

Buena Administración Financiera





Indice

Buena Administración Financiera

¿En qué consiste una buena administración financiera?	329
¿Cómo es que una buena administración financiera contrarresta la corrupción?	330
Un Sistema de Administración Financiera Integrado (IFMS)	331
Componentes de un IFMS	332
Contabilidad	332
Administración del presupuesto	333
Administración del efectivo	334
Administración de créditos	335
Control Interno	335
Los IFMS y sus ventajas particulares sobre anticorrupción	336
Ventajas del IFMS para los honestos	337
El código del FMI sobre Buenas Prácticas para la Transparencia Fiscal	338
¿Qué se ha hecho hasta ahora?	341
Algunos indicadores sobre la efectividad del Sistema de Administración Financiera como pilar de la integridad	342

Buena Administración Financiera

Así como es imposible que alguien no perciba el sabor de la miel o el veneno que se encuentra en la punta de su lengua, así también, para el que se enfrenta a los fondos de gobierno, es imposible no saborear, al menos de forma mínima, la riqueza del Rey.

Kautilya (Primer Ministro de un estado en el norte de la India)¹

Uno de los instrumentos de anticorrupción más poderosos es el establecimiento de prácticas de administración financiera sólidas, con sistemas contables oportunos y eficientes, en combinación con revisiones puntuales y profesionales llevadas a cabo por auditores internos e independientes. Para lograr esto, es vital una voluntad política y el compromiso por parte de los altos rangos de la administración con el establecimiento de controles sólidos en el sector público y en el privado. Dicho compromiso es un elemento que no existe en muchos países en la actualidad, tanto en el sector público como en el privado.

Con frecuencia, cuando se habla de fraude y de corrupción, vienen a la mente mecanismos legales y procesales que van de la mano con medidas punitivas. Sin embargo, este constituye un planteamiento simplista y todo lo que logra es generar una sensación de “bienestar” cuando se promulgan leyes duras y penas draconianas; a pesar de que, cuando se mira al mundo exterior, dichas acciones han tenido escasos éxitos.

Uno de los propósitos principales de un sistema de administración financiera en los negocios, es combatir y delatar el crimen interno de cuello blanco. Algunos piensan, erróneamente, que el requisito de las auditorías anuales es todo lo que se necesita para remediar el problema. Sin embargo, las manos de los auditores se encuentran atadas cuando sistemas contables inadecuados obscurecen los “rastros de auditoría” que les deberían permitir a los auditores encontrar irregularidades y determinar la responsabilidad de las mismas.

Los sistemas de contabilidad pobres, desconectados e inoportunos y los enfoques fragmentarios en la administración financiera ofrecen oportunidades para el fraude. También sirven para encubrirlo, y peor aún, si el fraude es descubierto o reportado, impiden identificar y castigar a los responsables. Por otro lado, los rastros de documentación claros y transparentes no sólo sirven para dar rápidamente con el culpable, y descartar cualquier sospecha sobre inocentes, sino que también constituyen poderoso un elemento disuasivo.

La responsabilidad de un gobierno no está, por supuesto, limitada a garantizar una apropiada administración financiera de los fondos centrales de acuerdo con procedimientos y estándares. Ésta se extiende, también, hacia el sector gubernamental en general, incluyendo las regiones, los distritos y las municipalidades, así como las instituciones del gobierno central. Esta tarea puede ser extremadamente difícil cuando existe un alto nivel de descentralización, acompañado de carencias en la capacidad administrativa y de auditoría, o cuando la democracia local y la subsidiaridad se encuentran profundamente enraizadas en las actitudes y cultura políticas.

El gobierno también debe garantizar que se incorporen sistemas de administración financiera sólidos en agencias y organizaciones que se encuentran en el punto de interface entre los sectores público y privado, y en corporaciones públicas sujetas a la regulación gubernamental. En todas estas áreas, con frecuencia existe una gran necesidad de estándares de gobernabilidad sólidos y creíbles. Esto puede ser complejo en la práctica (en

1. Kautilya escribió hace más de 2000 años. Citado en el *Arthashastra* (Nueva Delhi, Penguin Books, 1991, p. 281).

algunos países, esto se debe con frecuencia al amiguismo, al nepotismo y al patronazgo Ministerial), ya que algunos organismos casi han desarrollado una vida independiente propia. No obstante, esto sólo hace que sea mucho más necesario tenerlos bajo control, y manejar su desempeño de acuerdo con estándares aceptables.

¿En qué consiste una buena administración financiera?

El objetivo de una buena administración financiera en el sector privado es proporcionar información con base en la cual quienes toman las decisiones sustenten juicios prudentes e inteligentes. En el sector público, sin embargo, la administración financiera ha estado más relacionada con el cumplimiento de mandatos legales que con la generación de aportes para la toma de decisiones. Como consecuencia, muchas decisiones claves en la administración financiera dentro del sector público tienden a estar basadas más en la realidad política presente que en un análisis cuidadoso de los resultados futuros.

Esta mezcla inevitable de política, leyes y escrutinio público es lo que hace a la administración financiera gubernamental mucho más difícil y compleja que la administración financiera en el mundo empresarial. Como resultado, la administración financiera gubernamental puede constituir un reto mucho mayor que su contraparte en el sector privado.

Sin embargo, es muy importante que los objetivos de la administración financiera en el sector público, incluyendo la administración financiera de proyectos financiados internacionalmente, sean formulados de acuerdo con los lineamientos de la dinámica propia del sector privado.

El alcance de las responsabilidades de la administración financiera en el gobierno o en la empresa incluye, entre otros elementos, el financiamiento, la custodia, las funciones analíticas y de información. Las siguientes tareas caracterizan la administración financiera en ambos sectores:

- Analizar y evaluar el impacto financiero de las decisiones administrativas, tanto antes como después de la implementación;
- Garantizar el flujo de efectivo necesario para financiar actividades y operaciones planeadas;
- Salvaguardar los recursos a través de controles financieros apropiados;
- Proporcionar una estructura financiera para la planeación de actividades y operaciones futuras;
- Administrar sistemas de procesamiento de transacciones que produzcan información para el control de operaciones y actividades planeadas;
- Garantizar la legalidad y la regularidad en el uso de los fondos públicos;
- Poner atención a los conceptos de eficiencia y efectividad; y
- Informar e interpretar los resultados de las actividades y operaciones medidas en términos financieros y, a partir de ese momento, llevar a cabo auditorías *ex post* y evaluaciones.

A medida que las demandas al gobierno han aumentado, y las nuevas fuentes de recursos se han agotado, ha habido un cambio de énfasis en las funciones de la administración financiera. Prácticamente todas las naciones son pobres en términos de dinero en efectivo, en relación con la demanda aceptada que se les presenta a los gobiernos.

Por ello, el punto central de la administración financiera se encuentra ahora en la obtención y administración de dinero en efectivo, ya que sin efectivo, los presupuestos no pueden ser ejecutados. La existencia de influencias económicas externas incontrolables, la cuestionable confianza puesta en las fuentes de recursos tradicionales, y la insaciable demanda de más y más servicios públicos, han propiciado que la administración del

dinero en efectivo, incluyendo la administración de la deuda, se ubique al frente de los intereses del sector público. No obstante, pocos países han logrado establecer sistemas de administración del efectivo que sean adecuados o aceptables. Incluso los países desarrollados o industrializados han comenzado hasta hace muy poco tiempo a introducir nuevos y mejores mecanismos de administración de efectivo. La fragmentación de las funciones de la administración financiera central es otra característica peculiar del sector público. Aunque las empresas comúnmente designan a individuos calificados como “jefes financieros”, pocos gobiernos pueden identificar a sus propios ejecutivos financieros clave. Las funciones administrativas financieras básicas con frecuencia se encuentran divididas entre los organismos que compiten por influencia, en lugar de colaborar por el bien común.

Con demasiada frecuencia la información no se encuentra disponible, no es oportuna, ni confiable y no es utilizada para las decisiones clave de gobierno. Un sentido de conciencia administrativa financiera es enormemente necesario dentro del sector público. Cada gobierno necesita una filosofía de administración financiera apropiada, y una definición clara sobre el alcance de las funciones administrativas financieras. Entonces, el gobierno debe asegurar la existencia de un liderazgo profesional competente en la administración financiera para dicha función y proporcionar apoyo y personal adecuados.

Los países al desarrollarse, incrementan su necesidad de una administración financiera profesional coordinada. Por ello, entre las muchas necesidades de los países en desarrollo se encuentra la integración de las funciones y responsabilidades básicas en la administración financiera, con un sistema simple de coordinación bajo un liderazgo profesional competente. Esto puede hacerse sin el uso extensivo de sistemas sofisticados de computación.

Sin embargo, las nuevas tecnologías de microcomputación y la disminución de los costos hacen cada vez más accesible, para casi cualquier gobierno nacional, el establecimiento de sistemas de administración financiera integrados. Cada organismo de gobierno, las municipalidades y otras unidades gubernamentales también pueden financiar y mantener sistemas de administración financiera integrados para todo un organismo, lo que ofrece información útil y oportuna para la toma de decisiones administrativas clave, y también proporciona una mejor rendición de cuentas en niveles más altos de gobierno y para todos los ciudadanos.

¿Cómo es que una buena administración financiera contrarresta la corrupción?

En general, un sistema de administración financiera y de contabilidad sólido inhibe, delata y ayuda a confirmar e identificar prácticas corruptas y a sus perpetradores en las siguientes formas:

- Proporciona información sólida para los diferentes “vigilantes” de la anticorrupción: el Contralor General (o la Suprema Institución Auditora), el Comité de Cuentas Públicas del Parlamento o la Legislatura, y los organismos de investigación y procesamiento judicial;
- Fuerza el establecimiento de una disciplina puntual en la actividad pública y los informes financieros. Una administración financiera sólida incluye requerimientos para que todas las transacciones se adhieran a las mismas reglas, eliminando los vacíos y los mecanismos alternativos que motivan y encubren las actividades corruptas;
- Promueve el desarrollo de controles administrativos internos sólidos. Éstos incluyen “rastros de auditoría” apropiados (requisitos para una administración financiera sólida), que incrementan la probabilidad de que las prácticas corruptas sean descubiertas e identificadas como tales, permitiendo así una investigación más expedita;

- El control administrativo se fortalece más con relación a la **vigilancia del poder discrecional sobre los recursos y gastos sujetos a un alto grado de vulnerabilidad**. Áreas típicas de abuso son los gastos de viaje, los contratos de consultoría frecuentemente subdivididos para ubicarlos por debajo del nivel de revisión, los bienes particularmente valiosos o atractivos y portátiles tales como vehículos y computadores portátiles, etc., sin mencionar la inevitable tentación del soborno que presentan los proyectos con grandes gastos de capital o adquisiciones en grandes cantidades;
- **Facilita la auditoría**. La auditoría interna, profesional, oportuna e independiente que se enfoca en las áreas de alto riesgo, se hace posible cuando la administración financiera, especialmente los sistemas de contabilidad, es adecuada; y
- **Proporciona un control psicológico**. Se ha establecido con claridad que el miedo a ser descubierto y castigado **constituye un factor fundamental en la desmotivación de prácticas corruptas**. Saber que existen controles administrativos internos, enfatizados y mejorados constantemente y sujetos a revisiones de auditoría selectivas, es un instrumento poderoso para desmotivar la corrupción potencial.

Un Sistema de Administración Financiera Integrado (IFMS)

Un Sistema de Administración Financiera Integrado (IFMS por sus siglas en inglés) es una de las más importantes herramientas para una buena administración financiera. Algunos países pueden carecer de los recursos o de la capacidad para instrumentar un auténtico IFMS, tal como se lo describe aquí. Sin embargo, no deben ser disuadidos de establecer cimientos básicos, tales como una contabilidad moderna, administración de efectivo y sistemas de auditoría interna, y construir así, paso a paso, un IFMS.

Un IFMS consiste en un conjunto interrelacionado de subsistemas que planean, procesan e informan sobre recursos, cuantificándolos en términos financieros. Los subsistemas básicos son normalmente la contabilidad, la administración del presupuesto, administración de efectivo, la administración de la deuda y sus controles internos correspondientes.

Otros subsistemas incluidos en ocasiones son: la administración de los cobros y de las cuentas por cobrar, la administración de adquisiciones y proveeduría, el manejo de información, la administración de impuestos y aduanas, la administración de los sistemas de seguridad social y de jubilación, etc., junto con sus propios controles internos.

Uno de los elementos más importantes de un control interno moderno en cualquier organismo de gobierno, es la existencia de una función independiente y profesional de auditoría interna, que constituye, junto con los otros controles internos, una parte integral de un IFMS.

El factor principal de integración del sistema es una base de datos común, única y confiable (o varias bases de datos interconectadas) hacia y de la cual fluye toda la información expresada en términos financieros. A todos los subsistemas, y a todos los usuarios de la información financiera, se les pide que participen compartiendo información común. La validación, clasificación y grabación de información es una función del subsistema de contabilidad, el cual produce informes oportunos sobre la información clasificada para su uso por parte de todos los sistemas, y de otros que usen información financiera.

Un IFMS se puede desarrollar sin importar la estructura específica de una organización, pero es probable que funcione mejor cuando los cuatro subsistemas básicos, contabilidad, administración del presupuesto, administración del efectivo y administración de la deuda, se encuentran estrechamente relacionados con la estructura organizacional, bajo la dirección de un ejecutivo en administración financiera común y calificado profesionalmente.

El fracaso en la integración de información en materia de administración financiera, provoca, tradicionalmente:

- información fragmentada y no confiable;
- duplicidades de información difíciles de reconciliar;
- fracaso en la utilización de resultados concretos en los procesos de planeación y administración del presupuesto;
- fracaso en el reporte completo y público de los resultados de las operaciones y las condiciones financieras;
- transacciones fiscales ocultas, incluyendo pasivos contingentes, transacciones cuasi-fiscales, garantías gubernamentales y similares, las que pueden emerger de manera inesperada y ocasionar trastornos fiscales mayores;² y
- énfasis indebido en uno de los componentes de los subsistemas (usualmente en la administración del presupuesto) que tiende a dominar, duplicar y desplazar a los otros.

Componentes de un IFMS

Los cuatro componentes principales de un IFMS son la contabilidad, la administración del presupuesto, la administración del efectivo y la administración del crédito. Estos subsistemas componentes del IFMS deben estar permeados por controles internos de administración sólidos, profundos y virtualmente invisibles. Cada uno de ellos debe estar apoyado por un ambiente ético y de integridad, que debe provenir de los más altos niveles de gobierno.

Contabilidad

El subsistema de contabilidad se ubica en el corazón del IFMS, debido a que los otros subsistemas dependen de éste para la obtención de información útil, oportuna y confiable. Si el subsistema de contabilidad falla en producir información oportuna (que con frecuencia es el caso), los subsistemas restantes no pueden funcionar apropiadamente. En este caso, se busca información substituta, se establecen registros *ad hoc* nuevos para producir información indispensable, y las decisiones administrativas son tomadas sin la información necesaria para aplicar un buen juicio. Por ello, un desarrollo y mantenimiento sólidos del subsistema de contabilidad son absolutamente necesarios para el éxito del IFMS, y constituyen un factor muy importante en su "integración".

Entre otras cosas, el sistema de contabilidad permite:

- proporcionar información a los directores de programa para su uso en la toma de decisiones informadas;
- la confirmación de transacciones financieras basadas en documentación de apoyo debidamente organizada;
- hace posible el informe de resultados en términos financieros, y en los casos en que se conserva información sobre el desempeño, permite informar sobre los costos;
- controlar el ejercicio presupuestal del año corriente conforme se van haciendo los desembolsos, y preparar presupuestos de años futuros con base en los gastos realizados realmente; y,

2. El Banco Mundial ha llevado a cabo trabajos pioneros en la codificación de estos tipos de transacciones y en promover que los países las midan y publiquen información acerca de ellas como parte de la documentación presupuestal regular y de los informes financieros gubernamentales.

- proporcionar informes financieros periódicos y capacidad de auditoría, dando así credibilidad a las operaciones de gobierno, y fortaleciendo la rendición de cuentas.

Es muy importante que toda la clasificación contable y de la administración del presupuesto o los esquemas de codificación se encuentren integrados por completo en una clasificación común única que permanezca invariable a lo largo de los años. Los cambios en la clasificación año con año minan la habilidad de comparar información y analizar tendencias.

Para propósitos de contabilidad, la balanza de cuentas debe contemplar e integrar todas las cuentas que contengan bienes, pasivos, acciones gubernamentales, ingresos y gastos en forma tal que facilite la preparación de declaraciones financieras de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables en el sector público.³

El Comité del Sector Público de la Federación Internacional de Contadores (IFAC/PSC por sus siglas en inglés) ha emitido una serie de pronunciamientos oficiales que discuten e interpretan la aplicabilidad de los Estándares Internacionales de Contabilidad y los Estándares Internacionales de Auditoría en el sector público. Estos Estándares fueron desarrollados como resultado de un esfuerzo continuo por armonizar los estándares profesionales y la profesión de contador en todo el mundo.

Más recientemente, el IFAC/PSC ha emitido estándares de contabilidad, sustentados tan estrechamente como es posible en los Estándares Internacionales de Contabilidad (IAS) aplicables en el sector privado, y que están específicamente diseñados para ser seguidos por todos los gobiernos. Aunque estos pronunciamientos, obviamente, no pueden ser obligatorios para los gobiernos nacionales, sí proporcionan una guía profesional que los gobiernos pueden utilizar para determinar qué estándares reconocer y aplicar.

Para el gobierno central, es preferible un sistema de contabilidad relativamente uniforme basado en un libro contable mayor único y general. Sin embargo, las corporaciones de propiedad pública requieren normalmente de sistemas de contabilidad sofisticados, diseñados de acuerdo con la naturaleza de sus actividades.

El IFAC/PSC ha declarado generalmente que sin importar la naturaleza de la empresa (es decir, pública o privada), los estándares internacionales deben aplicarse. Sin embargo, reconoce que algunas instituciones de gobierno tienen objetivos no financieros o sociales, y muchas requieren de diferentes tipos de información, demandando por ello ciertas modificaciones en la aplicación de estándares diseñados inicialmente para el sector privado.

Debe existir una clara responsabilidad al establecer estándares de contabilidad en el sector público, y al dirigir la función de contabilidad en todo el gobierno de manera que se garantice así el funcionamiento apropiado del sistema de contabilidad y su adhesión a estándares profesionales.

Cada transacción pública, cada operación o evento cuantificable en términos monetarios, debe ser registrado en el sistema de contabilidad y reportado. Aquí se deben incluir los fondos externos o “fuera del presupuesto”, así como los fondos de terceras partes conservados en garantía o agencia, o que se encuentren en cualquier otra forma bajo la custodia de funcionarios.

Administración del presupuesto

Existe más literatura disponible sobre administración del presupuesto en el sector público que sobre cualquiera de los otros subsistemas de la administración financiera juntos en el sector público. No obstante, es extremadamente importante enfatizar el hecho de que la administración del presupuesto debe integrarse con las otras áreas

3. Por ejemplo, el sistema de Estadísticas Financieras Gubernamentales (GFS por sus siglas en inglés) del FMI.

de administración financiera, incluso si ésta se ubica en un organismo independiente de alto rango, fuera del ámbito del ministro de finanzas o del departamento del tesoro.

Más aún, la información sobre el ejercicio del presupuesto debe derivarse del sistema de contabilidad, y no debe estar registrada ni ser procesada de manera separada. Muchos países en desarrollo han perdido el control de sus asuntos financieros, debido a la segregación de la información sobre el ejercicio presupuestal con respecto a otro tipo de información financiera, o debido al mantenimiento de registros *ad hoc* del ejercicio presupuestal fuera del sistema de contabilidad. Este aspecto es probablemente el más problemático y el área más importante de la integración en un IFMS.

Ningún organismo del sector público debe administrar los fondos públicos fuera del presupuesto. Los principios presupuestales de universalidad y unidad, demandan que todos los gastos previstos y todos los gastos programados de todo tipo, sean contabilizados dentro del presupuesto de gobierno, incluyendo todas las transferencias a otros niveles de gobierno y entidades autónomas o corporaciones públicas. Esto significa que cualquier uso de ingresos “especiales” (o “etiquetados”) que no ingresen al conjunto general de ingresos, deben ser minimizados. Así, también, debe suceder con el uso de presupuestos suplementarios, que pueden distorsionar las metas fiscales y los techos establecidos en el presupuesto principal.

Los presupuestos de las corporaciones públicas y de las entidades esencialmente autofinanciadas, no necesitan estar centralizados dentro del presupuesto del Estado, pero sí deben ser formalmente presentados ante la autoridad presupuestaria nacional.

El subsistema presupuestal debe estar diseñado de forma simple y práctica, de tal manera que facilite una operación fluida en coordinación con los otros subsistemas del IFMS. Al final de cuentas, es esencial garantizar que el presupuesto establecido para un año no sobrepase, por un margen significativo, las cifras determinadas en el mismo presupuesto.

Administración del efectivo

La administración del efectivo busca garantizar que el logro de las metas y objetivos presupuestados no se frustren por la falta de liquidez en efectivo. Este es el problema predominante en la administración financiera gubernamental hoy en día en todo el mundo. Cumplir con los objetivos de la administración del efectivo requiere de una previsión combinada con el flujo de fondos, y una planeación para cumplir con las necesidades financieras, incluyendo los préstamos de corto plazo, tal y como se encuentran presupuestados.

Ante las demandas crecientes de gasto en servicios públicos y sociales, la escasez de recursos financieros ha derivado en los problemas que surgen de las prácticas tradicionales del mantenimiento de una multiplicidad de fondos inoperantes que languidecen en numerosas cuentas, con varios bancos, y para propósitos multitudinarios. Por ello, en un sistema de administración financiera moderno y eficiente, es obligatorio unificar todos los flujos de efectivo en lo que con frecuencia se denomina como “cuenta bancaria única”.⁴ Cada flujo financiero interno que provenga de cualquier fuente y que derive en fondos públicos, debe ser depositado directamente en la cuenta única de depósito de efectivo del Tesoro Nacional. De la misma manera, todos los desembolsos deben ser retirados de la misma cuenta, y sustentados con autorizaciones conformes con el plan de flujo de efectivo del gobierno.

Para garantizar la flexibilidad operativa, las corporaciones públicas y otras entidades que sean esencialmente autofinanciadas, no deben participar en el sistema unificado del tesoro. Sin embargo, así como en el caso del

4. En la práctica, con frecuencia ésta consistirá en una serie de cuentas vinculadas, con respecto a las cuales la información está continuamente disponible, y que pueden ser juntadas al finalizar el día.

gobierno central, éstas deben planear con cuidado y prever sus flujos de efectivo para evitar mantener efectivo inoperante dentro de las cuentas, y para garantizar que los pasivos sean liquidados cuando el plazo se cumpla.

Administración de créditos

En la medida en que los gobiernos han incurrido en más y más endeudamiento en las décadas recientes, aquellas instituciones que ubican la deuda pública en el mercado y la suscriben, han adquirido mayor importancia. Se ha puesto mucho mayor énfasis en una administración sólida del endeudamiento desde la crisis de la deuda externa de los países en desarrollo en los 80 y de la crisis asiática de los 90.

Ciertamente, existe unanimidad sobre la necesidad de mejorar la administración de la deuda. Sin embargo, es importante no perder de vista el hecho de que la deuda pública no está, y no puede estar, aislada del resto del sistema de administración financiera. El colapso de otros subsistemas de administración financiera, especialmente el de control presupuestal, es lo que ha impulsado el incremento fenomenal de la deuda del sector público durante las pasadas dos o tres décadas en casi todos los países.

La planeación de la deuda es casi tan esencial como la planeación del flujo del efectivo, y muchos creen que estos dos subsistemas deben ser considerados como uno solo, debido a su estrecha relación. Desafortunadamente, la situación actual en casi todos los países es que la planeación del endeudamiento es indispensable para “balancear” el presupuesto. Los préstamos del sector público se han convertido en el “factor de argucia” (*finaglefactor*) de la estabilidad presupuestal.⁵ El endeudamiento público es con frecuencia el resultado de una decisión política de no elevar los impuestos o reducir los gastos a niveles permisibles, o si no, como una respuesta periódica a las fluctuaciones temporales en el ingreso y el desembolso.

A nivel nacional, cualquier operación financiera basada en un compromiso crediticio del Estado debe canalizarse a través del organismo responsable del crédito público. Esto garantizará la vigilancia y el registro apropiado de la transacción como un pasivo para la nueva deuda, y también la planeación del correspondiente ingreso de efectivo.

Control Interno

El control interno, que puede ser considerado como sinónimo del control gerencial, es de gran importancia dentro de cada uno de los subsistemas del IFMS. Deben integrarse medidas apropiadas de control interno dentro de cada subsistema, de tal manera que su aplicación se convierta en una parte integral del procesamiento normal de las transacciones. El control interno comprende todas las medidas coordinadas y los métodos adoptados dentro de una entidad para:

- salvaguardar sus recursos;
- promover la confiabilidad y la precisión de la información financiera y operacional;
- promover la eficiencia en las operaciones;
- estimular la adhesión a las disposiciones legales, políticas y estándares; y
- alcanzar los objetivos y metas programados.

Las medidas y los procedimientos de control interno deben estar instalados en cada entidad e integrados dentro a sus propios procedimientos operativos administrativos. El control previo y la aprobación de las operaciones administrativas y de las transacciones son llevados a cabo por los mismos empleados responsables del flujo

5. Finagle = obtener o lograr algo a través de trucos, argucias o persuasión; utilizar el truco o la argucia (sobre alguna persona). Collins English Dictionary Millenium Edition. Nota del traductor: La expresión “finaglefactor” se traduce aquí como “factor de argucia” de acuerdo con la propia definición que el autor da del concepto finagle.

ordinario de operaciones. Ninguna unidad organizacional debe ser establecida específicamente para desempeñar funciones de control previo (en ocasiones incorrectamente llamadas de “pre-auditoría”). La auditoría interna, una parte importante del control interno, debe estar exclusivamente dedicada a la “auditoría posterior”, que incluye una revisión y una evaluación de los controles internos que se estén utilizando.

La auditoría interna es parte de la estructura de control interno dedicada a medir y evaluar a los otros controles internos. Por ello, los auditores internos deben ser profesionalmente independientes y no deben participar ni aprobar, actos administrativos o transacciones financieras. Los auditores internos deben ser observantes de los Estándares para la Práctica Profesional de la Auditoría Interna, promulgados por el Instituto de Auditores Internos.

Los IFMS y sus ventajas particulares sobre anticorrupción

El término Sistemas Integrados de Administración Financiera fue utilizado por primera vez en los 70 para describir los sistemas desarrollados luego del aún cercano colapso financiero y de la inminente bancarota, tanto de la Ciudad como del Estado de Nueva York. Las incapacidades de la administración financiera y la fragmentación enfatizada por este colapso, condujeron al desarrollo de herramientas de alta tecnología para su uso en la lucha contra la corrupción financiera, y la mala administración.

El IFMS contrarresta la corrupción de diferentes maneras:

- *Control presupuestal en varios niveles.* La revisión y el control presupuestal pueden ser ejercidos en los niveles operacional, de supervisión y central, sustentados en umbrales variables de actividad y otros factores. Se pueden construir indicadores automáticos para llamar la atención sobre las desviaciones que ocurren en las áreas de alta vulnerabilidad, así como en casos de manipulaciones presupuestales inapropiadas y repetitivas.
- *Evitar sorpresas en los flujos del efectivo.* Los flujos reales de efectivo pueden ser monitoreados a niveles apropiados, a través de prácticas de administración del efectivo oportunas y efectivas. Se pueden prever los flujos de efectivo, y evitar las típicas “sorpresas” de falta de disponibilidad de efectivo que pueden provocar crisis de austeridad draconianas.
- *Identificación de debilidades.* Los “reportes de excepción” pueden ser diseñados para proporcionar una retroalimentación expedita a los directivos en las áreas en que las debilidades empiezan a convertirse en una tendencia.
- *Validación interna de la integridad.* Se proporciona validación sobre la integridad de la información de las transacciones en cada uno de los pasos clave durante el procesamiento de las transacciones, y ésta se documenta debidamente, por medios electrónicos, tanto para evitar los retrasos en la ejecución de controles internos como para limitar los controles externos a la función de “auditorías posteriores”.
- *Control de la contabilidad sobre los recursos.* El sistema de contabilidad mantiene controles de libro mayor sobre el conjunto de los recursos de valor, los cuales son independientes de las operaciones. Los gobiernos en los países en desarrollo han estado generalmente incapacitados (tanto para propósitos internos como para la rendición de cuentas en proyectos) para controlar o dar cuenta de bienes importantes, tales como cuentas por cobrar, terrenos, edificios, otros bienes inmuebles, equipos de cómputo, paquetería de computación (*software*), y todo tipo de equipos electrónicos. La ausencia de tales controles facilita el “saqueo” de recursos estatales por parte de los funcionarios y sus amigos.
- *Transparencia en los informes públicos.* Los informes financieros completos y oportunos se encuentran disponibles para su divulgación ante los comités de vigilancia legislativa, y ante el público en

general, tal como se establece en la mayoría de las constituciones nacionales, pero, sin un sistema como éste, sólo raramente se producen. Una vez que se logra la transparencia es difícil que los funcionarios encubran “malas noticias” cuando éstas se encuentran contenidas en informes financieros. La tendencia a garantizar que las “malas noticias” jamás sean publicadas ha sido una razón fundamental por la que se ha evitado por mucho tiempo el informe financiero transparente y disciplinado.

- **Cumplimiento consistente de los criterios.** Las políticas y prácticas consistentes que son requeridas por el IFMS, tales como el uso de una cuenta bancaria única del Tesoro para todos los fondos públicos y la prohibición de gastos “fuera del presupuesto”, inhibe la corrupción y las prácticas de colusión. Cuando éstas persisten, son registradas dentro del sistema de contabilidad de transacciones no aceptables, a menos que los funcionarios responsables sean removidos, lo que por sí mismo, conlleva a la divulgación de las prácticas corruptas.
- **Descentralización de la autoridad y de la rendición de cuentas.** Cada jefe de unidad o de actividad se encuentra a cargo de la planeación financiera y de la autorización de transacciones dentro de su área de responsabilidad específica. El registro de una transacción original se ubica al nivel operacional, mientras que los informes administrativos se refieren a la ejecución de sus propias transacciones financieras, pero todas se encuentran sujetas a una supervisión, ya sea en línea o muy oportuna y a la vigilancia por parte de niveles más altos.
- **Reducción en la necesidad de contadores.** Las transacciones típicas y repetitivas son codificadas previamente de acuerdo al tipo y cantidad registrada. Por tanto se llevan a cabo registros contables apropiados de manera automática, reduciendo la necesidad de expertos en contabilidad y, al mismo tiempo, la posibilidad de que la información sobre las transacciones pueda ser manipulada.
- **Capacidad auditora inmediata.** Un registro oportuno de la información de las transacciones en el punto de origen, permite que los auditores internos les den atención inmediata a las áreas y actividades identificadas como vulnerables a las prácticas corruptas.
- **Descubrimiento a través de la comparación.** Las comparación a altas velocidades computacionales de información disponible en formatos comparables (tales como personal con doble salario, retirados que también reciben remuneración, pagos por duplicado a los proveedores, etc.), pueden permitir el rápido y eficiente descubrimiento de patrones de prácticas de corrupción y de su impacto general.
- **Auditoría asistida por computadores.** La paquetería de computación (*software*) para las auditorías puede ser utilizada para seleccionar la muestra de transacciones que va a ser auditada, reduciendo de manera importante los costos por auditorías y permitiendo que se de mayor atención a las áreas que demandan una cobertura de auditoría más frecuente. Esta es una medida de anticorrupción que no ha estado disponible hasta ahora en los países en desarrollo.

Ventajas del IFMS para los honestos

Finalmente, existe la constante necesidad de proteger a los empleados honestos de la sombra de la sospecha. Invariablemente, ésta cae sobre los honestos y no menos que sobre los deshonestos, siempre que se sospecha o se descubre corrupción, e independientemente de si ésta tiene vínculos con proyectos internacionales o actividades del sector público en general.

El IFMS puede proporcionar de varias maneras una red de seguridad para los servidores públicos dedicados y honestos:

- **Limita el número de personas bajo sospecha.** Los sistemas de administración financiera sólida y de control interno, especialmente el IFMS, establecen líneas claras de responsabilidad y autoridad. Estos permiten una segregación apropiada de responsabilidades incompatibles y rastreos claros para la auditoría, que limitan el número de individuos bajo sospecha durante las investigaciones cuando se descubren irregularidades.
- **Asegura la existencia de documentación apropiada.** La existencia de documentación apropiada en papel y electrónica que sea una prueba de apoyo de los flujos financieros, garantiza la eventual exoneración de los honestos, incluso cuando éstos hayan sido puestos temporalmente bajo sospecha.
- **Desmotiva la presión y el predominio del Ejecutivo.** Los funcionarios de alto rango o los colegas pueden ejercer una presión directa sobre el personal de finanzas u otros para faltar al cumplimiento de los estándares y las políticas que inhiben las prácticas corruptas. Las presiones también pueden ser indirectas, como cuando se presiona al personal de finanzas a no hacer nada, sino sólo cuando el deber exige actuar o al informar sobre irregularidades. En esta situación, el personal que es honesto pronto se separa del servicio público si trata de resistir dicha presión. El IFMS ofrece un ambiente disciplinado y una serie de prácticas de control específicas que hacen disminuir la fuerza de los funcionarios corruptos y la presión de colegas sobre el personal de finanzas. Esto, a su vez, hace que su servicio profesional de carrera sea más gratificante a nivel personal, en lugar de ser una carga insoportable sobre sus conciencias.

Se puede escribir mucho más acerca del papel de los sistemas internos de controles administrativos que van de la mano de sistemas de administración financiera sólidos. La Comisión *Treadway* y el Comité de Organizaciones de Patrocinio (COSO por sus siglas en inglés) en los Estados Unidos, la Comisión Cadbury en el Reino Unido, y los Criterios del Consejo de Control en Canadá han atraído todos ellos una considerable atención del sector privado sobre la importancia del control interno para la salvaguarda de los recursos y bienes.

El concepto de control interno, que se originó en la contaduría durante los años 40, se ha expandido para abarcar el rango completo de responsabilidades administrativas. Hoy en día constituye la estructura generalmente aceptada para salvaguardar y maximizar el uso de los recursos limitados en el sector privado, y debería suceder lo mismo en el sector público. El fraude y la corrupción jamás pueden ser eliminados por completo, pero pueden ser substancialmente contrarrestados y disminuidos a través del uso de políticas y prácticas de administración financiera sólidas.

El código del FMI sobre Buenas Prácticas para la Transparencia Fiscal

La "Transparencia Fiscal" puede ser definida como "apertura" al público sobre la estructura y funciones de gobierno, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público, y las proyecciones fiscales. Una mayor transparencia en estas áreas puede conducir a un debate público mejor informado, a un mejor funcionamiento de los mercados, y a una rendición de cuentas de gobierno más fortalecida para el diseño e implementación de la política fiscal. Ciertamente, el conocimiento de las políticas e intenciones de gobierno sólo puede ir en beneficio de todos, sean estos quienes tomen importantes decisiones en materia económica o ciudadanos comunes. Es igualmente cierto que la rendición de cuentas se encuentra tremendamente restringida cuando dicha apertura no existe.

6. El FMI está apoyando el Código a través de la preparación de un manual sobre transparencia fiscal, un cuestionario de transparencia fiscal y un reporte de autoevaluación. Tiene un sitio de Internet dedicado a este asunto en su página de inicio, donde se puede consultar mayor información al respecto (<http://www.imf.org>). El Fondo también ha establecido un correo electrónico (fisctran@imf.org) al cual se pueden enviar solicitudes de información o apoyo técnico.

Para promover la “transparencia fiscal”, en 1998 el Fondo Monetario Internacional (FMI) adoptó un Código de Buenas Prácticas para la Transparencia Fiscal.⁶ El Código es un desarrollo altamente significativo, debido a que representa el primer intento coherente por establecer un esquema de estándares internacionales para la conducción de la política fiscal. Las actividades de gobierno relacionadas con la tributación y el gasto se encuentran en el centro del ejercicio del poder. Éstas tienen un gran impacto en el crecimiento económico y en la equidad, y constituyen una gran fuente de oportunidades para la corrupción.

El Código mismo se basa en cuatro principios interrelacionados de alto nivel, los que a su vez definen la estructura del mismo.⁷ Estos cuatro principios generales reflejan los elementos esenciales de la transparencia fiscal. De manera colectiva, tienen el potencial de crear un sistema de integridad fiscal autosostenible.

Los principios generales son:

- *Claridad en los Roles y en las Responsabilidades.* Los roles y las responsabilidades dentro del gobierno, y entre los diferentes niveles de gobierno, deben estar claramente definidos, estableciendo un límite claro entre el gobierno y el sector privado;
- *Disponibilidad Pública de la Información.* Los gobiernos deben comprometerse a proporcionarle al público información de manera comprensiva y oportuna respecto a una amplia gama de actividades fiscales y cuasi-fiscales;
- *Preparación, Ejercicio y Información Presupuestal Abiertos.* El proceso completo del presupuesto, desde su preparación hasta su informe y auditoría, debe ser conducido de una manera abierta y pública; y
- *Garantías Independientes de Integridad.* Deben existir mecanismos independientes del Ejecutivo para examinar y garantizar la integridad de la información fiscal.

Cada uno de los principios de alto nivel se ubica en el pináculo de una jerarquía de principios específicos, los que a su vez se encuentran sustentados en buenas prácticas de transparencia fiscal.

Aunque el Código busca fundamentalmente mejorar la gobernabilidad y el desempeño fiscal de manera global, y no está dirigido específicamente hacia la reducción de prácticas corruptas, existen elementos del Código de importancia fundamental que tienen una implicación directa en la incidencia y severidad de la corrupción.

Al respecto, las siguientes disposiciones son de particular relevancia:

1.1.2 El involucramiento del gobierno en el resto de la economía (por ejemplo, a través de la regulación y de la propiedad accionaria) debe ser dirigido de una manera abierta y pública con base en reglas y procedimientos claros, aplicados de una forma no discrecional.

1.2.1 La administración fiscal debe estar regida por leyes comprensivas y por leyes administrativas que se apliquen a actividades presupuestales y extra-presupuestales. Cualquier compromiso o gasto de los fondos gubernamentales debe tener una autoridad legal.

1.2.2 Los impuestos, pagos aduananeros, cuotas y cargos deben tener una base legal explícita. Las leyes impositivas y las regulaciones deben ser fácilmente accesibles y entendibles, y cualquier facultad administrativa debe ser guiada por criterios claros en su aplicación.

1.2.3 Los estándares éticos de comportamiento para los servidores públicos deben ser claros y bien divulgados.

2.1.3 Las declaraciones deben ser publicadas junto con el presupuesto anual, dando una descripción de la naturaleza e importancia fiscal de los pasivos contingentes, gastos impositivos, y actividades cuasi-fiscales.

2.1.4 El gobierno central debe publicar con regularidad información sobre el nivel y la composición de su deuda y bienes financieros. Las transacciones de gobierno deben especificarse sobre una base bruta, distinguiendo el ingreso, el gasto y el financiamiento, y clasificando los gastos sobre bases económicas y funcionales. Además, el gasto debe ser clasificado por categoría administrativa. La información sobre las operaciones extra-presupuestales debe ser clasificada de manera semejante. La información sobre el presupuesto debe ser presentada de tal forma que permita comparaciones internacionales.

3.2.4 El presupuesto anual y las cuentas finales deben incluir una declaración sobre la base contable (es decir, en efectivo o acumulativa) y los estándares utilizados en la preparación y presentación de la información relativa al presupuesto.

3.3.1 Debe establecerse un sistema de contabilidad integrado y comprehensivo. Éste debe proporcionar una base confiable para la evaluación de los pagos atrasados.

3.3.2 Deben estandarizarse los procedimientos para la licitación y el empleo y deben ser accesibles a las partes interesadas.

3.3.3 El ejercicio del presupuesto debe ser auditado internamente, y los procedimientos de auditoría deben estar abiertos a su revisión.

3.4.2 Deben presentarse a la legislatura las cuentas finales, comprehensivas y oportunas de las operaciones presupuestales, además de una información completa sobre las cuentas extra-presupuestales.

4.1.1 Debe nombrarse por parte de la legislatura un organismo auditor nacional o una organización equivalente, que tenga como responsabilidad el proporcionar reportes oportunos a la legislatura y al público sobre la integridad financiera de las cuentas gubernamentales.

Cada uno de los principios generales, de los principios específicos y de las buenas prácticas es explicado en un manual sobre transparencia fiscal, que se encuentra disponible en el sitio de Internet del FMI. El manual tienen como objetivo proporcionar una guía práctica para la instrumentación del Código, ilustrando con mayor detalle las prácticas mínimas específicas exigidas a los países si es que estos se adhieren al Código. El manual también proporciona información y ejemplos sobre mejores prácticas en varios países.

Las buenas prácticas sobre las cuales se encuentra sustentado el Código están concebidas, no tanto como “mejores prácticas”, sino como prácticas que cada uno de los 182 países miembros del FMI debe adoptar.

En la actualidad, es probable que ningún país cumpla por completo cada uno de los estándares establecidos en el Código, aunque un pequeño número de los países miembros está cerca de cumplir con ellos. En los países en desarrollo y en transición, sin embargo, un número significativo de dichas prácticas aún no se ha establecido.

Todos los países han sido animados para que adopten las buenas prácticas propuestas en el Código, pero se ha hecho énfasis en su instrumentación voluntaria. Para aquellos países que empiezan en un punto bajo en términos de los principios y prácticas requeridas en el Código, el manual identificará un sub-grupo de buenas prácticas que podrían formar el enfoque central de los esfuerzos iniciales por incrementar la transparencia fiscal.

También se ha preparado un “cuestionario de transparencia fiscal” y un “informe de autoevaluación” como herramientas de ayuda en la evaluación del nivel de cumplimiento del Código por parte de cada país. El cuestionario es de referencia cruzada con respecto al manual, y ambos siguen la estructura del Código. Se espera que las autoridades del país se interesen en contestar el cuestionario y el informe de autoevaluación

7. El texto completo del Código se reproduce en la documentación de Mejores Prácticas que se encuentra en la versión del sitio de Internet de este Libro (<http://www.transparency.org>), y también se encuentra en el sitio de Internet del FMI.

como base para el desarrollo de planes específicos en cada país para incrementar la transparencia fiscal, y para identificar sus necesidades de asistencia técnica en esta área.⁸

Sin embargo, está abierta la posibilidad para cualquiera de utilizar el esquema de transparencia fiscal desarrollado por el FMI para conducir las evaluaciones propias de cumplimiento del Código por parte de cada país. Ciertamente, mientras el FMI promueva la transparencia en conexión con sus actividades de vigilancia y asistencia técnica, el impacto del Código será mayor, si el Código es utilizado por una amplia gama de organizaciones oficiales y no gubernamentales para evaluar el desempeño del país y ejercer presión encaminada a su mejoramiento.

Para los Capítulos Nacionales de TI, el Código y su material de soporte representa un medio potencialmente útil para evaluar la integridad de los sistemas de administración fiscal de sus países. El código de transparencia unifica las interconexiones entre los diferentes elementos de un sistema de alta integridad fiscal, incluyendo muchos aspectos que tienen implicaciones directas con la corrupción. Por ello, éste tiene valor en tanto proporciona una estructura para desarrollar propuestas coherentes de reforma en cada país, enfocándose en las áreas de mayor prioridad en donde exista potencial para la creación de sistemas de integridad financiera de autocumplimiento y de autosostenibilidad.

¿Qué se ha hecho hasta ahora?

En años recientes las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y bilaterales han tomado medidas para mejorar la administración financiera, tanto en sus propios proyectos (planteamiento de enclave), como en los gobiernos nacionales. Sin embargo, un fortalecimiento de la administración financiera limitado sólo a los proyectos, puede proteger de la pena a los donantes, pero no protege al gobierno receptor ni a su población, del fraude y el despilfarro. Los fondos son fungibles y los fondos nacionales pueden ser fácilmente tomados y reemplazados por aquellos que provienen de fuentes internacionales, sin dejar registro de cualquier tipo de irregularidad en los libros del proyecto o en sus declaraciones financieras “auditadas”.

Una posición mucho más firme que la hasta aquí expresada ha sido tomada por el Banco Mundial, desde que su Presidente, Jim Wolfensohn, hablando ante la Reunión Anual del Banco Mundial—FMI de 1996, dijo:

“...No andemos con rodeos: necesitamos enfrentarnos al cáncer de la corrupción. En un país tras otro, la gente es la que está demandando actuar sobre este asunto. Ellos saben que la corrupción desvía recursos de los pobres a los ricos, incrementa el costo para el establecimiento de empresas, distorsiona los gastos públicos, y detiene la inversión extranjera... constituye una gran barrera para el desarrollo sólido y equitativo...”

8. El Reino Unido es el primer país en completar y publicar la evaluación sobre su nivel de cumplimiento con el Código (ver <http://hm-treasury.gov.uk/pub/html/docs/fpccs.html>).

9. En Latinoamérica y el Caribe (LAC por sus siglas en inglés), las IFI han establecido o están planeando Sistemas Integrados de Administración Financiera (IFMS) en Bolivia, Argentina, Guatemala, Honduras, Ecuador, Colombia, Venezuela, Nicaragua, El Salvador, Panamá y República Dominicana. El gobierno español ha estado colaborando con Uruguay y Costa Rica. USAID fue pionero en el área, con su Sistema de Integración Modelo de Administración Financiera para Latinoamérica (SIMAFAL por sus siglas en inglés). Éste ha servido como un modelo conceptual para todos los sistemas de este tipo. Otras regiones han comenzado a adoptar el planteamiento del IFMS, incluyendo a Ghana y Vietnam. Muchos de los proyectos no han desarrollado por completo el concepto de control administrativo interno como una responsabilidad administrativa, ni han incluido el fortalecimiento de la función de auditoría interna. La mayoría de los encargados de las Instituciones Supremas de Auditoría en LAC no son auditores calificados, sino más bien nombramientos políticos, un factor que limita severamente la efectividad de sus organizaciones para contribuir a los esfuerzos de anticorrupción. Por ejemplo, un Administrador General de Ecuador (seguidor vocal de los esfuerzos de anticorrupción) que había ya renunciado, fue procesado y formalmente destituido de su cargo por el Congreso, debido a acusaciones de corrupción relacionadas con revisiones suyas de gastos confidenciales autorizados por el Vicepresidente. Más recientemente, un nombramiento altamente controvertido se llevó a cabo en Perú, luego de la empañada elección del Presidente Fujimori en el 2000.

...Trabajando con nuestros socios, el Grupo del Banco ayudará a cualquiera de los países miembros a instrumentar programas nacionales que desmotiven las prácticas corruptas. Y apoyaremos los esfuerzos internacionales de combate a la corrupción...

...Permítanme enfatizar que el Grupo del Banco no tolerará la corrupción en los programas que apoyemos..."

Durante la década pasada el Banco Mundial y otras IFI han incrementado enormemente el número de proyectos nacionales en los que ayudan a la modernización y profesionalización de la administración financiera y de los sistemas de auditoría a nivel nacional.⁹

Sin embargo, los esfuerzos "con base en enclaves" efectuados por los donantes para fortalecer la rendición de cuentas en los proyectos, han ignorado, la mayoría de las veces, la importancia de los controles internos sólidos, y el papel de los auditores internos en la revisión y en el informe de los mismos. La mayoría de los donantes han sido extremadamente laxos en hacer cumplir sus propios requerimientos de rendición de cuentas, y han elegido la austeridad por encima de la rendición de cuentas en los casos en que el personal de vigilancia de la rendición de cuentas ha estado involucrado. La mayoría de las agencias donantes, excepto USAID, han fracasado en explotar los recursos disponibles a través de la profesión de contabilidad, que ha jugado desde hace mucho un papel de liderazgo en esta área del sector privado.

En síntesis, aunque las IFI han comenzado a enfrentarse al problema de la corrupción financiera de varias maneras, se pueden lograr muchas más cosas.

Algunos indicadores sobre la efectividad del Sistema de Administración Financiera como pilar de la integridad

- ¿El sistema de administración financiera proporciona informes financieros completos y oportunos a los comités de vigilancia del Legislativo y del Parlamento, y al público en su conjunto?
- ¿El sistema promueve el desarrollo de fuertes controles administrativos internos? ¿Crea "rastros de auditoría" apropiados, facilitando así una investigación y un proceso expeditos y efectivos?
- ¿El proceso presupuestal en su conjunto, desde su preparación hasta su informe y auditoría, es conducido de una manera abierta y pública?
- ¿Se están tomando medidas para desarrollar y mejorar las herramientas necesarias para una buena administración financiera?
- ¿Existe una responsabilidad clara en el establecimiento de estándares de contabilidad en el sector público, y en la conducción de la función contable en todo el gobierno, de manera que se garantice el funcionamiento apropiado del sistema contable y su adhesión a estándares profesionales?
- ¿El sistema de administración financiera proporciona en la práctica información oportuna, confiable y comprensiva para la toma de decisiones públicas?
- ¿Las agencias de gobierno administran los fondos públicos fuera del presupuesto?