de la Constitución de la República, que condiciona la extensión de las labores de la Contraloría a estos organismos descentralizados precisamente a la dictación de una Ley.

Habíamos expresado que la Contraloría fiscaliza también a las empresas, ello por disposición del artículo 64 de su Ley Orgánica, y la Resolución Organizativa No. 2, al especificar sobre quiénes recae la fiscalización del Organismo Contralor emplea las expresiones “empresas en que los mencionados entes tengan participación y todos los demás institutos y empresas ya constituidas o que se crearen en el futuro y los que pasen a poder de la República”.

Establecido el hecho que, por las razones anotadas, tanto los institutos autónomos como las empresas están sujetos al control externo de la Contraloría General corresponde precisar entonces, el tipo de control al que ellos están sometidos.

En lo que respecta a los institutos autónomos este es, en principio, posterior, salvo que opere el control previo en los casos de excepción ya vistos. Las modalidades del control son sustancialmente las mismas que se practican en la Administración Central, diferenciándose sólo en aspectos relativos a la presentación de balances generales y otros documentos, control de gestión financiera etc.

El control sobre los institutos autónomos se ejerce a través de las Unidades Permanentes de control o de intervenciones periódicas. Las Unidades Permanentes se constituyen por el Contralor a proposición de la Dirección de Control de la Administración Descentralizada de la Contraloría General de la República. El Reglamento Interno se refiere a las atribuciones y facultades que competen a dichas unidades, que en su esencia, son todas aquellas funciones asignadas legalmente a la Contraloría.

También el referido Cuerpo Reglamentario en su artículo 149 fija los objetivos fundamentales de estas atribuciones, que son los más importantes principios que constituyen la filosofía del control, es decir: preservar la moralidad administrativa; procurar la mayor eficacia de las dependencias públicas; y ejercer la actividad contralora con arreglo a principios técnicos y sin entorpecer la gestión del ente controlado.

En lo que se refiere a las empresas controladas por la Contraloría es preciso hacer presente que el origen de éste es puramente legal desde el momento en que respecto a ellas no hay referencia constitucional alguna. Del artículo 64 de la Ley Orgánica del Ente Contralor se deduce que se concreta fundamentalmente en dos aspectos: practicar auditorías y ejercer funciones

de control de gestión. Ellas, con el objeto de verificar si su actividad "se adecúa a las decisiones adoptadas y a los planes y objetivos que le hubieren sido señalados".

La práctica de dichas auditorías corresponde a la Dirección General de Control de la Administración Descentralizada.

Consistirán en intervenciones periódicas o accidentales que se realizarán a través de las unidades permanentes que se constituyen.

En cuanto al control de gestión, éste sólo puede abarcar dos aspectos específicos:

a) Verificar si la actividad de las empresas se adecúa a las decisiones adoptadas, y b) a los planes y objetivos que le hubieren sido señalados.

Para el control del primer aspecto deberá confrontarse la actividad de la empresa con las decisiones de sus órganos directivos o, eventualmente, de los Ministerios de adscripción a quienes les hubiere podido corresponder la emisión de actos de aprobación y autorización sobre el particular. En lo que toca al segundo aspecto, la actividad de la empresa habrá de enfrentarse tanto a los planes señalados y aprobados por los cuerpos directivos de ella, cuanto a aquellos que, legalmente, hubiere podido impartir el Gobierno Central ya sea a través de los Ministerios referidos como de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, ya que se supone que su actividad estará condicionada y adecuada a los planes generales de desarrollo de la Nación.

IV. Objetivos del control externo sobre los órganos descentralizados.

Hemos señalado que los órganos descentralizados se caracterizan fundamentalmente porque están dotados de personalidad jurídica pública y de un patrimonio propio, el que en términos amplios está formado por ingresos o bienes públicos, adscritos a un fin específico de interés nacional, y que en el caso de las empresas, existe también otra característica específica, cual es su índole mercantil.

En cuanto a los objetivos perseguidos mediante el control externo debemos manifestar que ellos incidirán en aspectos como los que a continuación se señalan:

1. Legalidad financiera:

Sabemos que el control financiero dice relación tanto con ingresos como con egresos y que ambos se ciñen al principio de legalidad del ingreso o gasto público. El fin o fines del control

financiero dice relación entonces, con el amparo y respeto de tales principios.

En el caso de los entes descentralizados en que este control se realizará generalmente a posteriori, su objetivo consistirá en el logro, por todos los medios a su alcance legalmente establecidos, de la recuperación de dineros públicos ilegalmente gastados.

2. Examen de gestión.

El examen de gestión nace paralelamente y como un complemento de los demás medios de control que se otorgan a los entes fiscalizadores y es parte del control de legalidad cuando se practica en relación con metas y resultados. Ello porque en un Estado moderno en el que se han desarrollado amplios sistemas de planificación, si bien un gasto o un ingreso pueden ser legales, ajustándose a las normas que los regulan, han podido ser inconvenientes o perjudiciales, de manera que, en esos casos, los mecanismos de control financiero de legalidad no van a ser operantes ya que interesará, más bien, observar la eficiencia y dinámica con que se está actuando.

En Venezuela el control de gestión ha sido entregado en forma amplia a la Contraloría General y ella podrá realizar todo tipo de estudios siempre que confluyan a determinar el costo de los servicios públicos, los resultados de la acción administrativa y, en general, la eficacia con que operan las entidades sometidas a su vigilancia, fiscalización y control. Esta facultad se extiende, ciertamente, a todos los entes y órganos de la administración del Estado, tanto central como descentralizada funcional y territorialmente.

Este nuevo concepto, pretende analizar fundamentalmente los resultados obtenidos por la administración en relación con determinado plan previamente trazado y programado.

Obedece a una noción más dinámica del control, en el sentido que otorga a órganos de control externo no sólo facultades propias de dicha función sino que también le entrega un papel fundamental como orientador de la función pública y permite a los Gobiernos tener antecedentes objetivos respecto a los cambios que es necesario realizar en sus políticas económicas y en los diversos mecanismos que las implementan.

V. Metodología, Técnicas y procedimientos de control sobre los entes descentralizados.

Para llevar a efecto en forma eficaz y oportuna el control externo de los entes descentralizados, los organos fiscalizadores

—en la legislación venezolana la Contraloría General de la República— pueden utilizar, en general, los mismos sistemas aplicados a la administración central. Sin embargo, dadas las características de aquellos ha sido necesario adecuarlos en cierta forma a su especial naturaleza.

En esta oportunidad enunciaremos, pues, algunos de esos mecanismos de control:

1. Las unidades permanentes.

A diferencia de la forma tradicional de ejercer el control externo en la administración central, vale decir, mediante el examen de la documentación en la sede del órgano fiscalizador, cuando se trata de entes descentralizados es la propia Contraloría lo que se traslada al ente objeto de su análisis.

La Ley Orgánica de la Contraloría en su artículo 57 establece este tipo de control a través de las unidades permanentes, como una alternativa o facultad del fiscalizador frente a la posibilidad de practicar intervenciones periódicas.

Estas unidades permanentes dependen de la Dirección de Control de la Administración Descentralizada y se constituyen por el Contralor a proposición de ella. Dicha Dirección, se encuentra estructurada para el cumplimiento de sus atribuciones en la siguiente forma: Sector Industrial, Agropecuario, Financiero, Servicios, Social y Educación, Ciencia y Cultura. Todos estos Sectores ejercen las labores que se les ha encomendado mediante intervenciones periódicas o accidentales y a través de las aludidas unidades.

2. Las visitas extraordinarias.

El sistema de establecer unidades permanentes de control de los órganos descentralizados es quizás el más recomendable pero, con todo, significa gran dotación de personal y eficiencia de éste, lo cual junto con el hecho de que cada día el sector descentralizado aumenta, hace imposible su constitución en cada uno de estos entes.

De ahí la necesidad de disponer, en su caso, visitas extraordinarias cuando las circunstancias así lo ameriten y la facultad fiscalizadora de la Contraloría lo determine.

3. Las auditorías operativas.

La tendencia actual es que los órganos de control externo están facultados para analizar, mediante auditorías operativas especialmente calificadas, la gestión de los institutos autónomos y empresas, emitiendo informes de recomendaciones o sugerencias

que permitan a estos órganos ponderar y promover las medidas correctivas que juzguen necesarias. Las auditorías recaen fundamentalmente en materias financieras, presupuestarias y contables.

4. El control perceptivo.

El control perceptivo lo realizan los funcionarios fiscalizadores trasladándose al Servicio u Órgano sometido a su control, con el objeto de detectar personalmente la verdadera situación que desee controlarse.

La importancia de este tipo de control —que viene a constituir un apoyo y complemento de otros— radica fundamentalmente en su eficiencia y eficacia, ya que él permitirá una fiscalización integral y no meramente documentaria.

La Ley Orgánica de la Contraloría venezolana reconoce las ventajas de este sistema y es así como en su artículo 77 establece que dicho Organismo “podrá utilizar los métodos de control perceptivo que sean necesarios con el fin de verificar las operaciones de los entes públicos sujetos a su control que de alguna manera se relacionen con la liquidación y recaudación de ingresos, el manejo y empleo de los fondos, la administración de bienes, su adquisición y enajenación, así como con la ejecución de los contratos”.

Esta modalidad de control que se utiliza a través de las funciones inspectivas es, por lo tanto, ampliamente recomendable, especialmente en la administración descentralizada tanto funcional como territorial. En efecto, desde el momento en que ella no queda sometida ordinariamente a los métodos de control de la administración central, la posibilidad de controlar no sólo la legalidad de sus operaciones financieras sino que su sinceridad es decir, la correspondencia entre lo gastado y lo realmente adquirido u ocurrido, es la única forma de obtener un conocimiento acabado sobre la realidad existente en el órgano fiscalizado.

5. Los reparos.

Hemos hecho presente que el reparo es la tacha que pone el órgano de control externo cuando en el ejercicio de sus facultades genéricas o específicas de control detecta la existencia de un acto o hecho irregular, ilegal o contrario a los intereses económicos o patrimoniales de la Institución fiscalizada.

El ordenamiento legal venezolano ha entregado a la Contraloría General la facultad de formular los reparos que procedan frente a la constatación de un perjuicio pecuniario.

Así se deduce de los términos contenidos en el artículo 59 de su Ley Orgánica, 27 No. 9 del Reglamento Interno y 18

ordinal primero de la Resolución Organizativa No. 1, por la cual se organiza el funcionamiento de la Dirección de Control de la Administración Central.

De manera que es función de la Oficina de Reparos y Control de Recaudaciones dependiente de la Delegación para el Exámen de Cuentas “notificar y tramitar todos los reparos formulados por la Contraloría y vigilar que los mismos sean cobrados administrativa o judicialmente, según el caso”, mandato éste que obedece, obviamente, a una necesidad de centralización armónica de funciones.

6. Las averiguaciones administrativas.

De un informe de auditoría puede deducirse una responsabilidad civil —que se hará efectiva por la vía del reparo— y también puede derivarse una responsabilidad administrativa en aquellos casos en que el daño es consecuencia de una conducta irregular o reprochable.

En este último caso es evidente que la labor del órgano de control a través de las dependencias establecidas para tal efecto se hace incuestionable y ella alcanzará, por cierto, a todos los órganos sujetos a su fiscalización. Su objetivo fundamental consistirá, y así lo establece la Ley Orgánica de la Contraloría Venezolana, en comprobar la existencia de irregularidades en la administración, manejo, o custodia de bienes o fondos de las entidades sometidas a su control, concepto de gran amplitud tanto desde el punto de vista de la competencia, como del concepto de “irregularidad”.

La averiguación o investigación persigue determinar si se han producido errores, omisiones o negligencias por parte de cualquier persona que administre, maneje o custodie fondos pertenecientes a los órganos controlados y terminará en un acto de sobreseimiento o de responsabilidad administrativa, según el caso.

La Ley Orgánica de la Contraloría venezolana destina el Capítulo II del Título VI denominado “De las Inspecciones, fiscalizaciones e investigaciones” a esta materia, normas éstas que, a su vez, han sido reglamentadas in extenso tanto en el Reglamento de la Ley como en el Reglamento Interno.

Bástenos únicamente con decir que el procedimiento, siendo de carácter meramente administrativo, está imbuído de todos los principios que caracterizan a este tipo de sustanciaciones lo cual permite, por lo tanto, una gran flexibilidad de acción en la determinación de las posibles irregularidades que se investigan.

VI. Participación de distintas especialidades profesionales en el control de los entes descentralizados.

1. La descentralización funcional y el principio de la especialidad.

A diferencia de los casos de descentralización territorial en que la creación de determinados órganos se hace con el objeto de satisfacer necesidades propias de una región o localidad, la descentralización funcional obedece a la dinámica que debe imprimir el Estado moderno a sus actividades en el sentido de diversificar sus funciones y lograr los fines que se propone en sus planes de desarrollo y solución de los problemas de toda la Nación.

Esta descentralización supone la creación de organismos dotados de fines y competencia específica que será necesario fiscalizar, desde el momento en que, existiendo un interés público, el Estado participa económicamente a través de ellos, si bien con sistemas independientes o diversos al de las administraciones públicas tradicionales o centralizadas.

La descentralización funcional requiere, por tanto, un alto grado de especialización y diversidad de funciones lo cual, a su vez, exige que el tipo de control que se va a ejercer sobre estos entes sea polifacético en cuanto a la materia que se investiga, ya que dependerá en cada caso de la actividad que esos órganos descentralizados desempeñen.

2. Participación de ingenieros, abogados, auditores, contadores públicos, peritos evaluadores, etc, en el control.

La gran gama de actividades que pueden asignarse a los entes descentralizados dentro de la planificación nacional, impone, a su vez, que el órgano encargado de su control externo, para realizarlo con objetividad y eficiencia, deba recurrir a todos los medios técnicos y conocimientos adecuados a la materia.

La participación, por lo tanto, de especialistas en las distintas ramas del conocimiento permitirá el logro de esa eficiencia del control, más aún si entre ellos se da la debida cooperación y asesoramiento que tales funciones requieren.

De ahí que la mayor o menor disponibilidad de personal especializado con que cuente el ente fiscalizador para el cumplimiento de sus tareas se reflejará, entonces, en todos los aspectos de su actividad y redundará en definitiva en una optimización de sus funciones en beneficio de toda la colectividad.

3. Coordinación del trabajo a nivel de jefatura de la Dependencia fiscalizadora. Reuniones periódicas.

El ejercicio de actos de control externo, fundamentalmente de entes descentralizados, supone generalmente que éste se realice en la sede del fiscalizado a través de unidades permanentes o intervenciones periódicas o accidentales. Ello requiere, por lo tanto, que el personal dedicado a esas labores se encuentre investido de las debidas facultades para el cumplimiento de su cometido.

En todo caso, las iniciativas no pueden quedar exclusivamente al arbitrio de los funcionarios sino que será necesaria una acción coordinada y planificada a nivel de jefatura, ya que sólo en esa forma podrán utilizar más racionalmente los elementos materiales y humanos con que cuenta el órgano de control.

Esa acción coordinada será posible en cuanto exista un contacto permanente entre la jefatura y el investigador, a través de consultas o informes que deberán emitirse regularmente, o cuando las circunstancias así lo requieran. Es más, coadyuvará al éxito de ella, la posibilidad de que se realicen reuniones periódicas, previamente programadas en cuanto a la temática, en la que se tratarán de buscar soluciones conjuntas a la problemática planteada.

La Resolución Organizativa No. 2 de la Contraloría General venezolana relativa, según hemos visto, a la "Organización y funcionamiento de la Dirección de Control de la Administración Descentralizada", entrega las funciones de control de los entes descentralizados a la aludida dirección y con ese objeto señala en su Capítulo III, a título meramente enunciativo, las atribuciones y deberes del personal directivo, vale decir, del Director, de los contralores Delegados, para los Sectores y los Jefes de Unidades permanentes.

El análisis de esa normativa nos demuestra que, en general se ha tenido en cuenta la absoluta necesidad de coordinación del trabajo a nivel de jefatura. Es más, en lo que se refiere a la posibilidad de efectuar reuniones periódicas, incluso las preconiza a nivel de directivas o autoridades de los institutos autónomos y empresas del Estado (artículo 12 No. 9).

4. Importancia de la formación de personal.

Es de aceptación general que el funcionario fiscalizador debe reunir condiciones especiales de actitud, idoneidad y vocación para el ejercicio de la función pública de control, que éstas pueden referirse a aspectos de formación moral o ética y de capacitación para la labor que va a realizar.

Estos atributos redundarán, por cierto, en la eficiencia con que el órgano fiscalizador cumplirá el papel que se le ha asignado, evitando transformarse así en un elemento entorpecedor de la administración.

De ahí que la Contraloría venezolana y sus Contralores han demostrado permanentemente su preocupación por la formación técnica e idónea de su personal. A ello obedece la creación de la Escuela de Control Fiscal bajo la dependencia directa del Contralor General.

La Sección Cuarta del Capítulo II del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República en su artículo 14 declara que ella “es el centro de capacitación, formación y adiestramiento de los funcionarios de la Contraloría; tiende, además, a formar conciencia en el funcionamiento sobre la filosofía del control fiscal y su función esencial en un Estado de derecho”; y, en su artículo 15 fija las atribuciones que le corresponden, las cuales deben entenderse complementadas con aquellas que le asigna, a su vez, el respectivo Reglamento de la Escuela.

VII. Experiencia del control descentralizado en Venezuela.

1. Sistema reciente.

La Contraloría General venezolana ha preconizado desde hace años la idea de que para cumplir una labor fiscalizadora integral y efectiva sobre los ingresos y gastos públicos, era necesario someter a su control los órganos descentralizados de la administración pública.

Dicha aspiración se vio, en cierta forma, satisfecha por el sentido amplio que al control que ella ejerce le daba la legislación general venezolana. Especialmente esa facultad se deduce de las normas contenidas en la Constitución de 1961, que en su artículo 235 autoriza al órgano fiscalizador para extender por ley sus funciones a los institutos autónomos, así como también a las administraciones estatales o municipales, reconociendo, como es lógico, la autonomía que les garantiza a esos últimos organismos la máxima Ley de la República.

La actual Ley Orgánica de la Contraloría ratificando esta tendencia, reconoce explícitamente a través de su articulado la facultad que asiste al Organismo para controlar a los entes descentralizados, y específicamente a los institutos autónomos y las empresas.

2. Ausencia general de control previo.

El Legislador venezolano ha adoptado respecto de los entes descentralizados el control a posteriori, es decir, aquel poste-

rior al gasto o al ingreso y sólo excepcionalmente y cuando la ley lo prevé y regula, puede darse la modalidad del control previo.

Ello en atención a que se ha estimado que este último puede implicar el peligro de entorpecer la marcha de éstos órganos que requieren de gran dinamismo y agilidad para llevar a cabo su gestión.

3. Énfasis del control in situ.

Habíamos hecho presente la conveniencia que existe de practicar visitas inspectivas en el propio instituto autónomo o empresa sujeta a control externo, principalmente por el alcance perceptivo que tal mecanismo supone.

La Contraloría venezolana ha enfatizado este tipo de control, más aún si se considera que su Ley Orgánica ha descartado el sistema de control numérico legal documentario en la sede del Organismo Contralor el que, según sabemos, se materializa en el envío de la referida documentación por el fiscalizado al fiscalizador para su examen y revisión.

Este criterio de la Ley Orgánica aparece claramente de manifiesto en el caso del control externo de las empresas, desde el momento en que respecto a ellas consagra primordialmente la práctica de auditorías y control de gestión, y como es sabido, las primeras difieren fundamentalmente del tradicional sistema de rendición de cuentas documentarias característico de los órganos de la Administración Central.

Manifestamos anteriormente, también, que la práctica del control in situ se realiza en el sistema venezolano ya sea a través de las unidades permanentes de control, ya sea mediante intervenciones o visitas periódicas o extraordinarias. En la actualidad la Contraloría cuenta con diecinueve unidades permanentes distribuidas en los distintos organismos descentralizados que corresponden a alguno de los sectores 6— en que se ha organizado la respectiva Dirección.

4. Intensificación de la acción fiscalizadora.

A través de lo expuesto en este trabajo hemos ido demostrando cómo la labor fiscalizadora de la Contraloría venezolana ha dinamizado su acción extendiendo su labor a todos los organismos, e incluso a particulares, que administren recursos del Estado bajo cualquier concepto. De ahí que su papel de órgano de control externo se cumpla en general en todos los ámbitos nacionales.

En el caso de la administración central, eso no debe sorprendernos ya que tradicionalmente está sujeta a este tipo de

control, pero la actual posición que impera sobre la fiscalización de los entes descentralizados demuestra la preocupación que debe existir en todo Estado moderno por entregar a un sólo Organismo facultades de esta naturaleza.

Las características propias de esos organismos descentralizados hacen imprescindible la adopción de medios que permitan conciliar esos rasgos especiales con el interés general y eso sólo se logra con la implementación de sistemas de control externo adecuados que complementen sus propios métodos internos.

El hecho, además, de la gran proliferación que han tenido en Venezuela los organismos descentralizados, ha sido determinante para radicar la competencia fiscalizadora en el Organismo Superior de Control Externo, modificándose así el concepto limitativo que al respecto existía en los comienzos de la etapa administrativa de su formación, en la que primaba el principio de su autonomía absoluta.

De ahí que podemos concluir que si el control externo sobre los organismos descentralizados de la Administración Pública no ha llegado a su plena madurez y eficacia, ello se debe más bien al hecho de su reciente aceptación que a la falta de voluntad y capacidad para instaurarlo ya que, en todo caso, cada día se advierte una intensificación del ámbito de fiscalización.

VIII. Otros puntos de vista.

Finalmente, queremos insistir en tres principios que son esenciales y no pueden perderse de vista en un sistema adecuado de control externo sobre la administración funcionalmente descentralizada. Ellos son los siguientes:

1. Necesidad de tener siempre presente la dinámica del ente descentralizado.
2. Conveniencia del control en la sede del fiscalizado, y
3. Especialización y perfeccionamiento del fiscalizador en las distintas funciones fiscalizadas.

Conclusiones y recomendaciones:

La creciente importancia que los organismos descentralizados han adquirido hoy en día como respuesta a las múltiples obligaciones y deberes de los Estados tendientes a lograr el desarrollo de sus pueblos, ha motivado el análisis que, referido esencialmente a la situación venezolana se ha realizado a lo largo de este trabajo.

La experiencia que ha significado el control externo de estos órganos y los mecanismos legales y reglamentarios con que se ha investido a la Contraloría venezolana para realizarlo, nos permiten arribar a las conclusiones siguientes que revisten, al mismo tiempo, el carácter de recomendaciones sometidas al alto juicio de los integrantes del IX Congreso Internacional de Instituciones Fiscalizadoras Superiores:

1. Necesidad de mantener integralmente el control de legalidad financiera.
2. Consagración paralela del control de gestión y de resultados.
3. Conveniencia de realizar control previo, por excepción, cuando el interés público así lo justifique pero sin perder de vista la necesaria dinámica en la acción del ente descentralizado.
4. Reforzamiento del control interno. Su dependencia técnica en relación al órgano de control externo.
5. Extensión del control de tutela.

Venezuela **TEMA III**

Rol y necesidades del Control Financiero en la Reforma de la Administración

I. Consideraciones generales.

1. La Administración Pública, medio para lograr el bien común.

Prácticamente la generalidad de la doctrina científica administrativa está hoy en día de acuerdo en que la Administración Pública, como conjunto de organismos, establecimientos e instituciones que tienen a su cargo la gestión pública, está al servicio de la colectividad y constituye simplemente el medio de que el Estado se vale para lograr la satisfacción de las necesidades públicas y, por esa vía el bienestar de la colectividad, esto es, el bien común. Concebida de esta manera la Administración no puede constituir, en sí misma, un fin del Estado, sino que un mecanismo, una herramienta para hacer posible ese bienestar general.

2. La Administración en un Estado Social de Derecho.

Si el Estado Social de Derecho, actualmente consagrado no sólo en la mayoría de las Constituciones Contemporáneas sino

que en la doctrina política dominante, ha significado, desde el punto de vista de la extensión en la acción estatal, un intervencionismo cada vez más intenso, él ha tenido que materializarse, también en la creación y nacimiento de nuevos organismos e instituciones que desempeñan las actividades más variadas.

Servicios o instituciones autónomas, empresas del estado, sociedades de economía mixta, empresas nacionalizadas son la concreción de un Estado que ya no sólo es protector sino que actúa directamente en los campos más multifacéticos. La imagen y realidad de la Administración Pública de hoy no es ni el asomo de la que existiera a comienzos de siglo.

Ello nos lleva necesariamente a tener que reconocer que, en la mayor parte de los casos, el Estado ha debido enfrentarse a circunstancias contingentes, a realidades emergentes que lo han hecho crear instituciones u organismos que, la mayoría de las veces han nacido sin orden ni concierto, acosado por la necesidad de buscar soluciones a problemas vitales que muchas veces surgían con caracteres de inmediatez.

Por otra parte, urgidos por los problemas del Tercer Mundo, los Estados que lo integran han debido reconocer la necesidad imperiosa de adecuar sus sistemas y organizaciones administrativas a lo que debe ser una Administración para el desarrollo.

Dentro de este requerimiento insoslayable, preciso es reconocer que las Administraciones tradicionales, imbuídas de burocratismo, apegadas a lo formal y alejadas de ese principio ya expuesto de que la Administración Pública no puede ser concebida de otra manera que como un mecanismo para la obtención del bien común, no podían dar integral satisfacción a tal finalidad.

Una Administración carente de dinámica, aferrada a principios formalistas, demasiado penetrada de prácticas burocráticas tradicionales, en que el fin es a menudo traicionado por lo intrascendente, llena de vicios, carente de probidad pública, lleva a concluir que está elajada de lo que debe ser un vehículo eficaz que posibilite el cambio y que la transforme en elemento esencial para lograrlo.

3. Reforma administrativa. Macro Reforma y Micro Reforma. Las comisiones de Reforma.

De allí la necesidad de la Reforma Administrativa, es decir, del proceso de renovación constante de esa Administración desde el punto de vista de su organización, de su estructura, de sus sistemas, del régimen aplicable al personal, de sus aspectos económicos que concilian el gasto con la efectividad, en fin de todos los aspectos que constituyen o deben constituir elementos básicos

de una Administración eficaz y que permiten adaptarla al proceso de desarrollo y su motorización.

Es indudable, como se ha dicho, que para eso es menester apartar a la Administración de concepciones tradicionales, encajando el problema de su reforma bajo el contexto de que ella, especialmente en los países en desarrollo, es consecuencia del sub-desarrollo socio-político-económico. De allí es que se requiera una comprensión imprescindible acerca del carácter instrumental de toda Administración Pública en función del desarrollo.

La necesidad de la Reforma administrativa surge por lo tanto como inevitable, tanto de micro reformas sectoriales o internas que habiliten los sistemas y métodos de cada Entidad a las necesidades vitales de su funcionamiento, cuanto de macro reformas que, periódicamente, estén detectando los requerimientos esenciales de esa Administración para transformarla en un mecanismo principalísimo del desarrollo.

Es especialmente en este último aspecto que se justifica el establecimiento de Comisiones de Reforma, como organismo temporales, integrados por técnicos de alta capacidad y estructurados al más alto nivel, para proponer las reformas integrales que esa Administración requiere, tanto desde el punto de vista de la modificación de las herramientas legales que las instrumentan, como de los principios y sistemas que habrán de regirla en todos los aspectos que constituyen elementos integrantes de esa Administración.

Por todas estas consideraciones es comprensible que las Entidades Fiscalizadoras Superiores hubiesen venido preocupándose de esta temática en Congresos anteriores. Puede citarse al efecto al realizado en Israel cuando en sus Temas 2 y 3 se abocó al estudio de la contribución de las Entidades Fiscalizadoras al mantenimiento de un elevado nivel de la Administración.

4. La Reforma. Actividad permanente de una Administración idónea.

Así entendida, especialmente en sus aspectos de micro reforma, ésta debe concebirse como una actividad permanente de la Administración ya que sólo mediante la adecuación constante de los sistemas y métodos de una estructura cualquiera es posible considerar que ella está en condiciones de acudir, en forma constante y actual, a la satisfacción de los requerimientos y necesidades que a esa estructura ha de exigírsete en función de las razones que han justificado su creación.

5. La Reforma desde el punto de vista económico y del gasto.

A este respecto, es indispensable no omitir la consideración de un aspecto de vital importancia en relación con la Reforma Administrativa.

Nos referimos a la cuestión económica y del gasto público. Hay que tener en cuenta que la mantención de una Administración Pública, implica gastos considerables e ingentes sacrificios económicos. Esta Administración se mantiene principalmente con recursos públicos que son recaudados de la colectividad entera. A esa colectividad no sólo interesa la forma como tales recursos se invierten, sino que es vital evitar a todo trance que aquellos sean dilapidados inorgánicamente en la mantención de estructuras administrativas que no corresponden a los intereses y necesidades requeridos.

Sólo así es posible engendrar la mística necesaria y la conciencia tributaria vital que permita el ingreso adecuado y oportuno para, en último término, hacer viable la instrumentación fundamental en la satisfacción de las necesidades de la población.

II. La Reforma Administrativa y las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

1. Fundamento de la acción de la Contraloría en materia de Reforma Administrativa.

La Delegación Venezolana no puede menos que congratularse de que en la Agenda de éste IX Congreso Mundial de Entidades Fiscalizadoras se haya incluido un tema de tanta trascendencia. Ello, porque a su juicio la acción de las Entidades Fiscalizadoras Superiores está y debe estar vinculada a la Reforma Administrativa, tanto por su experiencia, como por su tradición y por la filosofía misma de las entidades de control externo que las transforman en órganos especialmente habilitados para detectar la necesidad de la Reforma de la Administración.

a) Evolución del Estado y evolución de la actividad fiscalizadora. En efecto, como ya se ha visto, los órganos que integran la Administración del Estado, han proliferado notablemente en la medida en que el Estado mismo ha evolucionado, justamente hasta transformarse en un Estado Social de Derecho.

Esa evolución que ha marcado un rumbo de crecimiento constante de la Administración sometida a las estructuras y sistemas más disímiles, hace que las instituciones de control externo hayan debido evolucionar gradualmente también, para mantener su eficacia y para no caer en el peligro de convertirse en entidades

meramente retardatarias, burocráticas y entorpecedoras de la acción de la Administración activa.

b) El diagnóstico de la legalidad financiera y de la marcha general de la Administración, en relación con las recomendaciones sobre Reforma. Precisamente, el que en razón de esa evolución las Máximas Entidades Fiscalizadoras se hayan visto impelidas a estructurar gradualmente sus propios sistemas de control, en función de cumplir permanentemente y en forma intensiva su misión esencial de diagnosticar la forma como la Administración controlada cumple y respeta la legalidad financiera, las ha transformado no sólo en vigías de esa legalidad, sino que las ha capacitado para visualizar con la oportunidad debida cuales son los males de la Administración fiscalizada y cuales sus aspectos débiles o deficientes que es necesario reformar.

De allí es que los Organos Superiores de Control se transformen, en verdad casi como un subproducto importante de esa misión esencial, en entidades de valor insustituible para detectar en cada caso y aún genéricamente, las necesidades impostergables de toda reforma administrativa.

2. Participación de las entidades fiscalizadoras superiores en cualquier Organismo de Reforma. Macro y Micro Reforma.

Entendido el proceso de una organización estatal como un complejo armónico, de mutuo entendimiento y colaboración, debemos partir de la base de que si bien la reforma administrativa incumbe a todo gobierno, interesa también, y muy fundamentalmente, a la colectividad entera. Desde este punto de vista y en razón de ese interés principalísimo, hay que tener en cuenta que en atención a él y al estrecho régimen de colaboración que debe exigirse a los distintos órganos depositarios del Poder Público —el que aparece por lo demás explícitamente reconocido en el artículo 118 de la Constitución Nacional— las entidades fiscalizadoras superiores no pueden quedar al margen de cualquier órgano sobre reforma administrativa. Ello es tanto más claro si se tiene presente que “controlar” implica “poner orden” y la reforma administrativa significa fundamentalmente eso. La Delegación Venezolana estima pues necesaria la participación de la Contraloría en la Comisión de Reforma administrativa, que pudiese crearse, con el propósito de estudiar y proponer una macro reforma, como asimismo, debe ser oída en todos los aspectos importantes de las micro reformas o reformas sectoriales que debieran implantarse.

Hay que advertir que las Comisiones u órganos de reforma son entidades de asesoría, de manera que descartamos cualquier peligro de que por la vía de participación del organismo de control

en este tipo de actividades, pudiese surgir el riesgo de que él estaría interviniendo en actividades de co-administración que serían incompatibles con el sentido específico de sus atribuciones. Lejos de eso, lo que hay es que ya no puede discutirse que las Entidades Fiscalizadoras Superiores, dada la naturaleza esencialmente técnica de su función y el apoliticismo de su personal, están en óptimas condiciones para entregar su cooperación a la Administración activa en este tipo de actividades. Y su participación en las Comisiones y Organismos de Reforma la entendemos precisamente dentro de este contexto: como una modalidad idónea de colaboración.

3. Necesidad de procesar informes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores por las Oficinas de Reforma.

Sin perjuicio de la participación del Órgano de control externo en las Comisiones de Reforma, especialmente en aquellas que se creen para estudiar y proponer una macro reforma administrativa, interesa desentrañar la necesidad del procesamiento adecuado de los informes que el Organismo emita en relación con la materia, por parte de las entidades o dependencias encargadas de una reforma administrativa.

A este respecto no hay que olvidar que la Entidad de Control Externo —y en el caso de la Contraloría venezolana es así— puede estar dotada de atribuciones para emitir informes que digan relación con los organismos fiscalizados, y que tengan por finalidad todo tipo de cuestiones relativas a la marcha de ellos: organizativas, estadísticas, económicas, financieras, administrativas o de otra índole, con el propósito de determinar el costo de los servicios o los resultados de la acción administrativa. En la materia, revisten capital interés aquellos informes que cubren el análisis de este último aspecto de determinadas gestiones administrativas.

Si bien estos informes no tienen habitualmente carácter vinculante y por lo tanto no obligan al Instituto u órgano fiscalizado, es indiscutible que dado el diáfano sentido de cooperación que los motiva, debe buscarse el mecanismo que asegure su oportuno procesamiento por los organismos encargados de la Reforma Administrativa. De otra manera, sería lamentable enfrentarse al desperdicio de actividades útiles que son la materialización de un importante contingente de experiencia que la institución fiscalizadora ha podido acumular en el ejercicio de su labor cotidiana. Un buen mecanismo de procesamiento debería consistir en la obligación de hacerse cargo de las conclusiones de aquellos informes y la contestación tanto en sentido favorable como desfavorable. De este modo, el informe no sería obligatorio ni en

cuanto a su contenido ni a sus conclusiones pero sí lo sería el hacerse cargo, ya para acoger o para desestimar fundamentadamente, las recomendaciones que en él se contienen. Por lo demás, en eso radica obviamente el sentido de haber concedido intervención a los órganos de control externo en este tipo de materias que, habitualmente, son propios de la Administración activa y de sus órganos de asesoría.

4. Experiencia de la Contraloría y la Reforma.

La Delegación Venezolana debe hacer presente en esta ponencia que sobre el particular —en especial en los últimos años— puede exhibir alguna experiencia valiosa en materia de Reforma Administrativa.

Desde luego, reitera que en uso de facultades ya tradicionales de ejercer intensivo control de legalidad financiera, por imperativo constitucional, ha venido preocupándose, anualmente, de emitir juicio acerca de las principales deficiencias que se detectan en la Administración controlada y que ameritarían una reforma impostergable.

En época más reciente, específicamente desde la vigencia de la actual Ley Orgánica de julio de 1975 que la ha dotado de amplias y precisas atribuciones en materia de control de gestión y de resultados (artículo 5^o de la Ley), ha ejercido dicho control, en asuntos íntimamente vinculados tanto a una macro Reforma Administrativa, como a diversas materias que justificarían reformas sectoriales. En algunos casos, como se expondrá más adelante, es plausible destacar que su función ha rendido fructíferos resultados.

5. Los informes de la Entidad Fiscalizadora Superior en el campo de la Reforma.

Con arreglo a disposiciones expresas de la Constitución de la República (artículo 239) la Contraloría debe informar anualmente al Congreso sobre los resultados de su actividad fiscalizadora. Este cometido ha venido cumpliéndose invariablemente desde hace largos años.

La importancia del Informe Anual de la Contraloría es indiscutible, ya que en su primera parte, antes de examinar detalladamente el movimiento de ingresos y gastos públicos, la Contraloría ha acostumbrado, en forma que constituye hoy día una tradición respetable, hacer presente al Congreso Nacional, y también al Ejecutivo Nacional, cuales son las principales deficiencias que se exhiben en la marcha de la Administración. Por esta vía es posible que los órganos que dentro del Estado tienen las altas misiones de legislar y de administrar, estén en condiciones

de imponer las decisiones correctivas y de reforma que estimen indispensable para la acción más eficiente de los organismos que integran la Administración del Estado.

Se presentan es cierto problemas con estos informes. Y no es el más importante la falta de procesamiento de ellos y de abocamiento oportuno a sus consideraciones. En muchos casos, por carencia de sistemas adecuados, tales informes no son sometidos a deliberaciones o debates. En otros, son objeto más bien de calificaciones políticas que técnicas, olvidándose que es este último aspecto, y exclusivamente, el que justifica su emisión. Lamentablemente, consideraciones de esta índole y otras similares, restan a menudo eficacia a las consideraciones del Organismo Contralor de la Administración.

Se hace pues indispensable instrumentar los mecanismos que consagren la valoración de estos informes teniendo presente el único sentido que los guía y el alto propósito de interés público que ha llevado a las normativas constitucionales a consagrar la obligatoriedad de su emisión.

Aún cuando la Delegación Venezolana mantiene el principio, de carácter general y que responde sin duda a la esencia de la acción fiscalizadora, de que sus informes no pueden tener en manera alguna carácter de obligatorios, ya que ello implicaría una peligrosa invasión de las atribuciones constitucionales de otros órganos del Estado, recomiendo eso sí la conveniencia de que se arbitren los mecanismos que obliguen, con oportunidad, a la consideración y valoración de sus informes a efecto de que los órganos o autoridades con poder suficiente para ello, adopten las enmiendas o sugerencias que con arreglo a las normas constitucionales sean procedentes.

Las consideraciones anteriores, relativas a la falta de obligatoriedad de sus informes, se formulan sin perjuicio de hacer la salvedad de aquellos casos que caen dentro de la competencia técnica y legal del órgano de control, en que puede éste emitir conclusiones con carácter obligatorio y que van a implicar reformas, especialmente sectoriales, o aún generales, pero en determinadas materias.

Nos referimos por ejemplo a la materia de contabilidad y adopción de sistemas sobre el particular, al campo de la confección de inventarios y otros, en que por esencia las instrucciones que el órgano de control externo imparte deben tener carácter obligatorio. En muchos aspectos estas cuestiones, de gran importancia contable y administrativa, revisten singulares proyecciones en el ámbito de reformas en sistemas y métodos que promuevan una mejor administración del gasto o del ingreso.

Finalmente, un aspecto que no puede descartarse — y que ya ha sido objeto de recomendaciones acordadas en anteriores Congresos Internacionales — es el relativo a la publicidad de los informes de la Entidad Fiscalizadora Superior.

En el ámbito de la Reforma Administrativa la publicación de estos informes suele ser indispensable.

La Delegación venezolana, acorde con las aludidas recomendaciones, mantiene y sustenta el criterio de que sus informes, en cuanto tengan utilidad para la Reforma Administrativa, deben ser dados a la publicidad, quedando entregada a la discreción de la máxima autoridad de control el disponerlo así según la ponderación que haga de las circunstancias que justifiquen tal publicación.

Finalmente, una medida adecuada que conduciría a la condigna valoración de estos informes, sería la aplicación de sanciones por parte del órgano de control, específicamente multas, en todos aquellos casos en que los organismos o entidades fiscalizadas dificulten o coarten la investigación y el análisis en materia de reforma administrativa cuando las entidades fiscalizadoras superiores estén facultadas para producir los correspondientes informes.

3. La Reforma de la Administración Pública en Venezuela.

Las preocupaciones por la Reforma Administrativa no son nuevas en Venezuela. A lo largo de toda su historia administrativa han existido múltiples intentos para mejorar su Administración y adaptarla a las exigencias cambiantes de cada época.

Dentro de esos esfuerzos, hay que destacar el iniciado al final de la década de los 50 a raíz de un informe denominado “Estudio preliminar acerca de las posibilidades de mejoras en la Administración Pública de Venezuela” preparado por el Dr. H. Emmerich, Consultor en Administración Pública para la Administración de Asistencia Técnica en las Naciones Unidas, en mayo de 1958. En este informe se recomendó la creación de una Comisión Nacional de Administración Pública. Dicha Comisión fue creada efectivamente en junio de 1958 para estudiar la organización, los métodos y procedimientos de la Administración Pública y las condiciones del funcionario público, con miras a proponer la Reforma de la Administración Pública del país.

La aludida Comisión produjo muchos e importantes informes en diferentes materias vinculadas con la Reforma: régimen y sistemas de personal, adquisiciones, contratos, reorganizaciones sectoriales, archivos y muchas otras.

En 1972, la Comisión evacuó un informe que aparece publicado en 2 volúmenes titulados “Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional”. En dicho trabajo se abor-

dan múltiples cuestiones relativas tanto a la Administración Central como Descentralizada y aún Territorialmente descentralizada, y especialmente se propone un abundante material instrumental.

Finalmente, el V Plan de la Nación, puesto en vigencia el 11 de marzo de 1976, el Ejecutivo Nacional asigna esencial prioridad a la Reforma Administrativa. Y así dice textualmente (página 91): "En el aspecto formal, la Reforma requerida se traducirá en la modificación, adecuación, supresión y creación de servicios públicos, lo que equivale a decir que en si misma tipifica una materia de la reserva legal. El Ejecutivo Nacional, en ejercicio de expresas atribuciones constitucionales, y teniendo como marco el principio de colaboración funcional entre las diversas ramas del Poder Público, se propone obtener la aprobación, en el corto plazo, de cuatro proyectos de leyes, destinados a transformar el esquema institucional del Estado, y que, a la par de corregir experiencias fallidas, abran cauce a los nuevos derroteros que al país le plantea la presente conyuntura histórica. Tales proyectos son los de la Ley Orgánica de Presupuesto, de la Administración Descentralizada, de Crédito Público y del sistema de Planificación del Estado" (1).

Aparte de lo anterior, desde fines de 1976 hasta el presente, se han aprobado algunas iniciativas legislativas que significan un aporte instrumental de importancia en relación con la Reforma Administrativa. Nos referiremos especialmente a las siguientes nuevas leyes Orgánicas: Ley Orgánica del Régimen Presupuestario, Ley Orgánica del Crédito Público y Ley Orgánica de la Administración Central.

Estos tres nuevos cuerpos de leyes, marcan un hito de interés en materia de Reforma Administrativa. El primero y segundo de ellos por cuanto significan la adopción de concepciones modernas sobre presupuesto por programa, unidad presupuestaria, concepción del presupuesto nacional como instrumento básico para la realización del Plan de la Nación, equilibrio presupuestario, créditos presupuestarios y ajustes de ellos, traspasos, avances, sistemas de contabilidad y muchos otros. La Ley de la Administración Central, porque crea nuevos Ministerios, organiza otros, y porque establece normas armónicas y modernas en el campo de la estructura y funciones de la Administración Central. En estas leyes es posible observar que se recogen muchas de las ideas y estudios acumulados durante la vida y funcionamiento de la Comisión.

Está pendiente de la discusión del Congreso Nacional el Proyecto de Ley Orgánico de la Administración Descentralizada.

(1) Dos de estos proyectos ya se han transformado en leyes de la República. La Ley Orgánica del Régimen Presupuestario y la Ley Orgánica del Crédito Público. El Proyecto de Ley de la Administración Descentralizada, pende actualmente del conocimiento del Congreso de la República.

IV. Participación de la Contraloría en la materia.

La Contraloría venezolana no ha dejado de tener participación en el campo de la Reforma Administrativa, en cumplimiento de sus atribuciones.

Desde luego, como ya se ha dicho, en sucesivos informes anuales despachados por ella al Congreso de la República, puestos oportunamente en conocimiento del Ejecutivo Nacional, ha expresado reiteradamente, la necesidad de reformas como el fruto de sus experiencias derivadas del resultado de su labor fiscalizadora. Ha emitido también, cuando lo ha considerado conveniente, informes específicos. Así, en 1975 y en uso de sus facultades de cautelar la gestión de la Administración Pública que le fuera otorgada por la Ley Orgánica de julio de dicho año, despachó al Ejecutivo informe haciendo ver la necesidad de poner en ejecución una macro Reforma de la Administración Pública en todos sus niveles.

Ha sido también oída por el Congreso de la República en la discusión de leyes recientes que implican puntos importantes en el camino de la Reforma de la Administración. Y sus opiniones fueron acogidas en muchos casos. Recientemente la opinión del Contralor General recomendando la aprobación previa de un Código Tributario con motivo de la discusión de un paquete de leyes sobre la materia, ha sido ampliamente aceptada por los poderes colegisladores y sectores representativos de opinión, y se ha designado precisamente al Contralor para que presida la Comisión redactora de dicho Código.

Le ha correspondido también intervención importante en la puesta en funcionamiento e implementación de algunas leyes recientes, ya mencionadas, como por ejemplo la nueva Ley Orgánica del Régimen Presupuestario. Su intervención fue activa en la reglamentación de dicha ley especialmente en materia de avances.

V. La Reforma Administrativa y el ejercicio de control de gestión por la Contraloría.

La Delegación Venezolana estima que la atribución novísima conferida al Organismo por el artículo 5 de la Ley actual en el campo del denominado control de gestión y resultados, puede permitir al órgano de control externo una acción definida y eficaz en la Reforma Administrativa. En efecto, en tanto cuanto está facultado para emitir informes, realizar estudios y terminar con recomendaciones sobre materias estadísticas, organizativas, financieras y de toda índole en relación con los servicios fiscalizados, dicha función constituye sin duda la herramienta instrumen-

tal que le permite una participación dinámica en la cuestión que nos ocupa. Tal facultad, estimada como un elemento vital de cooperación de la Administración activa, puede significar la atribución que justificadamente se espera en el orden de la intervención de los organismos de control en cualquier iniciativa de reforma. Así lo ha entendido por lo demás la Ley Orgánica de la Institución al crear la Dirección Técnica y la respectiva reglamentación al asignarle funciones importantes en el orden de la evaluación de sistemas administrativos.

VI. Los planes de la Contraloría en relación con la Reforma Administrativa.

Pero, si el órgano máximo de control externo aspira con fundamento a tener una participación directa en la Reforma Administrativa, debe partir, en términos de consecuencia, por establecer sus propios, directos y permanentes mecanismos de reforma.

La Delegación Venezolana estima que en función de sus atributos constitucionales de autonomía, es deber del órgano de control externo — y ella lo está tratando de practicar incesantemente — ponerse a tono permanentemente con las evoluciones de la Administración activa y con las implicancias que esas reorganizaciones tienen en el control. Esto significa que la actividad fiscalizadora no puede permanecer estática y pasiva ante todo cambio en los organismos fiscalizados. Así como reclama participación en esos cambios exhibiendo como fundamento para dicha participación el fruto de su reconocida experiencia, así también le asiste el deber de disponer sus propias reestructuraciones y reorganizaciones. De otra manera se expondría a caer en la obsolescencia y transformarse en Entidades no sólo estériles desde el punto de vista de la dificultad en la obtención de sus fines de control, sino que podría provocar el entorpecimiento y retardo de la Administración controlada.

En relación con este contexto, cobra importancia cada vez más creciente la labor de las Oficinas Técnicas de Asesoría dentro de los cuadros internos de la Entidad Fiscalizadora Superior.

VII. La formación y perfeccionamiento del personal de la Contraloría y la Reforma Administrativa.

En diversos Congresos Internacionales, las Entidades Fiscalizadoras Superiores se han preocupado del problema de la formación de personal. A este respecto, la Delegación Venezolana hace presente que la Contraloría de su país ha puesto especial énfasis en esta cuestión y se ha creado la Escuela Nacional de Control Fiscal, ampliamente regulada en sus atribuciones en las

disposiciones reglamentarias de la Ley Orgánica que rige la marcha de la Institución.

En relación con el tema de la presente ponencia la Delegación entiende que es menester que ese personal sea formado también en los principios, prácticas y técnicas relativas a la Reforma Administrativa. Ello por un doble motivo. En primer lugar porque toda reforma puede exponerse a entorpecimiento si el personal del órgano de control externo llamado a fiscalizar a las Entidades reformadas, no se forma conciencia sobre el contenido, alcances y finalidades de toda reforma y, enseguida porque dentro del sentido de cooperación que debe existir entre los órganos del Poder Público, el aporte de los funcionarios de control puede ser indispensable.

Conclusiones y recomendaciones:

En definitiva, la Delegación Venezolana, en virtud de los comentarios precedentes y basada en su experiencia en el campo de la Reforma Administrativa se permite elevar a la consideración del IX Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, el siguiente proyecto de conclusiones y recomendaciones.

1. La acción permanente de los órganos de control externo, en el ejercicio de sus atribuciones de control de la legalidad financiera, los hace perfectamente aptos para intervenir en todo proceso de Reforma Administrativa.

2. El control de gestión y resultados de la acción administrativa, cuando se les ha dotado de tal atribución, constituye la instrumentación legal adecuada para informar en el campo de la Reforma Administrativa.

3. La experiencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en materia administrativa, en especial en los aspectos económicos, financieros y contables, no debe ser desperdiciada en toda iniciativa que los órganos Ejecutivos adopten para el estudio e implementación de Reformas Administrativas.

4. En atención a dichas consideraciones, se recomienda que la Entidad Fiscalizadora Superior integre, por derecho propio, las Comisiones de Reforma Administrativa, especialmente aquellas que abocan al estudio de Reformas generales y sectoriales.

5. Cuando la Entidad Fiscalizadora Superior emite informes en relación con la Reforma Administrativa, sus recomendaciones deben ser debidamente procesadas, debiendo merecer la oportuna atención de sus destinatarios que habrán de pronunciarse en todo caso sobre tales recomendaciones.

6. Es deber de las Entidades Fiscalizadoras Superiores adecuar sus mecanismos internos de estructuración y funcionamiento, a las necesidades y requerimientos de la Reforma Administrativa.

7. La capacitación del personal fiscalizador, en función de la formación de conciencia sobre la necesidad de la Reforma Administrativa, constituye un deber insoslayable de la Entidad Fiscalizadora Superior.

TEMA IV **Venezuela**

Fiscalización de la Sanidad Pública y de la Protección del Medio Ambiente

I. Consideraciones generales.

1. Sanidad Pública y Protección del Medio Ambiente- fines del Estado.

La Constitución de la República de Venezuela establece, formalmente en su artículo 76: "Todos tienen derecho a la protección de la salud".

"Las autoridades velarán por el mantenimiento de la salud pública y proveerán los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellas".

Esta norma constituye uno de los pilares fundamentales del Estado Social y Democrático de Derecho Venezolano. Reconoce por una parte, el derecho de todos los habitantes a la protección de la salud; y por la otra, el deber del Estado de velar por el mantenimiento de la salud y de proveer los medios necesarios, para prevenir su deterioro y para restablecer la salud perdida mediante el suministro de asistencia médica y social.

A su vez, la Ley Orgánica de la Administración Central, al regular las funciones del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, dispone que corresponde a dicho Ministerio la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector de la salud, que comprende la protección, promoción, y recuperación de la salud, los programas de saneamiento y contaminación ambiental, referidos a la salud pública, la atención médica y la asistencia social.

Y cuando especifica las atribuciones del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de muy reciente

creación— señala que le corresponde la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional para el fomento de la calidad de la vida, del ambiente y de los recursos naturales renovables.

El ordenamiento jurídico venezolano, acorde con la Carta de Constitución de la Organización Mundial de la Salud, responde en esta forma a las más modernas concepciones de la salud, y atribuye como fines específicos del Estado éstos, de preocuparse de la salud de las poblaciones y de la protección del medio ambiente.

2. La acción de la Administración Pública en dichos campos.

De conformidad con tales postulados, es deber de la Administración Venezolana como medio para la realización de estos fines públicos que, como tales, el Estado se ha atribuido para sí, establecer y organizar sus estructuras administrativas en función de dar satisfacción cumplida a las aspiraciones constitucionales.

Aparte de los dos Ministerios ya mencionados, el de Sanidad de antigua data, y el del Ambiente y Recursos Naturales Renovables, el sector salud está compuesto, organizativamente hablando, por una variedad importante de organismos e instituciones, tanto de la Administración Central, como de la Descentralizada Funcional y, aún, de los Estados y Municipios dentro del sistema de Descentralización Territorial.

La Contraloría General ha criticado en oportunidades, que las instituciones de la salud han crecido y se han conformado como resultado de un proceso de agregación y atomización, a fin de enfrentar situaciones o resolver problemas, a medida que estos se presenten y no como producto de un esfuerzo sistemático y dirigido para agrupar las actividades que deben realizarse en el país, para lograr los objetivos del Estado en el sector.

Hay que considerar sin embargo, que con posterioridad se aprobó la Ley Orgánica de la Administración Central ya citada, que asignó funciones más definidas al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y dio nacimiento al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables que constituye a este respecto una iniciativa digna de mencionarse, sobre todo por su novedad y modernismo, y porque a través de la acción concatenada y armónica de ambos Ministerios, es posible abrigar justas esperanzas de renovación, en torno a estos fines que la Constitución determina como fundamentales dentro del Estado Venezolano.

3. El Control sobre la salud y protección del medio ambiente no plantea problemas especiales.

La Delegación Venezolana estima, en principio, que el control del sector público de la salud no plantea problemas especiales.

Hay que tener presente, no obstante, que los organismos e instituciones que en el país se ocupan de la salud de los habitantes son muchos y de diversa índole. Forman parte integrante de la Administración Central, de la Administración Funcionalmente Descentralizada y, dependen también de Estados y Municipios.

De allí es que no exista a su respecto un sistema unívoco de control, ya que las disposiciones legales que los regulan, y los métodos, sistemas y procedimientos aplicables, son diversos según la índole que el respectivo servicio de salud inviste.

El inconveniente práctico puede derivarse justamente de que, en razón de esta circunstancia, no es posible en un momento dado, realizar un estudio o un control uniforme del que puedan deducirse conclusiones aplicables para todos los órganos de la salud controlados, precisamente porque las posibilidades legales del control no son iguales para ellos.

Así, a manera de ejemplo, basta con señalar que el régimen legal de control sobre la Administración Central es distinto del que rige para la Administración Descentralizada Funcional, y diferente también del que la Ley Orgánica prescribe para los Estados y Municipios.

En otras palabras, depende de la intensidad mayor o menor del control externo y del régimen y naturaleza del organismo controlado, al margen de que dicho Organismo se dedique o no a satisfacer el fin de la salud, las modalidades de control a que quedará sometido. En consecuencia, esta afirmación rige y tiene validez, cualquiera que sea el fin que haya justificado la creación del órgano de la Administración Central, Descentralizada Funcional, o Descentralizada Territorial.

II. La Sanidad Pública y la Protección del Medio Ambiente en Venezuela.

1. La Ley Orgánica de la Administración Central de 28 de diciembre de 1976.

Aún cuando esta Ley no significa, en manera alguna —ni puede ser su finalidad— la promoción de un proceso de verdadera racionalización de la Administración Pública, a los efectos de esta ponencia relativa al control sobre el sector salud, parece útil partir

de ella para explicar cómo en la actualidad, se encuentra legalmente concebida la intervención del Estado en materia de salud pública y de protección del medio ambiente, al nivel de la Administración central.

Hemos dicho que la intervención en estos campos compete fundamentalmente a dos Ministerios: El de Sanidad y Asistencia Social y el del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

2. El Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

La función básica de éste Ministerio es la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector salud, que comprende la protección, promoción y recuperación de la salud, los programas de saneamiento y contaminación ambiental, referidos a la salud pública, la atención médica y la asistencia social.

En desarrollo de estas atribuciones, debe realizar actividades de protección, fomento, conservación, restitución y rehabilitación de la salud; elaborar programas y proyectos y disponer la organización e inspección de todos los servicios nacionales de salud; coordinar, reglamentar, supervisar, inspeccionar técnicamente y orientar las actividades de todos los servicios de salud, ya sean estos nacionales, estatales, municipales, y aún privados; aprobar programas y proyectos de construcción, remodelación o ampliación de edificios destinados a salud, públicos y privados; formulación y actualización de planes de salud y asistencia social y ejecución de los que corresponda; establecimiento de normas técnicas sanitarias en lo referente a alimentos para el consumo humano, y vigilancia de su cumplimiento; colaboración en la planificación y dirección de la asistencia de las comunidades en situación de emergencia, tales como brotes epidémicos, terremotos, inundaciones, maremotos, y, en general, catástrofes y calamidades en las cuales estén en peligro la salud o el bienestar público; saneamiento ambiental y construcción de obras relacionadas con dichas actividades, requeridas para la protección de la salud; asesoramiento técnico-sanitario y aprobación de obras de saneamiento ambiental que sean ejecutadas por otros organismos públicos o privados; establecimiento en coordinación con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de normas técnico-sanitarias dirigidas a evitar o reducir los riesgos para la salud que impliquen la realización de los procesos de industrialización de desarrollo agrícola, de desarrollo urbanístico y otros.

3. El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

Este Ministerio que acaba de crearse por reorganización del anterior Ministerio de Obras Públicas y que se encuentra aún

en proceso de estructuración, tiene asignadas funciones de cardinal importancia en relación con la materia, ya que su fin primordial es atender a la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional, que persiguen el fomento de la calidad de la vida y del ambiente. En su virtud, habrá de corresponderle la ejecución de actividades relativas a la formulación de políticas para la conservación, defensa y mejoramiento de la calidad de la vida; equipamiento del territorio en relación con el ambiente; planificación, aprovechamiento y regulación de los recursos hidráulicos; prohibición y regulación de actividades degradantes del ambiente, tales como las que directa o indirectamente contaminan o deterioran el aire, el agua, o el cielo, o inciden sobre la fauna o la flora, las que producen ruidos molestos y nocivos, las que deterioran el paisaje, y cualesquiera otros capaces de alterar los ecosistemas naturales; y, en fin, la adecuación y coordinación de las actividades de la Administración Pública, en cuanto tengan relación con el ambiente y los recursos naturales.

Hay que insistir, sin embargo, en que la protección del medio ambiente —en su concepción legal actual— es una actividad que se encuentra todavía en proceso de gestación, ya que el Ministerio cuyas atribuciones hemos sintetizado está recién en su etapa organizativa, previa a la iniciación de sus actividades. No obstante, con anterioridad, ejercían algunas atribuciones sobre la materia los Ministerios de Obras Públicas y de Agricultura y Cría. Con todo, están dados los mecanismos jurídico-positivos que permiten la realización de un amplio campo de actividades en función de la protección de la salud y del medio ambiente.

III. Planificación en la materia.

1. Iniciativas.

No obstante, a pesar de que el sector salud está estructurado y regulado legalmente en la forma antes indicada, hay que observar que no ha existido hasta ahora una política orgánicamente definida que pueda utilizarse para orientar la programación de las actividades desarrolladas por las diversas instituciones de la salud.

Dentro de ellos, uno de los órganos más importantes que desarrollan funciones en el campo de la salud, es el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, tanto por los servicios que otorga, como por la cantidad de sus beneficiarios. En efecto, quedan sujetos al seguro social obligatorio, todas las personas que presten sus servicios en virtud de un contrato o relación de trabajo, cualquiera que sea el monto de su salario y el tiempo de

duración. Y, entre otras prestaciones, la ley que lo regula establece que otorgará "prestaciones de asistencia médica integral". (1)

Otras instituciones que ejercen actividades en el sector salud son: el Instituto Nacional de Nutrición, el Instituto Nacional de Higiene, el Instituto Autónomo Hospital Universitario de Caracas, el Instituto de Previsión y Asistencia Social etc.

IV. Sistema administrativo y contable de los hospitales del Estado.

Hasta la fecha, dada la diversidad de estructuras de los establecimientos sanitarios del país, según el sistema legal a que están sometidos y la naturaleza del organismo administrativo del cual dependen, es lo cierto que no existe un régimen administrativo y contable uniforme en dichos establecimientos. En todas las instituciones del sector las estimaciones presupuestarias son preparadas por los establecimientos locales, divisiones, oficinas y unidades. No se ha logrado hasta ahora la elaboración de un verdadero presupuesto programa. (2)

El proceso de ejecución de los presupuestos, ha adolecido también de múltiples fallas que han dificultado la fiscalización. En general, dicha ejecución se ve entorpecida por la imposibilidad que tienen las instituciones, derivada de la excesiva rigidez presupuestaria, de efectuar por su propia autoridad los ajustes que se requieren para asegurar la satisfactoria marcha de los programas cuando estos existen. Pensamos que la aplicación integral de la nueva Ley Orgánica del Régimen Presupuestario, cuyas disposiciones rigen prácticamente para todo el sector público, por disposición expresa de su artículo 1º permitirá solucionar con mucho estas dificultades. Es de hacer notar que la Contraloría General de la República, durante los últimos 10 años, en los respectivos Informes Anuales, ha venido insistiendo reiteradamente sobre estas deficiencias en la ejecución del presupuesto de las instituciones del sector sujetas a su control y fiscalización.

V. El control en relación con estas actividades.

1. Control de legalidad financiera.

Desde luego, está en claro que los organismos públicos a cargo de la cuestión de la salud, cuando dependen de la Administración Central, o de Institutos autónomos, están sujetos a estricto control financiero de legalidad, en los mismos términos

(1) La Ley del Seguro Social entró en vigencia el 10. de enero de 1967.

(2) La nueva Ley Orgánica del Régimen Presupuestario, de muy reciente vigencia, establece la obligación de confeccionar un presupuesto programa

que cualesquiera otros organismos de la misma naturaleza jurídica, con las modalidades específicas que con arreglo a la Ley Orgánica de la Contraloría rigen para cada grupo de entidades.

Así, si se trata de servicios de la Administración Central, el control financiero de legalidad se ejercerá tanto en forma previa como a posteriori, recurriendo, en éste último caso, al régimen de rendición y examen de sus cuentas.

Si se trata en cambio de institutos autónomos, ese control financiero será casi absolutamente posterior, y solo por excepción podrá aplicarse el sistema de control previo.

Ahora, si los programas o establecimientos de la salud pertenecen a Estados y Municipios, la acción de la Contraloría tenderá fundamentalmente al ejercicio de funciones de inspección, fiscalización e investigación. No olvidemos que respecto de Estados y Municipios ellos pueden, de acuerdo con la norma constitucional, organizar sus propios sistemas de Contralorías estatales y municipales, de manera que la labor de la Contraloría General de la República no es a su respecto tan absoluta.

2. El control de gestión.

En materia de control de gestión, en cambio, que tiende al análisis de resultados de una labor administrativa, la acción de la Máxima Entidad Fiscalizadora es amplia, porque cualquiera que sea la dependencia de los establecimientos y divisiones que se preocupan de la salud pública y protección del ambiente, es lo cierto que respecto de todos ellos puede la Contraloría ejercer control de gestión con las modalidades y limitantes propias del sistema, es decir, que los informes que en uso de tal atribución se emitan no serán obligatorios porque carecen del carácter de vinculantes y porque serán posteriores a una gestión, culminando con conclusiones o recomendaciones que la administración fiscalizada puede aceptar o no. En todo caso, se estima que este tipo de control puede constituir un elemento de apoyo de gran eficacia para el perfeccionamiento de la acción administrativa en el campo de la salud, especialmente, en cuanto a la buena y plena utilización de los recursos y bienes públicos que se han otorgado o afectado a la satisfacción de dichos fines públicos.

Hay que reconocer, sin embargo, que la falta de obligatoriedad de estos informes y conclusiones pugna muchas veces con su eficacia, por lo cual sería de desear que, al menos, cuando el órgano fiscalizado resuelva no acoger las recomendaciones del órgano de control externo, debe exponer las razones que fundamentan su negativa, lo que se traducirá en un pronunciamiento obligado, tanto en un sentido como en otro. Esta conclusión es cónsona con la seriedad y objetividad que debe suponerse a la

dirección del órgano de control. Esto, ya que no podría sostenerse que este tipo de informes por razones obvias— pudiese ser de cumplimiento obligatorio.

3. Los informes anuales de la Contraloría al Congreso.

Como es sabido, en la generalidad de las legislaciones, el órgano de control externo debe informar anualmente al Parlamento, en razón del carácter que éste tiene de supervisor general de las finanzas públicas, sobre los resultados de la labor fiscalizadora.

Esta norma está explícitamente consagrada en Venezuela en el artículo 239 de la Constitución de la República. Dicha disposición que se ha venido respetando invariablemente por la Contraloría General, le ha permitido exponer sistemática y reiteradamente las distintas observaciones que ha debido formular a la marcha de los establecimientos del sector salud. Desgraciadamente, hay que reconocer que la falta de efectos específicos en relación con la emisión de dichos informes, los tornan ineficaces, lo que se demuestra con el hecho de que tales observaciones son invariablemente detectadas y se repiten una y otra vez sin que se logre poner remedio al mal que se señala. Es lo que ha sucedido en el orden de los servicios de la salud, por lo menos en los últimos 18 años.

Conclusiones y Recomendaciones.

Como ha quedado dicho, el control del “sector salud” no plantea, en la legislación venezolana, problemas especiales.

Con todo, en atención a las consideraciones preferentemente informativas, que contiene este trabajo, y a la propia experiencia de la Contraloría General de la República, en especial con motivo de la aplicación de su nueva Ley Orgánica de julio de 1975, se presenta a la consideración del IX Congreso Mundial de Entidades Fiscalizadoras Superiores el siguiente proyecto de recomendaciones:

1. Necesidad de ejercer un riguroso control financiero de legalidad en los sectores de salud y protección del medio ambiente;
2. Dicho control debe considerar la naturaleza especial de las instituciones y organismos que prestan el servicio y tener siempre en cuenta la necesidad de no perturbar la marcha de los institutos fiscalizados; y
3. Un control adecuado de gestión que tienda como complemento del control financiero, a precisar la eficacia y los resultados en la marcha de los institutos y organismos del sector salud, deberá ser siempre indispensable.

Esta facultad deberá estar a cargo de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, sin perjuicio de las modalidades de control de tutela o de control interno, que los sistemas de cada país estimen como de establecimiento indispensable.

TEMA I

Declaración de los Principios Básicos del Control Financiero

LOS PRINCIPIOS DEL CONTROL FINANCIERO EXTERNO

La organización del control financiero externo ha sido ampliamente condicionada por la naturaleza del gobierno del país en el cual se aplica. El estudio de Derecho Comparado muestra claramente este hecho, que es además confirmado por la Historia. La experiencia francesa es muy significativa en este aspecto: inicialmente este control fue concebido por el ejecutivo como un medio de supervisar el Tesoro Real (del rey); bajo la Revolución este control fue confiado a una oficina de Contabilidad ligada a la Asamblea Legislativa y dependiente de ella; bajo el Imperio dicho control fue confiado a la Corte de Cuentas. Los estatutos de esta Corte han sido modificados y renovados por las Leyes del 22 de Junio de 1967 y del 22 de junio de 1976, funcionando actualmente como una Jurisdicción independiente cuya existencia es reconocida por la Constitución.

Es así como los principios del control financiero varían según el tiempo y el lugar, lo cual hace más difícil el establecimiento de una "Carta Mundial" de control según los deseos del INTOSAI.

Sin embargo, la opinión vertida en los congresos precedentes es que, el control financiero externo sólo puede ser correctamente aplicado bajo el cumplimiento de ciertas condiciones previas. Es a partir de este postulado que se debe tratar de definir los principios que deben inspirar la organización de este control.

Para que dicho control sea imparcial y eficaz, es necesario, en primer lugar, expresarse libremente, lo que conduce a plantear cuál sería el grado de autonomía a otorgar a la Institución que ejerce el control, con respecto a los Poderes Públicos.

En segundo lugar, el control sólo puede desarrollarse plenamente si su campo es lo más amplio posible, lo que conduce a llevar a discusión un segundo principio: la universalidad del control.

En tercer lugar, es igualmente importante determinar en función de la naturaleza de las imperfecciones que se quieren detectar cuál sería el tipo de control que conviene aplicar: de esta manera quedaría planteado el problema de la finalidad del control.

Por último, las recomendaciones que se desprenden de las verificaciones hechas pueden tener un cierto efecto según las soluciones aportadas al problema de la sanción del control.

En Francia, los progresos del derecho presupuestal, favorecidos por un régimen liberal propicio al desarrollo del control, han permitido aportar a cada uno de estos puntos, una respuesta satisfactoria. Resulta interesante examinar cómo a partir de estas soluciones, ha sido posible traducir en hechos, los principios mencionados.

1. La Independencia del control

El principio de la Independencia de la institución encargado de ejercer el control financiero externo, deseado por el INTOSAI, está garantizado de manera satisfactoria en Francia por la organización de la Corte de Cuentas y el estatuto de sus magistrados.

En realidad, desde hace largo tiempo, la necesidad de proteger el control de las finanzas públicas de toda intervención exterior y de poder garantizar a los contadores públicos en la verificación de las cuentas, ha conducido al legislador a confiar dicho control a posteriori a una jurisdicción independiente. Según los términos de la Constitución, la Corte “asiste al Parlamento y al Gobierno en el control de la aplicación de las leyes de finanzas”, conservan siempre una gran independencia, uno con respecto al otro. Además, contrariamente a un servicio de inspección, la Corte no actúa bajo las órdenes, ni dentro de los límites establecidos por un Ministro. Ella misma fija sus temas de control y los agrupa en un programa anual. Sin embargo, las asambleas parlamentarias pueden solicitarle —de acuerdo a la ley— que abra una investigación con respecto a tal o cual tema en particular.

La independencia que la Corte posee gracias a su carácter de jurisdicción, se encuentra reforzada por la que sus propios miembros poseen gracias a su estatuto particular.

La corte emplea sobre todo a los ex-alumnos de la Escuela Nacional de Administración (ENA) nombrándolos directamente en calidad de auditores al término de sus estudios. De todos modos, siempre hay que evitar que la Institución Superior no se encuentre muy aislada de la administración activa desconociendo así las dificultades concretas de la gestión administrativa. Con respecto a este problema, el hecho de emplear parte del personal

constituído por funcionarios que poseen ya una experiencia en la administración activa y un sentido práctico de la realidad, es muy positivo. El empleo de personal no es un hecho arbitrario, ya que se encuentra limitado en sus proporciones (un cuarto de consejeros referendarios; un tercio de consejeros maestros), lo cual sólo beneficia a los altos funcionarios en la medida en que éstos pueden justificar un cierto nivel y un cierto tiempo de servicios.

Por otro lado, los miembros de la Corte poseen un nivel de magistratura inafectable, garantizada por la ley. Obviamente, los magistrados que no cumplen con sus deberes profesionales son susceptibles de recibir sanciones disciplinarias, pero es la Corte misma —o más concretamente una de sus secciones internas: la Cámara de Consejo— que decide en tales casos sobre la gravedad de la sanción.

2. La Universalidad del Control

En la mayoría de países, se observa actualmente una creciente diversificación de las formas de intervención del Estado en los sectores económico y social. Esta evolución se traduce por una proliferación de organismos que realizan —fuera del Presupuesto del Estado— operaciones cuya incidencia en las finanzas públicas es muy importante.

Igualmente, parece indispensable que el control vaya más allá del marco tradicional del sector público que ha tenido originalmente, para ser ampliado según las modalidades compatibles con las diferentes actividades, implantando nuevas formas jurídicas a través de las cuales, el Estado desarrolla sus intervenciones.

En Francia, este principio ha tenido eco, siendo actualmente aplicado.

Los servicios del Estado, las colectividades locales (departamentos, comunas) y las entidades públicas de carácter administrativo cuyo conjunto constituye el sector público sometido al régimen de la contabilidad pública se encuentran sujetos al control de la Corte. Además, cabe mencionar que la Corte garantiza el control de los organismos del Seguro Social.

Las empresas públicas de diferente naturaleza jurídica (establecimientos públicos con carácter industrial y comercial; empresas nacionalizadas; sociedades de economía mixta con capital estatal mayoritario) que constituyen el llamado sector parastatal, son sometidas a las reglas de contabilidad comercial y a los usos del comercio, encontrándose desde 1948, sujetas al control de la Comisión de Verificación de Cuentas de las Empresas Públicas. Las actividades de esta comisión —que difieren de

aquellas de la Jurisdicción, pero que se encuentran estrechamente ligadas— han llegado a su término con la dación de la ley del 22 de Junio 1976, que ha ampliado a dicho sector la competencia de la Corte, a partir del 1º de Enero de 1977.

La Legislación francesa ha ido más lejos aún. Con el afán de supervisar la utilización de la asistencia pública financiera que puede ser otorgada a los diferentes organismos de derecho privado, la Corte está autorizada para proceder al control de dichos organismos dentro de las condiciones fijadas por la Ley del 22 de Junio de 1967 y por el Decreto del 20 de Setiembre de 1968. Si la asistencia financiera se da bajo la forma de una subvención o de un impuesto para-fiscal, el control de la Corte se ejerce ya sea en base a la utilización que se haga de dicha asistencia, o bien en base al conjunto de la gestión administrativa en general, ésto último se da en el caso en que la asistencia otorgada representa más de la mitad del total de los ingresos del organismo en cuestión. Si la asistencia se da bajo una forma distinta de las precedentes (garantía de préstamo por ejemplo), el control se amplía al conjunto de la gestión del organismo beneficiario, previo acuerdo del Ministro de Finanzas.

El principio de la universalidad del control comporta un segundo aspecto: si bien es conveniente que la Institución Superior sea dotada de la más amplia autoridad, también es esencial que ninguna operación o categoría de operaciones, sea sustraída a su control.

En este aspecto, el control de la Corte de Cuentas es un control global. En realidad, el total de operaciones de ingresos y de egresos es sometido a sus investigaciones, por medio de las cuentas y de las piezas justificativas que le son presentados. Este principio absoluto sólo es alterado, en lo que a las cuentas del Estado se refiere, en dos aspectos bien precisos: el empleo de los fondos especiales, sometidos a las reglas particulares de control en base a su carácter de soberanía sobre estas operaciones; la ejecución de los presupuestos de asambleas, sustraídas a las verificaciones de la Corte en base al principio de la repartición de los poderes. Sin embargo, en este último caso, el proyecto de presupuesto es sometido al examen de una comisión especial presidida por el Presidente de la Cámara de la Corte de Cuentas, en la cual dos magistrados de dicha Corte tienen derecho a voz.

De este modo, la Corte está en medida de controlar satisfactoriamente los ingresos y los egresos del Estado, de las colectividades secundarias y de las empresas públicas.

3. La Finalidad del Control

El tipo de control externo que se pretende instituir, así como su alcance, están estrechamente subordinados a la naturaleza de las anomalías que se pretende corregir.

En este sentido, el control de la regularidad es necesario para garantizar el respeto de las reglas presupuestarias y contables y la conformidad de los gastos con respecto a las leyes y a los reglamentos que las rigen. Pero, es evidente que un control limitado al examen de la regularidad formal de las operaciones sería insuficiente para apreciar la eficacia de la acción de los servicios y poder sopesar todas las consecuencias financieras. Además, todos los errores que se dan en la administración no son debidos únicamente a la negligencia de los contadores ya que algunos de estos errores provienen de las faltas cometidas por los administradores y otros son debidos a la existencia de una reglamentación imperfecta, generatriz de trámites costosos, de una organización defectuosa, de una estructura o de un modo de gestión inadaptados a la finalidad del servicio.

Por lo tanto, el rol del Instituto Superior sería incompleto si no le fuera permitido, paralelamente a su control de regularidad, de ejercer una verificación que comprenda todos los aspectos de la gestión. En Francia, este tipo de control se ha desarrollado en la medida en que la Corte amplía sus investigaciones al conjunto de actividades administrativas, lo cual ha sido oficializado con la dación de la ley del 22 de Junio de 1967, que confía a la Jurisdicción el deber de asegurarse del "buen empleo" de los créditos, fondos y valores, administrados por los servicios del Estado y por otras personas morales de derecho público (1).

La extensión progresiva de este segundo tipo de intervención se acompaña de una modificación del concepto que se tiene del control. El control de la regularidad, realizado por la Institución Superior hace de ésta un organismo censor obligado, para garantizar el rigor financiero, de ejercer una acción de tipo represivo; el control de gestión conduce pues a reclamar, a través de las intervenciones de carácter administrativo, la corrección de anomalías no provenientes de la labor del contador; conduce igualmente a ejercer una función de consejo desde el momento en que su finalidad es la de contribuir al perfeccionamiento de los métodos, y, en ciertos casos, de las estructuras administrativas. Pese al incremento de las prerrogativas que el control aporta a la Institución Superior, es evidente que este tipo de intervención se encuentra limitado por las decisiones tomadas a nivel político:

(1) Lo mismo ocurre con la empresas públicas cuya gestión es objeto de las apreciaciones de la Corte (Ley del 22 de Junio de 1976) ya citada

no cabría darle por finalidad el transformar en un gobierno de jueces en un sistema de control externo.

Dentro de esta descripción del sistema francés, no podría callarse la existencia de un Comité de encuestas sobre el costo y el rendimiento de los servicios públicos, entidad que se encuentra asociada a la Corte de Cuentas, encargada especialmente del examen cualitativo de las actividades, procedimientos y organización de los servicios del Estado y de sus colectividades secundarias. Este organismo, presidido por el primer Presidente de la Corte de Cuentas, ha permitido, en efecto, y gracias a sus recomendaciones, a reajustar las reformas que han contribuído, desde hace veinte años, a reforzar la eficacia de los servicios públicos y hacer desaparecer las anomalías existentes que provocan gastos elevados.

4. La Sanción del Control

Fuera de las reglas relativas a su organización, a los alcances de su misión y a las modalidades de sus intervenciones, algunas otras disposiciones son también necesarias para garantizar la eficacia de la Institución Superior de Control. Ellas conciernen, en primer lugar, a sus poderes represivos y, por otro lado, a los medios con que cuenta la Institución para la información del Parlamento, del Gobierno y de la opinión pública.

Con respecto a estos dos puntos, la Cámara de cuentas francesa dispone de medios bastante amplios.

Gracias a los poderes jurisdiccionales, la Corte puede cuestionar la responsabilidad pecuniaria de los contadores públicos, por medio de disposiciones que obligan a dichos agentes a reembolsar a la colectividad pública, y por sus propios medios, la suma del déficit constatado en la gestión que ellos realizaran. Puesto que el contador no se encuentra presente durante la instancia del juicio de cuentas el procedimiento observa la regla de la doble decisión que permite al interesado —al cual se le ha comunicado una orden de arresto provisional— presentar todas las justificaciones del caso antes que la jurisdicción decida ordenar un arresto definitivo.

La Corte dispone de un poder idéntico al de los administradores que habiéndose inmiscuido en las funciones del contador público, son declarados “contadores de práctica” (II). Además estos últimos pueden hacerse acreedores al pago de una multa por ingerencia en las funciones del contador.

(II) En realidad, el principio fundamental de la separación de los responsables de la Administración y de los Contadores, se opone a que los primeros intervengan en el manejo de fondos y valores que la ley reserva a los segundos.

Finalmente, la Corte puede imponer multa a los contadores por faltas o retrasos en sus cuentas, o por sus respuestas a las implicancias contenidas en el arresto provisorio del cual se hizo mención en los párrafos precedentes. Estas precauciones son necesarias para evitar que se presente algún obstáculo, por retención de piezas, en el juicio de las cuentas.

Salvo en el caso ya citado de la gestión de hecho, la Corte no dispone del poder necesario para sancionar la responsabilidad de los administradores. Sin embargo, ésta puede obtener —en las condiciones previstas por la ley— que el caso de responsabilidad de los administradores sea analizada por una jurisdicción asociada que sería la Corte de disciplina presupuestaria y financiera, creada en 1948, presidida por el Primer Presidente de la Corte de Cuenta y en la cual el grupo de magistrados de la Corte garantiza las funciones del Ministerio Público. Todo funcionario del Estado, de una colectividad o de una empresa pública que haya violado una regla relativa o la ejecución de gastos, de ingresos o a la gestión de un patrimonio, o que haya procurado a una tercera persona un beneficio injustificado en perjuicio de la colectividad pública, puede ser analizado en dicha jurisdicción. Esta jurisdicción está facultada para aplicar una multa a los agentes cuyas faltas han sido reconocidas, dicha multa puede alcanzar el doble del sueldo anual del interesado. Sin embargo, la responsabilidad del funcionario en cuestión puede ser liberada desde el momento en que éste puede presentar una orden previa escrita por su superior jerárquico —cuya responsabilidad se sustituye en este caso a la suya— por el Ministro o por el Alcalde. Además, los Ministros y los Alcaldes, cuya responsabilidad se sitúa en el plano político, no están sujetos a la Corte de disciplina presupuestaria.

La Corte de Cuentas dispone también de numerosos medios para informar a los poderes públicos sobre las irregularidades y los errores de gestión que ella detecte. La Corte interviene frente a las autoridades administrativas por medio de las observaciones del Primer Presidente, las notas del grupo de magistrados, o las cartas de los Presidentes de la Cámara y —desde 1956— envía todos los años al Parlamento, para contribuir en el examen del proyecto de Ley de reglamento, un informe consagrado a las condiciones de aplicación del presupuesto durante el período precedente.

Finalmente y sobre todo, esta Corte agrupa sus observaciones más importantes en un informe anual que es remitido al Presidente de la República y a las Asambleas parlamentarias, el cual es publicado en el Diario Oficial y del cual la prensa informa ampliamente. Este “Informe Público” comprende —además de las críticas y las sugerencias de la Corte— las respuestas dadas por las administraciones concernidas.

Si bien la publicidad que se da al control se revela como una garantía suplementaria de su eficacia, es posible que dicha eficacia sea aún más garantizada si un organismo especial, encargado de seguir la evolución posterior a la publicación del informe. Desde 1963, una comisión ha sido instituída con tal fin para informar al Ministro de Economía y Finanzas. Esta Comisión esta compuesta por el jefe de servicio de la Inspección General de Finanzas, por el Director General de Administración y de la Función Pública y por el Director de Presupuesto. Este organismo propone las medidas concretas necesarias para responder a las recomendaciones de la Corte y para supervisar su aplicación en las administraciones concernidas. Esta división de funciones permite a la Corte conservar su entera libertad de opinión, lo que sería sin duda más difícil si éste participara oficialmente en las decisiones que tienden a reformar las estructuras o los métodos de la Administración.

TEMA II

Control de los Organismos Descentralizados.
De la Administración Pública.

FISCALIZACION DE CORPORACIONES ESTATALES

“Por la presente, se declara que es la política del Congreso inspeccionar a fondo cada año a las corporaciones estatales, sus transacciones y operaciones y proveer un control financiero al día de las mismas”. (Ley de Control de Corporaciones Estatales, aprobada el 6 de Diciembre de 1945).

NATURALEZA DE LAS CORPORACIONES ESTATALES

Existen dos clases de organizaciones que realizan las gestiones del poder ejecutivo en el gobierno estadounidense:

—Los departamentos ejecutivos, unidades independientes, juntas y comisiones, frecuentemente conocidos como entidades o agencias. Las entidades tienen que ver con las funciones administrativas corrientes del gobierno que generalmente, se refieren a gastos irrecuperables.

Las corporaciones estatales, que pueden ser propiedad parcial o total del gobierno estadounidense. Las corporaciones son creadas para algún fin especial, generalmente para realizar transacciones de tipo comercial con el público o la industria privada.

Este informe se refiere a las corporaciones estatales, así como a las políticas y prácticas seguidas por la Oficina de Contabilidad General de los Estados Unidos, una rama del poder legislativo del gobierno presidida por el Contralor General de los Estados Unidos en su fiscalización.

En la práctica, algunas corporaciones estatales son partes integrantes de grandes divisiones o sectores del gobierno y realmente no son muy distintas a las entidades no constituídas como corporaciones, salvo que sus cartas constitutivas frecuentemente permiten cierta tolerancia para la ejecución de sus actividades. Algunos ejemplos son la Commodity Credit Corporation que administra los programas de apoyo de precios de productos

agrícolas y los de producción agrícola; la Federal Crop Insurance Corporation, que provee seguros para los agricultores contra malas cosechas debido al tiempo, insectos o plagas. Estas dos corporaciones no son independientes sino partes integrantes del Departamento de Agricultura.

Una situación similar prevalece en la Federal Prison Industries, Inc. Esta corporación emplea a los reclusos de las prisiones federales en la producción de bienes y servicios para su venta a las entidades federales. En realidad, esta organización, a pesar de existir en forma corporativa, es parte integrante de un programa del Departamento de Justicia diseñado para mantener ocupados a los prisioneros y ofrecerles la oportunidad de desarrollar habilidades que les proporcionará un medio de sustento al salir de la prisión. Sin embargo, otras corporaciones estatales son realmente autónomas y realizan sus actividades como entidades independientes respecto de los organismos estatales convencionales. A continuación se presenta un resumen de las actividades de tres de estas corporaciones estatales:

Corporación Estatal	Cometido Principal	Actividades Principales
Tennessee Valley Authority	Desarrollo del sistema fluvial del Río Tennessee y zonas circundantes.	Generación, transmisión y venta de energía eléctrica; control de avenidas; producción de fertilizantes y municiones; promoción de la navegación, recreo, agricultura y otros recursos del valle de Tennessee.
Banco de Exportación e Importación de los Estados Unidos.	Ayuda financiera para las exportaciones de EE.UU. a otros países.	Concesión de préstamos en el extranjero para financiar la exportación de bienes de capital, equipo militar y bienes agrícolas; garantías y seguros para bancos y exportadores norteamericanos contra riesgos en las exportaciones.

Panama Canal Co. (Cía. del Canal de Panamá).	Responsable del funcionamiento del Canal de Panamá.	Tránsito de embarcaciones por el Canal; mantenimiento y funcionamiento de esclusas del Canal; servicios de apoyo a usuarios del Canal incluso la reparación de embarcaciones, ferrocarril, energía eléctrica y comunicaciones.
---	---	--

CORPORACIONES ESTATALES SUJETAS A FISCALIZACION

En el año 1945, la Ley de Control de Corporaciones Estatales, que es tratada en más detalle en las secciones subsiguientes, estableció por primera vez un control sistemático por parte del Congreso y una autoridad de fiscalización respecto de corporaciones estatales. Ciento un corporaciones estatales —63 de propiedad total del gobierno y 38 de propiedad mixta— fueron señaladas en la Ley como sujetas a fiscalización por la Oficina de Contabilidad General. La ley dispuso que la fiscalización se haría de acuerdo con los “principios y procedimientos aplicables a transacciones de sociedades anónimas comerciales”.

En los años posteriores a 1945, fueron creadas algunas corporaciones nuevas, pero muchas de las originales ya no existen como resultado de su reorganización, liquidación, y recuperación de la inversión federal. En la actualidad, bajo la ley de Control de Corporaciones Estatales, la OCG está autorizada para fiscalizar las actividades de los siguientes organismos gubernamentales: Corporaciones Estatales, propiedad total del gobierno.

Government National Mortgage Association (Hipotecas).

Federal Prison Industries, Inc. (Penitenciarias)

Commodity Credit Corporation (Créditos)

Pennsylvania Avenue Development Corporation (Corporación de Fomento).

Federal Crop Insurance Corporation (Cosechas)

Overseas Private Investment Corporation (Inversiones del Sector Privado en el extranjero)

Export — Import Bank of the United States (Banco de Imp./Exp.)

Federal Savings and Loan Insurance Corporation (Ahorros y préstamos).

Federal Housing Administration (Vivienda)
Saint Lawrence Seaway Development Corporation (Corp.
de Fomento).
Panama Canal Company (Canal de Panamá)
Tennessee Valley Authority (Valle del Río Tennessee)
Pension Benefic Guaranty Corporation (Pensiones)

Corporaciones Gubernamentales de Propiedad Mixta:

Rural Telephone Bank (Teléfonos Rurales)
United States Railway Association (Ferrocarriles)

Además, la OCG está facultada para realizar la fiscalización de las siguientes corporaciones y gestiones que no están sujetas a la Ley de Control de Corporaciones Gubernamentales. Por medio de leyes especiales, están sujetas a fiscalización de acuerdo con las mismas reglas aplicables a otras corporaciones bajo la ley, es decir, “de acuerdo con los principios y procedimientos aplicables a transacciones de sociedades anónimas comerciales”.

Corporaciones:

Federal Deposit Insurance Corporation
Corporation for Public Broadcasting

National Railroad Passenger Corporation
Federal Home Loan Mortgage Corporation
Federal Financing Bank.

Fondos, Programas o Reparticiones dentro de Departamentos:

Departamento de Salud, Educación y bienestar Social
—Fondo de seguros de préstamos a estudiantes.

Departamento de Transporte — Autorización para asegurar y reasegurar aeronaves, personal y bienes contra riesgos de guerra.

Departamento de Vivienda y Renovación Urbana.— Eliminación de barriadas y renovación urbana, Seguro nacional contra avenidas. Viviendas de bajo costo.

Otros:

Delaware River Basin Commission (cuenta fluvial)
Gorgas Memorial Laboratory (Laboratorio)
Government Printing Office (Imprenta)
Federal Home Loan Bank Board (Préstamos para Vivienda)

Washington Metropolitan Area Transit Authority (tránsito urbano).

Susquehanna River Basin Commission (cuena fluvial)

National Credit Union Administration (cooperativa de crédito)

National Credit Union Share Insurance Fund (seguro para cooperativas de crédito).

Civil Service Commission Revolving Fund (fondo rotativo para la administración pública).

Trans-Alaska Pipeline Liability Fund (oleoducto).

El alcance de la fiscalización es similar al realizado de acuerdo con la Ley de Control de Corporaciones Gubernamentales.

NECESIDAD DE CONTROL CONGRESIONAL

En los años anteriores a 1945, la mayor parte de las corporaciones estaban fuera de la competencia de fiscalización de la OCG y, por lo general, estaban libres de todo control del Congreso respecto de sus desembolsos para fines administrativos y operativos. Al crearse los nuevos organismos gubernamentales, se apreció una fuerte tendencia hacia la estructura corporativa en lugar de la entidad convencional como consecuencia de un fallo de la Corte Suprema en 1927 en el sentido que las corporaciones del gobierno no eran responsables ante la Tesorería de los Estados Unidos y no estaban sujetas a fiscalización por parte de la OCG. Con pocas excepciones, las corporaciones no presentaban sus cuentas a la OCG para su ajuste, no obstante las disposiciones de una orden ejecutiva del Presidente en 1934 estableciendo la obligación.

Existía una preocupación general entre el público, el poder ejecutivo y el Congreso respecto de la falta de control por parte del Congreso debido al número, envergadura y poder de las corporaciones, puesto que controlaban bienes por un valor de aproximadamente US \$ 30 mil millones y se dedicaban a un sinnúmero de actividades. Sus poderes fueron considerados como inmensos y sus fondos casi ilimitados.

LEY DE CONTROL DE CORPORACIONES GUBERNAMENTALES

El problema fue objeto de un estudio de dos años por parte de la Comisión Conjunta sobre la Reducción de Gastos Federales no Esenciales, formada por miembros del Senado y Cámara de Representantes de los Estados Unidos que publicó su informe en agosto de 1944. Su conclusión principal fue que "no existía un control general eficaz de las corporaciones en el Congreso, la Oficina del Presupuesto, la Tesorería ni en la Oficina de

Contabilidad General". Una de las recomendaciones básicas del informe, en el sentido que se debería establecer un control respecto de las corporaciones, fue adoptada y se convirtió en un hito trascendental del sistema financiero del gobierno federal. El Congreso promulgó dos leyes que dieron lugar a un control sistemático y enérgico en cuanto al gran número de corporaciones gubernamentales que existían en esa época.

- La Ley del 24 de Febrero de 1945.

Esta fue la llamada Ley de Geogem una de cuyas secciones disponía una fiscalización anual de las transacciones financieras de todas las corporaciones gubernamentales por la Oficina de Contabilidad General.

—La Ley de Control de Corporaciones Gubernamentales, promulgada el 6 de Diciembre de 1945.

Esta Ley incluía las disposiciones de fiscalización de la Ley de George pero señalaba medidas de control adicionales tales como la presentación de presupuestos de tipo comercial por las corporaciones de propiedad total del gobierno y, en términos generales, disponía el control por parte del Departamento de Tesorería sobre la forma en que las corporaciones empleaban los depositarios (Fideicomisarios), financiación y transacciones en valores del gobierno. También exigía la aprobación de las cartas constitutivas de las corporaciones federales.

Las disposiciones de fiscalización de la Ley de George fueron aplicables sólo para el ejercicio fiscal de 1945. A partir de esa fecha entró en vigencia la Ley de Control de Corporaciones Gubernamentales, una legislación más amplia. Esta Ley es aplicable a la mayoría de las corporaciones del gobierno federal en la actualidad y establece la autoridad de fiscalización básica respecto de las mismas.

EVALUACION DE LA FISCALIZACION DE CORPORACIONES

La Comisión Senatorial sobre Actividades Gubernamentales revisó el rendimiento de la Oficina de Contabilidad General en la fiscalización de las corporaciones en por lo menos dos ocasiones después de haber estado en vigencia la Ley durante varios años. En 1954, la Comisión señaló lo siguiente:

“Está claro que la Ley de Control de Corporaciones Gubernamentales ha permitido al poder Legislativo contar con una revisión independiente, valiosa e indispensable en cuanto a actividades y ha facilitado recomendaciones cabales de acción legislativa que justifican plenamente lo acertado de su promulgación. Los informes y recomendaciones de la Oficina de Contabilidad

General elaborados en base a las disposiciones de la Ley de Control de Corporaciones Gubernamentales han contribuido a la promulgación de legislación mejorada y más amplia y han sido de gran ayuda al Congreso al contemplar la ampliación o reducción de actividades corporativas”.

Las labores de fiscalización realizadas por la Oficina de Contabilidad General en la actualidad, de acuerdo con la Ley, siguen siendo importantes pero en proporción no constituyen una gran parte de su gestión fiscalizadora total.

LA FORMA DE FISCALIZACION DE LAS CORPORACIONES GUBERNAMENTALES POR LA OFICINA DE CONTABILIDAD GENERAL

La fiscalización practicada por la Oficina de Contabilidad General en cuanto a corporaciones gubernamentales no está limitada a las transacciones y estados financieros. También puede incluir la revisión de las actividades cotidianas de la corporación con el fin de determinar si realizan sus gestiones de manera eficiente y eficaz.

NORMAS DE FISCALIZACION

Las normas de fiscalización empleadas en corporaciones gubernamentales son aquellas establecidas en agosto de 1972 por el Contralor General de los Estados Unidos, intitulada “Normas de Fiscalización de Organismos, Programas, Actividades y Funciones del Gobierno”. Establece normas generales y las de revisión, evaluación y de informes. Se considera la publicación de este informe por el Contralor General como un hito de gran importancia en la constante evaluación de la fiscalización de gestiones gubernamentales. Las normas son aplicables a todos los niveles, de los gobiernos federal, estatales y locales, sin importar cuál de ellos realiza la fiscalización.

ORIENTACION DEL ESFUERZO

La política de orientación del esfuerzo seguida por la Oficina de Contabilidad General en la fiscalización de las corporaciones gubernamentales es la misma empleada en toda inspección de las entidades convencionales. La política es la de aplicar los recursos disponibles a los programas, actividades y gestiones donde serán de mayor utilidad para el Congreso y producirán el máximo provecho en cuanto a mayor eficiencia, economía y efectividad.

Por lo general, la fiscalización incluye la revisión de cuentas y estados financieros en la medida necesaria con el fin de expresar una opinión respecto de la exactitud con que los estados financieros de la corporación revelan su condición económica, cambio de situación financiera y el resultado de sus actividades.

No obstante, sus labores no se limitan a aquellas necesarias para lograr este objetivo. La Ley de Control de Corporaciones Gubernamentales exige que la fiscalización de corporaciones incluya la realización de todo lo necesario para mantener informado al Congreso de las actividades, así como de la situación financiera de las corporaciones.

FMPLEO DE PERITOS

La naturaleza técnica de las actividades de una corporación en sí no la eximen del alcance de una fiscalización. La administración de dichas actividades está dentro de la autoridad de revisión y responsabilidad de la Oficina de Contabilidad General.

La OCG cuenta con un plantel de profesionales que incluye, además de contadores y auditores, empleados con una variedad de otras habilidades, cuyos conocimientos técnicos son empleados en las inspecciones que entrañan aspectos técnicos. El plantel incluye abogados, actuarios, peritos en estadística, ingenieros, economistas, especialistas en computadoras y expertos en la dirección de personal.

La Oficina de Contabilidad General también puede contratar asesores independientes que son especialistas en determinado campo, con el fin de prestar ayuda en la consideración de un problema específico. En tales casos, la OCG va más allá de simplemente asignar una tarea al consultor, puesto que también monitorea lo realizado y cómo es realizado.

ETAPAS DE LA FISCALIZACION

La fiscalización de las corporaciones gubernamentales incluye las siguientes etapas generales:

Reconocimiento.— Obtención de información funcional respecto de las actividades o programas a ser examinados, con su análisis para identificar los asuntos que merecen un examen o análisis detallado.

Revisión.— Un examen o análisis detallado.

Informe.— Comunicación del resultado de la labor de fiscalización e incluso las recomendaciones, a la corporación y al Congreso.

Durante la etapa de reconocimiento, se obtiene información funcional respecto de los asuntos a ser fiscalizados. Son recopilados los estados financieros conjuntamente con otros informes que la corporación presenta al Congreso o a las entidades gubernamentales. Se estudia la legislación pertinente y antecedentes con el fin de determinar la intención del Congreso en cuanto a

la finalidad, alcance y objetivos de las actividades o programas de la corporación. Se hace una prueba preliminar de controles de la dirección de la corporación para identificar posibles defectos y otros asuntos que merecen tiempo y esfuerzos adicionales.

La etapa de revisión comprende el examen detallado de las actividades y operaciones específicas. El examen detallado representa el medio por el cual la OCG busca lograr los objetivos de cada fiscalización. En base a esta labor, se consideran hechos, opiniones y conclusiones con las recomendaciones respectivas. Esta información constituye la base de los informes de fiscalización y de otras comunicaciones en cuanto al resultado de las labores.

Durante la etapa de los informes, se comunica el resultado de la fiscalización al Congreso o a las comisiones del Congreso apropiadas y a los funcionarios de la corporación. Los informes tienen como objeto servir de base para determinadas medidas en caso necesario y, como información.

ALCANCE DE LA FISCALIZACION

La Ley de Control de Corporaciones Gubernamentales dispone que las transacciones económicas de las corporaciones gubernamentales:

“Serán fiscalizadas por la Oficina de Contabilidad General de acuerdo con los principios y procedimientos aplicables a transacciones comerciales corporativas y de acuerdo con las reglas y reglamentos que fueran estipulados por el Contralor General de los Estados Unidos”.

La fiscalización de la OCG se extiende a todos los aspectos importantes de las actividades corporativas. No se limita a asuntos contables ni a los libros, registros y documentos.

Las normas establecidas por el Contralor General para la fiscalización gubernamental disponen que la plena realización de la responsabilidad fiscalizadora requiere la consideración de los temas en tres grandes categorías:

1. Examen de transacciones, cuentas e informes financieros, incluso una evaluación del cumplimiento de leyes y reglamentos aplicables.
2. Una revisión de la eficiencia y economía en la utilización de recursos.
3. Una revisión para determinar si es que el resultado deseado ha sido logrado de manera efectiva.

Para cada tarea de fiscalización, se establecen objetivos específicos dentro del contexto de las metas generales. Pocas veces es posible o factible, durante una fiscalización específica, evaluar cabalmente el rendimiento de la corporación en las tres etapas señaladas arriba. No obstante, con el tiempo, la OCG establece el objetivo de realizar las tres etapas en su plenitud para las corporaciones intervenidas.

Examen de Actividades económicas y cumplimiento legal.

En el examen de actividades económicas y cumplimiento legal, los objetivos son la evaluación de los siguientes aspectos:

1. Realiza la corporación sólo aquellos programas, actividades y operaciones autorizados por el Congreso y cumple con los requisitos de las leyes y reglamentos pertinentes en cuanto a la recepción, desembolso y uso de fondos públicos?
2. Controla y rinde cuentas en forma efectiva la corporación en cuanto a sus fondos, bienes y otros activos, así como las obligaciones incurridas durante sus actividades?
3. Se recaudan y se contabilizan todos los ingresos y sumas procedentes de las actividades.
4. Mantiene la corporación un sistema adecuado de cuentas, registros y control interno?
5. Muestran plena y justamente los estados financieros de la corporación su condición económica, cambios en su posición financiera e ingresos y egresos (o costos) y, asimismo proveen información adecuada para los funcionarios de la corporación, el Congreso y otros usuarios de los informes?

Además, el sistema contable de la corporación es inspeccionado para determinar si es que provee información confiable para su utilización en la elaboración de solicitudes dentro del presupuesto, control presupuestario e información financiera para la Oficina de Dirección y Presupuestos.

Revisión de eficiencia y economía de las actividades.

Esta etapa de la fiscalización tiene como su finalidad determinar si, dentro de su responsabilidad, la corporación concede debida importancia a la conservación de sus recursos con un mínimo esfuerzo. El objeto es determinar si hacen falta mejoras.

La OCG trata de determinar si es que los recursos de la corporación, es decir, sus fondos, bienes y personal, son controlados de manera adecuada y empleados en forma efectiva, eli-

ciente y económica. También, indaga para determinar si las actividades de la corporación son realizadas de manera efectiva, eficiente y económica, en cumplimiento con las leyes y reglamentos pertinentes.

Algunos ejemplos de las preguntas traídas a colación por la fiscalización son los siguientes:

—Cuestan más de lo necesario algunos de los procedimientos, sean éstos oficiales o simplemente rutinarios?

—Existe una duplicación de esfuerzos de los empleados o entre las distintas unidades organizativas de la corporación?

—Hay exceso de personal?

—El equipo se emplea de manera ineficiente o antieconómica?

—Se adquiere en exceso los bienes, materiales o útiles?

Revisión del resultado del programa

La finalidad de esta etapa de la fiscalización es determinar si las corporaciones logran los objetivos establecidos por el Congreso.

Los funcionarios de la corporación tienen la responsabilidad básica de evaluar sus programas constantemente con el fin de determinar el progreso logrado respecto de sus objetivos. El enfoque de la OCG como entidad fiscalizadora es el de evaluar el sistema empleado por la corporación para medir su propio progreso. Al hacerlo, busca respuestas a preguntas como las siguientes:

Efectividad del programa: Está logrando el programa el resultado deseado, según las disposiciones en los objetivos de la legislación o en la ejecución de las directivas de la corporación?

Relación con otros programas: Existe superposición de competencia o duplicación inútil de esfuerzos? Se coordina el programa con otros dirigidos a metas similares? Presta un grado de apoyo razonable a programas afines? Presta beneficios a otros programas?

Relación de costo-beneficio: Existe una relación razonable entre los costos del programa y los beneficios logrados?

Alternativas: Han sido contemplados programas de alternativa o deben ser considerados para determinar su potencial para lograr los objetivos con la mayor eficiencia económica? Al

considerar las alternativas, se preparan estudios tales como los de costo-beneficio para apoyar propuestas corporativas que son adecuadas desde el punto de vista de analizar costos y beneficios de enfoques de alternativa?

La necesidad del programa: Existe una constante necesidad del programa? A veces, la legislación y reglamentos no señalan la terminación del programa y es frecuente que un programa continúe mucho después de la desaparición de la necesidad que dio lugar a su creación.

Adecuidad del programa: Según su diseño y ejecución, está el programa orientado hacia las necesidades del grupo que es su objetivo específico y que fue empleado para justificar la creación del programa?

Claridad y coherencia de los objetivos: Son los objetivos del programa suficientemente claros como para permitir a la dirección corporativa lograr los resultados del programa en forma efectiva? Están en armonía los objetivos de los componentes del programa con los objetivos generales del programa?

POLITICA SOBRE INFORMES

La responsabilidad básica de la OCG es informar al Congreso respecto del resultado de su fiscalización. Las comisiones y miembros del Congreso esperan de ella información exacta y evaluaciones objetivas para ayudarlos en sus funciones legislativas y de supervigilancia.

La OCG también es responsable de comunicar sus hallazgos y recomendaciones prontamente a los funcionarios de la corporación para que puedan considerar sus hallazgos y tomar cualquier acción correctiva necesaria. Además, el público en general tiene un interés real en el resultado de la investigación. Se reconoce este derecho mediante la política de revelar al público la totalidad de los resultados de la fiscalización en armonía con las funciones, deberes y responsabilidades que tiene como entidad del Congreso.

Sin importar con quién se comunica la OCG, su objetivo principal es el de proveer información útil y oportuna respecto de asuntos significativos y de recomendar mejoras en las actividades del gobierno.

REQUISITOS LEGALES DE LOS INFORMES

La Ley de Control de Corporaciones Gubernamentales exige que la OCG, al preparar sus informes de fiscalización sobre corporaciones incluye estados financieros con el activo y pasivo de

la Corporación; Capital, superávit o déficit; análisis del superávit o déficit; ingresos y egresos; y fuentes y usos de fondos.

Al comunicar los resultados de su examen de estos estados financieros, los informes de fiscalización contienen una opinión que indica si la información allí contenida ha sido presentada o no de acuerdo con los principios y normas establecidos en la contabilidad. Esto requiere que el Auditor pruebe y evalúe la manera en que la corporación lleva la cuenta y ejerce su control interno sobre su activo, pasivo, ingresos y egresos.

Esta labor ha dado como consecuencia la divulgación de muchos asuntos significativos que la OCG ha comunicado al Congreso y a las corporaciones junto con sus recomendaciones. Pero la ley va más allá, y exige la inclusión de información importante adicional. Específicamente, exige el siguiente contenido en los informes:

—Los comentarios e información que considere necesarios para mantener informado al Congreso de las actividades y situación económica de la corporación.

—Un informe sobre cualquier afectación del capital.

—En base al criterio del Contralor General, hacer recomendaciones para la devolución que considere conveniente respecto del capital del gobierno o el pago de dividendos.

—Información respecto de todo programa, desembolso u otra transacción financiera o empresa que, a juicio del Contralor General, ha sido realizado sin debida autorización según la ley.

—Cualesquiera otras recomendaciones que el Contralor General considere necesarias para el Congreso.

En el pasado, todos estos asuntos han sido tratados en informes preparados por la Oficina de Contabilidad General.

DISTRIBUCION DE INFORMES

La política básica es de enviar copias de los informes de fiscalización a aquellas personas y organizaciones que pueden hacer buen uso o aprovecharse de la información contenida en los informes. En la distribución, la OCG toma en cuenta la importancia de los asuntos tratados y los intereses conocidos o esperados por el Congreso, poder ejecutivo, o el público en general.

Los informes preparados de acuerdo con la Ley de Control, de Corporaciones Gubernamentales son enviados al Congreso de los Estados Unidos (es decir, son dirigidos al Presidente de la Cámara de Representantes y al Presidente del Senado). Copias de

los informes son enviadas a las Comisiones de la Cámara de Representantes y Senado sobre Asignaciones, a las Comisiones sobre Actividades Gubernamentales, comisiones Legislativas idóneas y otros grupos y miembros del Congreso interesados. También se envían copias de los informes al Director de la Oficina de Dirección y Presupuestos y a los funcionarios de la Corporación respectiva.

Fuera del ámbito del gobierno federal, se envían copias, según el caso, a los funcionarios de los gobiernos locales y estatales, a bibliotecas universitarias y profesores, a representantes de la prensa y a otros que puedan aprovecharse de la información contenida en los informes.

EJEMPLOS DE LOS ASUNTOS TRATADOS

Los siguientes ejemplos son representativos de los informes de la OCG respecto de las actividades de las corporaciones gubernamentales. En cada caso, el informe identificaba un problema que necesitaba resolverse y contenía recomendaciones para subsanar el problema.

Commodity Credit Corporation — Legislación necesaria para reducir las pérdidas del gobierno en los programas de apoyo de precios del maní.

Las Commodity Credit Corporation, una corporación de propiedad total del gobierno, administra un programa de apoyo de precios del maní con el fin de apoyar y estabilizar los precios recibidos por los agricultores por su producción de maní.

Como parte de su fiscalización, de la Commodity Credit Corporation, la OCG revisaba la eficiencia y efectividad del programa de apoyo de precios del maní. En el mes de abril de 1973, la OCG informó al Congreso que la Corporación sufría pérdidas sustanciales en el programa y que persistiría la situación a no ser que fuera cambiado el programa.

Por Ley, el Secretario de Agricultura deberá controlar la producción del maní para asegurar una comercialización ordenada al equiparar la oferta y demanda. No obstante, la ley también señala que deberá autorizar no menos de 1.6 millones de acres anuales de tierras agrícolas para el cultivo del maní. En el momento de promulgar la ley en el año 1938, se calculaba que 1.6 millones de acres era suficiente para abastecer la demanda comercial de maní sin excedentes sustanciales.

Sin embargo, el informe de la OCG reveló que cada año, a partir de 1955, habrían bastado menos de 1.6 millones de acres de tierra para satisfacer la demanda, debido a los avances tecnológicos en la agricultura que habían aumentado la cosecha por acre a razón de un promedio de 70 libras anuales (véase figura 1). Durante 1967 hasta 1971, inclusive, un promedio de sólo 1 millón de acres habría sido suficiente para la oferta necesaria.

Los funcionarios del Departamento de Agricultura calcularon que la producción total de maní en 1.6 millones de acres produciría 3.6 mil millones de libras en 1977. Sin embargo, la demanda comercial sería sólo de 2.2 mil millones de libras. Por consiguiente, el excedente anual estimado de maní alcanzaría 1.4 mil millones de libras en el año 1977. (Véase figura 2).

La Commodity Credit Corporation deberá comprar el excedente de maní y almacenarlo hasta su venta. Sus precios de venta son sustancialmente inferiores a los precios de compra de acuerdo con las siguientes estadísticas:

Años de las cosechas	Libras de maní adquiridas (mil millones)	Pérdidas (millones)
Total 1955 - 61	1,869	104.8
1962 - 66	2,603	168.1
1967 - 71	4,016	279.0
Total 1955 - 71	8,488	551.9
1973 - 77 (Estimado)	6,400	537.0

La OCG opinó en su informe que el Secretario de Agricultura debe contar con mayor flexibilidad para reajustar la producción de maní, para que estuviera más de acuerdo con la demanda. Por consiguiente, recomendó que el Congreso modificara la ley para suprimir la disposición en cuanto al número mínimo de acres. Varios anteproyectos de enmiendas han sido presentados en el Congreso para cambiar la ley. No obstante, hasta la fecha el Congreso no se ha pronunciado sobre el particular.

Figura 1

PRODUCCION DE MANI
RENDIMIENTO PROMEDIO POR ACRE
DE 1955 - 1971, INCLUSIVE

LIBRAS POR ACRE

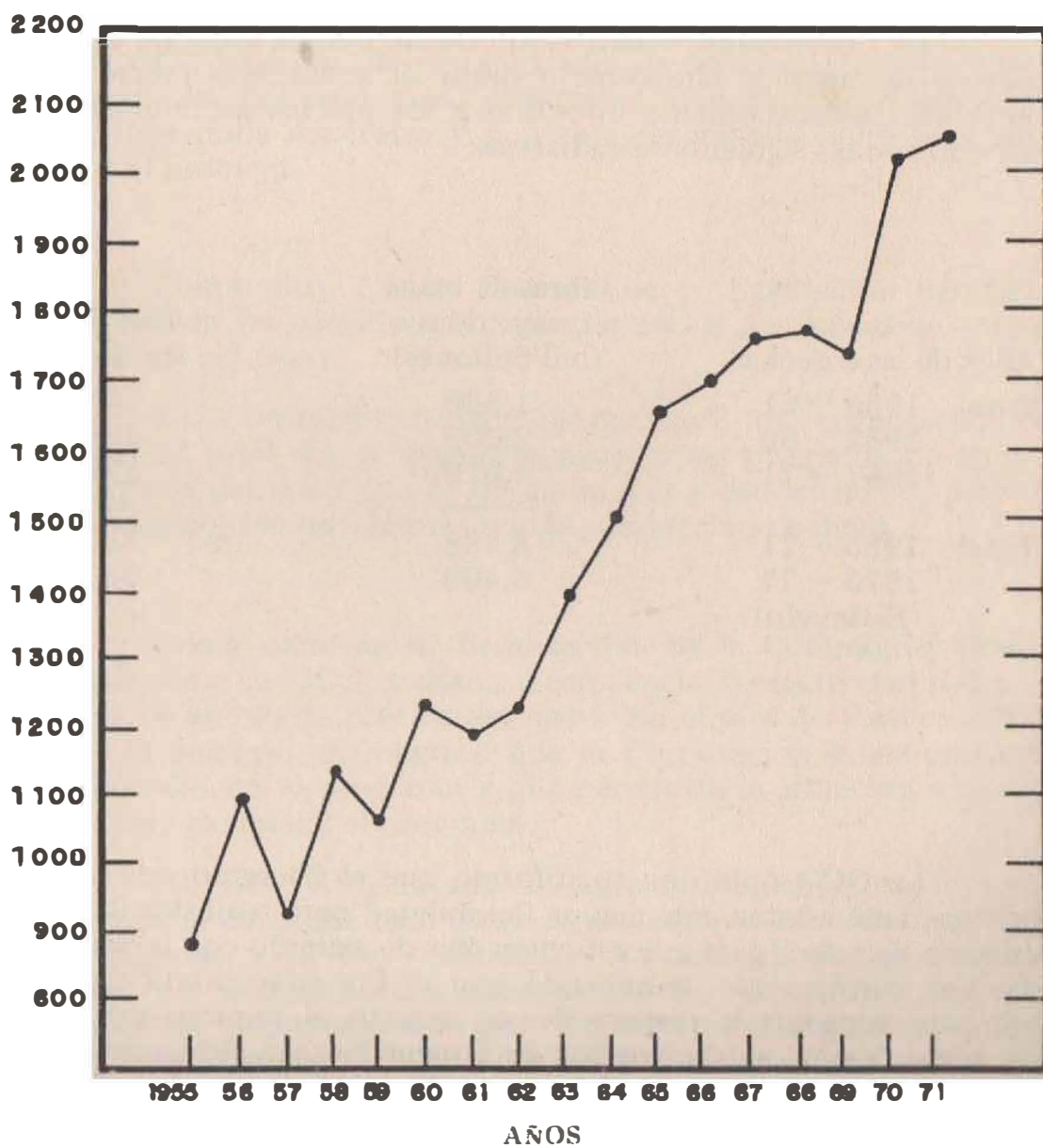
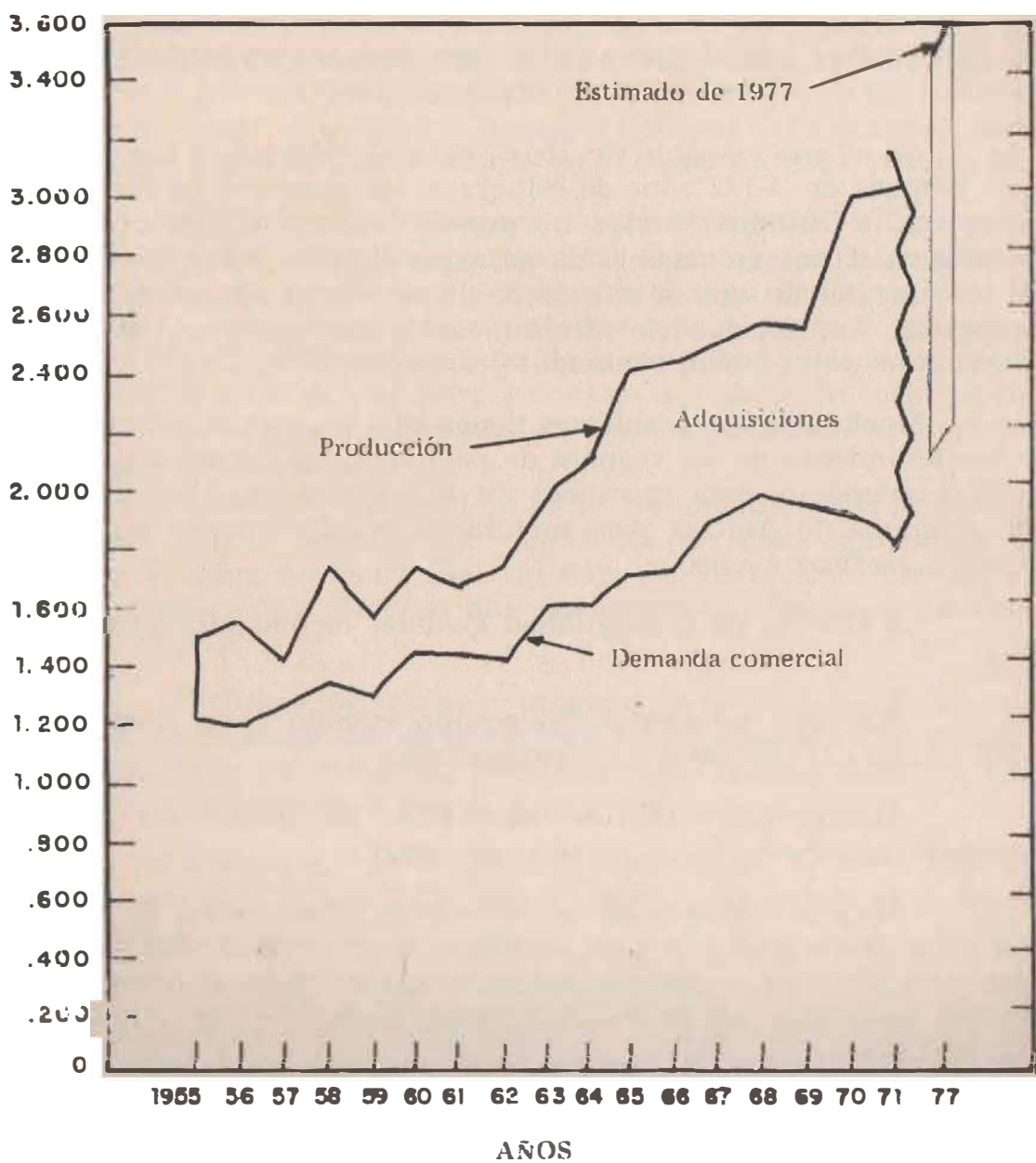


Figura 2

PRODUCCION DE MANI, DEMANDA COMERCIAL Y ADQUISICIONES DE LA COMMODITY CREDIT CORPORATION DE 1955 - 1971, INCLUSIVE CON PROYECCIONES PARA 1977.

Miles de Millones de libras



National Railroad Passenger Corporation (Ferrocarriles/Pasajeros).

La National Railroad Passenger Corporation (Amtrak), una corporación sin fines de lucro inició sus servicios el año 1971 con el fin de administrar y revitalizar el servicio interurbano de ferrocarriles para el transporte de pasajeros en los Estados Unidos. Las actividades de Amtrak son financiadas con los ingresos procedentes de las tarifas cobradas a pasajeros y por medio de ayuda del gobierno federal.

En los años cuando los fondos federales se emplean para financiar sus actividades, está sujeta a fiscalización por la OCG, de acuerdo con los principios y procedimientos aplicables a transacciones comerciales corporativas y bajo las reglas y reglamentos que tenga a bien señalar el Contralor General.

CALIDAD DEL SERVICIO AFECTADA POR MANTENIMIENTO INADECUADO DEL EQUIPO

En el mes de junio de 1976, la OCG informó al Congreso que después de 4-1/2 años de esfuerzos, los pasajeros de ferrocarriles en los Estados Unidos no podrían esperar contar con un servicio oportuno en vagones de pasajeros limpios y confortables. El informe señaló que si el público ha de contar con un servicio aceptable, Amtrak debería tomar medidas más agresivas para minimizar sus viejos y bien conocidos problemas.

Muchos de los problemas tienen que ver con la reparación y mantenimiento de los vagones de pasajeros, locomotoras y otro equipo necesario para mantener en funcionamiento los trenes. El programa de Amtrak para mejorar el mantenimiento ha sido costoso, ineficaz y lento.

La Oficina de Contabilidad General recomendó que Amtrak:

Retirara del servicio el equipo cuando fuera necesario para asegurar el mantenimiento programado.

—Desarrollara criterios específicos de inspección y de personal respecto de los inspectores de campo.

—Hiciera evaluaciones periódicas de rendimiento de cada línea de ferrocarriles y que empleara estas evaluaciones como base para acciones concretas, incluso medidas legales si fuera necesario para que los ferrocarriles cumplieran con los términos contractuales.

—Asignara una alta prioridad a la terminación del sistema de mantenimiento automatizado.

—Incluyera normas de productividad después de su desarrollo por Amtrak, en sus contratos con los ferrocarriles.

El presidente de Amtrak estuvo de acuerdo con las recomendaciones y dijo que los problemas identificados en el informe estaban en vías de ser resueltos.

Federal Prison Industries, Inc. (penitenciarias) Mejoras necesarias para la capacitación de reclusos por medio de habilidades productivas.

El objetivo principal de Federal Prison Industries, Inc, una corporación de propiedad total del gobierno, es ofrecer a los reclusos en las penitenciarias federales capacitación y adiestramiento respecto de habilidades que permitan la adquisición de empleos al salir de la prisión. Administra unas 50 "industrias" que producen muebles, textiles, artículos de lona, zapatos, etc. ; y servicios como son reparación de automóviles, perforación de tarjetas y procesamiento automático de datos. Por ley, todas las ventas se hacen al gobierno federal. La corporación funciona dentro de la Oficina de Penitenciarias en el Departamento de Justicia.

En el informe al Congreso de noviembre de 1973, la OCG evaluó el éxito de los programas de la corporación al preparar a los reclusos de penitenciarias federales para su reintegración a la sociedad. Como conclusión, el informe señaló que la corporación no había sido plenamente eficaz en la capacitación de los reclusos y en habilidades que les proporcionaría un medio de subsistencia al salir de la prisión. Algunos de los comentarios del informe aparecen a continuación:

—La mayor parte de las industrias manufactureras, aunque ofrecen cierta capacitación, requerían un gran porcentaje de mano de obra no calificada. Un 61% de los reclusos trabajaban en industrias que ofrecían una capacitación limitada en habilidades productivas.

—Se había logrado poco progreso en la ejecución de un programa de capacitación en el trabajo mismo para puestos de mantenimiento y de servicios, tales como peluquero, gasfitero, carpintero y técnicos de la sala de operaciones.

—Los cursos de capacitación vocacional tuvieron que ser reducidos debido a la falta de utilidades para cubrir el costo de los cursos.

El informe contenía recomendaciones específicas dirigidas a funcionarios del Departamento de Justicia para subsanar los problemas. En general, los funcionarios estuvieron de acuerdo con las recomendaciones y, en los últimos años, han tomado medidas para poner en práctica las sugerencias.

EXPORT — IMPORT BANK DE LOS ESTADOS UNIDOS

El Export — Import Bank es una corporación de propiedad total del gobierno. Otorga préstamos directos a compradores extranjeros para financiar la exportación de bienes y servicios estadounidenses que son vendidos a crédito. En base a su programa de créditos descontados, el Banco concede crédito a bancos estadounidenses. También garantiza el reembolso de créditos de exportación y asegura las sumas debidas por compradores extranjeros a exportadores estadounidenses.

SITUACION FINANCIERA DEBILITADA

La revisión de la OCG de las actividades del Banco reveló que su situación financiera había cambiado de manera sustancial durante los últimos años y que hacían falta medidas correctivas importantes. En el mes de octubre de 1975, comunicó lo siguiente al Congreso:

—Había aumentado en forma significativa el riesgo de tener pérdidas en el Banco, y esta situación seguiría empeorando.

—Sus ingresos disminuían y las perspectivas de mejoras sustanciales en el futuro cercano no eran alentadoras.

—En consecuencia, quizás no podrá absorber las pérdidas futura sin afectar su capital permanente.

La OCG había indicado que, para resolver el problema, era necesario aumentar los ingresos futuros del Banco en la misma proporción del aumento de los riesgos.

El Banco había tomado medidas para aumentar sus ingresos futuros en el momento del informe, pero la OCG consideraba que eran necesarias medidas adicionales y recomendó que el Banco:

Aumentara su tasa de interés en préstamos directos otorgados para financiar ventas en las cuales existía poca o ninguna competencia extranjera respecto de la tasa cobrada por los prestamistas comerciales.

—Adoptara como su meta, una correlación absoluta de los períodos de recuperación de pagos y préstamos, que tomara las medidas para alcanzar esa meta lo más antes posible, en armonía con el mejor de los criterios en cuanto a futuros cambios en las tasas de interés.

El Banco indicó que reconocía la existencia de un problema potencial y expresó su intención de lograr mejoras.

TENNESSEE VALLEY AUTHORITY (TVA)

La Tennessee Valley Authority, una corporación de propiedad total del estado, fue creada para llevar a cabo un programa integral de conservación, desarrollo y uso de recursos para promover el desarrollo económico de la región del Valle de Tennessee en los Estados Unidos.

Rehabilitación de tierras afectadas por actividades mineras a tajo abierto. Con el fin de cumplir con una parte de sus responsabilidades, en la generación de energía eléctrica, la TVA adquiere carbón de distintos proveedores. Parte del carbón procede de minas en la superficie, es decir, a tajo abierto. El tema de minas a tajo abierto ha sido objeto de grandes debates en los Estados Unidos debido a sus efectos sobre el medio ambiente por medio de la contaminación ácida y destrucción del suelo, erosión de la tierra, avalanchas, sedimentación en los cursos de agua, su papel negativo respecto de la flora y fauna silvestres, y la producción de obras de aspecto desagradable en terrenos montañosos.

Una parte de la fiscalización de la OCG consistía en inspeccionar la administración de los requisitos de rehabilitación de tierras, para los contratistas que realizan obras a tajo abierto en base a contratos de adquisición de carbón de la TVA.

En el mes de agosto de 1972, la OCG señaló que los requisitos de rehabilitación de la TVA representaba un paso significativo para minimizar los daños causados por las actividades a tajo abierto. No obstante, el informe indicó que los requisitos de rehabilitación podrían ser mejorados por medio de las siguientes medidas:

—Mayores limitaciones en tajos abiertos en zonas de fuertes pendientes.

—Mejor sistema de laboreo por escalones en actividades de tajo abierto siguiendo las líneas de nivel del terreno, con el fin de armonizarlas con el contorno original de la tierra y así minimizar trampas de agua y disminuir los paisajes de aspecto desagradable.

—Una cuidadosa atención al problema de la excesiva acidez del suelo, antes de incluir la zona en un plan de minería autorizado.

—Constitución de reservas y empleo del mantillo para mejorar la nueva flora.

La TVA ha tomado cierto número de medidas para poner en prácticas las mejoras sugeridas. Estas medidas incluyen requisi-

tos de rehabilitación de tierras más exigentes en los contratos de adquisición de carbón e inspecciones más intensivas del cumplimiento de los requisitos por parte del contratista.

APENDICE I

RELACION DE INFORMES DE FISCALIZACION DE LA OCG QUE APARECEN EN LOS EJEMPLOS CITADOS EN ESTA PONENCIA

TITULO	NUMERO DE REFERENCIA	FECHA DE EMISION
Mayor necesidad de modificar la legislación para reducir las pérdidas del gobierno en el programa de apoyo de precios del maní.	B-163484	13.04.73
El mantenimiento inadecuado del equipo sigue afectando la calidad del servicio en los trenes de pasajeros de Amtrak.	RED-76-113	08.06.76
Rehabilitación de reclusos de penitenciarías federales: los programas especiales ayudan pero no lo suficiente.	B-133223	06.11.73
Una debilitación de la situación económica del Export - Import Bank de los Estados Unidos.	ID-76-17	17.10.75
Oportunidades de introducir mejoras en la rehabilitación de tierras con actividades mineras a tajo abierto en base a los contratos de adquisición de carbón.	B-114850	09.08.72

TEMA III

Rol y Necesidades del Control Financiero en la Reforma de la Administración

ROL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES EN LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

1. INTRODUCCION

La Administración Pública concebida desde un punto de vista estricto, en la existencia del Estado, es la que hace posible el desarrollo y cumplimiento de los fines del Gobierno. Sin embargo, es del caso connotar que a medida que el Estado ha venido asumiendo nuevas actividades su accionar se orienta a desarrollar programas cada vez más complejos y de mayor alcance, lo cual conlleva la necesidad de que el Aparato Administrativo se adecúe permanentemente a tales exigencias.

Por ello, es preocupación permanente del Gobierno de nuestro país, emprender cambios en la Administración Pública, propendiendo a la uniformidad de la normatividad, la fijación racional de funciones y la agilización de procedimientos, sin descuidar lo relacionado con el comportamiento del trabajador público, en la consideración de que su concurso es consustancial y determinante para concretizar medidas de esta naturaleza, lo cual sugiere la conveniencia de que las reformas que se están implementando tenga un enfoque integral.

En este trabajo se incluye algunos conceptos en torno al esquema organizativo-funcional de la Administración Pública en el Perú en la consideración que la inclusión de tales lineamientos generales en esta primera parte del trabajo, contribuirá a facilitar la comprensión de los diferentes aspectos que son tratados a lo largo del desarrollo del tema, particularmente en cuanto al enfoque del proceso de reforma de nuestra Administración Pública.

En nuestro país se ha adoptado dentro del proceso de reformas un modelo o esquema de relaciones entre elementos y acciones que tiende a garantizar un "equilibrio estable" entre las exigencias y las necesidades provenientes del uso de amplios

y variados medios, y los determinados por los también crecientes y múltiples acciones terminales del aparato estatal, en procura de bienes y servicios a la sociedad; lo cual se visualiza en una relación “insumo-producto” de la actividad administrativa del Estado, a través de los Sistemas (insumos) y Sectores (productos), lo que a su vez incluye un centro rector que está dado por el órgano deliberativo del Gobierno, el Consejo de Ministros.

La Sectorialización, en el modelo, se completa en un cuadro institucional, que resuelve la heterogeneidad y la dispersión de elementos, por la definición de un Organismo Central—el Ministerio— que desconcentra sus operaciones en términos de delegar las mismas, a los niveles inferiores, acercando la administración al usuario y creando las bases de una regionalización administrativa de las actividades centrales. Paralelamente, a través de los organismos públicos descentralizados, instituciones y empresas, se descentralizan las funciones especializadas que proveen bienes y servicios a la población, cuanto insumos (información, estudios, materiales, etc.) al propio Sector.

Análogos criterios síguense en el caso de los Sistemas, cuya organización, contempla una Oficina Central que imparte directivas, y normas técnicas a las oficinas periféricas, ubicadas al interior de los Organismos Centrales de los Sectores; estas oficinas, a su vez, norman sistemáticamente, la acción de las correspondientes en los organismos públicos descentralizados. La cobertura total se logra insertando unidades que hacen sus veces, en los niveles regional y local. Algunas de estas entidades centrales están asignadas al Gobierno de un Ministro —Primer Ministro, Ministro de Economía y Finanzas, o dependen de Planificación y de la Contraloría, como cabeza del Sistema Nacional de Control.

También el modelo ha planteado la necesidad de una instancia jurídico-territorial intermedia entre el Gobierno Central y los Gobiernos Locales, consagrándose así, el cuadro básico inicial de una descentralización especial o política, en términos de regiones administrativas, dentro de la vigencia de un Estado Unitario.

El modelo presenta perfiles y contenidos propios para lograr un “equilibrio duradero”, entre las demandas típicas de los Sectores y de los Sistemas, teniendo como premisa de que la acción del Estado, debe estar sujeta a una planificación sistemática e integral, orientada a una permanente adecuación de la Administración a las necesidades del proceso de desarrollo.

Es indudable que dentro de este contexto, las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen un rol preponderante, en cuanto a la labor que éstas realizan, están orientadas básicamente a contribuir al mejoramiento de la Administración Pública, de tal

manera que su participación dentro del Proceso de Reforma se estima que necesariamente debe pues enmarcarse dentro de los criterios que norman este tipo de acciones.

Las consideraciones anotadas entre otras han servido seguramente de elementos de juicio para destacar la importancia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en los Procesos de Reforma de la Administración Pública, al punto de merecer su inclusión en el temario del IX INCOSAI.

2. REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

2.1 Antecedentes

Uno de los objetivos del Gobierno Peruano constituye la Reforma Administrativa, como una acción ordenadora destinada a transformar el Sector Público con el fin de hacer posible una acción estatal que conduzca al país hacia el desarrollo social y económico, vale decir sentar las bases de una administración para el desarrollo.

La inclusión de este objetivo obedece a la existencia de una problemática dada en nuestra realidad, la cual podría sintetizarse, en los siguientes aspectos:

—Falta de normatividad adecuada, que posibilitara el desarrollo armónico de la administración;

—Defectuosa definición funcional, entre los diferentes componentes del aspecto administrativo.

—Inadecuada descentralización de la gestión administrativa.

—Escasa atención a la capacitación del servidor público.

—Complejidad en los Procedimientos y Tramitaciones, que han contribuido a dar una imagen de burocratización e ineficiencia en la rutina Administrativa de las Entidades Públicas.

Frente a esta situación, se adoptó un programa de acción dirigido a 4 grandes áreas que se consideran fundamentales:

(1) La reforma del Estado a fin de que éste sea el instrumento fundamental de promoción y desarrollo del país.

(2) La reforma del Gobierno Central para modificar su papel en la administración nacional, convirtiéndolo en orientador, programador y promotor del desarrollo.

(3) La regionalización de la administración pública a base de la desconcentración de las operaciones del Gobierno Central en función a las regiones geográficas que presenta nuestro país.

(4) La transformación de la Administración Local para hacerla un instrumento de participación de la iniciativa de la comunidad en el desarrollo del país.

2.2 Concepto y objetivos

a. Concepto de Reforma Administrativa

Se ha conceptualizado la Reforma Administrativa como un proceso permanente que comprende el conjunto de políticas y acciones de organización, determinación de funciones y racionalización de procedimientos tendientes a lograr la adecuación de la Administración Pública a los fines del Gobierno, con personal capacitado, motivado y comprometido con los objetivos del desarrollo integral del país.

b. Objetivos de la Reforma Administrativa

Dentro del marco anteriormente señalado, se resumen los siguientes:

(1) Superar el tradicional centralismo gubernamental

(2) Revitalizar los Gobiernos Locales.

(3) Reivindicar la dignidad de la función pública.

(4) Asegurar el cumplimiento de las políticas y metas fijadas por el Gobierno para las entidades públicas productoras de bienes y servicios, e incrementar su productividad.

(5) Brindar un mejor servicio al público, informándolo sobre los trámites necesarios, eliminando los procedimientos superfluos y agilizando los morosos.

(6) Incrementar la capacidad de la Administración Pública para asumir a plenitud sus funciones en concordancia con las exigencias de los planes de Gobierno.

(7) Lograr una acción de gobierno y una gestión informada y planificada que opera a través de una organización racional.

2.3. Fundamento y Alcance de la Reforma

El logro de estos objetivos supone un desarrollo integral que trasciende las interrelaciones económicas hacia esfuerzos humanos orientados a promover y alcanzar situaciones cualitativa-

mente distintas que generen, por sí mismos, incrementos cuantitativos de gran significación.

En este sentido, la Reforma de la Administración Pública, para viabilizar las acciones de Gobierno, se basa en unas líneas conceptuales rectoras, derivadas de los objetivos anteriormente citados, y que tratan de alcanzar interacciones humanas entre los componentes de la administración pública y la Colectividad Nacional, que permitan generar el desarrollo del país.

Estos conceptos rectores, en cuanto se refieren al comportamiento de la administración pública, se expresan en los siguientes términos:

a. Cobertura Integral

Este concepto permite plantear la necesidad de acercar la Administración Gubernamental a las necesidades y aspiraciones de la Colectividad Nacional creando una organización desconcentrada que asegure el más efectivo conocimiento de las distintas realidades del país.

b. Dignificación de la Función Pública

—La revalorización de la función pública por los propios trabajadores y por el resto de la Colectividad Nacional;

—El ejercicio responsable y honesto de la función pública;
y

—El desarrollo del trabajador investido de la función pública.

En la primera concepción se plantea la necesidad de que los propios trabajadores y la Colectividad Nacional tomen conciencia acerca del papel que corresponde a la función pública y el que corresponde al trabajador como agente investido de autoridad formal, técnica y moral para lograr que se desarrollen las acciones del Gobierno y que tanto el trabajador como la sociedad entienden y valoricen la importancia del fiel cumplimiento de sus respectivas misiones.

En el segundo significado, se plantea la necesidad de asegurar el ejercicio ético y conciente de la función pública, como servicio a la Colectividad Nacional, a través del requerimiento de condiciones suficientes e idoneidad y de moral.

En el último sentido, se plantea la necesidad de lograr las condiciones que permiten el desarrollo personal del trabajador y que hagan posible su realización mediante el trabajo creador y

solidario, y garanticen la seguridad social y la suya personal y familiar.

c. Eficacia

Se concibe este concepto de Administración como el principio que define y asegura el cumplimiento de las políticas y metas fijadas por el Gobierno para toda la Colectividad Nacional en su doble dimensión cualitativa y cuantitativa, reconociendo la íntima relación entre los objetivos propuestos y los resultados obtenidos.

d. Eficiencia

Se concibe este concepto como el principio de administración que permite la realización óptima entre los recursos que se obtienen y que simultáneamente hace posible que el trabajador se sienta realizado mediante un sentimiento de logro y plena participación. Ello exige una acción de Gobierno y una gestión informada y planificada que opere a través de una organización racional, se ejecute de acuerdo a presupuestos realistas y se registre y controle adecuadamente. Para ello será necesario desenvolver una tecnología propia y un esfuerzo educativo permanente que permitan al trabajador desarrollarse con la mayor eficiencia.

En cuanto al alcance de la Reforma, ésta comprende la creación, modificación, supresión o transformación de las instituciones públicas que habrá de llevarse a cabo con referencia a un marco o esquema general. Una Ley de Bases de la Administración Pública y las respectivas Leyes Orgánicas de Ministerios y Organismos Autónomos presentan esa función modeladora y ordenadora.

En este sentido podemos remarcar que en el estudio de la Administración Pública se distinguen tres tipos de Sistemas en interrelación dinámica: Sistema de Decisión Política, Sistemas de Gestión y Sistemas de Apoyo y Asesoría.

a) Sistema de Decisión Política

El Sistema de Decisión Política es aquel inherente a la Función de Gobierno, y ésta es el ejercicio de la autoridad para condicionar, en prosecución de los fines últimos de la Sociedad, la acción de las personas naturales o jurídicas que la integran.

La función de Gobierno, en cuanto se refiere a políticas globales de determinación de fines últimos la ejercen en su respectivo ámbito el Presidente de la República, el Primer Ministro y el Consejo de Ministros.

A partir de dichas políticas globales se definen las políticas de cada campo sectoriales por los Ministros, con apoyo de los organismos normativos de sus respectivos Ministerios, tanto a nivel nacional, como en los niveles Regionales y Zonales, en los que se desconcentra la función ejecutiva del Gobierno.

La función de Gobierno se realiza, también, por organismos descentralizados territorialmente, como los Gobiernos Locales o Municipios, y podría realizarse por cualquier otro nivel que el Gobierno Nacional decida crear.

El conjunto de todos estos elementos relacionados se entienden, para efectos de este Estudio, como el Sistema de Decisión Política.

b) Sistemas de Gestión

La realización de aquellas actividades productivas de bienes y servicios que el Gobierno decide tener a su cargo se cumple por organismos descentralizados con personería jurídica propia, que forman parte de la Administración Pública y que se consideran dentro de este Estudio como Sistemas de Gestión.

c) Sistemas de Apoyo y Asesoría

Para dinamizar la Administración Pública se requiere la realización de funciones de apoyo y asesoría, las cuales es necesario organizar, de manera sistemática por la importancia que tienen para la compatibilización y optimización de las decisiones y de la gestión de la Administración Pública.

Entre esos Sistemas se consideran los siguientes: Personal, Abastecimiento, Tesorería, Presupuesto, Contabilidad, Control, Racionalización, Información, Planificación y Jurídico.

2.4. Campos que abarca la Reforma Administrativa

En la acción de Reforma se presentan dos fases definidas:

—Una fase normativa, con el estudio de la realidad existente y la elaboración, discusión y promulgación de las leyes, reglamentos y manuales, y

—La fase de implantación de esas normas para que tenga vigencia.

La Reforma de la Administración Pública en ese sentido, abarca los siguientes campos:

a. Reforma del Estado

- b. Reforma del Gobierno Central
- c. Reforma de la Administración Regional
- d. Reforma de la Administración Local.
- a. Reforma del estado

La Reforma del Estado no debe confundirse con la Reforma de la Constitución o con la redacción y promulgación de una Constitución nueva. El Proceso a seguir tiene que ser de una naturaleza muy distinta. Los objetivos también deben de ser de mucho mayor alcance. La Constitución sería en todo caso la instrumentación jurídica resultante de la concepción y desarrollo de la propia reforma del Estado.

b. Reforma del Gobierno Central

El Gobierno Central está compuesto por los organismos de alta dirección de las funciones del Poder Ejecutivo: La Presidencia de la República y los Ministerios con sus entidades adscritas. El análisis de los problemas administrativos del Gobierno Central sugirió las siguientes metas de reforma a corto y mediano plazo;

(1) Dar una matriz general de organización al Gobierno, usando criterios homogéneos.

(2) Sectorializar el Gobierno Central agrupando las funciones homogéneas y estableciendo las relaciones de autoridades y responsabilidades dentro del Poder Ejecutivo. Dar a cada sector su propia norma orgánica y reglamentaria de acuerdo a criterios homogéneos, y a la norma general mencionada en el anterior.

(3) Establecer o racionalizar los Sistemas Administrativos que son fundamentales para transformar el Gobierno Central en un nivel administrativo de definición de políticas, de programación, promoción, supervisión, control y evaluación, mas no de operación directa o ejecución.

c. Reforma de la Administración Regional

La Administración Regional se concibe como un sistema de desconcentración-descentralización que, sin romper la unidad y asegurando la coordinación necesaria, facilite el cumplimiento eficaz de sus fines, acorde con nuestra realidad nacional.

Por ello el Gobierno considera de primordial importancia acentuar la desconcentración de las operaciones del Sector Público hacia las regiones, organizando una administración regional que responda a las realizaciones geográficas y económicas del país; delegar en ella aquellas responsabilidades operativas de ejecución

de programas y proyectos que podrían realizarse con mayor eficacia en ese nivel de gobierno por su cercanía a los problemas y realidades del medio, pero al mismo tiempo centralizando en el Gobierno Central las funciones de fijación de políticas, programación, supervisión de la ejecución, control, y evaluación de las actividades públicas.

d. Reforma de la Administración Local

Los municipios constituyen en nuestro país el instrumento institucional de cooperación social para el progreso de la comunidad en el ámbito urbano y rural, y el nivel de gobierno dentro del cual las poblaciones pueden ser movilizadas para apoyar programas nacionales. Representan un medio eficaz para elevar los niveles de vida nacional en los campos político, económico, social y cultural.

2.5 Avances en la Reforma Administrativa

De conformidad con el modelo adoptado para organizar la Administración Pública, el cual se describe en la introducción del presente documento, el Gobierno expidió la Ley de Ministerios por la cual se determina el número de ministerios, sus denominaciones y sus funciones básicas y se adopta formalmente el concepto de sectorialización de la formulación y dirección de la política que corresponde a su sector, en armonía con la política general y los planes de Gobierno, e introduciendo la figura del cargo de Director Superior con facultad para dirigir, coordinar y controlar, por delegación, la acción de los organismos del Sector, dentro de las directivas políticas señaladas por el Titular del Portafolio.

La sectorialización de la actividad pública, en su aspecto formal, se completó al expedirse las Leyes Orgánicas de la Presidencia de la República y de cada una de los Sectores en las cuales se determinaba su ámbito y estructura, se desarrollaban las funciones de cada Ministerio y se señalaba su estructura orgánica así como los organismos públicos descentralizados integrantes del sector, estableciendo las normas de relación entre estos últimos con el Ministerio respectivo.

Las medidas de reforma en el campo sectorial se han venido complementando gradualmente con la preparación y aprobación de Reglamentos Internos y de Manuales de Organización y Funciones.

El proceso de reforma en cuanto hace relación a los Sistemas Administrativos se inició con la expedición del Decreto Supremo No. 083-69-HA que abarca las áreas de actividades en materia de Presupuesto, Contabilidad, Tesorería y Crédito Público,

como parte del Sistema de Administración Financiera Gubernamental; del Sistema de Administración de Personal y del Sistema de Administración de Compras y Suministros.

Para la realización de los estudios que hicieran posible la organización y la reorganización de los Sistemas Administrativos, se constituyó la Comisión de Reforma de los Sistemas Administrativos de Apoyo, sendos Comités Técnicos de Trabajo especializados para los Sistemas de Administración Financiera Gubernamental, Administrativa de Personal y Sistemas de Compras y Suministros.

Simultáneamente con las tareas que han venido desarrollando los Comités Técnicos de Trabajo citados, se han venido adelantando estudios e investigaciones en campos relacionados con otras actividades que dentro del modelo adoptado para organizar nuestra Administración Pública configuran igualmente sistemas administrativos, tal es el caso del Sistema Nacional de Planificación, el de Control Fiscal, el de Comunicaciones y el de Asesoría Jurídica.

En Mayo de 1973, el Gobierno nombró una comisión encargada de evaluar e implementar el proceso de reforma. Como resultado del estudio efectuado por dicha comisión, recomendó entre otros, la creación de un organismo que se encargara del Proceso de Reforma de la Administración Pública.

En efecto, mediante Decreto Ley 20316 del 11.12.73 se crea el Instituto Nacional de Administración Pública, (INAP), entidad rectora encargada de formular la política Nacional de reforma de la Administración Pública, dictar Normas, brindar asesoría y proponer recomendaciones.

Las acciones más importantes del proceso de reforma de la Administración Pública iniciadas por el INAP, pueden apreciarse en resumen, en la formulación de los estudios relacionados con proyectos de Normas sobre:

—Bases de la Administración Pública

Que se considera fundamental como definición doctrinaria, orientadora del proceso de reforma de la Administración Pública y matriz del ordenamiento jurídico de la nueva administración pública.

—Regionalización de la Administración Pública

Referida a la desconcentración de la Administración Central mediante la forma de organismos de desarrollo regionales y zonales, con el objeto de desplazar los centros de decisión y

prestación de Servicios, acercándolos a las organizaciones sociales; de base territoriales e incorporando a la población organizada en la toma de decisiones y en la gestión.

— La Función y la Carrera Pública

Dirigida a regular el ejercicio de las funciones públicas, tanto por los trabajadores de la administración pública como por los funcionarios por designación, en todos los niveles u modalidades de la actividad pública.

— Gobiernos Locales

Estudios de diagnóstico de formulación de nuevos modelos de gobiernos locales.

— Sistema de Abastecimiento

Normas sobre catálogo de bienes y servicios, registro de proveedores del Estado y programación y ejecución de adquisiciones.

3. LA ENTIDAD FISCALIZADORA SUPERIOR Y LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

El Estado Moderno, requiere de un control, creador y constructivo, que persiga el análisis y evaluación de la gestión económica y administrativa del Sector Público, es decir un control integral, que represente una actitud finalista; siendo uno de sus objetivos principales, el de contribuir al perfeccionamiento de la Administración Pública.

Consecuente con esta nueva concepción, es a partir de 1968 que en el país, se inicia un proceso de reformas estructurales, dentro de cuyos objetivos, se plantea el establecimiento del Sistema Nacional de Control, que asegura la correcta administración de todos los recursos públicos, definiendo a la Contraloría General de la República como el Organismo Superior de este Sistema, superándose de esta manera las limitaciones que presentaba el status de un control eminentemente financiero.

Este viraje en la actitud del control, planteó, consecuentemente, la necesidad de reorientar institucionalmente la labor que venía ejerciendo la Contraloría General; es en este sentido que, por Decreto Ley No. 18750 del 28 de Enero de 1971, se dispone su reorganización integral como paso previo al establecimiento del Sistema Nacional de Control, que se instituye por Decreto Ley No. 19039 del 16 de Noviembre de 1971. a través de cuyo marco normativo se establece los lineamientos básicos del Sistema y la conceptualización de un nuevo enfoque de la función contralora dentro del contexto de la actividad pública

3.1 Estructura del Sistema Nacional de Control

El Sistema prevé dentro de su estructura tres elementos fundamentales:

— La Normatividad

Se refiere básicamente a los dispositivos legales normativos del Sistema Nacional de Control, así como a los que regulan la actividad pública en general; las Normas Técnicas de Control dictadas por la Contraloría General de la República; las normas dictadas por las Oficinas Centrales de los Sistemas Administrativos y las disposiciones internas de cada entidad.

— Los Organos de Control

El Sistema Nacional de Control está conformado por aquellos entes o unidades que ejercen las actividades de control previstas por el Decreto Ley No. 19039, entre los cuales se encuentra básicamente la Contraloría General de la República como cabeza del Sistema y las Oficinas de Control, en las entidades sujetas a la acción del Sistema, llámese Inspectoría Generales, Auditoría Interna, etc.

— Métodos y Procedimientos

Constituyen los medios que se utilizan en la realización del control, los mismos que se sustentan en principios técnicos generalmente aceptados; los mismos que se ejercen a través de: Auditorías, inspecciones y exámenes especiales.

El campo de acción del Sistema Nacional de Control comprende a las Entidades del Gobierno Central, Instituciones Públicas Descentralizadas, Empresas Públicas, Gobiernos Locales, Sociedades de Beneficencia, así como a las Entidades Mixtas y Asociadas y todas aquellas que reciben fondos públicos cualquiera sea su naturaleza jurídica.

Los objetivos que se persiguen con estas normas son los siguientes:

- a. Lograr una estructura básica y eficiente del Control Interno, en los aspectos financiero y administrativo.
- b. Determinar el criterio a seguirse en la aplicación del control y la evaluación del mismo.
- c. Uniformar y mejorar el proceso integral de control a cargo de los Sectores y las entidades.
- d. Dinamizar el Control Externo, a cargo de la Contraloría General de la República.

- e. Evaluar la eficiencia de los servidores fomentando un espíritu de responsabilidad en la administración de los recursos del Estado.

La responsabilidad sobre su aplicación, observancia, y adecuación a sus propias actividades, es inherente a toda función del proceso de dirección y Gerencial, recayendo la cautela y la evaluación permanente del mismo en las entidades, a los Organos de Control Interno, correspondiendo el control externo, ejercido por la Contraloría General de la República, a través de acciones selectivas, la evaluación integral a nivel Sistema.

Es bajo esta concepción que existe una estrecha relación funcional entre el Control Interno y el Control Externo, lo cual se refleja en un accionar coherente y racional, que posibilita la obtención de resultados más agregados de nivel Sistémico.

3.2 Labor del Sistema dentro del Proceso de Reforma

La labor del Sistema, en este aspecto, se refleja básicamente a través de las evaluaciones que efectuó del Comportamiento de los componentes de la Administración Pública, lo que permite visualizar áreas críticas que comunicados a los niveles competentes han dado lugar a que sean tenidos en cuenta dentro de las acciones que propugna la Reforma.

Así tenemos que en cuanto se refiere a la actividad empresarial del Estado, la Contraloría ha puesto a disposición de las Comisiones designadas para estudiar la problemática empresarial, valiosa información obtenida a través de las acciones de control, la que presenta la situación objetiva y consolidada de las diferentes Empresas del Estado.

El aporte del control es significativo, en cuanto esta actividad responde a las siguientes orientaciones:

- a. Enfoque positivo de la acción contralora.
 - b. El control en la actividad de Asesoramiento.
 - c. Acciones Coordinadas de Control
 - d. Interrelación con los Sistemas Administrativos.
 - e. La posibilidad de que la Entidad Fiscalizadora Superior promueva reformas como consecuencia de sus acciones de control.
- a. **El enfoque positivo de la Acción Contralora**

Este enfoque se refleja en una concepción integral del Comportamiento de la entidad como unidad orgánica y a su vez

como parte del aparato administrativo en su conjunto, cuya perspectiva de la actividad de control posibilita detectar como las deficiencias de un organismo no sólo se debe a sus propios mecanismos implantados dentro de su organización, sino que en gran medida se deben a factores exógenos, que rebazan el ámbito institucional, cuya evaluación requiere una concepción macro-administrativa.

La importancia de la labor de la Entidad Fiscalizadora Superior, también se ha visto reflejada cuando ha orientado en forma prioritaria sus acciones a los principales proyectos de inversión que tienen incidencias significativas en el desarrollo económico social del país, los cuales han permitido compulsar la capacidad operativa de la estructura administrativa, para asumir la conducción de proyectos de gran envergadura, cuyos resultados en varios casos han dado lugar para que los niveles competentes adopten diversas medidas para adecuar el aparato administrativo a los requerimientos.

b) El Control en la Actividad de Asesoramiento

Uno de los aspectos importantes del control dentro del proceso de la reforma, se visualiza a través de la labor de asesoramiento que la Entidad Fiscalizadora Superior presta a los diferentes niveles de la gestión pública, mediante el cual trasmite en forma permanente las orientaciones que contribuyen a una mejor receptividad y viabilidad de los cambios que supone la reforma.

La Contraloría, otorga gran importancia a esta labor, en el entendido de que la administración requiere de criterios adicionales para implementar la reforma en sus diferentes niveles, para lo cual la Entidad Fiscalizadora Superior cuenta con los elementos de juicio necesarios sobre la problemática inclusive individualizada a cada entidad, como consecuencia de su acción contralora.

c. Acciones coordinadas de control

Este tipo de acciones masivas de control, que en reiteradas oportunidades ha llevado a cabo la Entidad Fiscalizadora Superior, ha dado resultados positivos que se han materializado en evaluaciones de amplios sectores de la administración pública, así como en cuanto ha permitido que participen en tales decisiones un gran volumen de profesionales y técnicos de diferentes especialidades a nivel Sistemático, con objetivos, criterios y programas definidos bajo una misma óptica.

De esta manera se ha podido lograr resultados que a la vez que han servido para retroalimentar a los diferentes Sistemas Administrativos, ha permitido la visión panorámica de la problemática de la gestión pública por actividades.

En estas acciones, se han examinado por ejemplo, las áreas de Organización, Presupuesto, Personal, Contabilidad, Bienes, etc.; de las cuales se han obtenido valiosa información, uniforme y coherente, tendentes a lograr mejores niveles de eficiencia en sus respectivas áreas de acción.

d. Interrelación con los Sistemas Administrativos

Esta interrelación se dá básicamente a través de la normatividad que emiten los Sistemas lo cual sirve de parámetro para la actividad contralora, así como por las evaluaciones semestrales que realizan las Oficinas Centrales sobre el Comportamiento de sus respectivos Sistemas, cuyos informes son remitidos a Contraloría.

Estos informes semestrales permite a la Entidad Fiscalizadora Superior además de conocer el comportamiento de cada Sistema, obtener información más agregada a la vez que detectan las áreas críticas que requieren la adopción correctivas o profundizar el análisis para proponer medidas de mayor alcance, según el caso.

e. Posibilidad de promover Reformas

Es importante destacar que la Ley del Sistema Nacional de Control, otorga facultar a Contraloría de promover reformas en la Administración Pública.

Esta capacidad legal, permite pues que la Entidad Fiscalizadora Superior tenga la posibilidad de contribuir en forma más estrecha en el proceso de Reforma, ya sea directamente promovíéndolas a través de los organismos competentes o coadyuvando a esta labor mediante el aporte de su información y conocimiento de la administración.

Otra forma de contribuir la constituye la capacitación del personal que en forma permanente proporciona la Contraloría a través de su Escuela de Control Gubernamental. Es en este sentido que la Contraloría ha asumido el reto de permanecer atenta a satisfacer dentro de sus posibilidades materiales, los requerimientos de capacitación no sólo de su personal técnico, sino haciéndola extensiva en igualdad de condiciones a todos los trabajadores del Sistema Nacional de Control y de la Administración Pública en General.

La importancia de esta labor, se traduce en el campo de la reforma, por cuanto la administración requiere de personal idóneo, para lo cual se hace necesario una permanente capacitación, ya que a través de cursos, cursillos, seminarios, etc., se promueve el estudio y difusión de los nuevos conocimientos y técnicas de la administración.

Es por eso que la Contraloría, en sus programas de capacitación que son permanentemente actualizados, incluye materias no solamente referidas al Control, sino también a las otras áreas básicas en los que debe instruirse el trabajador de la administración.

CONCLUSIONES

1. La Administración Pública es el instrumento de desarrollo del país, en el que está inmersa la EFS, por constituir aquella el ámbito y objetivo primario de su acción contralora.
2. La Reforma de la Administración Pública se presenta como un proceso permanente que conlleva la necesidad de una constante evaluación del aparato administrativo, dentro de cuya concepción corresponde un rol importante a la EFS como ente especializado en la evaluación de los procesos de la administración.
3. Las reformas que se proyecten o introduzcan en la Administración Pública, inciden en la actividad de la EFS en la medida en que ésta oriente su accionar a promover el perfeccionamiento del aparato administrativo.
4. Para alcanzar mejores resultados en la reforma, se requiere una participación activa y coherente de todos los organismos cuyo ámbito de acción es la administración, así como de personal capacitado, motivado y comprometido con los objetivos de desarrollo del país.

RECOMENDACIONES

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores cuyo ámbito de su accionar es la administración; deben propender el perfeccionamiento del aparato administrativo, adoptando una posición activa dentro de los procesos de reforma, aportando información confiable sobre la implementación de las medidas que se dicten con tal propósito, así como respecto de las áreas que presentan desfases, en la administración y que deben ser objeto de este tipo de acciones.
2. Para tal efecto, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben mantener estrecha relación con las Comisiones de Reforma u Organismos Especializados encargados de la misma, a fin de encontrarse permanentemente actualizados sobre los objetivos, políticas y avances del proceso de reforma, así como para que la labor que realicen las Entidades Fiscalizadoras Superiores sea concurrente con las que ejecuten tales Comisiones u Organismos.

3. En tal sentido, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben mantener permanentemente informados a los entes encargados de la reforma, para lo cual es recomendable que las Entidades Fiscalizadoras Superiores pongan a disposición de aquellos los informes que emitan como resultado de sus acciones de control y que tengan incidencia directa con dichas reformas.
4. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores, desde el ámbito de su competencia funcional, deben impulsar el proceso de reforma ya sea a través de los organismos competentes o colaborando en su implementación con la administración; para lo cual es conveniente que las Entidades Fiscalizadoras Superiores se encuentren preparadas para receptor los cambios y poder proyectarlos adecuadamente en sus relaciones con la administración.



TEMA IV

Fiscalización de la Sanidad Pública y de la Protección del Medio Ambiente

CONTROL DE LA SANIDAD PÚBLICA Y DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

En Polonia, las obligaciones del Estado dentro del área de la asistencia sanitaria a sus ciudadanos están fijadas en la Constitución; toda el área de las tareas de la protección sanitaria y de la asistencia social esta encuadrada en los Planes Económicos Estatales.

El Servicio de Salud es organizado, financiado y supervisado por la institución estatal correspondiente. El control superior sobre el Servicio de Salud lo ejercita el Ministro de Salud y Asistencia Social. Su Ministerio y los órganos bajo su dependencia están facultados para dar directivas correspondientes a las instituciones y entidades protectoras de la salud pública en Polonia.

La atención de las cuestiones de la salud pública del país queda concentrada en el Ministerio constituido para este efecto; en tanto que el Servicio de Salud, en lo que se refiere a su relación con algunas otras áreas, ha mantenido dentro de éstas su independencia organizativa. La tarea de las respectivas oficinas del Servicio de Salud relacionadas con tales otras áreas es la de dedicar su especial atención a las cuestiones de la salud de la respectiva área específica de labores. Así, por ejemplo, el Servicio de Salud del área de los Ferrocarriles se ocupa de las instalaciones sanitarias del ámbito ferroviario, de la atención médica de emergencia y de la atención de las enfermedades, de los exámenes médicos de aptitud de los empleados del sector ferroviario, de la prevención de las enfermedades como asimismo de los servicios médicos para los empleados, los jubilados y los pensionistas ferroviarios, y además para los familiares de éstos. Estas labores son efectuadas por el Servicio Médico Ferroviario mediante sus servicios especiales tanto móviles como estacionarios.

Debe ponerse de relieve que los empleados de las diferentes áreas que solicitan la atención del Servicio de Salud correspondiente a su respectiva área de trabajo, no pierden el derecho de solicitar también la atención de las Unidades Generales del Servicio de Salud, directamente dependiente del Ministerio de Salud y Asistencia Social.

Del Ministerio de Salud y Asistencia Social dependen directamente: las Instituciones de Alta Especialización del Servicio de Salud, de rango nacional, y asimismo de las provincias; como igualmente, las Escuelas Universitarias de Medicina y los Institutos de Investigación científica; las Escuelas Preparatorias Intermedias y Superiores para las profesiones médicas; las asociaciones de empresas, que están directamente al servicio del área de la salud; y asimismo el abastecimiento de medicamentos y de Instrumental médico.

La organización del Servicio de Salud en Polonia se basa en las Unidades Generales de los Servicios de Salud. Estas son independientes en su organización y en su presupuesto, y dependen de la respectiva Autoridad Provincial.

Forman parte de estas Unidades Generales:

- Los Hospitales;
- Los Consultorios de Medicina Especializada, para pacientes ambulantes;
- Las Asistencias Públicas, de atención médica permanente y de Emergencia;
- Las Clínicas Distritales para pecientes ambulantes, los policlínicos para los habitantes de los respectivos distritos y las clínicas de propiedad de las empresas para la atención de los pacientes ambulantes de tales empresas;
- Las Asistencias Públicas Rurales.

Dichas dependencias del Servicio de Salud otorgan tratamientos médicos como asimismo ciertos servicios de asistencia, tales como los de las Cunas Infantiles, e igualmente los de los Hogares de Ancianos, dentro de sus respectivas Areas de aproximadamente 150.000 habitantes.

En áreas de muy fuerte concentración de empresas, de complejos fabriles, industriales, mineros y de construcción, se establecen las postas de atención sanitaria para el ámbito industrial. El Servicio de Salud procura el perfeccionamiento de este sistema para la protección de la salud en las empresas; sin embargo, su interés primordial se centra en la labor preventiva. Sus dependencias reúnen y analizan todos los factores y todas las condiciones labora-

les que puedan tener efecto desfavorable sobre la salud de los empleados, desde el punto de vista de la medicina preventiva. Para la ejecución de estas tareas se cuenta con equipos de investigación propios, como asimismo con laboratorios empresariales de estudios ambientales, e igualmente de instalaciones para el control de la higiene del trabajo. Se da gran importancia, en el servicio de salud para el paciente individual, el complejo problema de la rehabilitación integral del accidentado. Para este propósito se cuenta con hospitales especializados, como asimismo con policlínicos inter-empresariales y postas en las empresas, para la atención ambulatoria de los pacientes.

La atención de aquellos trabajadores que no se hallan vinculados a este Servicio de Salud de las Empresas Estatales, queda a cargo de médicos del Servicio de Salud del respectivo Distrito, bajo la supervisión de médicos especializados de las Oficinas Asesoras de Medicina Laboral.

Dentro del Ambito Administrativo de las Voivodias (Provincias de Polonia) se convoca a grupos de médicos especialistas para la asistencia a la salud, que trabajarán en las Postas de Atención Ambulatoria que poseen las Empresas Mayores, o en las Postas Industriales de atención ambulatoria, de las Grandes Unidades Hospitalarias de las Voivodias o Provincias.

Estos Grupos de Médicos Especialistas constituyen un órgano administrativo dentro del ámbito provincial, que dependen del Médico Jefe de la Provincia; estos grupos planifican, organizan y coordinan el desarrollo de la asistencia a la salud en las Empresas, como asimismo el desarrollo del Servicio de la Salud en la Industria en general. Ellos trabajan, además, en los servicios de consultas de la patología laboral y del diagnóstico médico.

Otros grupos del Servicio de Salud son establecidos igualmente para la atención de la juventud universitaria, cuando la respectiva ciudad posee un número significativo de escuelas universitarias.

Dentro de una voivodia (provincia) queda asegurada la asistencia a la salud mediante hospitales especializados, policlínicos y postas de atención ambulatoria, especializadas en el respectivo ramo médico específico; como asimismo mediante Oficinas de Asistencia Social y mediante diversas otras entidades auxiliares.

Un tratamiento altamente especializado es brindado por parte de los Hospitales de las Escuelas Superiores de Medicina, de las Universidades, como por parte de los Hospitales de los Institutos de Investigación Científica. Estos establecimientos hospitalarios cumplen no sólo la función de una institución curativa y de recuperación; forman igualmente la base para la instrucción

de los estudiantes universitarios de Medicina, como asimismo para los estudios de post-grado de los médicos; y son igualmente la base para la labor de investigación científica.

Cada Hospital, como entidad constitutiva de una Unidad General de Salud, depende del Director de esta Unidad General de Salud, quien dirige a esta Unidad para todo lo concerniente a las acciones de la protección a la salud, por intermedio de sus vice-Directores. Los diferentes Departamentos del Hospital son dirigidos por Médicos-Jefes. Como órgano contralor y asesor del Director de la Unidad de Salud opera el Consejo de esta Unidad. Son tareas de este Consejo, el revisar y presentar los planes de trabajo de la Unidad de Salud, los proyectos de planificación para el desarrollo económico futuro de la Unidad, para la ocupación de las posiciones laborales, para los trabajos de reparaciones, para el equipamiento, etc., como asimismo el efectuar la calificación temporal de su propia actividad.

La Unidad General de Salud de la Provincia, con sus Departamentos de Medicina Especializada, es dirigida por el Director y por sus Representantes, en todo lo concerniente a las cuestiones del Servicio General de Salud, a la atención hospitalaria directa mediante internamiento, a las cuestiones económicas y administrativas, como a las cuestiones técnicas. Para esto, el Director cuenta con la asistencia del órgano contralor y asesor, o sea, del Consejo del Hospital.

Las Unidades de Salud son unidades del Presupuesto Nacional. Constituyen una excepción a esto los Sanatorios existentes en los Balnearios, cuya economía financiera esta basada sobre el cálculo de su rentabilidad; su actividad es la de una Empresa.

Tanto el presupuesto de la Unidad General de Salud como también el sistema de la contabilidad permiten una subdivisión de los costos en: Gastos para el Mantenimiento del Hospital, y Gastos para el mantenimiento de los servicios, dentro de la organización del Hospital. Los gastos presupuestados para el mantenimiento del hospital se subdividen en dos grupos principales:

—Gastos relativamente constantes, sin relación al número de los enfermos atendidos, tales como sueldos para el personal del Hospital, gastos de administración y de mantenimiento;

Los gastos variables, para medicamentos, artículos sanitarios y para la alimentación de los enfermos, son los que están determinados por el Presupuesto como normas fijadas por día de hospitalización de cada enfermo.

La efectividad económica de un Hospital depende primordialmente del período promedio de hospitalización de un enfermo sometido a tratamiento, vale decir, de la intensidad del proceso de tratamiento. A fin de poder llegar al acortamiento óptimo de la permanencia por hospitalización, se procura tener ya completado todo el procedimiento diagnóstico-médico ya antes de la hospitalización del paciente. Se aplican asimismo medidas económicas para la intensificación del proceso de tratamiento, tales como normas más elevadas para los costos de los medicamentos.

Las medidas ya adoptadas se revelaron como eficaces, pues en 1975 se redujo, en comparación con el año precedente, el período promedio de hospitalización por enfermo, en un 3% lo que posibilitó un correspondiente aumento del número anual de enfermos tratados, por cada cama hospitalaria disponible.

En nuestro país, todos los que trabajan en la economía socializada, están facultados para solicitar las prestaciones generales, gratuitas y uniformes del Servicio de Salud, de la Medicina Preventiva, del Tratamiento, y de la Rehabilitación. Este sistema rige en forma similar para los Artesanos y Campesinos individuales. Ellos, sin embargo, efectúan la cobertura de los gastos por estos servicios de la salud, por intermedio de su propio Seguro contra Enfermedad.

Los habitantes de aldeas, que trabajan en las Empresas Agrícolas Estatales, gozan de previsión para la vejez mediante rentas y pensiones según las leyes vigentes. El monto de las pensiones para los campesinos miembros de Cooperativas Agrarias de Producción es el mismo como para todos los demás facultados para recibir pensión. Cuando los propietarios de un predio agrícola ceden su predio al Estado, ellos reciben una renta según el área del terreno cedido y según el grado de aprovechamiento de tal predio.

Los campesinos individuales están obligados a asegurarse contra accidentes. Si quedaran afectados por incapacidad total para trabajar, reciben una renta otorgada por la Previsión General para la Vejez.

En Polonia, los Seguros de Previsión Social se hallan en manos de instituciones estatales capacitadas, bajo la destacable colaboración de los Sindicatos. El sistema financiero de los Seguros de Previsión Social está encuadrado dentro del Presupuesto Nacional. Los Seguros de Previsión Social comprenden la previsión de la vejez y la previsión de las Rentas en general, como asimismo las indemnizaciones, integradas globalmente en este sistema, por accidentes en el lugar de trabajo y por enfermedades profesionales, como asimismo los subsidios por enfermedad, por vacaciones

y por maternidad. El ajuste de los Seguros Sociales en el área de las compensaciones monetarias compete al correspondiente Organismo Estatal, dejándose la respectiva supervisión y control a los Sindicatos. Toman igualmente parte en las operaciones del Seguro Social, bajo la supervisión del Organismo Estatal, empresas de propiedad social pagadoras de subsidios por enfermedad y de subsidios familiares.

La mayor carga de los costos para el mantenimiento y para el desarrollo de las Unidades de Salud la asume el Presupuesto Nacional. Esto se refiere tanto a las inversiones como a los costos de operación.

En cierto porcentaje, los esfuerzos financieros del Estado para la protección de la salud, en lo que concierne a Inversiones, son apoyados mediante los recursos del "Fondo Nacional para la Protección de la Salud". Este fondo se forma mediante donaciones voluntarias de la población sobre la base de declaraciones individuales.

La asistencia estatal a la salud por intermedio del Servicio de Salud, es complementada en cierto porcentaje por una parte de los médicos, mediante la atención de pacientes en sus consultorios privados. Empero, progresivamente se va reduciendo el ámbito de los Consultorios Privados, en favor de los Consultorios a cargo de Cooperativas de Médicos. La actividad de los médicos privados como de las Cooperativas de Médicos se halla bajo la supervisión de los órganos administrativos del Servicio Estatal de Salud.

En los últimos años, que estuvieron caracterizados por un desarrollo socio-económico especialmente dinámico, las cuestiones de la protección a la salud han pasado a ser consideradas como de cada vez mayor importancia por parte de las autoridades estatales, lo que se tradujo en refuerzos financieros de mayor consideración para inversiones, para la ampliación de la base del Servicio de Salud y para su equipamiento, como asimismo para los costos de mantenimiento del Servicio de Salud y de la Asistencia Social.

El crecimiento sistemático del número de los facultados para hacer uso del Servicio de Salud exige una ampliación correspondiente del área de sus actividades y asimismo el desarrollo adicional y la modernización de toda la red de las entidades de tratamiento y de curación; asimismo, un potencial correspondientemente mayor de personal y de capacidad material, como igualmente el perfeccionamiento de los métodos de organización, planeamiento y dirección. A fin de poder satisfacer todas estas

tareas, el Gobierno aprobó y adaptó en el año 1973 el "Programa para el Desarrollo de la Protección a la Salud, y de Asistencia Social, en Polonia hasta el año 1990".

Este Programa prevé, en sus linamientos fundamentales, el mejoramiento de la situación sanitaria del País y de la protección ambiental; prevé asimismo un Servicio de Salud, accesible a la generalidad de la población del país, de un nivel a la par de los avances de la ciencia y de la práctica médica; asimismo prevé un significativo mejoramiento de la Medicina Preventiva y del tratamiento de enfermedades que afectan a amplias capas de la población; un aumento correspondiente de las inversiones planificadas para Hospitales y además un número creciente de médicos y del personal de enfermeros, como también de otro personal médico.

Las actividades dentro del área de la protección de la salud se realizan de acuerdo a la planificación correspondiente. Este esquema de previsión prevé planes uni-anales y multi-anales, como también planes de perspectiva. Según principio adoptado por el Servicio de Salud, los planes de desarrollo para los establecimientos hospitalarios en general quedan integrados en las tareas para las entidades e instituciones anexas del Servicio de Salud.

Los Informes de Calificación de las actividades de las instituciones de protección de la salud, incluyendo los establecimientos hospitalarios, son confeccionados en base a análisis económicos.

Los análisis económicos se basan en los informes de rendición de cuentas sobre las actividades de las entidades del Servicio de Salud. La frecuencia con que deben ser efectuadas tales rendiciones de cuentas varía según lo prescrito por disposiciones jurídicas, como también según los requerimientos de las entidades organizativas del Servicio de Salud y de las autoridades del Gobierno Central.

Conjuntamente con la Rendición de Cuentas y con los Análisis para el perfeccionamiento en volumen y en calidad de los servicios de las instituciones del Servicio de Salud, dentro de los medios de verificación disponibles, son de especial significado los controles de diferente modalidad acerca del cumplimiento de las metas, de parte de los establecimientos hospitalarios. El propósito principal de las verificaciones que llevan a cabo el Sistema de Control del Ministerio de Salud como asimismo los otros órganos del Control Estatal, lo constituye la calificación de la forma de cumplimiento de las metas planificadas, como además el evitar oportunamente que surjan escollos y situaciones

desproporcinadas; como asimismo el llegar a descubrir reservas remanentes, para poder aplicarla en el cumplimiento de tareas adicionales aún no contempladas por la planificación; vale decir, la obtención de una mayor efectividad dentro del marco de los costos planificados para las actividades del Servicio de Salud.

El aumento acelerado de las tareas y de los recursos para la actividad del Servicio de la Salud fue acompañado entre los años 1971-1975 de una actividad de verificación intensiva por parte de la Suprema Cámara de Control. Su interés se dirigió hacia las tareas y materias más esenciales del Servicio de Salud. Los controles se refirieron en especial:

—Al cumplimiento de los planes socio-económicos para la ampliación de la base material del Servicio de Salud, o sea, la construcción y la terminación de establecimientos hospitalarios mediante la inversión de recursos del Servicio de Salud, como asimismo la modernización de los establecimientos hospitalarios existentes;

—Al equipamiento de los establecimientos hospitalarios del Servicio de Salud con instrumental y aparatos modernos, como asimismo al racional aprovechamiento económico de los mismos;

A la ejecución de las tareas asignadas, y a la efectividad de las labores de tratamiento a las enfermedades y de prevención de las enfermedades, del Servicio de Salud. Se examinó, entre otros puntos, si hubo correcta aplicación de las estructuras organizativas, desde el punto de vista del aseguramiento de la requerida asistencia a la salud de determinadas capas de la población, en especial, de los niños y de la juventud en edad escolar, como asimismo de los empleados en el ámbito de la economía nacional; asimismo, desde el punto de vista de los requerimientos específicos, en el caso de determinados grupos de enfermedades; tales como los requerimientos de protección síquica del pueblo, o del servicio de odontología primordialmente destinado a los niños y a la juventud escolar;

—A la instrucción por médicos especialistas, y a la correspondiente administración económica, de los grupos de trabajadores especializados. Aquí se puso especial énfasis en la distribución racional del personal hacia las áreas provinciales, como asimismo en la adecuada asignación respectiva, de sus labores.

Un rol de especial importancia dentro de la medicina preventiva en el área del Servicio de Salud, lo desempeña la Inspección Sanitaria Estatal, que depende igualmente del Ministro de Salud y Asistencia Social. Son tareas de esta Inspección: combatir las enfermedades infecciosas y las enfermedades profe-

sionales, y, en especial, llevar a cabo las inspecciones sanitarias y de medicina preventiva con toda regularidad. Son igualmente tareas de esta Inspección, una serie de cuestiones de la protección ambiental; en especial, la elaboración de normas sanitarias y de higiene en lo concerniente a la protección del aire, del suelo y del agua contra la contaminación dañina a la salud. Esta inspección otorga asimismo su Visto Bueno a los planes de utilización de áreas, en lo concerniente a los aspectos higienico-sanitarios; a la localización de nuevas plantas industriales también a los planes de construcción de éstas; ella elabora además las normas básicas para los requerimientos sanitarios de las plantas proyectadas, y controla el cumplimiento de las prescripciones a este respecto, durante la construcción.

Resulta de gran influencia sobre el estado de la salud del pueblo, la situación ambiental, en la cual vive y trabaja el ser humano. Los procesos de industrialización y de urbanización mundiales traen consigo una creciente amenaza de la naturaleza.

Polonia puede exhibir un estado relativamente bueno de su ambiente natural. La mayoría de los ríos y de los lagos son de aguas puras. El suelo es incontaminado. Los valores naturales y turísticos gozan de protección especial. Sólo en un 3-4% del país el grado de contaminación del aire está acercándose a los límites de las normas permisibles.

Esta situación se debe ante todo al hecho de que en ambiente, en si, se le otorgó, en nuestro país y a su debido tiempo, el rango de un bien de la comunidad. Simultáneamente se crearon y se perfeccionaron las bases jurídico-organizativas para el planeamiento y para la protección del ambiente.

Desde el año 1946 quedaron ya reguladas por Ley, diversidad de cuestiones de planeamiento de áreas, de la protección de la naturaleza, a las aguas, al aire, a los bosques, y al suelo agrícola.

Sin embargo, el dinámico desarrollo de la industria, de la civilización técnica y de la urbanización en general, en Polonia, crea una amenaza potencial a la situación ambiental, en especial, por lo que representa la contaminación por materias diseminadas en polvo, en estado gaseoso, y en estado líquido, por los desechos industriales y comunales; como asimismo por el aumento de la aplicación de fertilizantes químicos en la Agricultura. Resulta por esto la necesidad del perfeccionamiento sistemático de la estructura estatal para la disposición y la protección de nuestra situación ambiental. La política de Polonia en este sentido, se apoya sobre el fundamento de que el desarrollo económico y el progreso técnico no deben poner en peligro al medio ambiente, y

que la protección ambiental constituye una importante función gubernativa para nuestro Estado y hoy.

En Polonia, a la cuestión de la protección ambiental se le dio asimismo el rango de una norma constitucional. A la luz de la legislación vigente, la obligación de la protección ambiental compete a todos los órganos ejecutivos y administrativos del Estado, como también a las unidades económicas y a las organizaciones sociales, y a todos y a cada uno de los ciudadanos del Estado.

El Parlamento de la República Popular de Polonia, el Sejm, otorga a las cuestiones de la disposición del ambiente la mayor importancia. Se efectúan visitas inspectivas al mismo terreno de los hechos; y las correspondientes Comisiones parlamentarias analizan los respectivos informes acerca del cumplimiento de las tareas en el área de la protección ambiental, dando luego las correspondientes instrucciones.

El órgano supremo de la administración estatal para las cuestiones de la disposición del ambiente y de la protección del ambiente, lo es el Ministerio de Agricultura y de Protección Ambiental.

Al ámbito de tareas de este Ministerio pertenecen:

- La fijación de pronósticos; programación y planeamiento de la protección ambiental.
- La fijación de las normas permisibles de contaminación como también de la condición ambiental;
- La fijación de las normas permisibles de las contaminaciones emitidas al agua, al suelo y al aire, como asimismo la determinación de las áreas de protección;
- La coordinación de los trabajos de protección ambiental entre los correspondientes Ministerios.

En las Prefecturas de las Voivodias (Provincias) funcionan Departamentos para la Administración de Áreas y para la Protección Ambiental. Estos Departamentos efectúan el control estatal directo en el área de la protección ambiental.

Al ámbito de tareas de estos Departamentos pertenecen: entre otras:

- El control y la evaluación de la calidad del ambiente como además la presentación de las proposiciones para su mejoramiento y para su utilización regular;

—La evaluación de la localización de nuevas plantas desde el punto de vista de la protección ambiental, como asimismo, la creación de zonas de protección.

—La fijación de las condiciones para la emisión de contaminaciones;

—El control de las empresas de producción en lo concerniente a la ejecución de sus tareas correspondientes a la protección ambiental.

Para la ejecución de estas tareas, los Departamentos de administración de áreas y de protección ambiental de las Voivodias (Provincias) poseen los correspondientes recursos materiales y jurídicos. Ellos tienen dispuesta una correspondiente técnica de advertencias si se presenta el riesgo de Contaminación. Los departamentos indicados pueden efectuaren todo tiempo controles en las empresas de producción, acerca de su observancia de las prescripciones sobre la emisión de contaminaciones; como asimismo acerca de la correcta operación de los aparatos descontaminadores instalados en tal empresa de producción. Si se verificaran infracciones a las normas vigentes, los departamentos están facultados para imponer multas pecuniarias a las empresas y a las personas responsables; en casos drásticos pueden iniciar un procedimiento penal.

Las cuestiones de la protección ambiental están igualmente contempladas en los Planes de Actividades de los Ministerios y de las Asociaciones Industriales, como asimismo de las Empresas individuales. Ellas se refieren principalmente al cumplimiento de las inversiones para la protección ambiental, a la modernización de la tecnología para hacer a una Empresa menos nociva para su vecindad ambiental, como además para el perfeccionamiento de los métodos para la reducción de las contaminaciones emitidas.

Los directores de las Asociaciones Industriales, como igualmente los de las Empresas, están obligados a la correspondiente supervisión de la ejecución de estas tareas, como también al cumplimiento de las normas para la protección ambiental.

En años recientes ya se adoptaron igualmente otras medidas y regulaciones jurídicas en favor de la protección ambiental. Estas están destinadas específicamente a asegurar un aprovechamiento racional y útil al interés nacional, de los yacimientos mineros; igualmente, a reducir la influencia negativa de la actividad económica en general, sobre el medio ambiente, y a recuperar las condiciones que haya perdido el medio ambiente.

Uno de los grandes programas realizados bajo este aspecto lo constituye la elaboración de las "Condiciones para el Programa de Protección ambiental en Polonia hasta el año 1990". Este

documento contiene la evaluación de la actual situación ambiental del país y asimismo el pronóstico de las futuras modificaciones. Se fijan en el mismo los recursos para asegurar un desarrollo armónico de la economía nacional dentro de un medio ambiente no alterado. Se señalan en el mismo, entre otras, las tareas para la administración de áreas del país, para la protección del agua, del aire y del suelo, para la protección de la flora y de la fauna, para la protección contra ruidos y contra radiaciones nocivas, como también para el mejoramiento de las condiciones laborales, residenciales y recreacionales.

Todas las personas jurídicas y naturales de diferentes áreas están obligadas a aplicar los recursos necesarios para su respectiva protección ambiental. Existen especiales medidas obligatorias en este sentido para las actividades de inversión y de producción, como asimismo para las labores de explotación de yacimientos mineros.

Desde hace varios años, las cuestiones de la protección ambiental y sus correspondientes tareas conexas, constituyen parte de los Planes de Desarrollo Socio-Económicos del País y de las diferentes regiones del mismo.

En el Plan Quinquenal para los años 1976-1980 están previstas las tareas para la protección del agua, del aire y del suelo, como asimismo para la protección contra ruidos nocivos y contra contaminaciones por desechos industriales. El fundamento para la fijación de estas tareas lo forman los programas de protección ambiental de los Ministerios y de las Voivodias (Provincias), de los cuales se desprenden los requerimientos en lo concerniente al mantenimiento o al mejoramiento del ambiente.

Para el cumplimiento de estas tareas se asignan importantes recursos financieros de los siguientes presupuestos: del Presupuesto Central; de los presupuestos de las Voivodias (Provincias); y de los recursos propios de las Empresas Industriales. Las asignaciones otorgadas a la protección ambiental aumentan considerablemente de un Quinquenio a otro Quinquenio. Para los años 1976-1980 ya están planificadas asignaciones por el cuádruple de las asignaciones que por el mismo concepto fueron efectuadas durante el quinquenio de 1966-1970. Estos recursos están destinados primordialmente para la construcción y la modernización de instalaciones para la reducción de las contaminaciones, y además para la creación de áreas de protección, la recultivación del suelo agrícola y forestal como también para la neutralización de los desechos industriales y comunales.

Las actividades de inversión para la protección ambiental y para el desarrollo de la producción de las correspondientes instala-

ciones para la neutralización de las contaminaciones son apoyadas, además, por trabajos de investigación que se llevan a cabo por parte de institutos científicos especializados. La tarea de estos institutos es, en primer lugar, el perfeccionamiento de los métodos para la evaluación de las condiciones ambientales, la eliminación y la neutralización de las contaminaciones, como asimismo la formulación de nuevas tecnologías de la producción industrial, que presenten menos riesgos de contaminación ambiental.

Se estableció así el Instituto para la Disposición Ambiental, cuya tarea consiste en solucionar los problemas de la protección ambiental y en coordinar los trabajos correspondientes de esta índole, de otros institutos de investigación. Están igualmente en marcha investigaciones sobre la influencia de emisiones contaminantes, en especial, en forma de polvillo y en forma gaseosa, sobre la salud humana.

Los problemas de la urbanización de nuestro país y de la localización de las inversiones industriales, son regulados mediante la elaboración de los correspondientes planes para la administración de las áreas, por parte de las poblaciones; asimismo, por parte de las Voivodias, como también por parte de las regiones. Al llegarse a la adopción de decisiones acerca del futuro desarrollo de la industria respectiva y acerca de la aglomeración en distritos urbanizados e industrializados, se toman debidamente en consideración las eventuales pérdidas del ambiente, bajo el punto de vista de los requerimientos actuales y futuros de los habitantes.

En los años 1976-1978, a pesar de un desarrollo industrial acelerado, el área bajo riesgo de contaminación debida a este motivo, se reducirá en, aproximadamente, un 20%. Se obtendrá una reducción adicional de las contaminaciones por polvo, y una mayor efectividad en la neutralización de las contaminaciones del agua por desechos industriales. Sin embargo, se mantendrán todavía las dificultades para la limitación de la contaminación gaseosa, como asimismo para la neutralización de la misma. Este problema se presenta en todo el mundo y requiere de una acción conjunta. Nosotros equilibraremos los perjuicios que resultan al suelo agrícola y forestal por efecto de la industria y por la explotación de materias primas minerales. Se efectúa el recultivamiento sistemático de terrenos de desechos mineros y de antiguas pozas de sedimentación, como asimismo de terrenos de antiguas minas de carbón y de azufre, que ya no son explotadas. A este respecto poseemos ya una experiencia bastante grande: podemos citar, entre otros, al Parque Cultural y Recreacional de Chorzow, formado sobre 600 hectáreas de terrenos de desechos mineros, que es uno de los más hermosos parques de Europa.

Las verificaciones hasta ahora efectuadas por la Suprema Cámara de Control se han concentrado en los exámenes de protección del agua, del aire, del suelo agrícola y del suelo forestal, por cuanto estos sectores ambientales son los que están bajo mayor riesgo de contaminación industrial.

Las verificaciones y evaluaciones fueron de naturaleza compleja. Se efectuó el control de la proporción de las contaminaciones emitidas al agua y al aire, en comparación con las normas permisibles. Se dio especial atención a las emisiones contaminantes en áreas de muy fuerte concentración industrial, bajo consideración del funcionamiento de los sistemas de advertencia de contaminación peligrosa, al tenerse emisiones excesivamente contaminantes. Se analizó igualmente la influencia de las emisiones contaminantes sobre las condiciones de la vida de la población, de la flora y de la fauna.

En las verificaciones llevadas a cabo en las empresas industriales y en asociaciones, se examinó su equipamiento con aparatos de medición y de supervigilancia, como asimismo, con instalaciones para la reducción de las contaminaciones contenidas en las emisiones gaseosas y en las aguas de desechos, en lo concerniente a la debida adaptación de estas instalaciones a la modalidad de la producción y al volumen de la producción. Se analizaron especialmente las causas por las que se excedieron las normas de contaminación permisible; como además, en qué medida fueron aplicadas las posibilidades para lograr una disminución del grado de contaminación. Se estudió especialmente el grado de contenido nocivo de las aguas de desecho y de las evaporaciones, luego de efectuado el procedimiento de descontaminación. Simultáneamente se sometió a evaluación la instalación para la reducción de los componentes contaminantes, la efectividad de los métodos de descontaminación de las aguas de desechos, de los gases y del aire, como asimismo la introducción de modificaciones a la tecnología de la producción, con el propósito de obtener la reducción. Las investigaciones de control se concentraron sobre las áreas de mayor riesgo de contaminación industrial. Este control tampoco dejó de lado el aspecto de la exclusión de empresas industriales altamente contaminantes, mediante la creación y la administración de zonas de protección.

En aquellos casos en que se había producido una alteración del equilibrio ambiental por excesivas emisiones contaminantes, se investigó el avance del proceso de la recuperación de los valores o porcentajes normales existentes antes de dicha contaminación.

En vista de los considerables egresos financieros por concepto de las inversiones para la protección ambiental, se efectuó igualmente la revisión correspondiente acerca de la

correcta aplicación de la inversión y de la efectividad de los gastos realizados.

Las evaluaciones de control se extendieron igualmente a la participación de los institutos de investigación científica en la solución de los problemas de la protección ambiental, a la coordinación de los trabajos de los Ministerios y de las Autoridades Distritales en el cumplimiento de los programas para la disposición ambiental y para la protección ambiental, como asimismo a la eficiencia de la supervisión estatal sobre el cumplimiento de las normas vigentes.

Los informes, las observaciones y las conclusiones de las evaluaciones de control fueron sometidos a la consideración de los correspondientes directores de las empresas y de las asociaciones de industrias, de las entidades administrativas de las Voivodias (Provincias) como además a los respectivos Ministros, y al Parlamento.

Los problemas de la protección ambiental son solucionados en Polonia mediante la más amplia participación y con el apoyo de toda la población. Los sindicatos, las organizaciones sociales y profesionales llevan a cabo numerosas acciones para la protección ambiental.

Al realizar su política para la disposición ambiental y para la protección ambiental, Polonia participa igualmente en las acciones internacionales para la protección ambiental. En estos aspectos, ampliamos también nuestra colaboración con otros países en el área de la investigación científica, en los trabajos de diseños y de construcción en la tecnología, como también a la producción de instalaciones para la neutralización de contaminaciones, etc.

Dentro del Consejo de Cooperación Económica Comecon, participamos en diversos Convenios de colaboración en la investigación científica y en proyectos conjuntos y mutos. Polonia es miembro del Consejo para la Disposición Ambiental y para la Protección Ambiental, del Consejo de Cooperación Económica.

Participamos, además, en la Comisión Europea y en las organizaciones de las Naciones Unidas, especializadas en estos temas de la protección ambiental. Somos de opinión que la Protección Ambiental es un problema mundial. La solución de este problema está en el interés de toda la Humanidad.

INFORME DEL RELATOR SOBRE EL TEMA UNO

Declaración de los Principios Básicos
del Control Financiero

INFORME SOBRE LA DECLARACION DE PRINCIPIOS REFERENTES A LA AUDITORIA EXTERNA DE LA FINANCIACION PUBLICA

1. Antecedentes históricos de la iniciativa

La creación de una compilación orgánica de los principios fundamentales de la auditoría financiera pública, aplicables sobre un lapso indeterminado y dentro de cualquier estructura estatal, fue propuesta por primera vez durante la reunión del Comité de Coordinación entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países miembros de la CEE. Esta reunión se llevó a cabo en Italia (en Palermo) en marzo de 1974 y dicha hipótesis se dió a conocer mientras se debatía la agenda referente al "intercambio de opiniones sobre el VIII Congreso de INCOSAI".

El cuarto artículo del Congreso se refería particularmente a los principios fundamentales de la auditoría financiera pública, con énfasis especial en las recomendaciones adoptadas durante los Congresos INCOSAI anteriores. La selección de tal artículo se desprendió del hecho que, desde 1953, los Congresos habían tratado numerosos problemas referentes a la auditoría financiera, algunos implicando aspectos principistas. De esta situación surgió la convicción que ya era necesario intentar un análisis de las resoluciones adoptadas, a fin de verificar su validez permanente.

Las tareas del VIII Congreso se pusieron en marcha en Madrid en mayo de 1974, en cuya ocasión Italia presentó una propuesta durante el debate del cuarto artículo. En esta propuesta, Italia expresó su deseo que la Secretaría General se encargara de redactar, y presentar a este Congreso para su aprobación, una "Carta" o "Declaración" de los principios fundamentales referentes a la auditoría financiera pública, usando para este propósito, las recomendaciones y resoluciones de los diversos Congresos INCOSAI. Dicho documento constituiría un punto de referencia importante para la legislación futura de las EFS, cobra todo para las de los países en vías de desarrollo.

Esta propuesta fue apoyada por las delegaciones de Alemania y Luxemburgo.

Durante el debate general de estas propuestas, el Secretario General de INTOSAI señaló que surgirían ciertas dificultades de organización en el cumplimiento de esta tarea y expresó su deseo de una mayor cooperación por parte de las Instituciones representadas en el Congreso.

En respuesta, las delegaciones de Alemania e Italia garantizaron la cooperación solicitada para la redacción del documento previsto.

En base a esta convicción, la propuesta italiana fue aprobada por el Congreso.

De acuerdo con la resolución de Madrid, la "Corte dei Conti" italiana (Departamento de Auditoría) tomó la iniciativa, compartida por la contraparte alemana, al convocar un Grupo de Trabajo especial en Roma. Este Grupo consistía de representantes de las dos Instituciones y de la Secretaría General del INTOSAI.

Durante 1975, este Grupo realizó sus actividades en Roma en la "Corte del Conti", mediante tres reuniones consecutivas, así como una reunión en Viena en las oficinas de la Contraloría de ese país. Los integrantes del Grupo era el Presidente de Sección, el Dr. Antonino DE STEFANO, quien representaba la "Corte del Conti" italiana, el Consejero Ministerial, Sr. Franz MITTAG, quien representaba el Departamento Federal de Auditoría de la República Federal de Alemania y el Dr. Peter BERAN, Consejero de Sección del Departamento de Auditoría Austríaco, quien representaba el Secretario General del INTOSAI.

II La Metodología de trabajo adoptada por el grupo encargado de la redacción de la Declaración.

1. La estructura de la declaración y el deslinde de fuentes

En cuanto a la estructura de la Declaración de Principios, el Grupo adoptó el criterio general de presentarla en una forma clara, concisa, exacta y fácil de leer.

Otro problema metodológico preliminar enfrentado y definido por el Grupo fue el referente al deslinde exacto de fuentes a referirse en la presentación de los problemas fundamentales a incluirse en el proyecto de la Declaración.

Existe el problema de que muchos de los principios fundamentales a incluirse en la Declaración prevista posiblemente nunca se debatan ni se definan inmediatamente en los congresos

INTOSAI y, sin embargo, tienen un impacto que no puede ser ignorado totalmente.

Enfrentado con este problema, el Grupo, en un principio, aceptó el criterio básico de reconocer un "punto de referencia imperativo" sólo en cuanto a las resoluciones y recomendaciones producto de congresos INTOSAI anteriores, ya que éstas representan un "análisis seguro y exacto realizado por las diversas Instituciones de Auditoría".

En cuanto a los otros representantes internacionales, se aceptó la posibilidad de una "referencia cautelosa" a aplicarse únicamente a declaraciones conteniendo principios generales manifestadas en congreso de organizaciones regionales.

Con referencia al problema de los principios fundamentales no declarados durante un congreso, el Grupo juzgó apropiado analizar y coordinar con las declaraciones de congreso sólo las declaraciones tradicionales, o sea las que "existen explícitamente en los principios ya declarados durante un congreso".

Al contrario, la posibilidad de incluir nuevos principios en la estructura de la Declaración fue rechazada por el Grupo.

Durante el análisis metodológico, se constató el hecho que ciertos principios experimentan una evolución de un congreso a otro, a tal punto que los principios presentados en forma drástica en una oportunidad son luego expresados en forma atenuada.

Un obstáculo considerable a la ejecución de las obras, aún antes de constituirse el Grupo, se vió en la necesidad de analizar sistemáticamente una cantidad voluminosa de material de congreso, a fin de seleccionar, mediante una síntesis subsiguiente, los principios fundamentales en cuanto al control público financiero a incluirse en la estructura de la declaración y, al mismo tiempo, clasificarla en forma homogénea en temas para el documento oficial.

Afortunadamente, desde el comienzo de la tarea, al Grupo le fue posible usar un documento cabal referente a la clasificación sistemática de las varias resoluciones de congreso y las recomendaciones. Este documento fue proporcionado por el Sr. Peter BERAN, el representante del Secretario General de INTOSAI en el Grupo.

Este documento ofrecía un sistema de clasificación bien diseñado de los diversos temas sobre la base doble de las características intrínsecas de la EFS (su independencia, la no transferencia de sus miembros, etc.) y las diferentes actividades mediante las

cuales se realiza su función (la investigación, la toma de decisiones, la presentación de informes, las actividades consultivas, etc.)

En base a las varias secciones contenidas en este documento, el Grupo pudo determinar los principios fundamentales a incluirse en el proyecto de la Declaración.

2. Criterios hermenéuticos

Un problema metodológico importante que el Grupo tuvo que enfrentar y resolver antes de poder entrar en la fase analítica de la tarea, consistía en una obra hermenéutica prudente referente a las declaraciones individuales de congreso, cuyo contenido no fue claro.

Para este propósito, se acordaron adiciones en la forma de frases adjetivas, pero no al extremo de producir modificaciones o implicaciones en el pensamiento expresado durante el congreso.

En el caso de vacíos, se decidió llenarlos a través de una interpretación cautelosamente extensiva de los principios ya sostenidos.

Por lo tanto, el criterio fue aceptado en principio siempre y cuando, en el caso de vacíos, se rechazaran las declaraciones que implicaban más de lo sostenido en el congreso referido.

En otras palabras, el Grupo siempre consideraba cuidadosamente, caso por caso, el hecho que cada principio individual había sido sostenido, o por lo menos, debatido por el representante apropiado del congreso y su preocupación era que la redacción de un principio nunca resultara en el abuso de esta competencia tan exclusiva de los congresos INTOSAI.

El Grupo se permitía lograr una mejor definición y caracterización de los principios ya sostenidos en adición a los tradicionales, como ya se mencionó, solo dentro de límites muy estrictos.

3. Aspectos de terminología

Durante su labor, el Grupo se preocupaba repetidamente de la reciprocidad de expresiones singulares en un idioma oficial del congreso con las expresiones análogas usadas en los demás idiomas del congreso. Esta preocupación se relaciona con el problema más generalizado de una transposición fiel y uniforme del pensamiento auténtico del congreso en el Acta del Congreso.

En dicha oportunidad, el Grupo reconoció la responsabilidad de la Secretaría General de INTOSAI de asegurar una armonización adecuada de los idiomas.

III. La Declaración. Consideraciones generales

El Grupo de Trabajo, antes mencionado, constituido por los representantes de las Instituciones de Alemania e Italia y por el representante de la Secretaría Permanente, aprobó el proyecto de la Declaración de Principios en una reunión realizada en Viena en setiembre de 1975, lo cual se comunicó a todas las instituciones miembros del INTOSAI.

Este proyecto consiste de un preámbulo y de 25 artículos agrupados bajo siete títulos.

El primer título incluye cuatro artículos y se refiere en general a los principios fundamentales de la auditoría; el segundo título se refiere a la independencia de las instituciones de auditoría (3 artículos); el tercer título concierne las relaciones con el Parlamento, el Gobierno y la administración (2 artículos); el cuarto especifica (en 3 artículos) los poderes de las instituciones de auditoría; el quinto trata los métodos y procedimientos de la auditoría, la auditoría, de personal y el intercambio internacional de experiencias (3 artículos); el sexto se refiere a los informes para el Parlamento y la opinión pública (2 artículos); el séptimo, por último, (con 8 artículos) examina las competencias fiscalizadoras de las Instituciones Superiores.

Antes de examinar la declaración manifestando, artículo por artículo, de cuál recomendación de los varios congresos previos se desprende cada principio, juzgo necesario y justo agradecer a todos los delegados que enviaron sus informes sobre el primer tema, algunos abundantes en observaciones, el cual también comentará artículo por artículo.

Para comenzar, debería mencionarse los informes de Francia, las Islas Mauricio, la Santa Sede, Senegal y Togo, que proporcionaron datos de asesoramiento muy valiosos al describir, frecuentemente en forma muy detallada, las funciones realizadas por las respectivas EFS.

Asimismo, el informe presentado por la Confederación de Suiza es de gran valor e interés, el cual revisa, artículo por artículo, los principios de la Declaración ya aplicados por la legislación Suiza.

De igual manera, considero necesario mencionar ciertos aspectos negativos enfrentados por las diferentes Instituciones.

En efecto, Australia propuso constituir, dentro del congreso, un comité que revise la terminología utilizada en las diversas traducciones del texto de la Declaración (discrepancias de traducción también fueron destacadas por otras instituciones, tales como Ecuador, Holanda etc.)

Ecuador más bien propuso un estudio preliminar de la declaración a realizarse por este congreso, sin llegar a ninguna conclusión final. El directorio del INTOSAI debería, entonces, nombrar una comisión especial que se encargue de la redacción del texto final de la Declaración para este consejo o para un congreso futuro.

En adición, se presentaron consideraciones generales sobre la Declaración misma.

Al respecto, Australia, el Reino Unido y Suecia enfatizaron la oportunidad de señalar que la Declaración debería considerarse como la manifestación de una serie de principios de orientación que posiblemente no sean aplicables en todos los países, debido a alguna organización constitucional peculiar.

Mayormente el pensamiento yugoslavo sigue las mismas líneas al solicitar la adición del calificativo "social" donde se mencione el adjetivo "público" (por ejemplo, autoridades públicas y sociales, entidades públicas y sociales). El propósito de lo arriba mencionado sería rendir los principios de la Declaración definitivamente aplicables en el país.

En contraste, Dinamarca y el Reino Unido solicitan una mayor concisión en la exposición de los principios, a fin de evitar la conversión de principios generales a principios específicos.

Por otro lado, Suecia expresó su opinión que las propuestas para desarrollar una terminología internacional de auditoría se debatan como tema separado durante este congreso. La Institución Sueca también señaló con pesar que la Declaración que les fue remitida no incluía una lista de las distintas recomendaciones aprobadas en anteriores congresos divididas en temas (como se mencionó arriba, esta lista fue elaborada por la Secretaría General de INTOSAI como documento de trabajo para el Grupo que redactó la Declaración de Principios. En todo caso, al examinar la Declaración, artículo por artículo, indicaré las variadas recomendaciones de las cuales cada principio origina).

Por último, el Perú sugiere que se le dé al documento en cuestión el siguiente título: "La Declaración de los principios de la Auditoría Gubernamental".

Otros informes sugerían, siempre en forma general, completar la Declaración con la formulación de nuevos artículos basados en el propósito de la auditoría como tal, enfatizando el papel y las tareas de las Instituciones de Auditoría como una parte activa del sistema administrativo económico del Estado (Suecia), ya que, de hecho, la Declaración no debe limitarse al sector financiero sino también cubrir el área entera de la actividad pública, con énfasis en la "verificación des comptes opérationnelle" (Ecuador) hasta alcanzar la "auditoría integral" (Perú). Asimismo, Suecia hizo hincapié en la oportunidad de tomar en consideración las conclusiones que determinará este congreso referentes a los otros tres temas de la Agenda. Dinamarca sugirió que los artículos relacionados con los aspectos especiales de la auditoría se incluyan (por ejemplo, la auditoría de los emolumentos, la auditoría de la procuración). Finalmente, Venezuela, cuyo informe llegó pocos días antes de nuestra partida, sugiere la adición de un artículo, el 26avo, concerniente al control de instituciones intraterritoriales.

IV. La Declaración. Un estudio artículo por artículo

Al finalizar este breve análisis de las consideraciones generales, ruego me permitan examinar la Declaración con referencia a —repito— las recomendaciones de los congresos INTOSAI anteriores de los cuales cada principio origina y a los comentarios específicamente expresados en algunos de los informes que llegaron.

PREAMBULO

Empezaré con el preámbulo que no emana de recomendaciones específicas de congreso pero sí de las letras C) y D) de la cuarta recomendación del VIII Congreso (Madrid — 1974).

Sobre este tema hemos recibido comentarios de Irlanda, Holanda y el Reino Unido.

Irlanda propone acortar el preámbulo, imitándolo a cuatro problemas esenciales (la expansión de la actividad gubernamental, el aumento correlativo del gasto público, las necesidades activas de la administración y el gasto cauteloso del dinero público, la necesidad de una entidad independiente de auditoría).

Más bien el Reino Unido, presenta un nuevo texto para la parte final del preámbulo mismo (siempre dividido en tres oraciones). Este texto, no obstante, no altera el contenido actual.

Finalmente, pero de no menos importancia, Holanda sugiere ciertas modificaciones formales con relación a expresiones dadas que se utilizan en este texto.

TITULO I — Generalidad

El Título I sigue el preámbulo, que es de un carácter genral que contiene cuatro artículos.

Art. 1 — El motivo de la auditoría

El artículo 1, que se basa en el motivo de la auditoría, contiene una determinación teórica y abstracta de la función de la auditoría e intenta darle una definición bastante concisa. No resulta de las declaraciones exactas y detalladas presentadas a través de las recomendaciones de los anteriores congresos sino se origina de un extracto del tercer artículo del primer tema en el primer congreso (La Habana — 1953), así como de todo el segundo tema, en general, del V Congreso (Jerusalén 1965).

Las siguientes observaciones han llegado con relación a este artículo:

IRLANDA: está en contra de la aceptación de la parte relativa al deslinde de responsabilidades y al reclamo por daños a la entidad infractora, por lo que tales tareas no se incluyen entre las propias de las instituciones de auditoría. Por lo tanto, propone una redacción diferente del segundo párrafo del artículo.

HOLANDA: solicita una aclaración del primer párrafo y parte del segundo donde surge el problema del reclamo por daños.

YUGOSLAVIA: recomienda una adición al segundo párrafo, principalmente para poder introducir la auditoría en el sistema de información, conforme con lo que ocurre en tal país.

PERU: propone un nuevo título para el artículo (precisamente “El motivo de la auditoría gubernamental”) y una redacción diferente del mismo artículo.

EL REINO UNIDO: cree que la referencia al deslinde de responsabilidades y al reclamo por daños debería omitirse.

SUECIA: sugiere enfatizar el aspecto constructivo de la auditoría la edición propuesta: “Las instituciones de auditoría deben usar métodos que mejoran el manejo de la administración gubernamental”).

SUIZA: expresa ciertas perplejidades con respecto al reclamo por daños, un problema que le parece estar fuera de los límites de la labor de la auditoría en sí.

Artículo 2 — Auditoría preventiva y posterior

En el artículo 2 se trata de las dos formas en que se puede ejecutar la auditoría: la auditoría preventiva y posterior. Este estudia las ventajas y desventajas de los dos sistemas de auditoría y expresa la opinión que los dos puedan co-existir. El artículo tiene su origen en numerosos extractos de los distintos congresos que trataban sobre la materia (I Congreso, La Habana — 1953, tercer tema, artículos 1, 2 y 3 cuarto tema artículo 1. II Congreso Congreso Bruselas — 1956, cuarto tema, artículos 1, 2 y 3: VII Congreso, Montreal — 1971, cuarto tema, artículo 1, segunda oración: VIII Congreso Madrid 1974, cuarto tema, artículo B).

Se han recibido las siguientes observaciones:

DINAMARCA: señala que sólo se lleva a cabo la auditoría posterior en dicho país y por lo tanto, sugiere omitir el segundo párrafo o por lo menos enmendarlo, (sin embargo, no se propone).

EGIPTO: expresa su perplejidad en cuanto a la eficacia de una auditoría preventiva (que podría tener efectos negativos en la independencia de las instituciones, y solicita una reconsideración y un intercambio de opiniones sobre este tipo de auditoría.

IRLANDA: critica el sistema de auditoría preventiva (no aplicable en tal país) y no está de acuerdo con la segunda parte del tercer párrafo relacionado con el deslinde de responsabilidades (aspecto ya discutido con referencia al artículo 1).

HOLANDA: solicita una mayor exactitud terminológica al definir la auditoría preventiva, según lo contenido en el primer párrafo. Más aún, cree que la frase: “un daño antes de que ocurra” incluida en la primera oración del tercer párrafo puede ser reemplazada con “algún daño”. Finalmente, desea una correlación en el cuarto párrafo con las ventajas y desventajas de las formas de auditoría mencionadas en el párrafo anterior.

PERU: sugiere una redacción diferente de los párrafos 2 y 4 de acuerdo con la opinión que sólo la auditoría preventiva es una función imperativa del Departamento de Auditoría. Asimismo, propone la eliminación del tercer párrafo.

EL REINO UNIDO: cree que el artículo entero debería redactarse de nuevo, declarando que la auditoría preventiva es deseable y una auditoría posterior es esencial. De lo contrario, deberían eliminarse las referencias a responsabilidades y reclamos por daños.

SUECIA: espera una adición al texto del artículo donde se menciona la tarea a llevarse a cabo por las instituciones de auditoría en el sentido de que sus informes sean consideradas como una contribución constructiva a la búsqueda continua de una administración mejorada.

SUIZA: cree que la auditoría preventiva es una tarea que no corresponde al Departamento de Auditoría y debe hacerse mención a una auditoría selectiva en vez de una auditoría posterior generalizada y por ende, que conjuntamente con la auditoría posterior, debe mencionarse igualmente la auditoría concomitante.

Artículo 3. Auditoría interna y externa

El artículo 3, que define las tareas respectivas y las relaciones de la auditoría interna y externa, se desprende de un extracto del VI Congreso, Tokio 1968 (primer tema, extracto 3) y de todo el tercer tema del VII Congreso, Madrid 1974).

Se han formulado las siguientes observaciones referentes a este artículo.

JAPON: cree que debe hacerse mención a la necesidad de una auditoría interna y no únicamente a la necesidad de la eficiencia de ésta (de conformidad, entre otras cosas, con lo acordado durante el VIII Congreso), por lo que debería eliminarse cualquier referencia a una posible transferencia de labores de una entidad de auditoría externa a la de auditoría interna.

YUGOSLAVIA: sugiere una modificación del segundo párrafo, a fin de poderlo ejecutar aún en casos de administración social (o sea, auto-administración).

HOLANDA: propone reemplazar la redacción en el primer párrafo que dice "instituciones de auditoría interna" con la frase "servicios de auditoría interna" (para evitar cualquier sospecha de independencia de la entidad) así como cambiar la frase "son independientes de" por "no pertenecen a". En cuanto al tercer párrafo, cree que la relación entre las entidades de auditoría interna y externa debe especificarse con mayor nitidez.

PERU: propone una redacción diferente de los párrafos 2 y 3 a fin de que las entidades de auditoría interna dependan de los Departamentos de Auditoría.

EL REINO UNIDO: cree que el tercer párrafo debería volverse a redactar en el sentido de asegurar que los Departamentos de Auditoría tengan el derecho de recibir una copia de los informes y programaciones de la auditoría interna.

SUECIA: expresa su opinión en el sentido de que el primer párrafo debe modificarse, a fin de determinar mejor la independencia de los Departamentos de Auditoría dentro del sistema político del país (o sea, el Departamento de Auditoría está siempre sujeto a las instituciones políticas supremas).

Artículo 4. Control formal y control de eficiencia

Junto con la tarea tradicional de los Departamentos de Auditoría del control legal, este artículo incluye el control de la eficiencia, utilidad y economía. El artículo en cuestión tiene sus inicios en el tercer tema entero del Séptimo Congreso, Montreal — 1971, así como en un extracto del cuarto tema (letras A, B, No. 7) del VIII Congreso, Madrid — 1974.

Observaciones:

DINAMARCA: cree que el control legal debe ser delegado en medida creciente, a las entidades de auditoría interna; más aún, debería eliminarse el tercer párrafo por no tener significado.

EGIPTO: es de la opinión que mayor énfasis debería otorgarse a la tendencia de extender el control de efectividad

IRLANDA: declara que sólo la ley puede establecer la esfera de acción de las tareas adicionales de la auditoría (por ejemplo, con referencia a la eficiencia de la administración).

HOLANDA: desea una determinación exacta de las palabras “eficiencia”, “efectividad”, “utilidad”, “economía”, etc. usadas en el segundo párrafo.

PERU: sugiere una redacción diferente del artículo que establece los conceptos de la economía, utilidad, etc. en el amplio contexto de la “auditoría integral”.

EL REINO UNIDO: propone redactar de nuevo el tercer párrafo, a fin de especificar que los esfuerzos a realizarse desde los varios puntos de vista de la auditoría sean a discreción de las Instituciones Supremas.

SUECIA: declara que el Departamento de Auditoría debería tener la total responsabilidad de los aspectos económico administrativos de la auditoría preventiva, ya que la realización de la auditoría real puede ser delegada a otras instituciones; además el tercer párrafo debería eliminarse.

SUIZA: señala que en el país la oportunidad se incluye dentro del contexto de la auditoría preventiva, mientras que existe una oficina especial para una administración apropiada, cuya actividad es coordinada con la de la Institución Superior.

TÍTULO II — Independencia

El siguiente Título II — que consiste de tres artículos — revisa el problema de la independencia.

Artículo 5. La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Supremas

El Artículo 5 fija las condiciones de la independencia necesaria de la Entidad Fiscalizadora Superior dentro de la organización estatal, de cada país. Este artículo procede de varios extractos del primer tema (No. 1 y No. 2) del I Congreso. La Habana — 1953, del primer tema (primera y segunda oración) del II Congreso, Bruselas — 1956, del cuarto tema (No. 3) del VII Congreso, Montreal — 1971, del cuarto tema (letras A, a y letra B, b, 6) del VIII Congreso. Madrid — 1974.

Se han recibido las siguientes observaciones:

IRLANDA: acepta el artículo en su formulación actual pero propone la adición de dos párrafos para resumir, en forma concisa, los artículos 6 y 8 siguientes (los cuales, por lo tanto, quedarían eliminados).

HOLANDA: desea una mayor aclaración en cuando al primer párrafo (especificando, por ejemplo, el significado de protección de las influencias externas), y con respecto al tercer párrafo (en realidad, no es claro el verdadero significado de la protección legal otorgada por la Corte Suprema a la competencia auditora.)

EL REINO UNIDO: juzga necesario que el primer párrafo especifique que la independencia de la institución auditora se encuentre protegida por las leyes respectivas. En adición, propone la eliminación del tercer párrafo.

SUECIA: señala que ese país no ha formulado constitucionalmente tal principio.

Artículo 6. La independencia de los miembros de las EFS

El artículo 6 especifica los requisitos de la independencia de los miembros de las instituciones fiscalizadoras (los que cuentan con los poderes de decisión). El artículo está basado en extractos del II Congreso, Bruselas — 1956 (primer tema, No. 1, 2 y 3) y del VIII Congreso, Madrid — 1974 (cuarto tema, letras A, B, No. 2).

Observaciones:

YUGOSLAVIA: sugiere la adición de un cuarto párrafo con miras a especificar la responsabilidad de los miembros de la institución y las sanciones disciplinarias previstas.

HOLANDA: hace hincapié en el concepto que la destitución, si hay, de los miembros, mencionado en el párrafo 2, no debiera comprometer la independencia de tales miembros.

PERU: propone una nueva redacción de los tres párrafos del artículo sin introducir, sin embargo, nuevos conceptos.

EL REINO UNIDO: expresa su opinión para que el segundo párrafo se limite a la siguiente redacción: "La Constitución tiene que garantizar la independencia de los miembros y la seguridad de sus puestos". El resto del segundo párrafo y todo el tercer párrafo deben eliminarse.

Artículo 7 — Independencia financiera de las EFS

El Artículo 7 pretende que la Institución Fiscalizadora cuente con los medios económicos adecuados sobre una base totalmente independiente. El artículo en sí viene de extractos del I Congreso, La Habana — 1953 (primer tema, No. 4), del II Congreso, Bruselas — 1956 (primer tema, No. 4), del V Congreso, Jerusalén — 1965 (cuarto tema, No. 2), del VIII Congreso, Madrid — 1974 (cuarto tema letras A, b, No. 1).

Observaciones:

YUGOSLAVIA: propone agregar un cuarto párrafo que prevé un sistema de facturación característico de su país por servicios prestados por las instituciones fiscalizadoras dentro de las tarifas máximas establecidas por el Parlamento.

EL REINO UNIDO: cree que se debería eliminar el tercer párrafo.

SUECIA: es de la opinión que la institución superior debería seguir las mismas reglas que las otras instituciones superiores, en cuanto

a los asuntos presupuestarios. Por lo tanto, pregunta si es necesario establecer un presupuesto propio y separado.

TÍTULO III — Su Relación al Parlamento, Gobierno y Administración

El tercer título, que consiste de dos artículos, trata acerca de las relaciones de la EFS con el Parlamento, el Gobierno y la Administración.

Artículo 8 — Relaciones con el Parlamento

En el Artículo 8 se prevé la posibilidad de establecer relaciones entre la Entidad Fiscalizadora y el Parlamento, si bien dentro de la plena observancia de la autonomía de la primera. El Artículo mismo se basa en conceptos formulados durante el Ier.

Congreso celebrado en La Habana en 1953 (Tema 5, primera oración), el 4to. Congreso realizado en Viena en 1962 (Tema 4, Nos. 6 y 7), el 5to. Congreso celebrado en Jerusalén en 1965 (Tema 2, No. 2), y el 7mo. Congreso llevado a cabo en Montreal en 1971 (Tema 4, No. 2).

Las siguientes delegaciones remitieron sus observaciones:

YUGOSLAVIA: propone agregar un segundo párrafo con miras a especificar que la actividad de las instituciones fiscalizadoras deben ser supervisadas única y exclusivamente por el Parlamento y que tal supervisión no deberá delegarse a ningún otro organismo gubernamental o administrativo.

PAISES BAJOS: además de ciertas modificaciones formales, sugiere se invierta el orden de las dos oraciones que componen el artículo. El propósito de dicha modificación es tomar en cuenta las diferentes relaciones que existen entre el Parlamento y las EFS en los diversos países. También consideran apropiado agregar algunas palabras al artículo a efectos de que las instituciones tengan derecho a recurrir directamente al Parlamento toda vez que así lo estimen conveniente.

SUIZA: señala que el principio expresado por el artículo no está contemplado en su Constitución.

Artículo 9 — Relaciones con el Gobierno y la Administración

El Artículo 9 señala que la actividad del Gobierno está sujeta a fiscalización por parte de la Institución Superior, aún cuando ésto no significa que el Gobierno esté subordinado a la Institución Superior. Como se mencionara durante los trabajos del grupo ya nombrado que tuvo a su cargo la preparación de la Declaración, este artículo no se ha originado en base a observaciones precisas contenidas en recomendaciones de Congresos anteriores.

Observaciones:

JAPON: propone elimínese el artículo, toda vez que en lugar de incorporar un principio de fiscalización parece estar concebido a modo de señalar las responsabilidades del gobierno.

IRLANDA: propone eliminar la parte final del artículo desde “y no puede referirse... etc.”.

TITULO IV — Derechos de las EFS

El Título IV consiste en tres artículos y se refiere a los poderes de las entidades fiscalizadoras superiores.

Artículo 10 — Facultad de Investigación

El Artículo 10 establece los poderes, especialmente lo referentes a investigación, de las EFS al llevar a cabo su función de fiscalización. El artículo se basa, sobre todo, en el Tema 1 del 6to. Congreso celebrado en Tokio en 1968.

Observaciones:

PAISES BAJOS: consideran conveniente señalar que la institución superior debe ser capaz de solicitar información, inclusive a personas naturales, que de un modo u otro administren fondos públicos.

Artículo 11 — Ejecución de las Decisiones de las EFS

El Artículo 11 trata acerca de la labor de seguimiento que los organismos sujetos a control deben llevar a cabo con respecto a las decisiones de las EFS. El artículo emana de referencias proporcionadas por el Tema 4, del 4to. Congreso celebrado en Viena en 1962.

Se recibieron las siguientes observaciones:

IRLANDA: considera aceptable el artículo, aún cuando cada país tendrá que establecer sus propios procedimientos para aplicación.

REINO UNIDO: propone omitir el segundo párrafo, en el sentido de que debiera ser función del órgano ejecutivo llevar a cabo la labor de seguimiento de las observaciones planteadas por las EFS.

Artículo 12 — Actividades de Peritaje y otras Formas de Cooperación

El Artículo 12 contempla la posibilidad de una actividad de peritaje genérico de parte de la EFS sobre disposiciones financieras reguladoras y de una actividad de peritaje de carácter obligatorio sobre los procedimientos contables. Este artículo fue preparado en base al prólogo del Tema 4 del 4to. Congreso celebrado en Viena en 1962, y al Tema 3 (puntos 1, 2 y 4) del 5to. Congreso celebrado en Jerusalén en 1965.

Observaciones:

JAPON: considera que lo expresado en la parte final del primer párrafo ("La Administración y solamente la Administración... etc.") no constituye un principio general.

PAISES BAJOS: estiman necesario sustituir las palabras “de conformidad con” por “de acuerdo con convenios celebrados con” (en holandés, “na overleg met”.)

REINO UNIDO: sugiere reemplazar la palabra “deberá” por “podrá” al comienzo del primer párrafo, de modo que la frase sea menos radical.

TITULO V — Métodos de Control, Personal de Control: Intercambio Internacional de Experiencia.

El Título V contiene tres Artículos que tratan sobre los métodos de control, el personal de control y el intercambio internacional de experiencia.

Artículo 13 — Métodos de Control y Procedimientos

El Artículo 13 hace referencia a la ejecución de la función de control por parte de las EFS, en base a programas preparados por estas últimas, al muestreo de las acciones de control, a técnicas y ciencias administrativas, y manuales de fiscalización. Varios de los puntos materia de este artículo se mencionan en el tema 3 (punto 3) del 5to. Congreso celebrado en Jerusalén en 1965.

Observaciones enviadas por:

IRLANDA: de conformidad con todo el artículo. Desea, sin embargo, que en el punto 2 se especifique, al referirse a sondeos de fiscalización basados en un modelo establecido, que dicho modelo será escogido en forma autónoma por la Institución Fiscalizadora.

PAISES BAJOS: estima que el significado de la segunda frase del primer párrafo no es claro al referirse a la posibilidad de que otros órganos, aparte de las entidades fiscalizadoras superiores, pudieran exigir en casos especiales que se lleve a cabo un sistema de control de acuerdo a un determinado procedimiento.

PERU: propone una redacción diferente para los dos primeros párrafos del artículo, de modo que se haga mayor hincapié en los programas de fiscalización y menos en la referencia a muestreos de fiscalización.

REINO UNIDO: señala que el manual que se menciona en el cuarto párrafo es, evidentemente, un manual de fiscalización.

SUIZA: llama la atención al hecho de que los manuales de fiscalización son una “obligación” si las EFS quieren cumplir con determinadas normas de trabajo.

Artículo 14 — Personal Fiscalizador

El Artículo 14 examina las calificaciones y capacidades del personal fiscalizador, mencionando asimismo cursos avanzados y cursos de perfeccionamiento y el aspecto de las remuneraciones. El último párrafo prevé la posibilidad de recurrir a expertos externos.

El artículo mismo se basa en pasajes pertenecientes al 5to. Congreso celebrado en Jerusalén en 1965 (Tema 1, punto 1, incisos a), b), c), d), f); al 6to. Congreso realizado en Tokio en 1968 (todo el Tema 3, y el punto 6 del Tema 1); al 7mo. Congreso llevado a cabo en Montreal en 1971 (todo el Tema 1); y al 8vo. Congreso celebrado en Madrid en 1974 (Tema 4, incisos B, b, No. 3).

Observaciones:

IRLANDA: considera que pueden surgir dificultades en la ejecución de los principios expresados en el segundo párrafo (relativo a la formación profesional y experiencia previos a la contratación) y en el cuarto párrafo (relativo a la remuneración).

PAISES BAJOS: sugiere modificar el segundo párrafo (“en lo que se refiere a la contratación de personal, las EFS deberán aplicar elevadas normas profesionales”), y el quinto párrafo (“Las EFS deben estar autorizadas para recurrir a consultores externos en la medida que lo estimen conveniente”). Proponen asimismo agregar el siguiente párrafo: “Las EFS deberán estar facultadas asimismo, dentro del contexto general relativo a todos los empleados, para llevar a cabo su propia labor de administración de personal”.

PERU: propone añadir el siguiente párrafo: “El personal de fiscalización deberá desempeñar sus funciones sin tomar en cuenta políticas parcializadas y sin ejercer influencia sobre la gestión administrativa”.

REINO UNIDO: sugiere eliminar el segundo párrafo.

SUIZA: señala la decisiva importancia del principio que se consagra en el primer párrafo.

Artículo 15 — Intercambio Internacional de Experiencia

El Artículo 15 destaca el hecho de que el cumplimiento de las obligaciones de las distintas entidades se ve estimulado por el intercambio de experiencias a nivel de INTOSAI. Con esta finalidad se han llevado a cabo congresos y seminarios, y creado grupo de trabajo regionales, publicándose asimismo un boletín

especializado. El artículo expresa también el deseo de crear una terminología unificada sobre fiscalización.

Los principios anteriormente mencionados se basan en pasajes del 3er. Congreso celebrado en Río de Janeiro en 1959 (Tema 1, Nos. 1 y 2), del 5to. Congreso realizado en Jerusalén en 1965 (Tema 4, inciso e) y Tema 5, primera oración), y del 7mo. Congreso llevado a cabo en Montreal en 1971 (Tema 5).

Observaciones formuladas por:

JAPON: propone agregar el siguiente párrafo: "Las EFS desean una cooperación recíproca frente a los problemas globales de fiscalización, teniendo presente los progresos en el campo de la creciente cooperación económica internacional y el desarrollo de los complejos multinacionales".

REINO UNIDO: sugiere eliminar el artículo dado que, en su opinión, no contiene ningún principio de carácter general.

SUECIA: expresa su deseo de que el tema concerniente a una terminología unificada sobre fiscalización sea tratado en forma separada (como ya se ha mencionado).

TITULO VI — Informes

El Título VI se refiere al informe de las EFS al Parlamento y a la opinión pública, y contiene dos artículos:

Artículo 16 — Informe al Parlamento y al Público

El Artículo 16 versa sobre el informe al Parlamento, su contenido, frecuencia, y publicación. El artículo mismo se origina en base a conceptos formulados en el 1er. Congreso celebrado en La Habana en 1953 (Tema 5, No. 5), 4to. Congreso realizado en Viena en 1962 (Tema 4, Nos. 6 y 7); 5to. Congreso celebrado en Jerusalén en 1965 (Tema 2, No. 2); 6to. Congreso llevado a cabo en Tokio en 1968 (Tema 2, Nos. 3, 4 y 5); 7mo. Congreso efectuado en Montreal en 1971 (Tema 4, Nos. 2 y 4, y segunda parte, No. 5); y 8vo. Congreso realizado en Madrid en 1974 (Tema 4, incisos B, b, 4).

Observaciones:

DI AMARCA: propone no considerar la anualidad del informe como un principio general. Como resultado, el primer párrafo debería decir: "cuando menos anualmente"; se debería eliminar el segundo párrafo (o modificarse); y en el tercer párrafo las palabras "el informe anual" deberían sustituirse por "los informes".

PAISES BAJOS: sugiere una modificación en el segundo párrafo: "la Entidad...deberá también tener el derecho de someter infor

me”, en lugar de “la Entidad...deberá también someter informe”, y expresa la opinión de que el informe de las EFS debe ser oficial.

REINO UNIDO: propone modificar la redacción del artículo como sigue: “las EFS deberá tener derecho a presentar informe sobre todos los aspectos de su actividad y sólo estará sujeta a restricciones por razones de seguridad natural e interés comercial; los informes deberán ser publicados oficialmente.

SUIZA: señala que existe un procedimiento diferente para la presentación de informes en el país.

Artículo 17 — Técnica de los Informes

El Artículo 17 se refiere al contenido del informe, terminología a emplearse, y a las opiniones que los organismos y órganos sujetos a fiscalización expresan en dicho informe.

El artículo mismo se origina en base a pasajes provenientes del 6to. Congreso realizado en Tokio en 1968 (la totalidad del Tema 2) y del 7mo. Congreso celebrado en Montreal en 1971 (Tema 1, punto 2).

Observaciones:

DINAMARCA: estima que la redacción (cuando menos en el texto inglés) del segundo párrafo es muy imprecisa.

PAISES BAJOS: son de opinión que el segundo párrafo no es claro, en consecuencia, sugieren omitir el adverbio “solamente”.

REINO UNIDO: si bien aceptan el artículo, sugieren que se redacte nuevamente de una manera más comprensible.

SUIZA: señala que en su país se desconoce el sistema del informe oficial.

TÍTULO VII — Competencias en la Fiscalización por parte de las EFS

Este último título está constituido por ocho artículos y trata acerca de las competencias en materia de fiscalización de las EFS.

Artículo 18 — Fijación por la Constitución de las competencias en el campo de la Fiscalización; Fiscalización de la gestión pública.

El Artículo 18 señala una serie de principios relativos a las funciones de fiscalización de las EFS (declaraciones a nivel Constitucional, observación de las necesidades de los países, fiscalización total de las actividades públicas, claridad en lo que se refiere al presupuesto y la contabilidad) ya formulados durante el

2do Congreso llevado a cabo en Bruselas en 1956 (Tema 1, Nos. 1 y 2), 3er. Congreso. Río de Janeiro, 1959 (Tema 3, puntos 1 y 2), y 5to. Congreso realizado en Jerusalén en 1965 (Tema 1 completo).

Se recibieron las siguientes observaciones:

IRLANDA: solicita una aclaración de la frase "Administración total del Estado" (tercer párrafo) y considera, por otro lado, que la simplificación de los sistemas de contabilidad y clasificación del presupuesto público no es una atribución exclusiva de las EFS.

PAISES BAJOS: plantea una cuestión de terminología con respecto al cuarto párrafo. En efecto, la expresión en inglés "esforzarse por" no corresponde al término en francés "exiger" (exigir).

REINO UNIDO: acepta en términos generales el principio, si bien señalando que no lo comprende a cabalidad tal cual está actualmente redactado.

SUIZA: considera innecesario realizar una especificación constitucional de las competencias de fiscalización, en el sentido que la disciplina legislativa ordinaria debería ser suficiente.

Artículo 19 — Fiscalización de las administraciones nacionales y otras entidades en el extranjero

El Artículo 19 declara, en principio, que los organismos estatales y otros con sede en el extranjero deben estar sujetos a fiscalización por las EFS, de conformidad, en lo que atañe a la verificación en la sede de dichas entidades, con los principios del derecho internacional. El mismo principio es afirmado por el 4to. Congreso celebrado en Viena en 1962 (Tema 1, Nos. 1, 2, y 3).

Observaciones:

IRLANDA: estima que el principio es razonable, si bien no procede su aplicación en el país.

PAISES BAJOS: solicita aclaración en lo que se refiere a las regulaciones internacionales que establecen límites para la ejecución de la función fiscalizadora.

REINO UNIDO: propone eliminar la última frase ("sin embargo en los casos en que...").

Artículo 20 — Fiscalización de los impuestos públicos

El Artículo 20 expresa el principio de que la fiscalización que ejercen las entidades superiores sobre los impuestos públicos debe ser tan amplia como sea posible (en cuanto atañe al examen

de los expedientes fiscales individuales), incluyendo fiscalización económica y de legitimidad.

Tales principios fueron reafirmados durante el 3er. Congreso celebrado en Río de Janeiro en 1959 (Tema 2), y el 8vo. Congreso realizado en Madrid en 1974 (Tema 1).

Observaciones:

JAPON: propone modificar el final del segundo párrafo de modo que las propuestas de revisión de las reglas y disposiciones puedan ser efectuadas por el organismo legislativo y/o las entidades administrativas involucradas.

IRLANDA: estima que el logro del nivel de recaudaciones que se contempla en el presupuesto es un problema que compete a la política estatal y no a la fiscalización.

PAISES BAJOS: propone la siguiente redacción para el primer párrafo: "La EFS deberá tener derecho a fiscalizar la recaudación de impuestos en la medida que juzgue conveniente, así como a examinar las declaraciones fiscales individuales".

REINO UNIDO: estima improcedente ampliar la fiscalización a los expedientes fiscales individuales.

SUECIA: propone modificar el primer párrafo de modo que la EFS pueda fiscalizar a los organismos en los cuales se haya delegado la labor de fiscalización de impuestos.

Artículo 21 — Contratos públicos y obras públicas

El artículo contiene disposiciones especiales relativas a la fiscalización de los contratos públicos y obras públicas y adopta conceptos formulados durante el 6to. Congreso realizado en Tokio en 1968 (Tema 4) y 8vo. Congreso celebrado en Madrid en 1974 (Tema 2).

Observaciones:

JAPON: propone dividir el artículo en dos partes de modo que una parte trate acerca de la fiscalización de los contratos públicos (abarcando sustancialmente lo que actualmente constituye el segundo párrafo), y la otra trate acerca de la fiscalización de las obras públicas (abarcando el contenido de los párrafos primero, tercero y cuarto).

IRLANDA: acepta el artículo si se interpreta en el sentido de que es la EFS la que determina si las fiscalizaciones que recaen en la entidad contratante existen y son debidamente ejecutadas.

PAISES BAJOS: recomienda que en el párrafo dos se haga mención, junto con la licitación pública, a la licitación selectiva: recomiendan también especificar, dentro del párrafo 3, que las normas adecuadas también contienen las modalidades de control de calidad con respecto a la actividad desempeñada (en cuyo caso podría eliminarse el párrafo cuarto).

REINO UNIDO: sugiere que se omitan las siguientes palabras en el párrafo cuarto: "calidad de las obras" estimando que la responsabilidad por la calidad de los trabajos atañe a la autoridad que los comisiona.

Artículo 22 — Control de las instalaciones electrónicas de procesamiento de datos

El Artículo 22 señala el principio relativo a la necesidad de control del equipo que se utiliza en procesamiento económico de datos, y determina sus modalidades. Este artículo proviene, esencialmente, de las disposiciones adoptadas en el 7mo. Congreso celebrado en Montreal en 1971.

Observaciones:

IRLANDA: estima que el artículo no se refiere a la fiscalización que ejecuta la Entidad Superior, sino a los controles que pertenecen a la organización encargada del procesamiento de datos.

YUGOSLAVIA: propone la inserción de un párrafo que mencione el hecho de que el empleo indiscriminado de los datos proporcionados por las computadoras exige que los mismos sean protegidos por medidas de seguridad. En consecuencia, las entidades fiscalizadoras superiores deben hacerse cargo del adiestramiento de especialistas que puedan ofrecer garantías absolutas de reserva.

PAISES BAJOS: subraya el hecho de que en el texto inglés no figura la frase "prevención de abusos" que se inserta en el texto francés. Por otro lado, estima que el control pertinente debería extenderse también a la adquisición de las instalaciones y la organización y métodos de trabajo de las oficinas y dependencias que se utilicen en tales instalaciones, así como al control de la confiabilidad y cabalidad de los datos producidos.

REINO UNIDO: propone una modificación total del artículo, si bien respetando sustancialmente los principios que dicho artículo actualmente pone de relieve.

Artículo 23 — Empresas industriales y comerciales con participación del Estado

El Artículo 23 señala los casos y modalidades de control por parte de las EFS sobre las empresas industriales y comerciales

con participación del Estado. El artículo está basado en conceptos adoptados por el 1er. Congreso celebrado en La Habana en 1953 (Tema 3, No. 5), el 2do. Congreso realizado en Bruselas en 1956 (Tema 3), el 4to. Congreso llevado a cabo en Viena en 1962 (Tema 3), y el 8vo. Congreso celebrado en Madrid en 1974 (Tema 1, incisos B, b, 5).

Observaciones:

JAPON: propone el siguiente cambio en el título del artículo: "Control de Empresas Económicas con Participación Estatal".

REINO UNIDO: estima que el principio es conveniente pero no esencial; en estos términos debería redactarse nuevamente.

SUIZA: señala que el principio no es de aplicación en el país.

Artículo 24 — Fiscalización de Entidades Subvencionadas

El Artículo 24 afirma el principio del control sobre el uso de los fondos proporcionados por las administraciones públicas, control que debería abarcar la totalidad de la gestión de la entidad subvencionada si el monto de los fondos involucrados fuese considerable. El Artículo mismo se basa en el Tema 2 del 4to. Congreso celebrado en Viena en 1962, y en uno de los conceptos formulados en el cuarto Tema (incisos B, b, 5) del 8vo. Congreso realizado en Madrid en 1974.

Observaciones:

IRLANDA: expresa la opinión de que la Entidad Fiscalizadora no tiene autoridad para ordenar el reembolso de fondos indebidamente gastados (párrafo 3), dado que esta tarea compete a la entidad que otorga tales subsidios.

PAISES BAJOS: propone modificar los párrafos primero y segundo con miras a abarcar el control inclusive a personas naturales receptoras de subsidios públicos. También sugiere omitir el tercer párrafo.

REINO UNIDO: estima que al no expresarse ningún principio de fiscalización en el tercer párrafo, éste debería omitirse.

Artículo 25 — Fiscalización de Organizaciones Internacionales y Supranacionales

El artículo afirma la necesidad de ejercer un control externo e independiente de las organizaciones internacionales y supranacionales. El Artículo mismo está basado en conceptos formulados durante el 1er. Congreso realizado en La Habana en

1953 (Tema 7, primera oración), 2do. Congreso celebrado en Bruselas en 1956 (Tema 2), y 3er. Congreso celebrado en Río de Janeiro en 1959 (Tema 1, inciso B, Nos. 1 y 2).

Observaciones:

EGIPTO: conforme con la redacción del artículo, sugiriendo una adición referente al control de las empresas multinacionales frente a sus actividades en los diferentes países.

IRLANDA: acepta el artículo pero lamenta la política de los Estados que solicitan ser representados en forma individual en las entidades fiscalizadoras de las organizaciones internacionales.

PAISES BAJOS: señala, con respecto al primer párrafo, que efectivamente existen organizaciones internacionales econonómicamente independientes y sugiere que en el tercer párrafo se sustituya la palabra "principalmente" por "en principio".

INFORME DEL RELATOR SOBRE EL TEMA DOS

**El Control de los Organismos
Descentralizados de la
Administración Pública**

I

La evolución de la Sociedad Contemporánea, en mayor o menor grado, ha generado la presencia de diversos factores condicionantes que inciden en la concepción y orientación que vienen adoptando los Estados en relación al rol que les corresponde asumir dentro del contexto de la actividad nacional de cada país.

Se aprecia en términos generales que con el objeto de impulsar su desarrollo socio-económico, los Estados han expandido su radio de acción para asumir directa o indirectamente, diversas actividades que tradicionalmente no se encontraban dentro del ámbito estatal, lo que ha venido significando una notoria acumulación de responsabilidades y tareas que han generado la necesidad de que los Estados adopten estructuras de organización en función de sus propios sistemas de orden político, económico, jurídico, social y a la naturaleza y volumen de las nuevas obligaciones que se han visto precisados en afrontar en cada caso.

Es así, que de un tiempo a esta parte, dentro de los procesos de transformación que se han venido operando en las administraciones de los Estados, se aprecia la creación de numerosas entidades que, desvinculándose del Poder Central, pero sin dejar de formar con él un solo todo en su contexto general, han adoptado personalidad jurídica propia y patrimonio independiente de la Administración Central con objetivos específicos dentro de la orientación básica de los Estados, de lograr una mayor eficiencia en los servicios públicos, fluctuando en sus concepciones desde criterios estrictamente económicos a los de inspiración básicamente social.

Surgen de esta manera los entes descentralizados de la Administración, ya sea como Organismos de derecho público o como empresas bajo el régimen de la Industria y Comercio privados, a través de los cuales se atienden diversos servicios públicos y múltiples actividades económicas y financieras.

Sin embargo, en su aspecto sustantivo, podría decirse que la significación de tales entes descentralizados, no radicaría en cuanto constituya una determinada modalidad o forma que adopta la estructura administrativa; sino, básicamente, en la incidencia que vienen teniendo en el contexto de la actividad nacional, así como por los importantes volúmenes de recursos públicos que son directamente administrados por ellos.

En este sentido, el control de los Organismos Descentralizados de la Administración Pública, adquiere especial relevancia dentro del accionar de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, como uno de los retos que tienen que afrontar para asegurar no solamente la cautela de los recursos públicos, sino también el logro de objetivos que les hayan sido asignados con criterios acordes a su naturaleza jurídica y procesos que realizan para alcanzar sus fines, todo lo cual obliga a que las EFS tengan que desarrollar enfoques y técnicas de control que coadyuven a la gestión institucional y a nivel global del Sector Descentralizado de la Administración.

Es por ello que el Comité Directivo del INTOSAI acogió la inclusión de este Tema para ser considerado en este magno Congreso, en base a la palpitante actualidad de su contenido particularmente para aquellos países en los que la Administración se ha diversificado en su accionar a través de este tipo de Organismos Descentralizados.

Cabe significar que en el área Latinoamericana este tema ha constituido motivo de atención del IV Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores, en cuya oportunidad la EFS de la hermana República de Chile como Relatora de este tema efectuó un acopio interesante de las ponencias latinoamericanas. De repente, la coincidencia feliz que hoy ocupa la Secretaría del Tema 2 tiene además el matiz de visualizar un interesante grupo de trabajo con la Presidencia y Vice-Presidencia de las EFS de Bangladesh y Tanzania, respectivamente.

En efecto, el trabajo presentado por las EFS permite expresar que resulta halagador comprobar el invalorable aporte a través del cual se aprecia su dinamismo y su afán de marchar actualizadas con el devenir histórico en el que están inmersas, aportando técnicas y conocimientos desarrollados al conjuro de sus propias realidades.

Las consideraciones y el respeto a las experiencias que se exteriorizan en estos certámenes impulsan el espíritu creador que nos permite estar alertas a los cambios y cuyo positivismo y juicio valorativo han sido relevados en el Tema por las EFS, pues se entiende que las deliberaciones se llevan a cabo desapasionadamen

te y sin encasillamientos, de manera tal que nos permitan un análisis apropiado para visualizar el incremento de nuestro acervo y la adaptación de sus conclusiones y recomendaciones, teniendo en cuenta nuestras leyes y ecologías propias.

El presente Informe que ponemos a vuestra consideración, ha tratado de reunir todos aquellos aspectos sustanciales de las ponencias, y estimamos que con el valioso aporte de los delegados participantes, daremos un paso más en el estudio e investigación de enfoques, métodos y procedimientos de control, que se verá enriquecido con el diálogo a instaurarse.

CAPITULO II

CONCEPTO Y CARACTERISTICAS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Se aprecia en las diferentes ponencias que existe coincidencia en conceptuar a los Organismos Descentralizados como entes jurídicos con características propias, independientes de la Administración Pública Central, a través de los cuales el Estado desarrolla un grupo o conjunto de actividades que le son inherentes y que constituyen una importante forma de gestión que diversos Gobiernos han adoptado con el propósito de optimizar el logro de sus metas y la obtención de los objetivos nacionales de cada país.

No obstante las coincidencias anotadas, vemos una gama de modalidades y tipos de Organismos Descentralizados en los diferentes países, en muchos casos con variantes significativas entre unos y otros, que se presenta desde las denominaciones adoptadas hasta los distintos grados de autonomía, estructura organizativa y normatividad que les rige.

En efecto, se incluye dentro del Sector Descentralizado a Corporaciones, Compañías, Instituciones o Juntas Públicas, así como las Empresas en sus modalidades de públicas y del régimen privado, todo lo cual refleja la complejidad de la gestión administrativa de cada país en particular, a lo que habría que agregarse las Empresas Multinacionales, que de una u otra forma tienen incidencia en el comportamiento de la actividad pública, trátase de países receptores o como aportantes en la creación de este tipo de empresas, por lo que en algunas ponencias se les incorpora dentro del ámbito de Organismos Descentralizados.

Si bien es cierto que la creación o constitución de Organismos Descentralizados, responden a las necesidades de cada país y a las políticas que los gobiernos hayan delineado para sus respectivas administraciones —lo que se puede apreciar de la variedad de funciones y atribuciones que les asignan las legislaciones correspon-

cientes , en el contexto general de este tipo de entidades se aprecia que presentan características uniformes que les identifican, como las que se mencionan a continuación :

- Son entidades creadas por norma específica o por Acta de Constitución que definen su campo de acción, gozando en algunos casos de personería jurídica de derecho público interno y en otros de personería jurídica de derecho privado.
- Gozan de autonomía administrativa y económica respecto a la Administración Central, sin embargo, son sujetos pasivos de la acción de supervigilancia y tutela, lo que le permite a la Administración Central ejercer determinada intervención que será mayor cuanto menor sea la autonomía, y a la inversa, menos, cuanto más grande sea la independencia.
- Cuentan con patrimonio propio financiado parcial o íntegramente por el Estado, el cual es administrado directamente por las autoridades o cuerpos directivos del ente autónomo, sin perder su carácter público.
- Su actividad está referida al cumplimiento de los fines del Estado en cuanto a la atención de servicios públicos y al desarrollo del país.

Cabe connotar que entre los Organismos Descentralizados podría distinguirse aquellos institutos autónomos, funcionalmente descentralizados de la Administración Central, y las Empresas, éstas últimas en las que no está ausente el concepto de lucro, razón por la cual, en la medida en que funcionan dentro de este parámetro se van asimilando al régimen privado.

De esta manera el Estado, a través de este tipo de entidades puede, pues, regular su campo de acción dentro de la actividad nacional, ya sea limitándola o expandiéndola a diversas actividades no asumidas por las Administraciones Públicas centralizadas.

CAPITULO III

CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS POR PARTE DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

1. Facultad de las EFS.

Las ponencias informan que las facultades de las EFS para ejercer el control en los Organismos Descentralizados, se encuentran normadas por las legislaciones de sus respectivos países, las que revelan que no existe uniformidad en este aspecto, presentándose casos, inclusive, que no tienen facultades para controlar o supervisar este tipo de entidades.

Dentro de este contexto se aprecia pues, una gama de grados o criterios que regulan las facultades de las EFS, siendo en la mayoría de los casos integral, que comprende a la totalidad de tales entes; en otros, la intervención se encuentra limitada por disposiciones expresas que regulan su funcionamiento; y en otros casos, de entidades especialmente regidas por disposiciones comunes a la industria y comercio privados, en los que las facultades de las EFS se encuentran supeditadas a la participación del Estado en el capital accionario.

En torno a las facultades de las EFS, cabe referir las interesantes reflexiones contenidas en algunas ponencias, las cuales proyectan el control de las EFS a los casos en que no estarían expresamente autorizados ni limitados para ejercer su labor en los Organismos Descentralizados, afirmándose en dichas ponencias que las EFS no necesitan habilitación legal para el control en este tipo de Organismos, pues la tiene en la constitución o ley matriz, para proseguir que es evidente que si se enfatiza su competencia sobre los estamentos descentralizados al crearse organismos con autonomía administrativa, su labor se verá más facilitada.

2. Objetivos del Control

Resulta altamente auspicioso constatar que la generalidad de países han presentado trabajos que reflejan la permanente inquietud por enriquecer los aspectos fundamentales de la actividad de control gubernamental, propendiendo de esta manera a su desarrollo y congruencia con la concepción dinámica con que debe operar la Administración Pública.

En este sentido, las ponencias en un mayor a menor grado, presentan el control de gestión como el objetivo básico que debe orientar el accionar de las EFS en los Organismos Descentralizados, propugnándose de esta manera que los niveles responsables de la conducción de tales organismos utilicen los recursos y su capacidad discrecional para alcanzar las metas previstas en función a los fines de la entidad, vale decir en función al logro de objetivos, recayendo el control en la medición de los resultados el que comprende la evaluación de los procesos que aseguren el cumplimiento de tales fines con criterios de eficiencia, eficacia y economicidad.

Es evidente que tales planteamientos son consecuentes con las características especiales que presentan los Organismos Descentralizados, de cuyas leyes de creación o documentos que plasmen su constitución, en forma expresa o implícita, fluyen los objetivos propios y permanentes que han de cumplir dentro del contexto de la actividad del Estado, los cuales en definitiva constituyen la razón de la existencia de los mismos, siendo este aspecto el de mayor significación y por lo tanto el objetivo primario del control.

Dentro de esta concepción, en mayor o menor grado como se precisara antes, en un gran número de países las acciones de las EFS se orientan al control de la eficiencia, economía y eficacia con que los Organismos Descentralizados administran los recursos asignados para cumplir con sus metas y objetivos, lo cual no implica que se haya desechado o dejado de reconocer la importancia del control contable, financiero y presupuestal, cuya información es necesaria en la toma de decisiones y para la evaluación del comportamiento de la entidad particularmente como ente económico.

3. Métodos y Procedimientos de Control

En primer término, puede indicarse que un apreciable número de ponencias inciden en dos formas o modalidades de cómo las EFS efectúan el control en los Organismos Descentralizados, denominándolas control directo y control indirecto. En la primera modalidad se aplica el control in situ, es decir, desplazándose hacia la entidad fiscalizada y en la segunda, en la sede de la EFS, a través de la evaluación de la información que en forma permanente o periódica reciben, ya sea de los encargados de la dirección y gerencia o de los Organos Activos de Control que funcionan en cada una de las entidades.

Este enfoque del control sugiere la presencia en algunos países, que a nivel macro administrativo existe una interrelación con características sistemáticas, en algunos casos implementados dentro del esquema jurídico que regulan la estructura y funcionamiento de la Administración Pública.

Dentro de la concepción comentada induce a considerar de manera explícita o implícitamente la actividad de control desde una doble óptica: El Control Interno, a cargo de las propias entidades ya sea a través de mecanismos dentro de los procesos de los actos de la Administración o mediante órganos especializados que realizan en la entidad y formando parte de ella, un control permanente e integral; y, de otro lado, el control externo selectivo y evaluativo del Control Interno, bajo la conducción directa de las EFS lo que ha permitido que diferentes ponencias desarrollen sus apreciaciones tomando como premisa que el control implica un proceso integral y permanente cuya optimización se posibilita mediante la sistematización de sus actividades, para lo cual se hace necesario estar representado en los diferentes niveles jerárquico-administrativos que tengan poder de decisión.

Los planteamientos expuestos infieren que según sea el tipo de control que se considere recomendable aplicar en cada caso, ya sea por razón de tiempo, oportunidad, naturaleza organizativa-funcional de la entidad, alcance o amplitud del examen o áreas de actividad o especialidad, entre otros factores, serán deter-

minantes respecto a la clase de técnicas que deberán utilizarse para hacer efectivo el control las que, es el entendido, variarán de acuerdo con el objetivo buscado.

En este sentido, cabe hacer alusión a la apreciación que, resumiendo las ponencias presentadas al IV CLADEFS sobre este tema, la relatoría en su informe expresaba que “..... respecto de la forma específica como debe practicarse el control..... la unanimidad de los trabajos plantean su solución mediante la utilización de los métodos, procedimientos y técnicas de auditoría, ubicando el accionar del control a lo largo de toda la gama que comprende esta disciplina”, entendiéndose pues que la auditoría es una valiosa herramienta que conjuntamente con otras técnicas hacen posible visualizar un control integral.

4. Participación y Coordinación de Equipos Polivalentes

El crecimiento del Sector Empresarial como una de las características más notables de la Administración Pública moderna, con organismos altamente tecnificados o especializados, exige la necesidad de que el enfoque del control, a partir del campo financiero o fiscal se oriente hacia las áreas significativas, control de gestión y de resultados, incluyendo la evaluación de actividades técnicas propiamente dichas.

Desde este punto de vista y siendo cada vez mayor la aceptación del criterio anotado, los países participantes son coincidentes en la necesidad de que el plantel que conforme la EFS debe reunir los atributos básicos de actitud, idoneidad y vocación; lo que se aprecia vienen constituyendo una de las más serias preocupaciones y limitaciones que tienen estos Organismos para desarrollar sus actividades particularmente en los Organismos Descentralizados. En este sentido, las EFS muestran el evidente propósito de que el resultado de sus exámenes o revisiones en las entidades sean razonablemente eficientes y que su personal no se convierta en elemento perturbador de la Administración que examina.

Algunas ponencias enfatizan sobre este asunto, expresando que vienen tratando de resolver este problema, mediante el reclutamiento y selección de egresados de diferentes disciplinas y su permanente capacitación, apreciándose que contribuye a agudizar estas limitaciones la escasez de la oferta de servicios especializados en el mercado de trabajo.

Otros países manifiestan que no cuentan con profesionales de diversas disciplinas, debido al costo que representa y a los problemas que presentan la alternativa de tomar los servicios de asesorías de expertos, inclusive para asuntos específicos.

En otros casos se informa que vienen empleando equipos polivalentes, integrado principalmente por técnicos de las ramas

de: Ingeniería, Derecho, Contabilidad, Administración, recurriendo, en algunos casos, incluso a la contratación de consultores y asesores independientes, bajo la supervisión y lineamientos de la EFS.

Lo expuesto refleja pues la necesidad que tienen las EFS de contar con personal polivalente en su planta orgánica, ya que las consultorías o asesorías externas pueden ser de utilidad para lograr el concurso de conocimientos especializados en los casos en los que el control requiere ingresar a los aspectos técnicos en profundidad, pero siempre dentro de los parámetros y enfoques que sean requeridos en función a los objetivos de control, que son fijados por la propia EFS en cada caso.

Es evidente que los problemas que confrontan la mayoría de EFS en torno a este aspecto, concita la atención en torno a la creciente complejidad que presenta el Sector Descentralizado de la Administración, lo que paralelamente viene generando la necesidad de que las EFS adopten diversas medidas que les permita asumir con eficiencia su labor contralora en este tipo de entidades que, por la naturaleza y peculiaridades que presentan en su organización, funciones y normatividad que las regulan, el control de las mismas requiere de la participación de personal de diversas especialidades, el que debe actuar en forma integrada para lograr resultados a la vez que por áreas de actividad, puedan reflejar el comportamiento institucional.

Es evidente que una de las formas de aliviar la carencia de personal especializado en el mercado o debido a limitaciones de orden legal o de recursos, constituye el desarrollo permanente de programas de capacitación que permita al personal mantenerse actualizado no solamente en el área del control sino también haciéndolas extensivas a otras especialidades en función a los requerimientos que surjan de los planes de control que formulan las EFS de manera especial al mediano y largo plazo.

Previamente al presentar las conclusiones que fluyen de los aspectos tratados anteriormente, debe relievase los importantes aportes que en torno a este tema contienen los trabajos desarrollados por las EFS en los cuales por la amplitud y profundidad con que se han tratado los diferentes aspectos relacionados con el Control de los Organismos Descentralizados de la Administración Pública, han significado para la relatoría a la vez que inagotables fuentes de ideas e información, la preocupación de poder elaborar un documento que por lo menos se aproxime a cubrir toda esa gama de planteamientos e inquietudes que seguramente ha suscitado la natural expectativa de los participantes de este certamen: responsabilidad que apela a vuestra comprensión en cuanto a que este esfuerzo de síntesis será meritudo en su verdadero contexto.

Acorde con lo expresado, se encarece a los señores Congresistas participar de algunas reflexiones que sugiere la trascendencia del tema, con el propósito de traer a colación aspectos importantes sobre la materia que nos ocupa y que han sido objeto de estudios especialmente por Organizaciones Internacionales como es el caso de las Naciones Unidas, cuyo departamento de Asuntos Económicos y Sociales, luego de un documentado trabajo de investigación en 25 países ha elaborado un interesante documento en el que se destaca la significación que tienen los Organismos Descentralizados.

Es así que en la presentación del trabajo se dice

“El impulso hacia el desarrollo económico acelerado en los países en desarrollo ha originado una expansión deliberada de los sectores de la empresa pública en diferentes estructuras de organización. Ha sido ésta una de las tendencias más señaladas de los dos últimos decenios o algo más. Pero así como en los decenios de 1950 y 1960 se registró la tendencia hacia la expansión de la empresa pública, en el decenio de 1970 se ha revelado una preocupación creciente por el rendimiento de la empresa pública”.

Tal afirmación contiene una realidad insoslayable en cuanto a que el reto de las EFS está precisamente, ahora, en coadyuvar a esa tarea de lograr mejores niveles de rendimiento en las entidades que como las Empresas conforman el Sector Descentralizado de la Administración Pública.

Consecuentes con tal inquietud es que se ha tratado de auscultar en los planteamientos que son en mayor o menor grado objeto de discernimiento a través de las ponencias y que sugiere la necesidad de buscar respuestas que orienten el accionar de las EFS, dentro de cuyo marco se aprecia por ejemplo, situaciones que suscitan la aparente inconciliabilidad de la autonomía de que gozan los entes descentralizados y el control, en la consideración a priori de que este último es atentatorio contra la flexibilidad con que deben actuar tales entes, en cuya relación, administración control, se plantee el problema que lo que se gane por el control se pierda en autonomía. Sin embargo, el análisis ponderado de esta problemática revela que tal posición radica básicamente en la actitud de las personas que participan en tal relación, ignorando la posibilidad de que se puede alcanzar simultáneamente más autonomía operacional y un mayor control de política global e institucional.

Los diversos estudios y en especial, el aludido de las Naciones Unidas, refieren que uno de los aspectos del problema consiste en ¿cómo puede conciliarse la autoridad última del gobierno en cuanto a dirigir la gestión de las empresas del Estado en interés de la nación con la necesidad de conseguir la eficacia gestora? . Frente a tal interrogante surge la necesidad de un control con poderes su-

ficientes que prevea o evite que en un momento dado se vea socavado el interés nacional. Además, los elementos operativos necesitan saber qué se espera de ellos, y así estar más seguros de su autonomía operacional y responder de los resultados, lo que no se podría dar in extenso cuando la entidad carece de objetivos definidos y de dirección política global e institucional, en cuyo caso la EFS deberá ingresar a la revisión meticulosa y se verá precisada a dar directrices de detalle.

Al concluir este punto cabe reflexionar en que, los objetivos de las EFS y de los Organismos Descentralizados sea cual fuere el régimen o modalidad que adopten, tienen un vértice único al cual concurren de repente a partir de perspectivas diferentes pero identificados en esencia, debiendo pensarse en la mayor utilidad que puede obtenerse del control, el cual podría impulsar de muchas maneras un mejor rendimiento de este tipo de entes, tal como en los ya referidos estudios se señala, en el sentido de que el control podría inspirar cambios en los métodos de dirección y hacer presión para conseguir mejoras que tal vez no se consigan de otra forma; podría imponer una disciplina más eficaz para mejorar el rendimiento y conseguir mejores resultados. Si proporciona orientación y asesoramiento, podría brindar una dirección clara, establecer objetivos de motivación y fijar las reglas acertadas para promover un mejor rendimiento económico.

En consecuencia, lo más importante consiste pues, en establecer una relación que favorezca a conseguir una gestión eficaz a la vez que un control efectivo.

CONCLUSIONES

1. En la generalidad de las ponencias se relievaa la importancia de los Organismos Descentralizados y se les conceptúa como entes jurídicos que realizan tareas públicas o de otra naturaleza pero siempre en función al interés nacional de cada país. Actúan en forma independiente de la Administración Central pero de una u otra manera vinculados a ella funcionalmente. Su finalidad los ubica básicamente en la necesidad de acelerar el crecimiento económico y el bienestar social de la colectividad. El Estado participa como gestor directo o mediante aporte de capital, adoptando diversas modalidades como Corporaciones, Juntas, Institutos, Compañías así como Empresas Públicas y las que funcionan bajo el régimen privado. Algunos países incluyen dentro del Sector Descentralizado a las Empresas Multinacionales.

2. En cuanto al ejercicio del control por parte de las EFS, sobre los Organismos Descentralizados, se aprecia distintas variables que van desde la facultad amplia y general que podría decirse es irrestricta hasta la situación opuesta en la cual vemos que carecen

de esa facultad. Existen otros casos de situación ecléctica en los que las EFS ejercen un control limitado o supeditado a las particularidades señaladas en la normatividad específica de creación o Actas de Constitución de este tipo de entidades.

3. Las ponencias informan que las EFS en mayor o menor grado vienen orientando su actividad además del control financiero, de legalidad y regularidad, al control de gestión, propendiendo a identificar la dirección por objetivos y un control por resultados.

4. Con relación a los métodos y procedimientos se aprecia que las EFS efectúan el control valiéndose de diversas técnicas entre las cuales se señala auditorías y evaluaciones operativas o administrativas, inspecciones, revisiones, verificaciones, entre otras; las cuales son utilizadas en función a los requerimientos y objetivos que persiga el control en cada caso, así como a la oportunidad, alcance y modalidades o formas como las EFS realizan sus actividades, ya sea mediante el control directo en las propias entidades o a través de la evaluación de la información que le remita la administración a los órganos activos de control, visualizándose de esta manera que algunos países implícita o explícitamente orientan su actividad de control dentro un marco sistémico.

5. La complejidad e inusitado desarrollo que vienen experimentando las Administraciones Públicas en los diferentes países, particularmente respecto del Sector Descentralizado en los países en desarrollo, ha generado diversas necesidades en las EFS para afrontar con eficiencia sus labores de control, lo que se refleja fundamentalmente en el creciente requerimiento de personal especializado en concordancia con las diferentes áreas de actividad en las que participa el Estado en cada caso.

RECOMENDACIONES

En la mayoría de las ponencias fluyen comentarios y apreciaciones que se formulan a través del desarrollo de los trabajos de los cuales hemos podido inferir importantes recomendaciones, cuyas similitudes en conceptos permiten delinear las siguientes:

1. A efecto de orientar la actividad de los Organismos Descentralizados de las Administraciones Públicas con criterios de racionalidad y eficiencia, así como para propender la adecuada congruencia de sus objetivos específicos en su correlación con los globales que persigan cada Estado y la acción de las EFS; se considera conveniente que en la creación o constitución de este tipo de Organismos, sea cual fuere la modalidad que adopten para su funcionamiento, se fijen claramente sus fines y propósitos y sus relaciones con la Administración central de acuerdo a sus propias realidades.

2. En la consideración de que la flexibilidad con que deben actuar los Organismos Descentralizados de la Administración Pública no es incompatible con el control que ejercen las EFS, constituyendo éste, más bien uno de los medios eficaces para lograr eficiencia en tales entidades; es recomendable que las EFS dentro del ámbito de su propia competencia tengan en cuenta además de las leyes matrices de creación o Actas de Constitución de los Organismos Descentralizados, la doctrina y jurisprudencia.

3. Las experiencias que presentan las EFS se orientan a enfatizar que el control a ejercerse en los Organismos Descentralizados debe ser integral, ágil y flexible, para lo cual se considera recomendable que las actividades de control sean adecuadamente coordinadas entre los diferentes estamentos que realizan estas labores como son los órganos técnicos administrativos y las unidades de control interno y ambos con el que ejecute la EFS, con el fin de evitar superposición de controles e interferir en las actividades administrativas y operativas de dichos entes.

4. Teniendo en cuenta la naturaleza y fines de los Organismos Descentralizados, las EFS propenden al desarrollo de un control de gestión, orientado a coadyuvar con los objetivos que persigan dichos entes; dentro de cuya perspectiva se considera recomendable desarrollar métodos y técnicas que se adecúen a los requerimientos de un control que además del control financiero evalúe la eficacia, y economía con que dichos entes logran alcanzar las metas previstas.

5. En vista de que la labor de control se ha tornado altamente especializada, particularmente en cuanto se refiere a los Organismos Descentralizados, es recomendable que las EFS cuenten en sus plantas orgánicas con personal multidisciplinario e incentivar programas de capacitación propiciando el intercambio de experiencias y conocimientos con la participación de las EFS que conforman grupos regionales.

INFORME DEL RELATOR SOBRE EL TEMA TRES

Rol y Necesidades del Control Financiero
en la Reforma de la Administración

ROL Y NECESIDADES DE LOS ORGANISMOS SUPERIORES DE CONTROL EN LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

I. INTRODUCCION

Durante los últimos años, se ha desarrollado una mayor conciencia de la necesidad de una reforma administrativa, como consecuencia de que las actividades estatales tradicionales han sido superadas gradualmente diversificándose, sobre todo en las esferas de la economía y bienestar social.

Tal proceso ha conllevado la creación de organismos y el incremento correlativo de funciones y responsabilidades, así como de los presupuestos administrativos, representando nuevos y complejos desafíos para los encargados de conducir la gestión de las entidades estatales.

Resulta evidente pues la importancia y necesidad de cambios que tiene el quehacer administrativo, máxime si se tiene en cuenta que en estos últimos años las investigaciones y experiencias están orientadas hacia una reforma en función del elemento humano considerando que, en definitiva, el hombre es el actor, el sujeto y el objetivo del desarrollo.

Es pertinente destacar que existiendo una vinculación tan estrecha entre la política del gobierno y la Administración Pública, conceptuada ésta como "el Gobierno en Acción", resulta que la necesidad de Reformas siempre se hará presente como consecuencia lógica entre los planes del gobierno y las acciones que requiere su cumplimiento.

Todo ello nos conduce a considerar, como un factor muy importante, la interrelación existente entre la Administración Pública y los diferentes sectores de la actividad del país. De allí que resulta inaplazable propender a los cambios que requieren los sec

tores productivos, industriales y comerciales, así como la transformación del aparato administrativo que constituye la infraestructura de las actividades ligadas al Bienestar y Seguridad del País.

Dentro de este contexto, las Entidades Fiscalizadoras Superiores juegan un rol preponderante, ya que por su ubicación en el aparato administrativo, así como por las atribuciones, facultades y funciones que sean de su competencia, puedan brindar un aporte muy valioso para las reformas, y asimismo están en capacidad de evaluar su desarrollo permitiendo de esta manera que los organismos de gobierno perfeccionen el proceso.

II. SENTIDO Y METAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

2.1. Concepto de Reforma Administrativa

Las ponencias presentadas por los diferentes países que participan en el IX Congreso, confluyen en considerar a la Reforma Administrativa como un proceso permanente de renovación del Estado a nivel macro-estructural, sectorial o institucional, basado en valores modificados o en una nueva orientación técnica y que comprende el conjunto de políticas y acciones de Organización, Racionalización de Funciones y Métodos, tendientes a lograr una Administración Pública eficiente y racional, compatible con los cambios sociales y económicos, con énfasis en la participación de una burocracia capacitada, motivada y comprometida con los objetivos de desarrollo integral.

2.2. Propósito o Sentido Finalista

De otro lado, nos complace exponer a esta magna asamblea que hemos hallado puntos de convergencia en asuntos de tanta trascendencia como son los propósitos y objetivos que guían a los procesos reformistas en países participantes, pese a las diferencias de latitudes, estructuras estatales y sistemas políticos. Así podemos señalar como características y objetivos comunes los siguientes:

1. Proceso de carácter permanente.

Acerca de esta característica, la República del Brasil expresa que “no existen, en la Administración Pública, soluciones estáticas o permanentes. Las mutaciones que ésta sufre en el embate con los retos que cada vez la asedian, hace que la actividad administrativa rechace la inmovilidad, la inercia y la rutina y procure, a través de procesos racionales y dinámicos, constante y creciente perfeccionamiento.

A su vez, Austria anota que la “Reforma Administrativa no es una acción única, ni es de un lapso de tiempo” sino que es un continuo desafío y la lejana República de Sri Lanka, que “la

Reforma debe ser tal, que cree su propia dinámica y renueve el entusiasmo de los administradores para volcar sus conocimientos e inquietudes en la incesante búsqueda de los ajustes necesarios”.

2. El Objetivo Principal es la Eficiencia de los Servicios.

Para la totalidad de países que han incidido en este aspecto, la eficiencia de los servicios constituye el gran objetivo orientador de las acciones reformistas. De acuerdo a este criterio, no se considera a la Reforma Administrativa como un fin en sí mismo y las acciones adoptadas para llevarla a cabo no se justifican sino en la medida que busquen el incremento de la eficiencia del aparato administrativo para lograr los objetivos y metas de las organizaciones.

3. Que el sujeto de sus medidas es el Hombre.

En este sentido, no debe buscarse como meta los grandes cambios macro-administrativos, sino aquellos que tiendan a mejorar los servicios del ciudadano común, corriente, quienes por lo general esperan una retribución o contraprestación a sus contribuciones al erario nacional. Esta necesidad ha sido aliviada por países como: Noruega, Austria, Japón, República de Sri Lanka, China, Perú e Israel.

En concordancia con lo anterior, cabe señalar que la misión de la Reforma Administrativa es la de renovar, continuamente las bases de la Administración Pública, de donde se deriva su orientación que fundamentalmente está vinculada con la política del Estado y, en consecuencia, asignará a cada uno de sus organismos determinadas tareas que significarán su aporte a la misión central, en función de su utilidad y para la finalidad ulterior.

2.3. Objetivos generales y específicos de la Reforma Administrativa.

Dentro del marco anteriormente señalado, los países participantes han coincidido en señalar los siguientes objetivos:

- a. Superar el tradicional centralismo gubernamental;
- b. Reivindicar la dignidad de la Función pública;
- c. Establecer las bases para soluciones más prácticas, procedimientos más efectivos y mejores servicios al público.
- d. Incrementar la capacidad de la Administración Pública para asumir a plenitud sus funciones en concordancia con las exigencias de los planes del gobierno.
- e. Lograr una acción de Gobierno y una gestión adecuada que opere a través de una organización racional.

III. ESQUEMAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA IMPLEMENTADOS

3.1. Organismos responsables de planificar y desarrollar Programas sobre Reformas Administrativas.

Los Estados contemporáneos vienen ensayando modalidades institucionales y formas de organización administrativa para estimular los cambios.

En tal sentido, algunos de los países participantes han ubicado en la cúspide del Poder Ejecutivo, como Secretarías u Oficinas Asesoras con la responsabilidad de inducir el desarrollo administrativo. Así tenemos los casos de Estados Unidos de Norteamérica, cuya responsabilidad primaria recae en el Ejecutivo, de la República de Chile, a través de un Comité adscrito a la Oficina del Presidente y, últimamente, de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), del Reino Unido, del Japón, a través de la Oficina de Gerencia Administrativa dependiente del Gabinete y del Ecuador, mediante la Secretaría General de Administración. Otros asignaron esta responsabilidad al nivel operativo, es decir a las mismas dependencias o jefaturas de programas, sin perjuicio de que exista una Unidad de Asesoramiento y de Coordinación a nivel central como en los casos de Chipre, USA, Reino Unido, Dinamarca.

Se aprecia también que son frecuentes los casos en que se ha encomendado la investigación y la proposición de cambios a Comisiones de Reforma, que trabajan eventualmente, por lo general sobre determinados asuntos que requieren la participación de personal especializado.

Tenemos algunos casos peculiares como es el de Suecia donde coexisten 4 Agencias Nacionales Centrales, cada una con responsabilidades definidas. En Israel existen Comités en 2 niveles: Ministerial (Sub-Comité del Gabinete que se ocupa de la estructura administrativa de la Administración Pública) y a nivel administrativo, el Comité Interministerial sobre Eficiencia que tiene como finalidad promover la eficiencia, simplificar procedimientos y facilitar traslados de personal en el Sector Público.

En el Perú existen Oficinas Centrales de Sistemas Administrativos en las áreas de: Presupuesto, Personal, Contabilidad, Tesoro Público y Planificación que se encargan de emitir la normatividad aplicable en cada uno de los aspectos de su competencia, así como de brindar el asesoramiento oportuno para orientar la gestión de los administradores, así como de la evaluación periódica sobre el comportamiento de la Administración Pública. El Organismo Rector encargado de formular la política nacional en materia

de reforma administrativa es el Instituto Nacional de Administración Pública, creado por D.L. No. 20316 de 11.12.73.

En términos generales, los problemas de investigación, revisión y mejoramiento de la reforma administrativa constituyen parte de las responsabilidades ineludibles de la administración estatal.

3.2. Cobertura de la Reforma Administrativa.

Según revelan los temas presentados, las áreas que han sido abordadas por los Organismos encargados de programar y poner en marcha nuevos esquemas administrativos se pueden clasificar en los 2 campos definidos por Chile como: el de la Reforma Estructural y el de la Reforma Funcional. La primera comprende, entre otros, los aspectos de:

- Organización y Normativos buscando el reordenamiento de la estructura superior de la Administración, o “Cúpula Administrativa”.
- Regionalización basada en un nuevo concepto de la división geo-económica de los países en vez de una nueva división política;
- Reajuste de deberes y funciones entre las Organizaciones;
- Racionalización de topes salariales;
- Clasificación de Cargos; etc.

En cuanto a la Reforma Funcional, ésta tiene un ámbito más estrecho, de nivel institucional, pero comprende aspectos no menos importantes que los anteriores porque atañen directamente a la eficiencia de la gestión. Esta tiende al perfeccionamiento de los sistemas y procesos administrativos, como el de: Planificación, Administración Financiera, de Abastecimientos, Presupuesto, Informática, etc.

Dentro de este contexto, tenemos además: los estudios y acciones llevados a cabo sobre los siguientes aspectos:

- Regulación de funciones y asignación de tareas específicas dentro de la organización;
- La simplificación y normalización de procedimientos;
- Racionalización de las operaciones contables y procesamiento de datos, mediante la mecanización.

Los aspectos de mayor incidencia que han sido objeto de radicales cambios o que vienen siendo motivo de investigaciones y

estudios para superar desajustes por parte de los Estados participantes, son los siguientes:

- La Reforma del Estado a fin de que éste sea el instrumento de promoción y desarrollo del país y, particularmente del Gobierno Central para adecuar su papel en la Administración Pública, moderna, como orientador, programador y promotor del desarrollo.
- La Regionalización.
- La Racionalización de Funciones entre diferentes órganos y dentro de una misma organización;
- La simplificación y normalización de trámites administrativos;
- La dignificación del trabajador público.
- La sistematización de los aspectos vinculados con la Administración Financiera.

3.3. Casuística sobre Programas de Reforma Administrativa.

Al respecto, el Organismo Contralor ecuatoriano considera que es factible generar el desarrollo administrativo desde cualquier ángulo de la gestión del Estado; sin embargo, por razones prácticas, es conveniente iniciar este proceso partiendo del sistema financiero. En este sentido, en el Ecuador se han dado experiencias recientes muy interesantes en los aspectos de planificación, Presupuesto, Gerencia de Caja y Contabilidad; asimismo, se han desarrollado programas innovadores en el campo administrativo en algunos sectores considerados prioritarios como:

Los sectores agropecuario, petrolero y energético. Igualmente, se ha puesto énfasis en la necesidad de transformar la mentalidad, los hábitos y actitudes de los hombres que componen la burocracia.

Una característica peculiar en la realización de estos cambios en la República del Ecuador es que la mayor parte de las dependencias públicas, han sido estimulados por el liderazgo de cambio protagonizado por la EFS.

En la República de Chile se viene llevando a cabo en forma gradual la Regionalización del país como la experiencia más interesante en materia de Reforma Administrativa, estableciéndose un sistema que reconoce niveles de responsabilidad en el ejercicio del poder, permite la participación organizada de la comunidad en cada nivel y facilita la Planificación y Administración del desarrollo regional. Por su parte, la EFS, con visión anticipada del cambio

que se operaría en la Administración, había establecido Oficinas en el interior del país a fin de llevar su acción de una manera inmediata, a la propia fuente de la actividad administrativa.

En el Perú, se concibe a la Administración Regional como el sistema de desconcentración que, sin romper la unidad y asegurando la coordinación necesaria, facilite el cumplimiento de sus fines, acorde con su realidad nacional. En este sentido, la administración regional responde a la realidad geo-económica del país y es responsable de la ejecución de programas y proyectos, pero al mismo tiempo obedece a las políticas, supervisión y evaluación por parte del Gobierno Central. Estos objetivos aún están en la fase de estudio.

Otras acciones importantes llevadas a cabo en ese país son las siguientes: La Sectorialización de la actividad pública, lo cual se estableció con la Ley de Ministerios y se concretizó con la expedición de las Leyes Orgánicas de cada uno de los sectores. La reforma de los sistemas administrativos se inició con la expedición del D.S. No. 083-69-11a que abarca las áreas de presupuesto, Contabilidad, Tesorería y Crédito Público, del Sistema de Administración de Personal y del Sistema de Administración de Compras y Suministros.

El Instituto Nacional de Administración Pública, entidad rectora encargada de formular la política del país en materia de Reforma Administrativa, desde el 11.12.73, ha concluido trabajos relacionados con proyectos de normas sobre: Las Bases de la AP, Regionalización de la Administración Pública, la Función y la Carrera Pública, Diagnóstico sobre Gobiernos Locales y Sistemas de Abastecimiento.

La República de Austria señala también como experiencia más significativa la redefinición de sectores establecida por la Ley de Ministerios de 1973, que fija como otra meta la introducción de técnicas modernas de gerencia en la administración de los Ministerios basadas en el principio de la descentralización de tareas mediante delimitaciones de competencias y delegaciones, como un medio de acelerar los trámites y autorizaciones. Sin embargo, hace notar cierta contradicción aun no superada entre la responsabilidad del Ministro y las responsabilidades desjerarquizadas.

Ese país puntualiza, además, que el alcance de la Reforma abarca a los funcionarios estatales quienes esperan unas condiciones de trabajo aceptables, un sueldo según su rendimiento y el reconocimiento moral de su rendimiento en el puesto.

Por su parte, Dinamarca ha considerado como objetivo primordial de sus medidas de reforma administrativa a la Planifica-

cion, a todo nivel, así como la reestructuración de los gobiernos locales.

IV. ROL Y APORTES DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES EN LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

4.1. Posición de las EFS en la estructura del Estado y alcance de sus actividades o atribuciones asignadas por la ley.

El tema del rubro ha sido considerado por los países ponentes como punto de partida de este Capítulo Central, teniendo en cuenta que la definición y posición del Organismo Superior de Control en función de la estructura estatal, así como las atribuciones que la Ley le asigna, determinan el marco de referencia, en el cual puede colaborar con la Reforma Administrativa y que la cobertura de la función fiscalizadora establecida por Ley, varían en función de los sistemas políticos y económicos.

A través de las diferentes ponencias, se observa como un rubro coincidente que la ubicación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores corresponde al más alto nivel de Gobierno, en algunos casos vinculados a los Organismos Ejecutivos y en otros a los Organismos Legislativos, y gozan de autonomía política y administrativa.

La ubicación y autonomía de los entes fiscalizadores, garantiza la objetividad e independencia de su gestión, lo que les permite elaborar informes confiables, tanto para los Organismos de Gobierno como para la colectividad.

En cuanto a las facultades y atribuciones que las respectivas legislaciones asignan a las Entidades Fiscalizadoras, es importante relieves que en la medida de que estas facultades han sido ampliadas, el avance de la modalidad del control se ha incrementado, de forma tal que muchos Organos Contralores vienen incursionando progresivamente en el control de la gestión o de resultados, modalidad que involucra como factores de evaluación a la efectividad, economía y eficiencia.

Desde este moderno punto de vista, puede notarse la coincidencia de objetivos entre la EFS y la Reforma de la Administración Pública, cuyo principio orientador es la obtención de objetivos prefijados.

Otras atribuciones asignadas por Ley a las EFS son: el poder jurisdiccional exclusivo sobre la Contabilidad del Estado, como en los casos de: Bélgica, Austria, Japón y Ecuador entre otros, en virtud del cual, las EFS están inmersas en la Administración Públi-

ca con la misión de brindar la normatividad, el asesoramiento y la consolidación de las cuentas.

4.2. Rol de las EFS en la Reforma Administrativa.

Los diferentes conceptos que las Entidades Fiscalizadoras Superiores informan sobre su rol en la Reforma Administrativa, conducen a determinar que básicamente deben participar en el análisis y evaluación de la gestión del Sector Público a fin de promover su eficiencia.

Complementa este planteamiento, la ponencia de la República de Venezuela, la que expresa lo siguiente: "Entendido el proceso de una Organización Estatal como un complejo armónico, de mutuo entendimiento y colaboración, debemos partir de la base que si bien la Reforma Administrativa incumbe a todo Gobierno, interesa también, y muy fundamental, a la colectividad".

Consecuentemente las actividades que ejercen las EFS, están orientadas a promover la eficiencia, aunque con distinto enfoque y con matices variados según sean las atribuciones que la Ley les confiere. Así, en la mayoría de países participantes se promueve la eficiencia, limitado al uso de fondos públicos y a la gestión financiera; en otros, la actividad principal se orienta hacia la gestión integral de los Organismos del Estado. Al respecto, la ponencia peruana plantea que el Estado Moderno requiere de un control creador y constructivo que persiga el análisis y evaluación de la gestión del Sector Público. Planteamiento que involucra la determinación de la eficiencia, cuyo requisito "sine qua non" es la medición de sus múltiples factores.

Las diversas modalidades que vienen asumiendo en su accionar diario las EFS, en apoyo de la Reforma Administrativa, se comentan a continuación.

4.3. Aportes de las EFS a la Reforma Administrativa.

El aporte fundamental de las EFS a la promoción de la Reforma es básicamente una consecuencia directa de sus labores de fiscalización cotidianas, cuyos resultados se traducen en la información que presenta a los altos niveles ejecutivos y legislativos del gobierno, en función de la necesidad de mejoras significativas en la administración de recursos y/o en la rentabilidad de las empresas del Estado.

Al respecto, Austria ha hecho hincapié en una metodología digna de tenerse en cuenta por los resultados positivos que conlleva, también practicada en el Perú, con relación a las recomendaciones que plantea la EFS, en base a diálogos con los funcionarios, a través de los cuales se comparten ideas, sugerencias y métodos para

tratar de alcanzar soluciones intermedias. La meta es que el deseo de racionalizar de los revisores sea comprendido e imbuído por cada eslabón de la Administración Pública que debe hacer suyo la motivación de racionalizar, desarrollándose independientemente. Muchas veces, las iniciativas y aportes de las EFS quedan en el anonimato, ya que, probablemente, a la distancia ni se le reconozca; sin embargo, la mejor compensación estará en su propia conciencia de haber ellos iniciado unas mejoras y reformas que, con frecuencia, se traducen en altos importes de dinero ahorrados por el Estado.

De acuerdo a los temas presentados, se nota la preocupación de algunas EFS por orientar sus acciones hacia los objetivos globales del gobierno a fin de obtener una visión más precisa de la gestión estatal en su conjunto, como Bélgica, Alemania Federal, Perú.

El Control Institucional casuístico que obedecía a una metodología tipo inductiva se ha ido ampliando a controles, que incluyen a sectores completos. Lo que antes se había limitado a la mera comprobación de comprobantes, se convirtió en la búsqueda y elaboración de soluciones que se proponen para prevenir la repetición de los hechos negativos, con una mentalidad constructiva y positiva.

La ampliación gradual de la función fiscalizadora de su campo de actividad tradicional a otros de avanzada no son sino consecuencia de la necesidad de adecuación de las EFS, a los crecientes roles del Estado Moderno de que hablábamos al comienzo.

Asimismo, las EFS vienen colaborando en algunos programas de Reformas a solicitud de las autoridades responsables. Unas veces, en calidad de Observadores y otros, participando como consultores en ciertas comisiones y/o proyectos de reformas. Tales son los casos de: Bélgica, Japón, Austria y República de Sud Africa.

Como consecuencia de la introducción del moderno sistema de Procesamiento de Datos en la Administración Pública y del avanzado desarrollo que tiene en algunos países de los continentes del viejo mundo, tales como: Inglaterra, Israel, Noruega y República de Uganda, las EFS han otorgado prioridad a la fiscalización de los Centros PAD, creando una oficina especializada de técnicos que evalúa su implementación y brinda asesoramiento técnico a las entidades públicas.

Otras formas de colaboración que vienen prestando las EFS consisten en el planteamiento de medidas que conduzcan a un mayor control y eficiencia en la Administración Pública como resultado de las experiencias obtenidas en las actividades de fisca-

lización, contribuyendo al desarrollo y capacitación profesional en las actividades que son de interés común, y a través de la profundización de las interrelaciones con los Organismos encargados de la normatividad, sistematización y racionalización administrativa.

Una de las actividades más importantes que van aparejadas a las de fiscalización, en beneficio de la Administración Pública lo constituye sin duda, el asesoramiento que prestan las EFS ya sea como consecuencia de sus revisiones o a solicitud específica de las Entidades Públicas en materia de control.

En este sentido, encontramos que la Asesoría es un rol genuino de las EFS y, desde esta óptica, los países ponentes son coincidentes en afirmar que, por su naturaleza de institución netamente técnica, las EFS no pueden tener la responsabilidad de conducir los cambios en las políticas, procedimientos y funciones del Gobierno, toda vez que la responsabilidad sobre actividades reformistas, compete a la Administración misma, con el fin de no crear perjuicio a las revisiones "a posteriori", su papel es sólo de un dictaminador que opina, pero no ordena ni dirige.

No obstante, su labor conduce a la realización de reformas y sus recomendaciones son factor condicionante en la determinación de importantes decisiones administrativas.

Otro campo importante donde colabora la EFS, es en el control de las medidas de Reforma Administrativa, evaluando e informando sobre el grado de avance de su aplicación, o sobre los problemas prácticos que se plantean, sugiriendo las reorientaciones necesarias.

4.4. Gestiones específicas sobre Reformas Administrativas que fueron impulsadas por las recomendaciones de las EFS.

El problema fundamental para todo Organismo de Control es aquél de la eficacia de su acción. En realidad, no se podría pretender que todas las recomendaciones sean aplicadas por las entidades sujetas a su ámbito, ya que, en tal caso, se identificaría con la Administración misma, cuya responsabilidad no le corresponde asumir.

Sin embargo, las experiencias referidas por las EFS dan cuenta de un gran número de medidas reformistas que han sido adoptadas como consecuencia de sus recomendaciones. La casuística que se extrae es la siguiente:

REFORMA APLICADA

USA.— Procedimientos más económicos para préstamos a residente de las zonas rurales, por una dependencia del Dpto. de

Agricultura, que significó un ahorro de US \$ 30 millones anuales a los prestatarios y \$ 10 millones al Gobierno en intereses.

Reducción de personal innecesario en los Centros de Telecomunicaciones.

FRANCIA.— Organización de las construcciones hospitalarias a nivel nacional.

La Reforma Regional establecida por una Ley de 1972.

ISRAEL.— Un Programa Especial de la EFS permitió un mejoramiento en la eficiencia de los servicios públicos, y una reglamentación que garantiza los derechos de los ciudadanos.

Se ha promovido la fiscalización interna en las entidades públicas.

Centralización de funciones y de autoridad respecto a una misma actividad entre las entidades públicas, tales como: Los servicios alimentarios, Adquisiciones y Control de Existencias.

JAPON.— Promulgación Ley sobre racionalización en la Ejecución de Presupuestos con Subvenciones.

NORUEGA.— Formulación e Instrumentación de nuevas disposiciones para la adquisición de material, equipos y servicios para el Sector Público.

REINO UNIDO.— Nuevo sistema para la asignación y giro de fondos para Universidades.

Creación de un nuevo Organismo encargado de planificar y dirigir el Programa de Construcción Vial.

V. PERSPECTIVAS Y NECESIDADES DE LAS EFS EN TORNO A LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La Reforma Administrativa representa para las EFS un serio desafío, por cuanto, debido al progreso actual de las ciencias administrativas, las funciones de la intervención estatal deben ser ampliadas y fortalecidas gradualmente con el fin de adaptarlas a la reforma administrativa nacional, con miras a la evaluación de la eficiencia. En este sentido, un problema por solucionar de capital importancia, reside en la exigencia de la capacidad y habilidad del plantel de las EFS, los cuales deben estar a la altura de sus contrapartes en los otros Organismos del Estado sujetos a fiscalización, con el propósito de lograr una cabal comprensión de los problemas de la Administración y permitir críticas significativas. Paralelamente, es indispensable que los funcionarios de control al elaborar juicios y conclusiones adopten una actitud mental de independen-

cia, objetividad, probidad e integridad y que su trabajo esté orientado con un sentido constructivo; de manera que cada uno de ellos sea un verdadero promotor de reformas.

En muchos casos será necesario reajustar la estructura orgánica y funcional interna a medida que se producen las modificaciones estructurales en la Administración Pública. Citamos como ejemplos de este tipo de medidas: la regionalización del Instituto Contralor de Chile producida ante la inminencia de la Regionalización Administrativa que viene llevándose a cabo, las recientes estructuras adoptadas en los Organismos Contralores de Perú y Ecuador, como consecuencia de objetivos definidos dentro de los Planes de sus gobiernos.

La aplicación de las nuevas doctrinas del control demandan no sólo una alta dosis de creatividad para establecer metodologías adecuadas de trabajo, sino también exigen cambios profundos en el resto de la Administración Pública, pues la determinación del grado de eficiencia requiere de una standarización previa en los diferentes factores de evaluación. Así tenemos, el establecimiento de responsabilidades, la medición de los logros, la confiabilidad y oportunidad de los datos, dependen en gran medida de los Sistemas de Control Interno imperantes en cada Organismo y éstos a su vez obedecen a una normatividad establecida desde el exterior por la Oficina u Organismo competente.

Al respecto, numerosos Estados, al modernizar sus prácticas de Control Gubernamental, han incorporado las prácticas, normas y técnicas desarrolladas por la Auditoría.

En cuanto a las posibilidades de apoyo a la R.A. por parte de la EFS, aún existe un amplio margen por dar de sí al servicio de la Administración Pública. En tal sentido, sería conveniente evitar el desperdicio de la amplia gama de conocimientos y experiencias que ha acumulado su plantel en sus actividades de control y o asesoramiento, que le permite presentar planteamientos creativos coadyuvando a la gestión de las entidades, sin que ello signifique una intromisión en las tareas ejecutivas.

Entre las formas más eficaces de aporte, los temas hacen referencia a programas conjuntos ad-hoc de capacitación e información, donde la EFS en coordinación con los Organismos encargados de promover cambios administrativos o con las Oficinas Centrales de los Sistemas Administrativos, sea cual fuere su denominación vierten sus esfuerzos en pos del objetivo de estimular a las entidades a mejorar la gestión.

En el caso del Perú, la EFS tiene capacidad legal de promover reformas y viene contribuyendo positivamente con la A.P. a través de sus Programas de Capacitación dirigidos no sólo a su perso-

nal propio sino a todos los trabajadores de la Administración Pública.

Alemania Federal propugna un intercambio de experiencias y reflexiones entre las EFS de los distintos países sobre los asuntos de interés común, como son: la organización actual y futura de los Institutos Contralores, su participación en la Reforma, etc. Asimismo, se plantea la conveniencia de que estas instituciones aprovechando de la época actual que el Gobierno le confía tareas importantes insistan en afirmar su papel como Asesor Técnico para la Reforma Administrativa en diálogo entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo.

Quizás ninguna otra época como la presente ha ofrecido a las Instituciones Superiores de Control tan grandes posibilidades de promover reformas, debido a la crisis mundial que afecta la economía de la mayoría del Estado, pero que la sufren en profundidad los países en vía de desarrollo.

Al adoptar los gobiernos medidas para conjurarla, entre las cuales se encuentran medidas restrictivas del Gasto Público e incluso Congelaciones de Haberes, se hace presente para la Administración Pública y para las EFS un nuevo desafío: para la primera, por que el cumplimiento de metas difícilmente va de la mano con la austeridad, para las segundas, por que los Gobiernos le confían una misión especial que cumplir que conlleva alta responsabilidad.

En este sentido, y para cumplir este objetivo resulta imperativo encontrar fórmulas adecuadas de racionalización previa modificación de actitudes por parte de los funcionarios que tienen a su cargo la gestión pública.

VI. CONCLUSIONES

1. La Reforma Administrativa es el proceso permanente de renovación del Estado a nivel macro-estructural, sectorial o institucional, basado en valores modificados en una nueva orientación técnica y que comprende el conjunto de políticas y acciones de Organización, Racionalización de Funciones y Métodos, tendientes a lograr una Administración Pública eficiente y racional, compatible con los cambios sociales y económicos, con énfasis en la participación de una burocracia capacitada, motivada y comprometida con los objetivos de desarrollo integral.

2. El objetivo fundamental de la R.A. es el perfeccionamiento de los Sistemas Administrativos y de la eficiencia de los Organismos Públicos con miras a proporcionar el mejor servicio al menor costo y el sujeto de sus medidas es el ciudadano común y corriente.

3. No existen en la Administración Pública soluciones estáticas o permanentes debido a las metamorfosis de las actividades a que están sometidas los Estados modernos en constante necesidad de adecuación a sus roles polifacéticos que vienen asumiendo en forma creciente, como consecuencia de las situaciones cambiantes de la Economía y el progreso de los pueblos. Por tal motivo, la Reforma de la Administración Pública se presenta como un proceso permanente que conlleva la necesidad de una constante evaluación del aparato administrativo, tarea que compete a las EFS.

4. Por su contenido político, la responsabilidad final por la Reforma Administrativa recae en los Organismos Públicos que formulan políticas y en las propias entidades como parte ineludible de su gestión administrativa.

5. Cualquiera que sea la naturaleza de la actividad que en un campo ajeno al Control propiamente tal, debe desempeñar la EFS, en colaboración con la Administración Pública, su participación no significa ni puede ser interpretada como de Administración Activa, lo que es incompatible con su naturaleza de entidad contralora.

6. Existe convergencia de objetivos entre la Reforma de la Administración Pública y las Entidades Fiscalizadoras Superiores, al orientarse la primera hacia el perfeccionamiento de los Sistemas Administrativos y las segundas hacia la evaluación de su eficiencia.

7. El ejercicio de las funciones y deberes de fiscalización en los distintos países no pueden ser idénticos, por cuanto, los sistemas políticos y económicos, así como la cobertura de la función fiscalizadora establecida por ley, son diferentes. En consecuencia, la participación de los Organismos de Control en el proceso de la Reforma Administrativa será mayor o menor según sean los principios y bases en que se fundamenta su acción. En tal sentido, la definición y posición del Organismo Superior de Control determina el marco en el cual puede colaborar con la Reforma Administrativa.

8. Por su posición independiente del Poder Ejecutivo y su naturaleza de institución netamente técnica, así como por el contenido político de la Reforma Administrativa, las EFS no participan en las decisiones finales sobre Reformas ni en su ejecución. Sin embargo, al proveer información confiable y objetiva sobre los problemas administrativos que detecta con las consiguientes recomendaciones para mejoras se constituye en el aliado indispensable para la Administración Pública.

9. El aporte básico de las EFS a la Reforma Administrativa está dado por los resultados de sus acciones cotidianas de Control, cuyos objetivos en muchos países aún se circunscribe al control

financiero o control tradicional, pero que en otros, vienen ampliándose gradualmente con una orientación hacia el control de resultados o de gestión.

VII. RECOMENDACIONES

1. Los conductores de la Reforma Administrativa no deben olvidar su razón de ser que es el servicio ni la perspectiva de su finalidad ulterior que es la adecuación de las tareas de cada Organismo a los objetivos del Estado.

2. Las reformas no deben ser instituídas ni con demasiada rapidez ni con lentitud. Tan indeseable es lo uno como lo otro. La Reforma debe ser un proceso gradual que incluye las siguientes etapas esenciales:

- Identificación de la raíz del problema;
- Estudio e investigación seguido por un análisis de propuestas para mejoras;
- Las medidas organizativas necesarias para realizar la Reforma, y, algunos casos, una implementación experimental (Plan Piloto).

3. Para que la Reforma tenga éxito, es importante contar con el apoyo político, así como con una declaración de principios que la fundamenten.

4. Considerando la destacada posición que ocupan las EFS dentro de la estructura estatal, así como por el cúmulo de experiencias y conocimientos técnicos que poseen, los Gobiernos deben requerir de ellas su opinión, antes de emprender procesos de reformas administrativas, sea ésta integral o parcial.

5. Las EFS deben adoptar una posición activa dentro de los procesos de reforma, aportando información confiable, sobre la implementación de las medidas que se dicten con tal propósito. Para el efecto, las EFS deben mantener estrecha relación con las Comisiones u Organismos especializados encargados de su conducción.

6. El resultado final de los exámenes y evaluaciones que practiquen las EFS deben ser siempre un Informe Largo que incluya recomendaciones tendientes a mejorar la gestión de la administración.

7. Para ser eficaz, toda fiscalización debe ser concebida, interpretada y orientada como componente positivo de los niveles directivos. Como tal, la adopción de las recomendaciones que las EFS formulen, constituyen un paso importante de la reforma administrativa.

8. Debido al progreso actual de las ciencias administrativas, las funciones de la intervención estatal deben ser ampliadas gradualmente y fortalecidas, con el fin de adaptarlas a la reforma administrativa nacional. Paralelamente, los objetivos de la fiscalización deben ser extendidos partiendo del control financiero y legalista a la evaluación de los resultados.

9. Es importante que el plantel de los funcionarios de Control responda a las exigencias que plantea la nueva tónica del control de resultados o de gestión a fin de permitir la comprensión cabal de los problemas y las críticas y recomendaciones significativas.

10. Siendo un hecho que se anuncian grandes compromisos en el campo de la Reforma Administrativa, sería conveniente que las EFS no sólo resuelvan los problemas típicos de su incumbencia, sino que inicien un intercambio general de experiencias y reflexiones sobre su organización actual y futura y en especial sobre aquellos encargos que el Gobierno le confía en torno a la Reforma Administrativa.

11. La nueva óptica de control exige en su aplicación, cambios profundos de la Administración Pública, lo que a su vez requiere de una burocracia capacitada, motivada y comprometida con los objetivos del Desarrollo Integral, en especial de aquellos que ocupan posiciones gerenciales o en funciones especializadas.

12. El funcionario del control debe asumir el rol de un verdadero promotor de reformas y a base del diálogo con los funcionarios trate de encontrar soluciones intermedias, motivándolos a hacer suyo el afán de racionalizar.

13. Convendría que los estados modernos adopten las técnicas gerenciales aún para la gestión de los Ministerios e incentiven el desarrollo de los procesos decisorios, toda vez que estos niveles constituyen las piezas angulares del aparato administrativo estatal.

14. La acción contralora exige la implantación de controles administrativos internos y de una normatividad que regule los diferentes aspectos de una organización como son los Sistemas de Personal, Abastecimientos, Tesorería, Contabilidad, Planificación, etc.

INFORME DEL RELATOR SOBRE EL TEMA CUATRO

Fiscalización de la Sanidad Pública
y de la Protección
del Medio Ambiente

Elaborado a base de los informes enviados por las entidades fiscalizadoras superiores de 27 países sobre el Tema 4 "Control de la Sanidad Pública y la Protección del Medio Ambiente".

SUMARIO

INTRODUCCION.

SANIDAD PUBLICA.

Rasgos principales de la organización de la sanidad pública. Distribución de las instituciones de la sanidad pública. Planificación del desarrollo de la sanidad pública. Financiación de la sanidad pública. Aumento del costo de la sanidad pública. Contabilidad en los hospitales. Eficacia económica de la sanidad pública.

II. PROBLEMAS DE LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE.

Organización de la protección del medio ambiente. Planificación de la protección del medio ambiente. Financiación de la protección del medio ambiente.

III. CONTROL DE LA SANIDAD PUBLICA Y DE LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

Control interno y social. Los sujetos de control de las entidades fiscalizadoras superiores. El objeto de la actividad de las entidades fiscalizadoras superiores. Formas de control

CONCLUSIONES

CONTROL DE LA SANIDAD PUBLICA Y LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

Informe central sobre el Tema 4 del orden del día del IX Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

INTRODUCCION

1. A la delegación polaca le ha tocado el honor de cumplir la función de relator del tema 4 del Congreso: "Control de la Sanidad Pública y la Protección del Medio Ambiente". Hemos recibido al respecto sendos informes de 27 países interesados, a saber: de Austria, Bélgica, Chile, Chipre, Dinamarca, Egipto, Finlandia, Japón, Yugoslavia, Indonesia, Israel, Corea del Sur, Kuwait, Luxemburgo, Perú, Polonia, República de Sudáfrica, República Federal de Alemania, Sri Lanka, Suiza, Suecia, Taiwan, Uganda, EE.UU., Santa Sede, Gran Bretaña e Italia.

Aprovechando los datos comprendidos en los informes de cada uno de los países mencionados, hemos tratado de presentar, en forma sintética, la información sobre el modelo de la administración de la sanidad pública y la protección del medio ambiente, los principios de su control, los problemas que exigen solución y las proposiciones pertinentes.

I. SANIDAD PUBLICA

Rasgos principales de la organización de la sanidad pública

2.- Según se desprende de los informes enviados, en la mayoría de los países, la responsabilidad por la sanidad pública recae sobre las autoridades centrales, o sea, sobre el ministerio departamento de sanidad o bien sobre otro órgano del poder central que ha asumido el control supremo a escala nacional. En Dinamarca, la administración central de la sanidad pública está subordinada al Ministerio del Interior.

La organización de la sanidad pública en los Estados Unidos Yugoslavia, Suiza, República Federal de Alemania y República Sudafricana tiene el carácter descentralizado. Ello se debe, sobre todo, al carácter federativo de dichos Estados. Los estados que forman parte de la federación tienen el deber de organizar en su territorio la sanidad pública, y mantener los hospitales, los centros de sanidad, etc.

3. En casi todos los países mencionados, la organización de la sanidad pública ha sido regulada por las leyes especiales. En los países de carácter federativo, la legislación al respecto incumbe a las autoridades de los estados integrantes de la federación.

4.- En algunos países Bélgica, Yugoslavia, Israel, República de Sudáfrica, Taiwan, etc., el Ministerio de Salud Pública dispone de uno o varios órganos consultativos o administrativos que se ocupan de la coordinación de la sanidad pública a escala nacional, de su programación o bien de la administración de determinados sectores de la salud pública. Además, en la gran mayoría de países, el Ministerio de Salud Pública controla directamente los hospitales centrales, clínicas especializadas, escuelas de medicina e institutos de investigación científica.

5.- La organización interna de las autoridades de la sanidad pública responde a la estructura organizativa general del Estado o está determinada por otros factores. Como se ha dicho antes, en los países de sistema federativo dicha organización tiene el carácter decididamente descentralizado.

A título de ejemplo: La Constitución de los Estados Unidos prevé que la responsabilidad por la sanidad pública recae sobre los departamentos de sanidad creados en todos los estados. La actividad del gobierno federal en el dominio de la sanidad se limita a las investigaciones científicas, la formación de cuadros, la ayuda financiera a diversas agencias de la salud pública y algunas formas de sanidad especiales.

En los países que poseen la administración centralizada de la sanidad, predomina el sistema de división de la misma en tres niveles: central, provincial y local. En algunos casos, por ejemplo en Indonesia, debido a la estructura geográfica de ese país, existe el sistema de cuatro niveles.

En Italia, las instituciones de la sanidad pública son organizadas y administradas por las autoridades de las regiones, provincias y comunas. Los hospitales, sin que importe el nivel de administración, están subordinados directamente a los llamados institutos para hospitales dirigidos por los consejos administrativos elegibles. En Finlandia, la organización y administración de las instituciones básicas de la sanidad pública corresponden a las comunas o asociaciones de comunas.

6.- En los países europeos que han enviado los informes al Congreso, así como en Israel y Japón, existen las instituciones del seguro social. El seguro, en la mayoría de los casos, tiene el carácter obligatorio, componiéndose de las cuotas pagadas por los trabajadores y los patrones. En algunos países, Bélgica, Suiza, hay también formas de seguro voluntario.

En Polonia, en principio, todos los ciudadanos disfrutan del servicio médico que es totalmente gratuito. Solamente algunos sectores de la población poco numerosos, sobre todo los artesanos obtienen las prestaciones de este tipo en base del seguro social.

En Egipto las instituciones de la sanidad prestan sus servicios a toda la población en lo que se refiere a la atención médica fundamental. En Finlandia, los servicios de este carácter prestados por las instituciones sanitarias administradas por las comunas o por las asociaciones de las mismas son, en gran medida, también gratuitos. Al mismo tiempo se emprenden los esfuerzos para que la asistencia médica sea totalmente gratuita. En Italia, el proyecto de la reforma a la sanidad pública prevé los servicios médicos gratuitos dentro del sistema unificado de la sanidad pública financiada con los fondos presupuestarios.

En Yugoslavia el sistema de la sanidad funciona dentro del marco de las comunidades autónomas de los trabajadores asociados en las organizaciones laborales. Esas comunidades, actúan según los principios de reciprocidad y solidaridad y bajo el control de las autoridades estatales y de autogestión, y sus fondos se componen fundamentalmente del monto de los impuestos de seguro pagados por los trabajadores y también de una parte de los ingresos básicos de las asociaciones integradas por los trabajadores y los empleadores.

En los demás países, incluidos los del Tercer Mundo, la sanidad pública es organizada y administrada directamente por las autoridades estatales, centrales y regionales, así como por las instituciones paraestatales supervisadas por dichas autoridades. El pago de los servicios sanitarios es diferenciado según las posibilidades financieras de los pacientes.

7.- La participación de los médicos privados en el servicio de la salud pública es diferente en distintos países.

Un papel importante, sobre todo en la organización de hospitales en muchos países altamente desarrollados, como también en los del Tercer Mundo lo desempeñan los distintos organismos sociales, fundaciones, asociaciones religiosas, caritativas, de utilidad pública, etc. .

Distribución de las instituciones de la sanidad pública

8.- Se hace constar que en los países del Tercer Mundo, pero no sólo allí, la red de hospitales y de otras instituciones de la sanidad es insuficiente y distribuída en forma desigual. Se registra también la falta o la distribución desfavorable del personal médico y auxiliar. Tales fenómenos se notan igualmente en algunos países altamente industrializados.

Para remediar la distribución desfavorable del personal médico, en el informe de Taiwan se propone conceder a los médicos los préstamos a interés bajo a fin de instigarles a que se instalen en las regiones apartadas y carentes del personal médico. En Suecia

las enfermeras que poseen un nivel adecuado de calificaciones asumen algunas de las responsabilidades que anteriormente recaían a los médicos.

Planificación del desarrollo de la sanidad pública.

9. En casi todos los 17 países que se refirieron a este tema, la salud pública y la previsión social están sometidas a la planificación o programación. Pero el contenido y el período comprendido en los planes son distintos. En Polonia y Yugoslavia, se elaboran planes anuales, planes a largo plazo y planes prospectivos que abarcan la totalidad de las actividades de la sanidad pública, los hospitales, los consultorios y otras instituciones de la asistencia médica. La planificación en materia de la sanidad pública es muy amplia en algunos países altamente desarrollados, por ejemplo, en Suecia, y en casi todos los países del Tercer Mundo. En Indonesia, la planificación comprende solamente ciertos dominios de la sanidad pública.

10.- En la República Federal de Alemania, cada país elabora su plan de desarrollo de la red de hospitales. En Dinamarca, al igual que en Finlandia, cada unidad municipal prepara un plan quinquenal de actividades en materia de los servicios sociales y la sanidad pública. En Suiza, según se desprende del informe de la entidad fiscalizadora superior de ese país, se ha constatado últimamente la necesidad de planificar el desarrollo de la sanidad pública a nivel federal y se ha dado inicio a las labores correspondientes. El cambio de opinión sobre la necesidad de la planificación se debe al creciente déficit de las camas en los asilos para ancianos y en los hospitales para enfermos crónicos; que es un fenómeno observado desde hace muchos años, el cual acompaña el exceso de camas en los hospitales de otro tipo.

11.- La evolución de la opinión suiza señala la necesidad de proceder, en cada país independientemente del nivel de su desarrollo, a una planificación multifacética y a largo plazo en esta esfera, tanto más que dicha problemática es muy compleja y reviste una gran importancia debido a la influencia que la misma ejerce sobre la vida socio-económica de cada país, especialmente cuando la analicemos tomando como base los lapsos de tiempo prolongados.

Financiación de la sanidad pública

12. Según indican los informes enviados, la sanidad pública es financiada de tres fuentes, es decir: del fondo del seguro social, de las sumas pagadas por las personas que se benefician de los servicios de las instituciones de salud pública, del presupuesto estatal y de los presupuestos de la administración regional. En los países de sistema federativo, la financiación de la sanidad pública corre a cargo de los presupuestos de los estados y de la autogestión local.

La participación de cada una de las fuentes mencionadas en la financiación de la sanidad pública es diferente. Por ejemplo, en Austria, las dotaciones presupuestarias llegan, a escala anual, al 1% de los gastos para el seguro de enfermedad, y en Bélgica, a más de un tercio de las cuotas del seguro. En Polonia, el presupuesto estatal corre con todos los gastos relacionados con la sanidad pública. Los ciudadanos cubren tan sólo una parte del precio de los medicamentos y de algunos aparatos ortopédicos.

En Egipto, la actividad de la sanidad pública en lo relativo a la prestación de los servicios básicos es financiada plenamente por el Estado. En Finlandia, las instituciones de sanidad son financiadas del presupuesto estatal en el límite del 40 al 70%, según la situación económico-financiera de las comunas.

13.- La financiación del presupuesto estatal y de los presupuestos de la administración regional/provincias, estados, comunas, etc./ abarca, sobre todo, las inversiones destinadas a la construcción y el equipamiento de los hospitales y la ayuda financiera para el mantenimiento de los mismos, o bien los componentes determinados del costo de su manutención, por ejemplo, los costos personales /Luxemburgo/. En los países como Bélgica y Gran Bretaña, los gastos del presupuesto estatal para la sanidad pública no son limitados, pero el gobierno de la Gran Bretaña proyecta establecer cierto límite. Es preciso añadir que la financiación del presupuesto estatal o de los presupuestos de la administración regional abarca, en numerosos países, las instituciones de sanidad organizadas por entidades que no tienen carácter público, incluidas las empresas privadas /Kuwait, Uganda/.

14.- Según las disposiciones de la ley fiscal, los ingresos obtenidos por el pago de los servicios prestados por los hospitales y otros centros de sanidad administrados por entidades fiscales van a engrosar los presupuestos de las entidades superiores. Mas ese principio se aplica con ciertas excepciones, por ejemplo en Sudáfrica e Indonesia. En este último país, los hospitales provinciales y regionales tienen derecho a aprovechar una parte de esos ingresos para cubrir sus propias necesidades.

15.- Las difíciles condiciones de la actividad de la sanidad pública en algunos países del Tercer Mundo/Sri Lanka, Indonesia/ hacen que en el sistema de cuentas se aplique el giro en efectivo lo que causa una serie de incomodidades. En Indonesia —en vista de la enorme extensión del territorio nacional y el sistema de comunicación aún poco desarrollado— los medios presupuestarios llegan a las instituciones de sanidad en las provincias con gran retraso, lo cual, en casos de necesidad urgente de prestar ayuda médica, hace surgir presiones hacia la contravención a las leyes financieras vigentes.

Aumento del costo de la sanidad pública

16.- Según se lee en los informes de las entidades fiscalizadoras superiores, los medios financieros de los presupuestos centrales y regionales para la sanidad pública crecen sistemáticamente. Por ejemplo, en Suecia los gastos de este tipo se duplicaron en el curso de un quinquenio. En los Estados Unidos, los gastos en la sanidad pública alcanzaron la cuota anual de 115.000 millones de dólares 8% del producto nacional bruto ; en el sector de la sanidad trabajan allí 4.500.000 personas.

En Polonia, los gastos en la sanidad pública previstos por el plan para 1977 se duplicaron con respecto al año 1971.

Ello se debe al rápido progreso técnico en la medicina y a crecientes exigencias de la población en materia de la sanidad.

Otra causa de los crecientes gastos en la sanidad pública es la "explosión demográfica" en los países del Tercer Mundo, y, de los cambios de la estructura demográfica de la población, aumento del número de personas en edad avanzada, en la mayoría de los países altamente industrializados.

17. La alta dinámica de los costos de la sanidad pública se refiere, principalmente, a los hospitales. En varios países, en Austria, por ejemplo se deja observar el alto costo del instrumental médico moderno. Del informe de Suiza se desprende que la causa principal de la gran dinámica son los costos personales que constituyen, actualmente, más de dos tercios de las inversiones en los hospitales. El progreso técnico influye indirectamente en el aumento de esos costos.

Los representantes de algunos países Austria, Israel, llamaron la atención a las compras innecesarias de instrumental moderno y costoso por los hospitales públicos y su aprovechamiento insuficiente debido a la mala conservación o el atraso en la entrega de recambios, a veces pequeños, provenientes de la importación.

En los Estados Unidos se somete a la crítica, entre otras cosas, el sistema del financiamiento del servicio médico, ya que el sistema actual contiene estímulos para la hospitalización prolongada de los pacientes.

18.- A la reducción de los gastos presupuestarios en la sanidad pública puede contribuir también una mayor preocupación por parte de los hospitales públicos y de sus autoridades superiores por el pago de los costos de los servicios prestados a los pacientes. En este particular, se han descubierto descuidos (Belgica, Israel) en el debido control de los períodos de hospitalización de los pacientes.

19.- Van creciendo, igualmente, los costos de la curación fuera de los hospitales, lo que se indica en el informe de Austria. La causa de ellos es que los médicos que trabajan dentro del sistema de seguro social recetan excesivas cantidades de medicamentos, sin que ello sea justificado por las razones terapéuticas. Otro problema constituye, por una parte, grandes diferencias en la retribución de los servicios prestados por los médicos privados a los asegurados y, el empleo excesivo en la administración del seguro social.

Merece agregar que en los informes de varias entidades fiscalizadoras superiores (Suecia, Dinamarca, E.E.UU., etc.) se hace hincapié en el desarrollo de la medicina preventiva y de la instrucción sanitaria (Sri Lanka y otros países del Tercer Mundo), en cuanto factor importante del vencimiento de las crecientes dificultades en la sanidad pública.

Contabilidad en los hospitales

20.- Los sistemas de contabilidad empleados en los hospitales públicos de distintos países dependen de la estructura organizativa de esos hospitales.

Los hospitales subordinados a las autoridades centrales o regionales están incluidos en el sistema de contabilidad presupuestaria llevada a cabo en los órganos del poder público.

En algunos países (Austria, Israel), los hospitales públicos, en cuanto entidades presupuestarias autónomas, disponen de su sistema de contabilidad.

En Polonia, los hospitales regionales forman parte de los conjuntos de protección sanitaria, siendo éstos entidades organizativas y presupuestarias autónomas subordinadas a los voivodas. Cada conjunto garantiza los servicios básicos y especializados en el terreno poblado por 150.000 personas. En las regiones industrializadas se organizan conjuntos industriales de protección sanitaria, y en las ciudades con una gran concentración de la juventud universitaria —conjuntos de protección sanitaria para alumnos universitarios. Los servicios de carácter especializado son garantizados por las clínicas y consultorios que se especializan en determinadas ramas de la medicina.

En Suiza, los hospitales públicos constituyen entidades económicas autónomas que poseen el sistema de contabilidad doble. Dicho sistema comprende la contabilidad financiera con el cálculo de los costos incluidos los de los servicios prestados por los hospitales, hecho para poder establecer una apropiada tarifa de precios de los servicios.

En la República Federal de Alemania, a los hospitales, independientemente de su subordinación a las autoridades compe-

tentes, se les ha impuesto —a base de actos legales federales— el status parecido al de los hospitales suizos, o sea se ha introducido el sistema de contabilidad doble.

21.- La contabilidad doble, impuesta a los hospitales de la RFA como resultado de la reforma, ha despertado una viva controversia entre los especialistas. Se acentuaron, en particular, los elevados costos de la realización y el valor problemático del cálculo completo de los costos, en vista de la existencia, en gran escala, de los costos indirectos de determinados servicios cuyo cálculo se hace con ayuda de claves convencionales. Como conclusión, se ha propuesto limitarse al debido desarrollo de la contabilidad presupuestaria llevada a cabo hasta ahora.

22.- En los países como República Sudafricana, Chipre, Uganda y Sri Lanka, la contabilidad efectuada en los hospitales públicos tiene el carácter fragmentario, abarcando los renglones como las cuentas con el presupuesto, el registro de las cuotas pagadas por los pacientes, el registro de medicamentos en el almacén, de instrumentos médicos, etc.

Eficacia económica de la sanidad pública

23.- Con el fin de aumentar la eficacia económica de la sanidad pública, en los informes de varios países (Austria, República Federal de Alemania, Indonesia, Italia) se ha presentado el postulado de perfeccionar la administración de los hospitales.

El informe de Austria propone que la administración de los hospitales adopte el modelo de sociedades comerciales que favorezca una mayor eficacia de la administración y desarrolle en los órganos dirigentes “la conciencia de los costos”, garantizando mediante la introducción de la contabilidad propia de las sociedades comerciales— la cantidad suficiente de información económica y el debido control interno en los hospitales. Además, se indicó la necesidad de tener en cuenta los aspectos económicos de la sanidad pública durante la elaboración de programas de enseñanza para las escuelas de medicina.

Los autores del informe de la República Federal de Alemania opinan que tras la concesión a los hospitales públicos del status de empresas debe seguir el cambio del estilo de administración, sustituyéndose el estilo administrativo— jerárquico con la forma de la dirección colectiva.

El gobierno de Indonesia ha entablado la cooperación con el Instituto de Administración de la Universidad Indonesia con el fin de elaborar los modelos de administración de los hospitales gubernamentales y convertirlos en entidades autónomas para su mayor eficacia económica y administrativa.

En los Estados Unidos se opina que la demanda de los servicios de hospitalización —que son muy caros debido al elevado costo de la construcción y administración de los hospitales— podría reducirse si se aprovechara mejor otras instituciones de la sanidad pública. En particular, es necesario hacer hincapié sobre el desarrollo de la medicina preventiva, la modificación de los incentivos que crea el seguro social para someterse a la hospitalización, así como la utilización en común por varios hospitales de diversos servicios y una mejor organización y planificación de las instituciones de la sanidad pública.

24.- Interesantes son las opiniones de los representantes de las entidades fiscalizadoras superiores de algunos países sobre la debida selección de los criterios para evaluar la eficacia económica de la actividad de los hospitales. En Polonia, tal criterio es el grado de intensidad del proceso curativo expresado por el índice de los días en promedio de permanencia en el hospital, correspondiente a cada paciente. La reducción de ese índice se obtiene, si es posible, mediante la realización del proceso diagnóstico antes de la hospitalización del paciente, y el aumento de las normas presupuestarias para los remedios, etc.

Los representantes de Indonesia consideran, que el criterio para medir la eficacia de la administración del hospital es el presupuesto equilibrado del mismo, a condición de que ese presupuesto se base en fundamentos reales. Los representantes de Uganda critican ese criterio subrayando las dificultades objetivas en equilibrar los presupuestos de los hospitales, sobre todo en caso de una epidemia que ocasiona el uso de medicamentos en grandes cantidades; en relación con ello presentan un criterio análogo al de Polonia.

Suiza y la República Federal de Alemania se pronuncian por la aplicación de los criterios de eficacia económica expresados a través de los costos de la curación en los hospitales que prestan servicios idénticos.

II. PROBLEMAS DE LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

25.- El término “protección del medio ambiente” es entendido de las más diversas maneras en los distintos países. En la mayoría de los informes, ese concepto abarca la protección de las aguas, del aire atmosférico y del suelo contra la contaminación, la protección contra el ruido, la protección contra los desechos y los medios de contaminación peligrosos para la vida, así como el cuidado por conservar los valores del paisaje y de la naturaleza del país. Los representantes de algunos países amplían la significación de ese concepto incluyendo en él la protección de los consumidores contra el excesivo contenido de sustancias nocivas en los ali-

mentos (p. ej. Bélgica), el control de nacimientos en los países afectados por la explosión demográfica (Taiwan, Corea del Sur) o la prevención de los efectos de cualesquier cataclismos sociales (Austria).

Así, pues, se trata de los problemas que en otros países forman parte del concepto de la sanidad pública en el sentido amplio de ese término. Con relación a ello es preciso constatar que la distinción entre la protección de la salud de carácter preventivo y la protección del medio ambiente es indeterminada.

Organización de la protección del medio ambiente

26.- En la mayoría abrumadora de los países, el control supremo de la protección del medio ambiente lo ejerce un órgano central de la administración creado especialmente para este fin. Otra solución que se da en algunos países desarrollados (Finlandia) y, sobre todo, en la gran mayoría de los países del Tercer Mundo, es la unión del control de la protección del medio ambiente con el control de la sanidad pública.

En los Estados Unidos, la protección del medio ambiente le incumbe a la Agencia Federal de Protección del Medio Ambiente. En los estados de ese país, la protección del medio ambiente corresponde a los departamentos de sanidad, debidamente ampliados o —como es en la mayoría de los estados— a las agencias especializadas de protección del medio ambiente.

En Suecia, dicho control lo ejercen el departamento de Agricultura y el de Construcción de Viviendas. Además, en ese país, al igual que en muchos otros, funcionan instituciones investigadoras o administrativas en el dominio de la protección del medio ambiente. Entre esas funciones figuran el análisis del estado existente y la presentación de los postulados al respecto, la planificación, la coordinación, etc., de la totalidad de la problemática del medio ambiente o de sus ramas determinadas.

En Italia, ha sido creado en los últimos años el Ministerio de Bienes Culturales y Medio Ambiente, sin que se vean privadas de sus competencias al respecto las oficinas de la administración central y territorial interesadas por el problema del medio ambiente.

En Dinamarca, los problemas de la protección del medio ambiente incumben al Ministerio de Protección Ambiental. En la República Federal de Alemania no existe un órgano central llamado para ejercer el control supremo en este aspecto.

En Polonia, de los problemas del medio ambiente se ocupa el Ministerio de Administración, Economía Regional y Protección

Ambiental. Entre sus funciones figuran la programación y la planificación de la protección del medio ambiente, el establecimiento de las normas de la contaminación admisible y la coordinación interministerial en la protección ambiental.

A rasgos generales, puede decirse que la práctica de unir el control de la sanidad pública y del medio ambiente tiene lugar en los países en los cuales, debido a la industrialización y urbanización mínimas, el problema de la contaminación del medio ambiente no ha cobrado aún importancia. Esta situación, existente, sobre todo, en los países del Tercer Mundo, se ve subrayada en el informe de los representantes de Uganda.

Por otra parte, en algunos países del Tercer Mundo se acentúan con particular agudeza ciertos problemas relativos al medio ambiente, como, por ejemplo, el de garantizar el agua potable para la población o las condiciones sanitarias para los habitantes de grandes aglomeraciones urbanas que son las capitales de algunos países. En Chile se ha creado una comisión especial para elaborar un programa de liquidación de la polución en la región de la capital.

27.- En la gran mayoría de países, los problemas de la protección del medio ambiente han sido regulados por los actos legales especiales, expedidos por las autoridades centrales (ello se refiere también a los países de sistema federativo como los Estados Unidos, Yugoslavia, Suiza, República Federal de Alemania). En algunos de esos países la regulación legal del problema en cuestión es aún incompleta.

En los países como Italia e Indonesia, las disposiciones relativas a la protección del medio ambiente están comprendidas en la legislación y las disposiciones ejecutorias referentes a diversos campos de la administración pública.

En la República Sudafricana, las leyes de la sanidad pública incluyen también algunas disposiciones sobre la protección ambiental.

A la luz de la legislación polaca, todos los órganos del poder y de la administración pública, las entidades económicas, las organizaciones sociales y todos los ciudadanos tienen el deber de proteger el medio ambiente.

La realización de las tareas de la protección del medio ambiente en las provincias incumbe a la administración provincial y local (en los países federativos a la administración de los estados que integran la federación).

28.- Varios países conceden gran importancia a la actividad tendiente a inculcar a la sociedad la necesidad de proteger el medio ambiente; el deber de desarrollar dicha actividad figura entre las tareas de distintas instituciones públicas que se ocupan del problema de la protección ambiental. En algunos informes (Bélgica, Kuwait, Polonia, Taiwan) se subraya el importante papel que puede desempeñar en este aspecto el control social ejercido por los ciudadanos, ya que el ciudadano —como lo señala, con toda razón, el informe belga— es, en definitiva, el culpable de la contaminación ambiental, su víctima y su juez.

Planificación de la Protección del Medio Ambiente

29.- En los últimos años, en la mayoría de los países las cuestiones de la protección del medio ambiente han sido incluidas en la planificación a largo plazo. En algunos países, los planes de este tipo se encuentran todavía en la fase de elaboración.

Los planes de protección del medio ambiente son elaborados por las autoridades centrales y también regionales, teniendo, en la mayoría de los casos, el carácter integral. A título de ejemplo puede citarse que en los Estados Unidos, la Agencia Federal de Protección del Medio Ambiente ha elaborado el plan quinquenal (1976-1980) de estudios y actividades en este campo. Además, los estados tienen derecho a realizar —previo acuerdo del gobierno— los programas aprobados por el Congreso.

En Suiza, la legislación abarca los principios de la protección ambiental y la coordinación de las actividades en este aspecto a escala de la confederación, pero no se emprende la planificación en este campo.

En Polonia y Yugoslavia se elaboran planes anuales y a largo plazo de protección del medio ambiente que forman parte de los planes nacionales de desarrollo socio-económico confeccionados a nivel central y regional. En Polonia se ha elaborado el plan de protección ambiental hasta 1990 que comprende el análisis del estado actual del medio ambiente y los pronósticos de los cambios, definiendo, al mismo tiempo, los medios necesarios para su protección.

En Egipto se elaboran planes conjuntos de protección del medio ambiente y sanidad pública. En el Perú, ambos dominios están incluidos en el plan a largo plazo de desarrollo socio-económico del país. Tendencias similares se dejan observar en otros países en vías de desarrollo.

30.- En el contexto de la planificación de la protección del medio ambiente, vale la pena señalar que el parlamento sueco, en lo último año, ha aprobado una resolución sobre la creación del

Banco Nacional de Datos sobre la protección ambiental que comprende las informaciones acerca de la amenaza, la polución, la concentración de sustancias contaminantes y otros fenómenos desfavorables.

En Polonia, la información de este tipo es suministrada por los órganos centrales y regionales de la protección ambiental y la sanidad pública.

Financiación de la Protección del Medio Ambiente

31.- Los medios financieros para la actividad inversionista y la explotación de las instalaciones para la protección del medio ambiente provienen, por lo general, de los presupuestos estatales y regionales, pero también de los presupuestos de las empresas industriales cuya actividad ocasiona la contaminación del medio ambiente. Las sumas del presupuesto estatal son destinadas, sobre todo, a la financiación de las inversiones.

32.- En lo que respecta a las empresas industriales privadas, en varios países altamente industrializados se aplica el principio de que las empresas privadas tienen el deber de costear la liquidación de los efectos de la contaminación causada por la actividad productiva de las mismas. Se trata del llamado principio del autor de la contaminación. Sin embargo, en ciertas condiciones dicho principio se aplica con menor rigurosidad; por ejemplo, cuando la financiación de los efectos de la contaminación acarrearía efectos económicos negativos reduciendo la capacidad competitiva de la empresa dada en el mercado mundial. En tales casos, las autoridades públicas ayudan a las empresas privadas en forma de subvenciones o bien, como en el caso del Japón, concediendo créditos a bajo interés para las inversiones depuradoras o el cambio de localización de las fábricas.

33.- Los representantes de varios países altamente industrializados subrayan en sus informes el creciente peligro a causa de la industrialización en progreso y el aumento, a ritmo vertiginoso, de los fondos para la protección del medio ambiente. En los Estados Unidos se estima que el cumplimiento de las leyes relativas a la protección del medio ambiente exigirá, en el próximo decenio, la suma de 500.000 millones de dólares. En Bélgica se prevé que después de 1985, los gastos en la protección del medio ambiente alcanzarán el 2-3% del producto nacional bruto.

En Polonia, los gastos en la protección del medio ambiente en los años 1976-1980 se cuadruplicaron con respecto al período de 1966-1970.

34.- Los informes contienen una serie de postulados para contrarrestar la creciente contaminación del medio ambiente y el

aumento de la carga económica de la sociedad, sobre todo, de la hacienda pública, que tiene que costear la liquidación de los efectos de la contaminación.

Como postulado general se propone que las autoridades, al tomar una decisión sobre el desarrollo de la industria y de las aglomeraciones urbano-industriales, consideren las eventuales pérdidas en el medio ambiente. Al hablar de la protección del medio ambiente natural es necesario tomar en consideración no sólo las necesidades experimentadas por la sociedad en el momento actual, sino también las futuras.

III. CONTROL DE LA SANIDAD PÚBLICA Y DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Control Interno y social

35.- De los informes de varios países se desprende que en la sanidad pública funcionan los órganos de control interno de las instituciones del seguro social y el control ejercido por el Ministerio de Sanidad y las autoridades regionales. Además, la administración de las finanzas de las instituciones de la sanidad pública suele ser controlada por el Ministerio de Hacienda.

En los países como Bélgica, Yugoslavia y Polonia, en el control participan también los órganos de carácter social. En Bélgica, en el control del seguro social toman parte los representantes de los trabajadores y los patrones. En Yugoslavia, el control interno de las comunidades de sanidad pública analiza las actividades de la comunidad desde el punto de vista de su adecuada administración. En Polonia existe un amplio control social ejercido por los órganos sindicales y del poder representativo (comisiones parlamentarias y comisiones de los consejos populares regionales).

36.- Tratándose de la protección del medio ambiente, el control financiero les incumbe a los órganos especializados de los ministerios o agencias gubernamentales que se ocupan de esa problemática, así como al aparato de control de las autoridades regionales.

Los sujetos de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

37.- Los órganos supremos de control abarcan con sus actividades, sobre todo, los presupuestos de los ministerios, de las autoridades centrales y de las instituciones públicas.

El alcance de su control respecto a las finanzas de los órganos de la administración de nivel inferior, así como de las entidades privadas (sociedades, empresas privadas subvencionadas con fondos públicos) es bastante diversificado, según el país.

Así por ejemplo, en Inglaterra, el órgano supremo de control extiende su alcance a los ministerios y agencias gubernamentales que se ocupan de la sanidad pública y la protección del medio ambiente; en Suecia —también a las organizaciones subordinadas a ellos y financiadas totalmente del presupuesto estatal.

En Austria, la Cámara de Control controla las instituciones de seguros sociales y los hospitales dirigidos por las entidades públicas, sin tener derecho a controlar las empresas privadas y la utilización por éstas de las subvenciones recibidas de las autoridades centrales para la instalación de equipos necesarios para la protección del medio ambiente.

En Bélgica, el control abarca, aparte de los órganos centrales del seguro social, también los gastos de las instituciones del seguro privado cubiertos por el órgano central del seguro de enfermedad.

En Israel, los hospitales privados y las instituciones de sanidad administradas por las sociedades son, si bien en forma indirecta, objeto de control estatal.

En Indonesia, los órganos estatales controlan las entidades de administración pública y regional y las empresas públicas.

En Polonia, la Cámara Suprema de Control extiende su alcance a las instituciones socializadas de sanidad pública de todos los niveles, o sea, prácticamente, a todo el aparato de la sanidad, así como a todas las empresas e instituciones encargadas de la protección del medio ambiente.

En Dinamarca, la Entidad Fiscalizadora Superior controla los costos administrativos de las instituciones centrales que se encargan de la sanidad pública y la protección del medio ambiente, mientras que el control de las instituciones municipales correspondientes es efectuado por controladores municipales.

En Finlandia la situación es parecida. En Italia, la actividad de la administración provincial y comunal en lo que toca a la sanidad pública y la protección ambiental es controlada por los comités regionales de control, y la actividad de la administración regional —por las comisiones creadas para ese fin—.

38.- Es preciso agregar que el desarrollo de la actividad estatal en la sanidad pública y la protección del medio ambiente ha hecho surgir la necesidad de reforzar el aparato de control de esas ramas en el marco de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de varios países. Ello se ha manifestado en el aumento del número de funcionarios de control, en la creación de órganos especializa

dos en el control de la protección ambiental y la organización de cursos de especialización para los funcionarios de dichos órganos.

El objeto de la actividad de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

39.- El objeto de control ejercido por las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países mencionados no se limitan, por regla general, a la problemática tradicional de la economía financiera de las instituciones sometidas a control, sino también abarca la efectividad del aprovechamiento de los fondos destinados a las inversiones y, en varios países, igualmente la eficacia de la administración de las instituciones de la sanidad pública y la protección del medio ambiente.

En algunos países, verbigracia la Gran Bretaña, el control va dirigido, en particular, hacia el estudio de la efectividad del sistema de control financiero efectuado por la inspección ministerial o por los órganos de control de las autoridades regionales respecto a los gastos presupuestarios y la eficacia de la administración.

En la Gran Bretaña, en el marco del control de la eficacia de la administración, incluidos los sistemas informáticos que sirven para ese fin, se ha controlado, últimamente, la eficiencia del funcionamiento del sistema de computadoras en la sanidad pública, descubriéndose una serie de faltas en cuanto a la puntualidad de la preparación de informaciones y los costos de explotación del sistema.

En Suecia, en el marco del control de la problemática de la administración se han sometido a un estudio detallado la organización y eficiencia de la actividad de la institución central del seguro de enfermedad e invalidez, descubriendo numerosas deficiencias en la realización de las tareas confiadas a ese órgano, en la planificación del desarrollo de la sanidad y en el ejercicio de control sobre él.

En los Estados Unidos, el objeto de control dirigido, sobre todo, al estudio de la conveniencia y efectividad de programas de la sanidad pública y la protección del medio ambiente, es la utilización de los subsidios federales para los fines mencionados, el análisis de nuevos medicamentos y la construcción y funcionamiento de las instalaciones de la sanidad pública.

La efectividad de la realización de programas en las ramas en cuestión es el objeto de control en tales otros países como Chile, Egipto y Perú.

En algunos países (Israel, Japón) el objeto de control es también la preparación de cuadros especializados para las ramas mencionadas.

En Polonia, el órgano supremo de control inspecciona la totalidad de la problemática de la sanidad pública y la protección ambiental, excepto las cuestiones especializadas de la medicina.

Particular atención se concede a la eficacia del funcionamiento de las instituciones de sanidad pública y la eficiencia de las medidas encaminadas a contrarrestarse a la destrucción del medio ambiente y restablecer sus valores perdidos.

Formas de Control

40.- En una serie de países (Bélgica, Luxemburgo, Kuwait, Africa del Sur, los EE.UU., Gran Bretaña y otros), las Entidades Fiscalizadoras Superiores efectúan, además del control "post factum", el llamado control previo. Su forma y su alcance son distintos, según el país, abarcando, en primer lugar, las inversiones en proyecto. En Bélgica y Luxemburgo, el control de este tipo abarca los gastos del presupuesto estatal para la subvención de las instituciones del seguro o para la protección del medio ambiente y se efectúa según los criterios formales.

En Polonia, el control estatal de la sanidad pública y de la protección del medio ambiente tiene el carácter integral. Se realiza en gran escala el estudio de los problemas claves de estas ramas en las entidades de todos los niveles de la administración con la participación de los órganos de control interno de las entidades interesadas y de los órganos de control social.

En los Estados Unidos, como resultado del control de la conveniencia y efectividad de programas en los dominios en cuestión, se elabora y presenta informes con recomendaciones concretas y soluciones aceptables.

CONCLUSIONES

41.- A la luz del contenido de los informes enviados por los participantes en el Congreso resulta que es conveniente continuar los trabajos sobre el perfeccionamiento de la organización de la administración de los hospitales y otras instituciones de la sanidad pública. Es conveniente, asimismo, hacer más hincapié en el desarrollo de la medicina preventiva. A base de los materiales presentados, se pueden señalar las siguientes recomendaciones:

En primer lugar, sería preciso hacer más elásticos los principios de financiación de los hospitales y otras instituciones de la sanidad pública, teniendo en consideración las condiciones en las cuales éstos funcionan en los distintos países. Se podría estudiar la posibilidad de permitir que los hospitales —en las condiciones y el alcance determinados— costearan su actividad directamente con

sus ingresos. Parece que la concesión a los hospitales del derecho a disponer de una parte de sus ingresos, los cuales hasta entonces son incorporados a los fondos presupuestarios, haría que la administración del hospital exigiera con más rigurosidad el pago de los servicios prestados.

Sería conveniente, asimismo, hacer una modificación de los principios de financiación de la sanidad pública que eliminara las tendencias a la hospitalización injustificada de los pacientes.

Otro grupo de problemas se refiere al perfeccionamiento de las formas y estructuras organizativas de los hospitales con objeto de garantizar las condiciones que estimulen su eficacia, la operatividad y la eficiencia económica de su actividad. Para realizar ese postulado sería necesaria la afluencia sistemática de informaciones que posibilitarán el control no sólo de las finanzas del hospital, sino también de la eficiencia económica de su funcionamiento. Ello puede ser garantizado por un sistema adecuado de contabilidad. Al hacer la elección del sistema de contabilidad hay que tener en cuenta las condiciones del funcionamiento de la sanidad pública en el país dado y la rentabilidad de la aplicación del sistema.

Además, parece conveniente elaborar los criterios de la eficiencia económica de la hospitalización, los cuales, en las condiciones comparables, consideren la intensidad del proceso curativo y los costos de la curación basados en los cálculos efectuados en forma sencilla.

En lo referente a la protección del medio ambiente natural sería preciso mencionar las medidas preventivas contra el creciente peligro que trae consigo un notable aumento de los gastos para este efecto, y en especial:

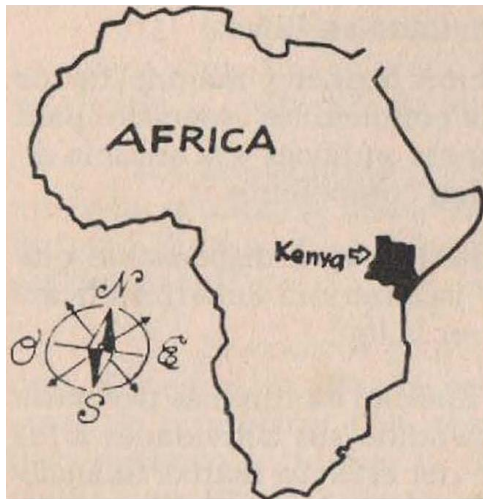
- al tomar decisiones sobre el desarrollo de la industria y de las aglomeraciones urbano-industriales deben ser considerados los requerimientos relacionados con la protección del medio ambiente;
- continuar la concientización de la sociedad sobre las profundas consecuencias de la contaminación del medio ambiente y sus diferentes sectores;
- desarrollar diversas formas del control social ejercido por amplísimos sectores de la sociedad y por las organizaciones sociales.

42.- Basándonos en la información relativa a la sanidad pública y la protección del medio ambiente, presentada en los informes de los participantes en el Congreso, así como a las formas de organización, el alcance y los métodos de control aplicados por las entidades fiscalizadoras superiores, consideramos que hay que dedicar particular atención a las cuestiones siguientes del control:

- si es conveniente extender el control a todas las entidades públicas, las empresas privadas y las sociedades en lo que toca a las subvenciones para ellas provenientes de los fondos públicos;
- si es conveniente generalizar el control previo respecto a las actividades de mayor importancia que han de ser financiadas con los fondos públicos y extender los criterios de dicho control, a medida de las posibilidades, a la conveniencia económica de las mismas;
- el perfeccionamiento ulterior de los métodos de control de la eficiencia de la organización de la administración de las instituciones de la sanidad pública y la protección del medio ambiente, considerando, en particular, el sistema de control interno y sectorial y los sistemas de información financiero-económico, así como el sistema de la información concerniente a las actividades básicas de dichas instituciones;
- La realización del control de problemas claves en las entidades de la administración de diversos niveles y la inclusión en ese control a los órganos de control sectorial e interno de esas entidades;
- Aprovechar toda información procedente tanto de los ciudadanos, como de las organizaciones sociales para la actividad de los órganos supremos de control.

Conjuntamente con el aumento de la importancia de la problemática de la sanidad pública y la protección del medio ambiente van creciendo las tareas de los órganos superiores de control en lo que toca a la inspección en este terreno. Por otra parte, es necesario perfeccionar constantemente ese control. Estamos convencidos de que la amplia presentación de las opiniones y soluciones al respecto hecha en los informes enviados por los países interesados y profundizada en el curso de la discusión en el seno de la comisión y en la sesión plenaria constituirá un valioso aporte al perfeccionamiento de la actividad de control efectuada por nuestras entidades y el aumento de su eficacia.

KENYA, Sede del X INCOSAI



El próximo Congreso de las Entidades Fiscalizadoras Superiores se celebrará en Nairobi, capital de la República de Kenya. Políticamente independiente desde 1963. Kenya es parte de la Comunidad Británica de Naciones y ocupa posición destacada entre los países africanos por el alto nivel cultural y social de sus habitantes. Está situada al Sur de Etiopía y del Sudán, al Este de Uganda, al norte de

Tanganika y al oeste de Somalia y del Océano Indico, tiene una superficie de 582.624 kilómetros cuadrados y una población de 7.500.000 habitantes, hablándose los idiomas Inglés, swahili, Hindustani y árabe. Sus principales productos son: café, té, sisal, maíz, trigo, lana, pieles, algodón, azúcar, etc. País de gran belleza natural, cuenta con altas montañas, dilatados lagos y mesetas pobladas por una fauna y flora de gran variedad e interés conservadas celosamente en parques nacionales (Parque de Nairobi y de Tsava, entre otros) de reputación mundial. El famoso pico Kilimanjaro de las narraciones de Ernesto Hemingway se encuentra en Kenya. La Asamblea del IX INCOSAI por unanimidad, adoptó esta decisión, hecho que nos llena de satisfacción, pues con ello se reconoce el cada vez más importante papel que el continente africano desempeña en los asuntos mundiales.

RECOMENDACIONES

TEMA I

DECLARACION DE LOS PRINCIPIOS BASICOS DEL CONTROL FINANCIERO

“DECLARACION BASICA DEL CONTROL FINANCIERO”

El IX Congreso de INTOSAI reunido en Lima:

—Considerando que la utilización regular y racional de los fondos públicos constituye una de las condiciones esenciales para garantizar el buen manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones adoptadas por la autoridad competente;

— y que, para lograr este objetivo, es indispensable que cada Estado cuente con una Entidad Fiscalizadora Superior eficaz, cuya independencia esté garantizada por la ley;

— que la existencia de dicha Entidad es aún más necesaria por el hecho de que el Estado ha extendido sus actividades a los sectores socio-económicos, saliéndose del estricto marco financiero tradicional;

— 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, de acuerdo con los objetivos de las Naciones Unidas;

— que durante los anteriores congresos internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, las Asambleas Plenarias adoptaron resoluciones cuya difusión ha sido considerada aceptable por todos los países participantes;

— Acuerda:

Publicar y difundir el documento titulado “Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización”.

I. Generalidades

Art. 1 Finalidad del Control

(1) 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.

Art. 2 Control previo y control posterior

(1) Si el control se lleva a cabo antes de la realización de las operaciones financieras o administrativas, se trata de un control previo; de lo contrario, de un control posterior.

(2) Un control previo eficaz resulta imprescindible para una sana economía financiera pública. Puede ser ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, pero también por otras instituciones de control.

(3) El control previo ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, implica la ventaja de poder impedir un perjuicio antes de producirse ésta, pero la desventaja de comportar un trabajo excesivo y de que la responsabilidad basada en el derecho público no está claramente definida. El control posterior ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, reclama la responsabilidad del órgano culpable, puede llevar a la indemnización del perjuicio producido y es apropiado para impedir, en el futuro, la repetición de infracciones.

(4) La situación legal, las circunstancias y necesidades de cada país determinan si una Entidad Fiscalizadora Superior ejerce un control previo. El control posterior es una función inalienable de cada Entidad Fiscalizadora Superior, independientemente de un control previo ejercido.

Art. 3 Control interno y externo

(1) Los órganos de control interno pueden establecerse en el seno de los diferentes departamentos e instituciones; los órganos de control externo no pertenecen a la organización de la institución que debe ser controlada. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores son órganos del control externo.

(2) Los órganos de control interno dependen necesariamente del director del departamento en cuya organización se crearon. No obstante, deben gozar de independencia funcional y organizativa en cuanto sea posible a tenor de la estructura constitucional correspondiente.

(3) Incumbe a la Entidad Fiscalizadora Superior, como órgano de control externo, controlar la eficacia de los órganos de control interno. Asegurada la eficacia del órgano de control interno, ha de aspirarse a la delimitación de las respectivas funciones, a la delegación de las funciones oportunas y a la cooperación entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el órgano de control interno, independientemente del derecho de la Entidad Fiscalizadora Superior a un control total.

Art. 4 Control formal y control de las realizaciones

(1) La tarea tradicional de las Entidades Fiscalizadoras superiores es el control de la legalidad y regularidad de las operaciones.

(2) A este tipo de control, que sigue manteniendo su importancia y trascendencia, se une un control orientado hacia la rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia de las operaciones estatales, que no sólo abarca a cada operación sino a la actividad total de la administración, incluyendo su organización y los sistemas administrativos.

(3) Los objetivos de control a que tiene que aspirar la Entidad Fiscalizadora Superior, legalidad, regularidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones, tienen básicamente la misma importancia; no obstante, la Entidad Fiscalizadora Superior tiene la facultad de determinar, en caso concreto, a cuál de estos aspectos debe darse prioridad.

II. Independencia

Art. 5 independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

(1) Una Entidad Fiscalizadora Superior sólo puede cumplir eficazmente sus funciones si es independiente de la institución controlada y se halla protegida contra influencias exteriores.

(2) Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, la Entidad Fiscalizadora Superior debe gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

(3) La Entidad Fiscalizadora Superior y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución; los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de Leyes. Especialmente debe gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un Tribunal Supremo, contra cualquier ingerencia en su independencia y sus competencias de control.

Art. 6. Independencia de los miembros y funcionarios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

(1) La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores está inseparablemente unida a la independencia de sus miembros. Por miembros hay que entender aquellas personas a quienes corresponde tomar las decisiones propias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y representarlas, bajo su responsabilidad, en el exterior, es decir, los miembros de un colegio facultado para tomar decisiones o el Director de una Entidad Fiscalizadora Superior organizada monocráticamente.

(2) La Constitución tiene que garantizar también la independencia de los miembros. En especial no debe verse afectada su independencia por los sistemas establecidos para su sustitución y que tienen que determinarse también en la Constitución.

(3) Los funcionarios de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ser absolutamente independientes, en su carrera profesional, de los organismos controlados y sus influencias.

Art. 7. Independencia financiera de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

(1) Hay que poner a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que les incumben.

(2) La Entidad Fiscalizadora Superior tiene que poseer la facultad, llegado el caso, de solicitar directamente del organismo encargado del presupuesto estatal los medios financieros que estime necesarios.

(3) Los medios financieros puestos a disposición de la Entidad Fiscalizadora Superior en una sección especial del presupuesto tienen que ser administrados por ella bajo su propia responsabilidad.

III. Relación con Parlamento, Gobierno y Administración

Art. 8. Relación con el Parlamento

La independencia otorgada a la Entidad Fiscalizadora Superior por la Constitución y la Ley, le garantizan un máximo de

iniciativa y responsabilidad, aun cuando actúe como órgano del Parlamento y ejerza el control por encargo de éste. La Constitución debe regular las relaciones entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el Parlamento, de acuerdo con las circunstancias y necesidades de cada país.

Art. 9. Relación con el Gobierno y la Administración

La actividad del Gobierno, de las Autoridades Administrativas subordinadas y las demás instituciones dependientes, es objeto de control por parte de la Entidad Fiscalizadora Superior. De ello no se deduce ninguna subordinación del Gobierno a la Entidad Fiscalizadora Superior. En particular, el Gobierno asume la plena y exclusiva responsabilidad de las operaciones realizadas por él y de sus omisiones y no puede remitirse a operaciones de control y dictámenes de la Entidad Fiscalizadora Superior para su descargo siempre que no se hayan dictado en forma de resoluciones judiciales ejecutables y firmes.

IV. Facultades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

Art. 10. Facultad de investigación

(1) Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben tener acceso a todos los documentos relacionados con las operaciones y el derecho a pedir de los órganos del departamento controlado todos los informes, de forma oral o escrita, que les parezcan necesarios.

(2) La Entidad Fiscalizadora Superior tiene que decidir, en cada caso, si es conveniente realizar el control en la sede de la institución controlada o en la sede de la Entidad Fiscalizadora Superior.

(3) Los plazos para la presentación de informes y documentos, incluidos los balances, han de determinarse por Ley o, según los casos, por la propia Entidad Fiscalizadora Superior.

Art. 11. Ejecución de las verificaciones de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

(1) Los órganos controlados tienen que responder a las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior, dentro de los plazos determinados generalmente por Ley o, en casos especiales, por la Entidad Fiscalizadora Superior, y dar a conocer las medidas adoptadas en base a dichas verificaciones de control.

(2) Siempre que las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior no se dicten en forma de una resolución judicial firme y ejecutable, la Entidad Fiscalizadora Superior tiene

que tener la facultad de dirigirse a la autoridad competente para que adopte las medidas necesarias y exija las correspondientes responsabilidades.

Art. 12. Actividad pericial y otras formas de cooperación

(1) Las Entidades Fiscalizadoras Superiores pueden, en asuntos importantes, poner a disposición del Parlamento y de la Administración sus conocimientos técnicos en forma de dictámenes, incluso su opinión sobre proyectos de ley y otras disposiciones sobre cuestiones financieras. La Administración asume toda la responsabilidad respecto a la aceptación o rechazo del dictamen.

(2) Prescripciones para un procedimiento de compensación conveniente y lo más uniforme posible, empero, sólo deben dictarse de acuerdo con la Entidad Fiscalizadora Superior.

V. Métodos de control, personal de control, intercambio internacional de experiencias.

Art. 13. Métodos de control y procedimientos

(1) Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben realizar su actividad de control de acuerdo con un programa previo trazado por ellas mismas. El derecho de ciertos órganos estatales de exigir, en casos especiales, la realización de determinadas verificaciones, no se verá afectado por aquella norma.

(2) Dado que el control en muy pocos casos puede ser realizado exhaustivamente, la Entidad Fiscalizadora Superior tendrá que limitarse, en general, al procedimiento de muestreo. Este, sin embargo, debe realizarse en base a un programa dado y en tal número que resulte posible formarse un juicio sobre la calidad y la regularidad de las operaciones.

(3) Los métodos de control deben adaptarse continuamente a los progresos de las ciencias y técnicas relacionadas con las operaciones.

(4) Es conveniente la elaboración de manuales de control como medio de trabajo para los funcionarios de control.

Art. 14. Personal de control

(1) Los miembros y los funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior tienen que tener la calificación e integridad moral necesarias para el perfecto cumplimiento de su tarea.

(2) En el momento de la selección del personal de una Entidad Fiscalizadora Superior, tienen especial importancia una forma-

ción y una capacidad superior al promedio, así como una experiencia profesional adecuada.

(3) Especial atención requiere el perfeccionamiento teórico y prácticos de todos los miembros y funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior a nivel interno, universitario e internacional, fomentándolo por todos los medios posibles, tanto económicos como de organización. El perfeccionamiento tiene que exceder de los conocimientos de contabilidad y de los tradicionales jurídico-económicos y abarcar también otras técnicas empresariales, inclusive la elaboración electrónica de datos.

(4) Para garantizar una alta cualificación del personal controlador, debe aspirarse a una renumeración concorde con las especiales exigencias profesionales.

(5) Si, en determinadas circunstancias, por la necesidad de conocimientos técnicos específicos, no fuese suficiente el propio personal de control, convendría consultar peritos ajenos a la Entidad Fiscalizadora Superior.

Art. 15. Intercambio internacional de experiencias

(1) El cumplimiento de las funciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores se favorece eficazmente mediante el intercambio internacional de ideas y experiencias dentro de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

(2) A este objetivo han servido hasta ahora los Congresos, los seminarios de formación que se han organizado en colaboración con las Naciones Unidas y otras instituciones, los grupos de trabajos regionales y la edición de publicaciones técnicas.

(3) Sería deseable ampliar y profundizar estos esfuerzos y actividades. Tarea primordial es la elaboración de una terminología uniforme del control financiero público sobre la base del derecho comparado.

VI. Rendición de informes

Art. 16. Rendición de informes al Parlamento y al público

(1) La Entidad Fiscalizadora Superior debe tener, según la Constitución, el derecho y la obligación de rendir informe anualmente al Parlamento o al órgano estatal correspondiente, sobre los resultados de su actividad, y publicarlo. Así se garantizan una información y discusión amplias, a la vez que se incrementa la posibilidad de ejecutar las verificaciones realizadas por la Entidad Fiscalizadora Superior.

(2) La Entidad Fiscalizadora Superior debe tener la posibilidad de rendir informe sobre hechos de especial importancia y trascendencia entre dos informes anuales.

(3) El informe anual tiene que abarcar principalmente la actividad total de la Entidad Fiscalizadora Superior; no obstante, en el supuesto de que existan intereses especialmente digno de ser protegidos por Ley, la Entidad Fiscalizadora Superior debe considerarlos cuidadosamente, así como la conveniencia de su publicación.

Art. 17 Redacción de los informes

(1) Los hechos enumerados en los informes tienen que presentarse de forma objetiva y clara, limitándose a lo esencial. Deberán redactarse de manera precisa y comprensible.

(2) La opinión de los departamentos e instituciones controlados respecto a las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior debe reflejarse de forma adecuada.

VII. Competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

Art. 18. Base constitucional de las competencias de control y control de las operaciones estatales

(1) Las competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que ser especificadas en la Constitución, al menos en sus rasgos fundamentales, los detalles pueden regularse por Ley.

(2) La formulación concreta de las competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores depende de las circunstancias y necesidades de cada país.

(3) Toda la actividad estatal estará sometida al control de la Entidad Fiscalizadora Superior, independientemente de que se refleje, o no, en el presupuesto general del Estado. Una exclusión del presupuesto no debe convertirse en una exclusión del control.

(4) La Entidad Fiscalizadora Superior debe orientar su control hacia una clasificación presupuestaria adecuada y un sistema de cálculo lo más simple y claro posible.

Art. 19 Control de las autoridades e instituciones en el extranjero

Las autoridades estatales y las instituciones establecidas en el extranjero deben ser controlados generalmente por la Entidad Fiscalizadora Superior. Al realizar el control en la sede de dichas

instituciones, deben tenerse presentes los límites fijados por el Derecho Internacional; sin embargo, en casos justificados, tales límites deben ser reducidos de acuerdo con la evolución dinámica del Derecho Internacional.

Art. 20. Control de los ingresos fiscales

(1) Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ejercer un control, lo más amplio posible, de la recaudación de los ingresos fiscales, incluyendo las declaraciones individuales de los contribuyentes.

(2) El control de los ingresos fiscales es, en primer lugar, un control de legalidad y regularidad; sin embargo, la Entidad Fiscalizadora Superior tiene que controlar también la rentabilidad de la recaudación de impuestos y el cumplimiento de los presupuestos de ingresos así como, en caso necesario, proponer al organismo legislativo medidas de reforma.

Art. 21. Contratos públicos y obras públicas

(1) Los recursos considerables que el Estado emplea para contratos públicos y obras públicas justifican un control especialmente escrupuloso de los recursos empleados.

(2) La subasta pública es el procedimiento más recomendable para obtener la oferta más favorable en precio y calidad. De no convocarse una pública subasta, la Entidad Fiscalizadora Superior debe investigar las razones de ello.

(3) En el control de las obras públicas, la Entidad Fiscalizadora Superior debe procurar que existan normas apropiadas que regulen la actividad de la administración de dichas obras.

(4) El control de las obras públicas no sólo abarca la regularidad de los pagos, sino también la rentabilidad de la obra y la calidad de su ejecución.

Art. 22. Control de las instalaciones de elaboración electrónicas de datos

También los recursos considerables empleados para instalaciones de elaboración electrónica de datos justifican un control adecuado. Hay que realizar un control sistemático del uso rentable de las instalaciones del proceso de datos, de la contratación del personal técnico cualificado que debe proceder, a ser posible, de la administración del organismo controlado, de la evitación de abusos y de la utilización de los resultados.

Art. 23. Empresas económicas con participación del Estado

(1) La expansión de la actividad económica del Estado se realiza con frecuencia a través de empresas establecidas a tenor del Derecho Privado. Estas empresas deberán estar sometidas al control de la Entidad Fiscalizadora Superior, siempre que el Estado dispone de una participación sustancial —que se da en el supuesto de participación mayoritaria— o ejerza una influencia decisiva.

(2) Es conveniente que este control se ejerza a posteriori y que abarque también la rentabilidad, utilidad y racionalidad.

(3) En el informe al Parlamento y a la opinión pública sobre estas empresas deben tenerse en cuenta las limitaciones debidas a la necesaria protección del secreto comercial e industrial.

Art. 24. Control de instituciones subvencionadas

(1) La Entidad Fiscalizadora Superior debe disponer de una autorización lo más amplia posible, para controlar el empleo de las subvenciones realizadas con fondos públicos.

(2) Si la finalidad del control lo exige, éste debe extenderse a la totalidad de las operaciones de la institución subvencionadas, especialmente, si la subvención en sí o en proporción a los ingresos o a la situación financiera de la institución beneficiaria, es considerablemente elevada.

(3) El empleo abusivo de los fondos de subvención debe comportar la obligación de reintegro.

Art. 25. Control de Organismos Internacionales y Supranacionales

(1) Los organismos internacionales y supranacionales cuyos gastos son sufragados con las cuotas de los países miembros, precisan, como cada Estado, de un control externo e independiente.

(2) Si bien el control debe adaptarse a la estructura y a las funciones del correspondiente organismo, sin embargo, tendrá que establecerse en base a principios semejantes a los que rigen el control superior de los países miembros.

(3) Es necesario, para garantizar un control independiente, que los miembros de la institución de control externo se elijan, primordialmente, entre los de la Entidad Fiscalizadora Superior.

TEMA II

EL CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

“EL CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA”

EL IX INCOSAI

CONSIDERANDO:

Que en los diversos países del mundo los Organismos Descentralizados cumplen un rol preponderante en las actividades que realizan los Estados, para coadyuvar a un desarrollo acelerado en los campos económicos y social, tanto por la importancia de los objetivos que persiguen cuanto por el monto de los recursos que administran, por lo que constituyen motivo de especial atención por parte de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, en las labores de control que les corresponde ejercer sobre dichos Organismos:

Por las condiciones expuestas el IX Congreso de Entidades Fiscalizadoras Superiores;

RECOMIENDA:

1. A efecto de orientar la actividad de los Organismos Descentralizados de las Administraciones Públicas con criterios de racionalidad y eficiencia, así como para propender la adecuada congruencia de sus objetivos específicos en su correlación con los globales que persigan cada Estado y la acción de las EFS; se considera conveniente que en la creación o constitución de este tipo de Organismos, sea cual fuere la modalidad que adopten para su funcionamiento, se fijen claramente sus fines y propósitos y sus relaciones con la Administración Central de acuerdo a sus propias realidades.

2. En consideración de que la flexibilidad con que deben actuar los Organismos Descentralizados de la Administración Pública — cualquiera sea su naturaleza jurídica o actividad que realicen — no es incompatible con el control que deben ejercer las EFS, constituyendo éste, más bien uno de los medios eficaces para lograr eficiencia en tales entidades; es recomendable que las EFS dentro del ámbito de su propia competencia tengan en cuenta además de las leyes matrices de creación o Actas de Constitución de los Organismos Descentralizados, la doctrina y jurisprudencia.

3. Las experiencias que presentan las EFS se orientan a enfatizar que el control a ejercerse en los Organismos Descentralizados debe ser integral, ágil y flexible, para lo cual se considera recomendable que las actividades de control sean adecuadamente coordinadas entre los diferentes estamentos que realizan estas labores como son los órganos técnicos administrativos y las unidades de control interno y ambos con el que ejecuta la EFS, con el fin de evitar superposición de controles e interferir en las actividades administrativas y operativas de dichos entes.

4. Teniendo en cuenta la naturaleza y fines de los Organismos Descentralizados, las EFS propenden el desarrollo de un control de gestión, orientado a coadyuvar con los objetivos que persiguen dichos entes; dentro de cuya perspectiva se considera recomendable desarrollar métodos y técnicas que se adecúen a los requerimientos de un control que además del control financiero evalúe la eficiencia, eficacia y economía con que dichos entes logran alcanzar las metas previstas.

5. En vista de que la labor de control se ha tornado altamente especializada, particularmente en cuanto se refiere a los Organismos Descentralizados, es recomendable que las EFS cuenten en sus plantas orgánicas con personal multidisciplinado é incentivar programas de capacitación propiciando el intercambio de experiencias y conocimientos con la participación de las EFS que conforman grupos regionales.

TEMA III

ROL Y NECESIDADES DEL CONTROL FINANCIERO EN LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION

EL IX CONGRESO DE INCOSAI:

En vista de los rápidos cambios en las condiciones económicas y sociales, y del progresivo desarrollo de las ciencias administrativas;

Considerando que toda reforma de la administración debe ser un proceso continuo para afrontar tales cambios a fin de alcanzar el máximo de eficiencia y eficacia;

Y en vista de la experiencia acumulada por las EFS en los campos de la administración pública y financiera,

RECOMIENDA:

1. Los conductores de la Reforma Administrativa no deben olvidar su razón de ser que es el servicio ni la perspectiva de su fi-

nalidad ulterior que es la adecuación de las tareas de cada Organismo a los objetivos del Estado.

2. Las reformas no deben ser instituídas ni con demasiada rapidez ni con lentitud. Tan indeseable es lo uno como lo otro. La Reforma debe ser un proceso gradual que incluya las siguientes etapas esenciales:

- Identificación de la raíz del problema;
- Estudio e investigación seguido por un análisis de propuestas para mejoras;
- Las medidas organizativas necesarias para realizar la Reforma, y, en algunos casos, una implementación experimental (Plan Piloto).

3. Para que la Reforma tenga éxito, es importante, contar con el apoyo político, así como con una declaración de principios que la fundamenten.

4. Que los gobiernos obtengan la opinión de la EFS antes de emprender reformas administrativas parciales o totales.

5. Las EFS deben adoptar una posición activa dentro de los procesos de reforma, aportando información confiable, sobre la implementación de las medidas que se dicten con tal propósito. Para el efecto, las EFS deben mantener estrecha relación con las Comisiones y Organismos especializados encargados de su conducción.

6. El resultado final de los exámenes y evaluaciones que practiquen las EFS deben ser siempre un Informe Largo que incluya recomendaciones tendentes a mejorar la gestión de la administración.

7. Para ser eficaz, toda fiscalización debe ser concebida, interpretada y orientada como componente positivo de los niveles directivos. Como tal, la adopción de las recomendaciones que las EFS formulen, constituyen un paso importante de la reforma administrativa.

8. Debido al progreso actual de las ciencias administrativas, las funciones de la intervención estatal deben ser ampliadas gradualmente y fortalecidas, con el fin de adaptarlas a la reforma administrativa nacional. Paralelamente, los objetivos de la fiscalización deben ser extendidos partiendo del control financiero y legalista a la evaluación de los resultados.

9. Es importante que el plantel de los funcionarios de Control responda a las exigencias que plantea la nueva tónica del con-

trol de resultados o de gestión a fin de permitir la comprensión cabal de los problemas y las críticas y recomendaciones significativas.

10. Siendo un hecho que se anuncian grandes compromisos en el campo de la reforma Administrativa, sería conveniente que las EFS no sólo resuelvan los problemas típicos de su incumbencia, sino que inicien un intercambio general de experiencias y reflexiones sobre su organización actual y futura y en especial sobre aquellos encargos que el Gobierno le confía en torno a la Reforma Administrativa.

11. La nueva óptica de control exige en su aplicación, cambios profundos de la Administración Pública, lo que a su vez requiere de una burocracia capacitada, motivada y comprometida con los objetivos del Desarrollo Integral, en especial de aquellos que ocupan posiciones gerenciales o funciones especializadas.

12. El funcionario del control debe asumir el rol de un verdadero promotor de reformas y a base del diálogo con los funcionarios trate de encontrar soluciones intermedias, motivándolos a hacer suyo el afán de racionalizar.

13. Que los Estados adopten modernas técnicas para la gestión, e incentiven el desarrollo de los procesos de toma de decisiones en todos los niveles administrativos.

14. La acción contralora exige la implementación de controles administrativos internos y de una normatividad que regule los diferentes aspectos de una organización como son los Sistemas de Personal, Abastecimientos, Tesorería, Contabilidad, Planificación, etc.

TEMA IV

FISCALIZACION DE LA SANIDAD PUBLICA Y DE LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

Sr. Montoya:

1. El IX INCOSAI en Lima, Perú, 1977, reconoce la importancia predominante y creciente de los programas de salud pública y protección del medio ambiente, importancia que hace significativo y oportuno el debate de los aspectos relacionados con la fiscalización.

2. El gasto que se realiza en dichos programas representa una porción bastante grande —y con un ritmo rápido de crecimiento— de los presupuestos nacionales de muchos de los países

participantes en el IX INCOSAI. Por lo tanto, la fiscalización de dicho gasto puede emplear una parte importante de los recursos para auditoría de que disponen las EFS.

3. La administración de los programas de salud pública y protección del medio ambiente es a menudo compleja puesto que está sujeta a diversas normas legales y organizada en diferentes niveles, que incluyen a las autoridades gubernamentales, estatales, regionales y municipales. Esto plantea problemas concretos al tener que definir claramente las respectivas responsabilidades involucradas y al buscar normas de contabilidad y auditoría coherentes y coordinadas.

Por lo tanto el IX INCOSAI recomienda:

Primero: que se realicen todos los esfuerzos posibles para garantizar una adecuada confiabilidad del gasto en estas actividades; para desarrollar y adoptar los principios modernos y las técnicas de contabilidad; y para apoyar estas medidas con un control y una fiscalización internos y eficaces.

Los esfuerzos de fiscalización de las EFS deben basarse en estos firmes principios contables y en sistemas seguros.

Segundo: el volúmen de los fondos implicados, y aquí hay una adición al texto en inglés, que creo fue omitida en la traducción, de modo que la insertaré. Empieza nuevamente: El volúmen de los fondos implicados y la importancia de los logros para el bienestar de los respectivos países determinan que se debe evitar todo gasto inútil y antieconómico; por lo tanto las EFS deberán extender sus revisiones mas allá del control financiero de la regularidad, corrección y confiabilidad y realizar el control operacional de la eficiencia, economía y eficacia.

Tercero: al ejercer el control de la eficacia del gasto en cuestión, se deberá realizar todos los esfuerzos necesarios para establecer criterios adecuados para medir el estado actual contra los objetivos del programa.

Cuarto: el control financiero y operacional deberá hacerse de manera coordinada entre los diferentes niveles de administración de dichos programas: por lo tanto las EFS deberán, cuando sea posible, demostrar interés en el control de las actividades de las diversas organizaciones y entidades afectadas y tener el debido acceso a sus cuentas y archivos.

Quinto: deberá existir un libre y total intercambio de información y de experiencias de las EFS en lo que concierne a su revisión del gasto en las actividades de salud pública y a la protección del medio ambiente, así como también a los adelantos alcan-

zados por las técnicas de control perfeccionadas y logradas; esto se puede conseguir por medio del Boletín de la INTOSAI o por otro medio.

Aquí termina la recomendación y, como digo, creo que está en conformidad, en términos generales, con nuestro debate anterior y, según entiendo, no hemos tenido otras sugerencias de parte de los miembros del Congreso. En consecuencia, quisiera proponer que el Congreso adopte la resolución, a menos que algún otro delegado quiera brindar otro aporte al debate. Muchas gracias.

¿Hay alguna otra persona que desee tomar la palabra ahora? Bueno, muchas gracias. Entiendo entonces que queda aprobada en términos generales y quisiera solicitar al Congreso que apruebe ahora las recomendaciones tal como han sido leídas. Gracias. Esto parece ser un acuerdo bastante general y estimo que con ello terminamos el debate del punto 4.

Señor Presidente, permítame devolverle el uso de la palabra en caso de que tenga algún otro anuncio que hacer. Muchas gracias.

Muchas gracias, y mis felicitaciones a la Comisión encargada del Tema 4. Sólomente deseaba solicitar a los señores Miembros del Comité Directivo para que tuvieran la gentileza de concurrir a una Reunión Extraordinaria que tendremos y que está prevista para las 16:00 horas, para las 4 de la tarde, en la Sala denominada Junta de Gobernadores, para tratar algunos puntos y de modo muy especial, algunas modificaciones que se han previsto en el Reglamento de INTOSAI, y que de ser aprobadas dentro del seno del Comité Directivo serán presentadas a consideración de la Asamblea de la segunda Sesión Plenaria. No habiendo ningún otro punto, a tratar, disculpen ustedes, el Secretario General solicita la palabra.

El Sr. Representante, delegado de Ecuador, tiene la palabra.

Señor Presidente del IX INCOSAI, señores Delegados,

Me he permitido solicitar la palabra para indicar muy brevemente que el ILACIF ha tenido la satisfacción de poder entregar a todos los países miembros del Instituto latinoamericano de un documento titulado "Manual Latinoamericano de Auditoría del Sector Público", manual que constituye el primer fruto del esfuerzo realizado en esta materia específica por el ILACIF, inspirado en la idea de proporcionar a los países miembros, de una herramienta para el control. Este manual consta de 24 capítulos y de 380 páginas, a través de las cuales se va tratando sobre los procedimientos y las técnicas de la auditoría financiera y de la auditoría operacional. Es un documento suficientemente elástico de tal suerte que pueda ser adaptado a las circunstancias propias administrativas y legales de

cada uno de los países miembros y al mismo tiempo es suficientemente específico cuando trata de las materias relativas a procedimientos y técnicas de la auditoría, como método del control. No es un documento definitivo, ni es un documento inmutable, precisamente en la presentación que hace de dicho Documento, el Presidente del ILACIF, solicita a todos los países miembros destinatarios de este documento, se dignen hacer las sugerencias o las observaciones que crean del caso, con el objeto de que este documento, una vez estudiado y puesto en práctica, pueda ser mejorado paulatinamente en lo que se crea necesario. Esperamos, Sr. Presidente y señores delegados que este documento servirá en alguna forma para hacer que los Organismos Superiores de Control, cumplan en una forma mas satisfactoria todavía, las importantes tareas que les han encargado a cada uno de los Gobiernos. El documento se encuentra distribuído ya en los respectivos casilleros de todos y cada uno de los delegados de los países del Grupo Latinoamericano que conforma el ILACIF. Si alguno de los demás delegados, que no forman parte de este grupo, tuvieran interés en ese documento, que se digne solicitarlo en el Stand del ILACIF. Nada más Sr. Presidente.

La Presidencia aprovecha esta oportunidad para felicitar a ILACIF a su presidencia, y a los miembros directivos de este Organismo, por el esfuerzo realizado, y tomando las últimas palabras del señor Delegado del Ecuador, se rogaría a aquellos señores congresistas, que aún no perteneciendo al Grupo Latinoamericano tendrían interés en disponer de este importante documento para que lo hagan conocer en el lugar que ha señalado el Sr. Delegado del Ecuador.

Quizás antes de finalizar la sesión haya algún otro Sr. Congresista que desea hacer uso de la palabra, para tratar algún punto de interés. No habiendo otro punto que tratar, me queda nada más que recordarles a los señores congresista que el día de mañana tenemos la oportunidad de realizar una tarea que bien merecen los señores congresistas que han estado sumamente atareados, para tener oportunidad de visitar uno de los museos importantes que tenemos aquí en el Perú, que es el Museo de Oro, y luego, como es de conocimiento de todos Uds. la Contraloría del Perú se honra con la invitación que se ha hecho para que almorcemos juntos en un lugar típico de acá de Lima, que es la Hacienda Villa. Muchas gracias por su atención. Buenos Días.

Reglamento de la Organización

REGLAMENTO DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI)

Reglamento Aprobado en el Sexto Congreso celebrado en Tokio, Japón, con las modificaciones autorizadas por el Noveno Congreso en la ciudad de Lima, Perú.

Artículo I: Nombre y Finalidad.

(1) La organización recibirá el nombre de Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, en adelante denominada INTOSAI.

(2) La INTOSAI tiene por objeto fomentar el intercambio de ideas y experiencias entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores en lo que se refiera al control financiero de las finanzas públicas.

(3) La INTOSAI se afiliará de manera apropiada con las Naciones Unidas en lo que se refiere a su organización.

Artículo 2: Participación

(1) La Entidad Fiscalizadora Suprema de cualquier país miembro de las Naciones Unidas o de sus organismos especializados puede participar en la INTOSAI o en sus órganos y funciones.

(2) Por Entidad Fiscalizadora Suprema se entiende todo organismo del Estado que ejerce, de acuerdo con las leyes, la máxima función de control financiero de dicho Estado, sea cual fuere su denominación, modalidad de constitución u organización.

(3) Incumbe al Comité Directivo examinar las condiciones requeridas para poder pertenecer a la INTOSAI.

Artículo 3: Organos

La INTOSAI comprende los órganos siguientes:

- (a) el Congreso.
- (b) el Comité Directivo
- (c) el Secretariado General

(d) los Grupos Regionales de Trabajo

(e) las Comisiones Permanentes

Artículo 4: El Congreso

(1) Los Congresos de la INTOSAI (que en adelante se denominarán “Los Congresos”) se celebrarán cada tres años.

(2) Incumben a los Congresos las tareas siguientes:

(a) Con vistas a un intercambio de ideas y de experiencias, someter a discusión materias técnicas y profesionales especiales de interés común, deliberar acerca de ellas y formular las correspondientes recomendaciones;

(b) Confiar ciertas tareas al Comité Directivo y al Secretariado General;

(c) Constituir Comisiones Permanentes y confiarles ciertas tareas;

(d) Decidir acerca del Reglamento de la INTOSAI y de sus modificaciones;

(e) Tratar todos los asuntos que el Comité Directivo someta al Congreso;

(f) Tratar todos los asuntos financieros de la forma prevista en estos Reglamentos:

(g) Designar el país organizador del próximo Congreso;

(h) Decidir, como autoridad superior, sobre los asuntos relativos a la cooperación internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

(3) En los Congresos, cada Entidad Fiscalizadora Superior participante tiene derecho a un solo voto sin tomar en cuenta el número de sus delegados.

(4) Las resoluciones de los Congresos se toman por mayoría simple de las Entidades presentes, a excepción de las que modifiquen el Reglamento, que necesita una mayoría de dos terceras partes de votos.

(5) Los Congresos se rigen por un procedimiento especial, que debe ser aprobado en cada caso por los mismos.

Artículo 5: El Comité Directivo

(1) Incumbe al Comité Directivo (en adelante llamado “El Comité Directivo”) las tareas siguientes:

a) Tomar las medidas necesarias para alcanzar los fines de la INTOSAI en los períodos entre los Congresos y, en particular, realizar las tareas encomendadas al Comité Directivo por el Congreso;

b) Examinar si las Entidades Fiscalizadoras Superiores que aspiren a pertenecer a la INTOSAI reúnen las condiciones requeridas, a fin de ser admitidas por el mismo;

c) Admitir como miembros de la INTOSAI a los Grupos Regionales de Trabajo que hayan expresado su deseo de cooperar dentro del marco de la organización;

d) Constituir una comisión financiera formada por tres de sus miembros.

(2) El Comité Directivo consta de 15 miembros, a saber es:

a) Los jefes de aquellas Entidades Fiscalizadoras Superiores en cuyos países hayan tenido lugar los últimos cinco Congresos;

b) El Jefe de la Entidad Fiscalizadora Superior en cuyo país se ha de celebrar el próximo Congreso;

c) El Jefe del Secretariado General;

d) Los jefes de otras 7 Entidades Fiscalizadoras Superiores cooptados como miembros por resolución del Comité Directivo, quienes tendrán un mandato de 6 años;

e) El Jefe de la Entidad Fiscalizadora Superior en cuyo país se realiza la labor editora importante en nombre de la INTOSAI; dicho miembro podrá ser nombrado por resolución del Comité Directivo con un mandato de 3 años, siendo posible su reelección.

En caso de cumplirse más de uno de los requisitos anteriores en lo que se refiere a la calidad de miembro del Comité Directivo se conferirá puestos considerando una sola jefatura, la que será determinada por el Comité Directivo.

(3) El Presidente del Comité Directivo será el Jefe de la Entidad Fiscalizadora Superior en cuyo país se haya celebrado el último Congreso; será primer Vice-Presidente el Jefe de la Entidad Fiscalizadora Superior del país en que se haya celebrado el penúltimo Congreso y el segundo Vice-Presidente el Jefe del país que se organice el próximo.

(4) El Comité Directivo desempeñará sus actividades principalmente en el curso de reuniones que se celebrarán en la sede del Secretariado General, convocadas según sea preciso, generalmente

una vez al año, o en cualquier otro lugar que determine el Comité Directivo.

(5) El procedimiento que rige en las reuniones del Comité Directivo será aprobado por resolución del mismo.

Artículo 6: Secretariado General

(1) Las obligaciones del Secretariado General (que de aquí en adelante se denominará "Secretariado General") son:

a) Mantener el contacto con los miembros de la INTOSAI y entre ellos mismos en los períodos entre los Congresos;

b) Dar asistencia al Comité Directivo y a las Comisiones Permanentes en la ejecución de las tareas que les han sido encargadas, y promover la organización y actividades de los Grupos Regionales de Trabajo;

c) Organizar seminarios, estudios y otras actividades congruentes con los fines de la Organización;

d) Preparar y presentar al Comité Directivo un plan y presupuesto financiero para cada período de tres años, y una vez aprobados, poner en ejecución dicho plan y presupuesto, sujeto a los cambios que pudieran resolver de año en año el Comité Directivo por iniciativa propia o a propuesta del Secretario General;

e) Cumplir todas las tareas que le fueran encargadas por los Congresos o por el Comité Directivo.

(2) La sede del INTOSAI y del Secretariado General es Viena, Austria, sede oficial del Tribunal de Cuentas austríaco.

(3) El Presidente del Tribunal de Cuentas Austríaco desempeñará las funciones de Jefe del Secretariado General de la INTOSAI; el Vice-Presidente del Tribunal de Cuentas Austríaco será el Jefe Adjunto del Secretariado General.

Artículo 7: Grupos Regionales de Trabajo

(1) La INTOSAI reconoce la existencia de Grupos Regionales de Trabajo, creados por sus miembros con el fin de fomentar la cooperación profesional y técnica de las instituciones miembros sobre una base regional.

(2) La solicitud de incorporación deberá ser presentada por escrito al Comité Directivo del INTOSAI, por los miembros fundadores del Grupo de Trabajo manifestando su deseo de cooperar dentro del marco de la Organización de conformidad con el presente Reglamento.

Artículo 8: Comisiones

(1) Para el estudio de problemas especiales, el Congreso podrá constituir Comisiones Permanentes.

Las obligaciones, composición y reglamento de las Comisiones serán determinados por el Congreso.

(2) Son obligaciones de la Comisión Financiera cooperar con el Secretariado General en la planificación financiera; supervisar y controlar la ejecución del presupuesto; y rendir cuentas ante el Comité Directivo y el Congreso; si así lo solicitare el Congreso, sobre sus actividades y sus resultados.

Artículo 9: Régimen Financiero

(1) Una parte de los gastos del Secretariado General; los gastos de preparación y ejecución de las actividades de capacitación y perfeccionamiento; y los gastos totales ó parciales de las publicaciones serán cubiertos mediante:

a) Aportaciones de los miembros de INTOSAI en cuotas asignadas de acuerdo a las clasificaciones empleadas por la Organización de las Naciones Unidas; la determinación de las cuotas será notificada a los miembros por el Secretariado General, y su pago será efectuado al comienzo de cada año calendario;

b) Subvenciones y donaciones que reciba de cualquier institución pública o privada, o de particulares, para los fines de la Organización en general, o para fines designados por el donante;

c) Ingresos derivados de las publicaciones y otras actividades de la Organización;

d) Cualesquiera otros ingresos autorizados por el Comité Directivo.

(2) La Institución Fiscalizadora Superior de Austria proporcionará al personal y la sede para el funcionamiento del Secretariado General. Los gastos de organización de los congresos serán sufragados por la Institución Fiscalizadora Superior del respectivo país anfitrión.

(3) Al final de cada año calendario, el Secretariado General, conjuntamente con la Comisión Financiera deberá presentar un informe financiero al Comité Directivo.

Artículo 10: Censores de Cuentas

(1) A propuesta del Comité Directivo, el Congreso nombra dos Censores de Cuentas para el período que abarca hasta el

próximo Congreso. Se permitirá la reelección de uno o ambos censores de cuentas.

(2) Los censores recibirán y examinarán el estado de cuentas presentado por el Secretariado General y elevarán su informe al Comité Directivo, y también al Congreso.

(3) El Secretariado General facilitará a los Censores cuanta información y colaboración le sea solicitada para la ejecución de sus funciones.

El cuadro de cuotas aprobado por el IX INCOSAI.

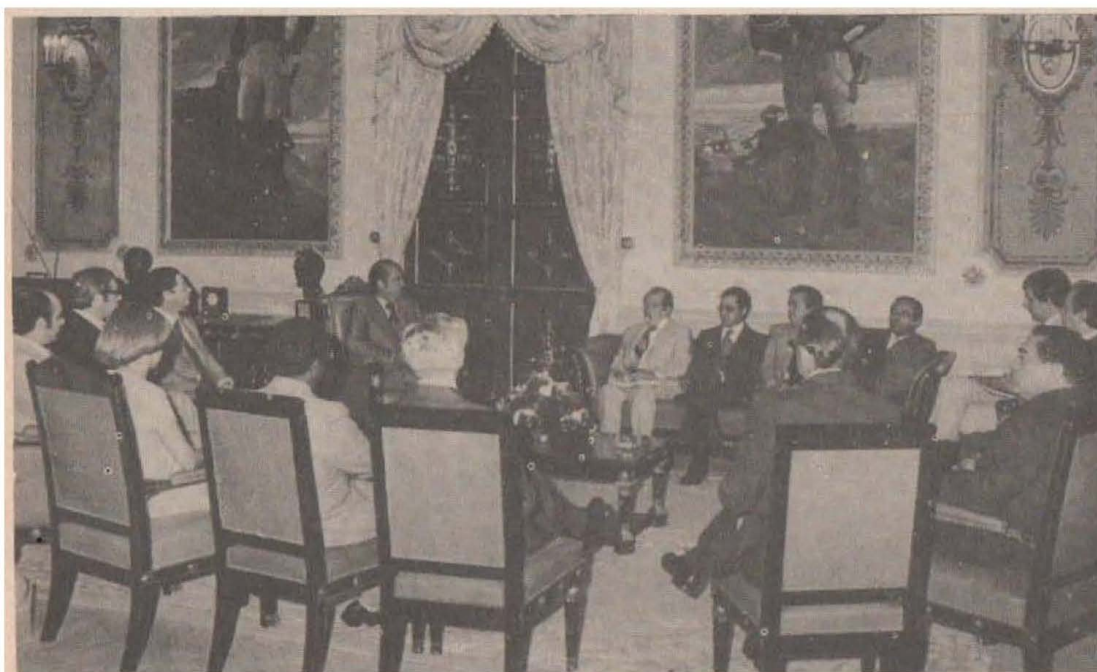
Grupos	Porcentaje contribuido a las N.U.	Contribución sugerida	No. de países	TOTAL
1	Menos de 0.75	300	125	\$ 37,500
2	0.75 a 1.2.	1,000	6	6,000
3	1.2. a 3.0.	2,500	5	12,500
4	3.0. a 5.0.	3,000	2	6,000
5	5.0 a 7.5.	5,000	4	20,000
6	7.5. a 15.0	6,000	1	6,000
7	Sobre 15.0	12,000	1	12,000
			144	\$ 100,000

PAISES EN CADA GRUPO PROPUESTO

Grupo 7 USA	Grupo 6 URSS	Grupo 5 Alemania Francia Gran Bretaña Japón
Grupo 4 Canadá Italia	Grupo 3 Australia India Países Bajos Polonia Suecia	Grupo 2 Argentina Bélgica Brasil Checoslovaquia España México
	Grupo 1 Todo país que no figure en los grupos anteriores.	

Notas del Trimestre.

Entregado al Presidente Pérez el Proyecto de Código Tributario de Venezuela



El Presidente de la República en un momento de la entrega del Código Tributario, departiendo cordialmente con el Contralor Octavio y los demás componentes de la Comisión Redactora.

APROBADO EN CONSEJO DE MINISTROS Y ENVIADO A LA CAMARA DE DIPUTADOS

En el número 84 de esta Revista de Control Fiscal, dimos cuenta de la instalación de la Comisión Redactora del

Código Tributario, presidida por el doctor José Andrés Octavio y constituida así: Por el Ministerio de Hacienda: Dres. Carlos Velázquez Marín y Martha Borjas de Hernández; por Fedecámaras: Dres. José Luis Aguilar y Jimmy R.

Mathison; por la C.T.V.: Dres José Mijares Gómez y Guillermo Muñoz; actuó como Secretario de la Comisión el doctor Ricardo Muratti Godoy. En esta edición señalaremos que la Comisión al finiquitar sus labores entregó al Presidente de la República el Proyecto de Código en acto al cual asistieron el Dr. Carmelo Lauría, Ministro de la Secretaría de la Presidencia y el Ministro Encargado de Hacienda, Licenciado Luis Eusebio Almoguera. Al finalizar el acto el Contralor Octavio señaló que el proyectado Código reúne las disposiciones fundamentales y generales aplicables a todos los tributos, correspondiendo a cada ley tributaria especial el fijar los impuestos y sus montos. Igualmente informó que corresponde al Código Tributario el dictar las normas tributarias (desarrollo del principio constitucional de legalidad; fuentes de derecho tributario; la interpretación de las normas; las exenciones, exoneraciones y rebajas); la obligación tributaria (sujeto activo, sujeto pasivo, domicilio,

residencia, hecho imponible, extinción, intereses, privilegios); a las infracciones y sanciones; la administración de los tributos; el contencioso tributario (acción ordinaria o recurso, juicio ejecutivo, acción de repetición, acción de amparo). El Presidente de la República agradeció a la Comisión por la labor cumplida en la redacción del Proyecto de Código Tributario, a la vez que destacó la importancia internacional de este instrumento jurídico. Señaló, además el Presidente, que sometería, para su estudio lo antes posible, el proyecto al Consejo de Ministros, y tal como lo señaló, días después, éste aprobó el Proyecto de Código, entregándolo el Ministro de Hacienda al Presidente de la Cámara de Diputados, Dr. Oswaldo Alvarez Paz, quien manifestó que el referido Proyecto sería estudiado con toda seriedad, tanto por la Cámara de Diputados como por el Congreso, a sabiendas de que sería un instrumento idóneo que contribuía al ordenamiento del sistema tributario de nuestro país.

LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Artículo 44. Los jueces, notarios, registradores y demás funcionarios deben enviar a la Contraloría copia certificada de los documentos que se les presenten, de cuyo texto se desprenda algún derecho a favor de la República, salvo que en el otorgamiento de dichos documentos hubiese intervenido el funcionario fiscal competente, quien será, en tal caso, el obligado a ejecutar la remisión.



El Dr. José Andrés Octavio, en momentos que impone Botones por antigüedad a Funcionarios del Organismo.

Botones a Funcionarios

En acto especial llevado a cabo en el Auditorium del Organismo Contralor, el doctor José Andrés Octavio, Contralor General de la República, en compañía de los Directores del Organismo, procedió a la imposición de Botones y entrega de Diplomas por Antigüedad a funcionarios que cumplieron quince, veinte y veinticinco años de servicio ininterrumpidos en la misma.

El doctor Octavio se dirigió a los galardonados con sencillas palabras de estímulo para que continuaran laborando, como lo han hecho hasta la fecha, por el engrandecimiento de la Institución Contralora. Asimismo el acto contó con la actuación del Orfeón y la Estudiantina de la Contraloría, bajo la dirección del joven y talentoso profesor Felipe

Izcaray, con un concierto que fue del agrado tanto de los homenajeados como del público asistente. Por parte del grupo de funcionarios condecorados habló el Ingeniero Oswaldo Díaz Rangel, quien en emocionadas frases agradeció, a nombre de sus compañeros, a la Dirección del Organismo por el homenaje recibido e invitó a seguir adelante en la lucha por el engrandecimiento de Venezuela.

Los funcionarios condecorados son los siguientes:

Por veinticinco (25) años: José R. Villarroel y Humberto Reyes. Por veinte (20) años: Auristela R. de Pérez, Pedro José Toro, Emilio Amaya y Francisco Navas R. Por quince (15) años: José G. Araujo Se-

quera, Pedro I. Ponte R., Oscar Solano C., Oswaldo Díaz Rangel, Luis R. Ramírez A., Mario Maldonado Parilli, Luis A. Porrás C., Carmen P. de Almoquera, Víctor Garrido S., Rafael Padrón D., Juana F. de Izaguirre, Yrayda O. de Peyre, Francisco Méndez B., Alejan-

dro Zuloaga G., Manuel A. Osorio F., Augusto Peláez O., Carlos E. Palmero, Elvend Lanz O., Oswaldo Carvallo, Eusebio Chacón, José A. La Cruz T., Jesús E. Leal, Pedro H. Luna B., Geremías Luque, Roberto Ramírez, Tiburcio Ramírez y Orlando Vargas.



El Dr. Torres Rivero, durante conferencia en el Foro de Abogados de la C.G.R.

Foro del Gremio de Abogados

La Junta Directiva del Gremio de Abogados de la Contraloría General de la República, celebró un Foro, el cual contó con la participación de los doctores Arturo L. Torres Rivero, Jesús A. Petit Da Costa, Allan R. Brewer Carías y Sara Espinoza de Sperandío.

El Tema tratado versó sobre "EL ABOGADO COMO RECURSO HUMANO Y SU UTILIZACION POR PARTE DE LA ADMINISTRACION PUBLICA". El referido evento tuvo como objetivo general reflexionar sobre la profesión del Abogado, el papel de los profesionales del Derecho al

servicio de la Administración y, fundamentalmente, en torno a los aspectos siguientes: ¿Qué debe entenderse por actividad profesional en lo que respecta a los profesionales del Derecho al servicio del Estado? ¿En qué medida la Administración Pública aprovecha primordialmente la formación profesional de los Abogados? ¿La formación universitaria del Abogado concuerda con los requerimientos de la Administración Pública actual? Ilegalidad de su prohibición legal de ejercicio profesional para los Abogados que prestan servicios a tiempo completo en la Administración.

Grata visita de Funcionarios Indonesios

El Dr. Tulio Alvarado, Director General del Organismo Contralor, quien por ausencia del Dr. José Andrés Octavío, estuvo encargado de la Contra-

loría General de la República, recibió la grata visita de la Delegación de la República de Indonesia que asistió al IX Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, celebrado en Lima, Perú, profesor Seomardjo Tjitroside y señor R. Santoso Brotodiharjo, en compañía del Excelentísimo Señor Embajador de Indonesia en Venezuela, señor Ferdy Salim. Los distinguidos visitantes, en su condición de funcionarios del Instituto Fiscalizador Superior de la República de Indonesia manifestaron interés en conocer la organización y funcionamiento de nuestra Contraloría.



El Dr. Tulio Alvarado, en compañía del Dr. Tomás Aguilar M., Secretario del Contralor, departe cordialmente con los funcionarios Indonesios.



Un aspecto del público asistente a la inauguración de la Muestra de Pintura, efectuada en el Cuarto Piso del Edificio Sede de la Contraloría.

Semana del Economista Celebró Núcleo de la Contraloría

Con motivo de la “Semana del Economista”, los empleados de la Contraloría General de la República, inauguraron la primera Colectiva de Pintores organizada por el Núcleo de Economistas del Organismo Contralor. Las palabras inaugurales estuvieron a cargo del doctor Alfredo Fernández Santana, Jefe de Personal de la

Contraloría General de la República, cuyo texto reproducimos a continuación:

“La Dirección del Organismo Contralor me ha encomendado el honroso encargo de pronunciar las palabras inaugurales de este meritorio y plausible esfuerzo artístico, que promueve El Núcleo de Economistas de la Contraloría General de la República, en la semana conmemorativa de tan importante gremio profesional. En el evento participan Raúl Azuaje, Nubia Bayona Romero, Dora Canache González, Antonio Chacón Valiente, María Auxiliadora Fernández, Bertha Lozano de Rodríguez, Pedro Manauere Valles, Margarita Méndez de García, Carmen Lucía Mora,

Augusto Peláez y Pedro Tols-
toy. once entusiastas exposi-
tores que imprimen, con su
reveladora frescura, un sello
de creativa diafanidad.

Esta hermosa muestra, sin-
gular expresión de las inquie-
tudes artísticas de un grupo
de funcionarios de la institu-
ción, representa con sobra de
méritos lo que puede alcan-
zarse en el campo de las mani-
festaciones culturales. cuando
el norte fijado no es otro que
la creación desinteresada, tra-
ducción de nuestra manera par-
ticular de interpretar la natu-
raleza de las cosas y de los
hechos.

Por lo que respecta al ente
contralor, seguro estoy de ex-
poner los sentimientos de la
Dirección Superior del Orga-
nismo, al afirmar con absoluta,
convicción, que todas las mani-
festaciones Artístico-Culturales
que promueva el personal de
la Contraloría tendrán, siempre
y en toda ocasión, el más cál-
ido y decidido respaldo del
Contralor General de la Repú-
blica y de los Directores de la
Institución.

En nombre, pues, del Con-
tralor General de la República,
felicitó muy sinceramente al
Núcleo de Economistas por
tan feliz iniciativa y a los
artistas participantes por con-
tribuir, con tan valiosa mues-
tra, al éxito de esta exposición
que ahora dejamos formalmen-
te inaugurada”.

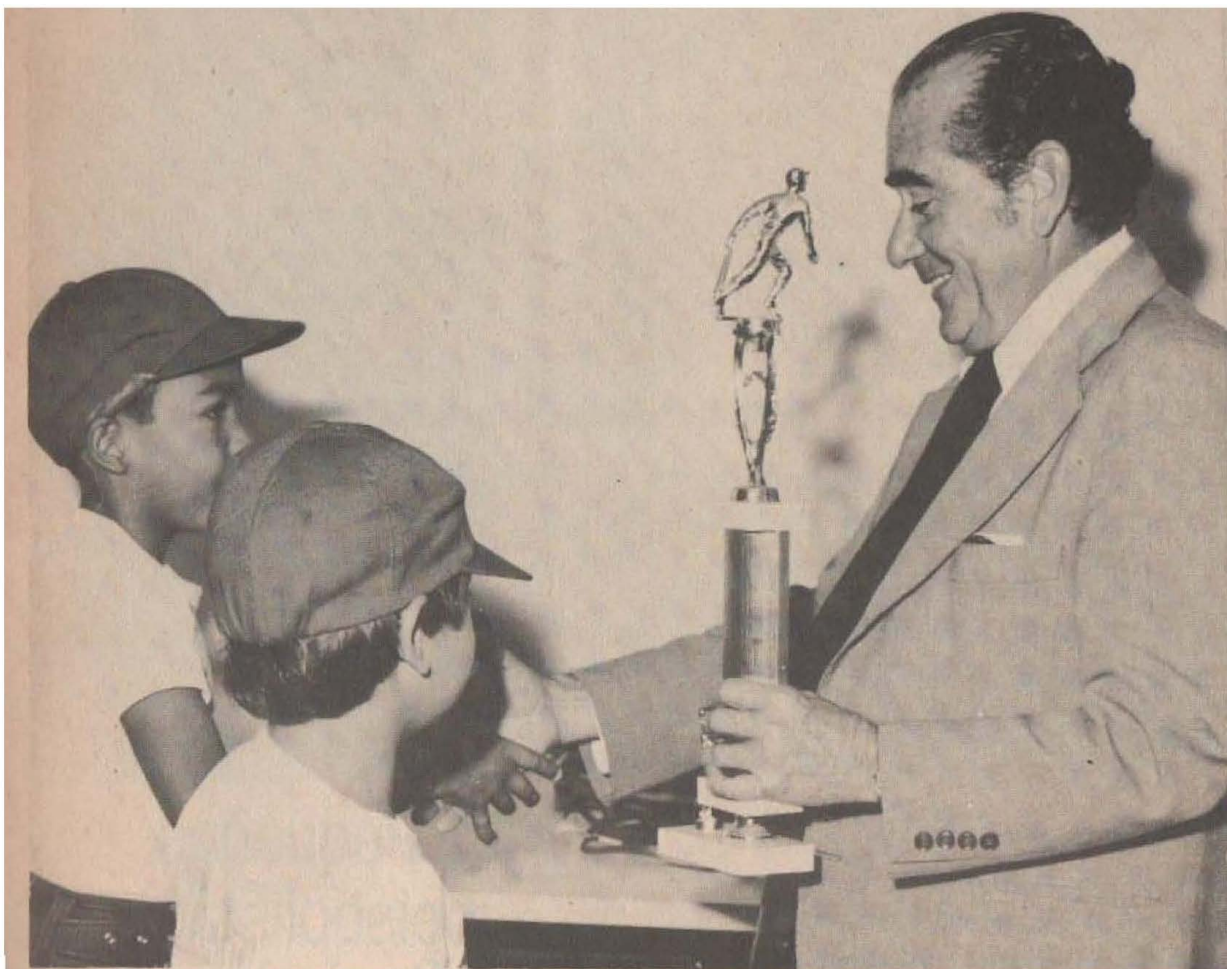
Muchas gracias.



El Contralor estimula el esfuerzo de un
pequeño beisbolista, imponiéndole la Me-
dalla de “Honor al Mérito”.

Pequeños beisbolistas de la Contraloría ganaron torneo de Coracrevi

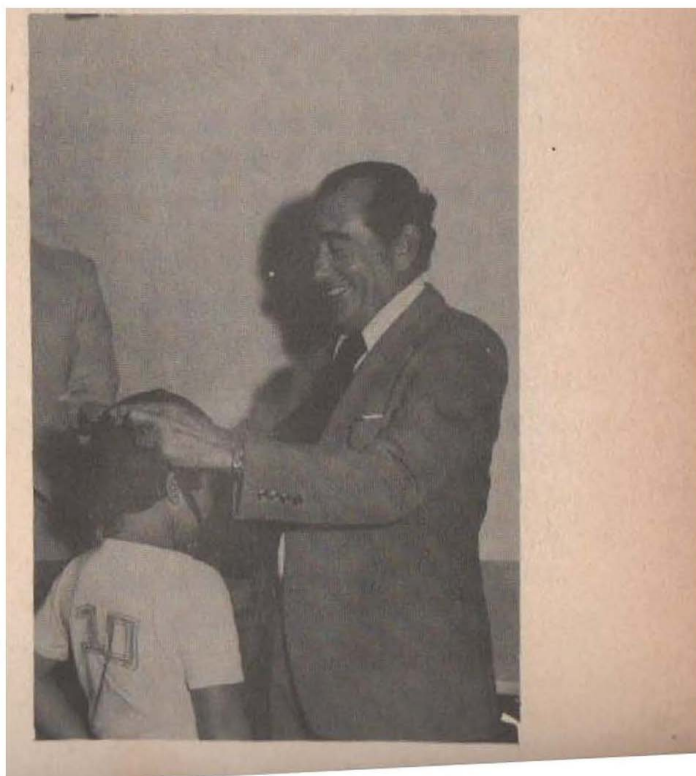
El pasado mes de agosto, se
llevó a cabo un Torneo Vaca-
cional de Beisbol, patrocinado
por la Escuela de Beisbol CO-
RACREVI y en el cual la
Contraloría General de la Re-
pública estuvo representada en
las categorías Preparatoria y
Preinfantil teniendo una bri-
llante y destacada labor, ya
que lograron los títulos de

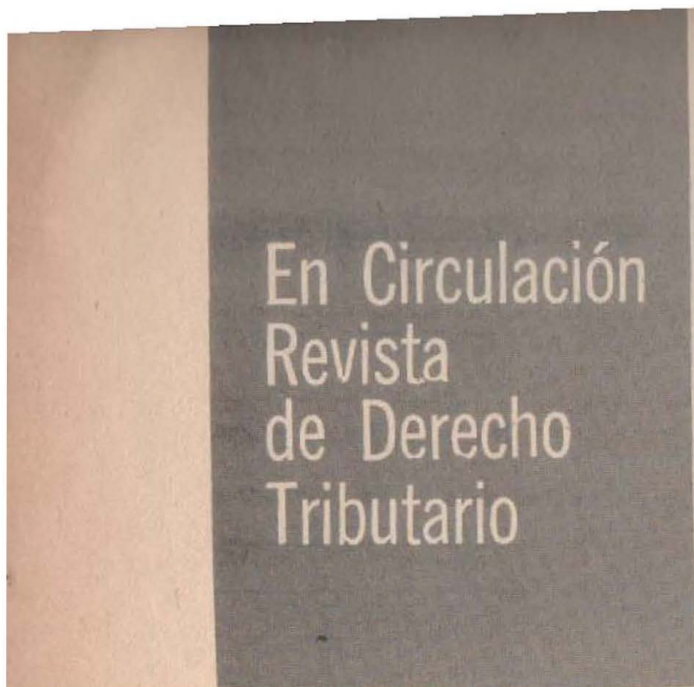


El doctor Octavio, Contralor General de la República, recibe el "Trofeo" conquistado por los pequeños beisbolistas de la Contraloría.

Campeones en el Preinfantil y Subcampeones en el Preparatorio.

La preparación de este grupo de pequeños, hijos de empleados y obreros del Organismo, ha sido el resultado de una ardua y tesonera labor de los señores Guillermo Guerra, Diego Urbaneja, Hilda de Tellería como Directivos del Beisbol en la Contraloría, y el Profesor Rafael Barreto en su condición de preparador y asesor.





Entró en circulación el No. 41, primero de la segunda etapa de la REVISTA DE DERECHO TRIBUTARIO, órgano de la Asociación Venezo-

lana del mismo nombre. Dicha publicación viene en tamaño 16avo. y ofrece material de importancia para los interesados en el ramo fiscal. Circulará trimestralmente bajo la dirección del Dr. Marco Ramírez Murci. Dado el valor de esta publicación para los especialistas en la materia, nos permitimos señalar que las solicitudes de suscripción deben ser hechas al Apartado Postal No. 1821.

Control Fiscal manifiesta su complacencia por la aparición de la Revista de Derecho Tributario y envía con este motivo un cordial saludo a la Junta Directiva de la A. V. D. T.

VIII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario Celebradas en Lima

Del 24 al 30 del pasado mes de octubre se realizaron en Lima las VIII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, patrocinadas por el Instituto Latinoamericano y organizadas por el Instituto Peruano de esa rama del Derecho.

Constitutivas de la Agenda analizada en esta reunión fueron la "Responsabilidad Tributaria de los Directores de Empresas" y el "Impuesto al Valor Agregado". Sobre ambos te-

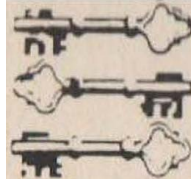
mas se presentaron interesantes trabajos por parte de muchos de los delegados asistentes, sobre los cuales se desarrollaron las deliberaciones de las asambleas plenarias y de las comisiones. En la plenaria final se aprobaron valiosas resoluciones sobre los temas de la agenda, que junto con los estudios analizados, constituye un importante aporte al Derecho Tributario, que sin duda influirá en el progreso legislativo de los países de América Latina.

Concurrieron Delegados de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Méjico, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, en representación de las respectivas entidades que integran el Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario. Los asistentes fueron objeto de numerosas y cordiales atenciones por parte de los anfitriones peruanos y el evento se desarro-

lló dentro de un marco de fraternidad latinoamericana que, sin duda, constituyó un logro adicional al de los resultados científicos obtenidos.

Control Fiscal publicará en su próximo número las resoluciones adoptadas en estas jornadas, para contribuir así a su divulgación en nuestro país.

REPUBLICA DE VENEZUELA
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



AVISO OFICIAL

Este Organismo ha observado, en más de una ocasión, que empleados o funcionarios de diferentes Ministerios —contrariamente a la verdad— han llevado a conocimiento de beneficiarios de órdenes de pago y a interesados en la celebración de contratos con la Administración Pública, que las demoras en la aprobación de las órdenes de pago o de los contratos en referencia obedecen a dilaciones incurridas por el Organismo Contralor. Tal información no corresponde a la realidad. En efecto, la revisión que se cumple en el Organismo con respecto a las órdenes de pago, generalmente no sobrepasa el término de 48 horas, salvo que se encuentren errores, irregularidades u omisiones no atribuibles al Organismo Contralor; y en lo que se refiere a contratos y adquisiciones, la tardanza, si es que ocurre, se debe, unas veces a la carencia de datos y documentos en el expediente respectivo, y otras, a una deficiente ejecución del acto administrativo que se controla.

Es verdad que, conforme al artículo 124 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, se autoriza al Jefe de la Oficina correspondiente para que comunique “a los interesados en una actuación o solicitud los datos que le pidan sobre el curso o sustanciación de la misma”; pero ello no lo faculta para ocultar la negligencia del funcionario encargado de la tramitación de un asunto, con el argumento de que la dilación es imputable a entorpecimientos originados en el Organismo Contralor.

Consecuencialmente, en lo adelante, conforme al artículo 81 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, el Organismo procederá cuando se formulen imputaciones a su actuación que resulten falsas, a realizar las averiguaciones que correspondan, para determinar las responsabilidades del caso, y a imponer, cuando proceda, la sanción de multa prevista en el artículo 93 de dicha Ley.

EL CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA

EDITADA E IMPRESA
EN LA CONTRALORIA
GENERAL DE LA REPUBLICA