

EL CONTROL Y LA CORRUPCIÓN VS. LA CORRUPCIÓN Y EL CONTROL

Parece una paradoja si hay control porque existe la corrupción o bien si hay corrupción como actúa el control para detectarla o evitar que actúe.

Lamentablemente mi experiencia en el control me dice que no basta la existencia de normas, controles, sistemas si no existe una política adecuada de hacerlas cumplir.

Argentina avanzó los últimos años en la implementación de mecanismos de control, capacitar profesionales para el control, dictar normas, pero el resultado nefasto se contradice con lo que se esperaba.

Presentaré este trabajo en forma de respuesta a preguntas que muchos se hacen, tratando de entender que es lo que pasa.

¿ de que estamos hablando?

Para que no existan confusiones me interesa dar el concepto exacto a cada cosa:

Definiciones: fuente Enciclopedia Santillana-V1-0-1995

fraude

(del lat. fraus, fraudis)

s. m.

1. Engaño realizado con malicia en el que se perjudica a alguien y se beneficia el que lo hace: Ese espectáculo es un fraude.
2. Engaño penado por la ley. ||
3. fraude electoral Conjunto de falsedades o ilegalidades en la preparación, realización o recuento de unas votaciones.
4. fraude fiscal Engaño a la hacienda pública.

Sin. 1 y 2. Fraudulencia, defraudación, falacia, dolo, timo, trampa, estafa.

Ant. 1 y 2. Honestidad, honradez.

dolo

(del lat. dolus)

s. m.

1. Engaño que se hace con intención.
2. En derecho, pleno conocimiento de que se está cometiendo un delito o un acto que engaña o lesiona los intereses de un tercero.

Sin. 1. Fraude, simulación.

desfalco

s. m.

1. Acción y efecto de desfalcar.
2. Apropiación de bienes o dinero por la persona a la que habían sido confiados en custodia*.

Sin. 2. Sustracción, hurto, robo, estafa.

defraudar

(del lat. defraudare)

v. tr.

1. Resultarle a alguien una persona o cosa menos buena, interesante, importante, etc., de lo que esperaba: La novela me defraudó. Se usa también como v. intr.

2. Burlar o eludir el pago de los impuestos o contribuciones: defraudar a hacienda.

3. Privar a alguien con engaño o abuso de confianza de algo a lo que tiene derecho: Defraudó a la compañía del gas.

Sin. 1. Desilusionar, decepcionar, contrariar, frustrar, desencantar. 2. Engañar, ocultar. 3. Estafar, trampear, timar, birlar.

falsificación

s. f.

1. Acción y efecto de falsificar o reproducir una cosa para hacerla pasar por verdadera: falsificación de documentos.

2. La cosa falsificada: Ese cuadro es una falsificación.

3. En derecho, delito de falsedad que se comete en un documento público, comercial o privado, en la moneda o en sellos o marcas.

Sin. 1 y 2. Adulteración, imitación.

connivencia

(del lat. conniventia)

s. f.

1. Tolerancia de un superior con las faltas que cometen sus subordinados.

2. Acuerdo entre dos o más personas para llevar a cabo un engaño o un delito.

Sin. 1. Disimulo, indulgencia, condescendencia, complicidad. 2. Confabulación, complot, conspiración, conjura, maquinación.

malversar

(del lat. male, mal, y versare, volver)

v. tr.

1. Invertir o gastar indebidamente una persona el dinero que administra por cuenta ajena, en especial si son fondos públicos.
2. Substraer caudales públicos.

corrupción

(del lat. corruptio, -onis)

s. f.

1. Acción y efecto de corromper o corromperse: la corrupción de materias orgánicas; la corrupción de las costumbres.
2. fig. Conjunto de delitos cometidos por personas, organismos, etc., en el curso de su actividad profesional.

Sin. 1. Descomposición, putrefacción; corruptela, perversión, estrago, alteración, depravación. 2. Cohecho, soborno.

omisión

(del lat. omissio, -onis)

s. f.

1. Acción y efecto de omitir: Es un artículo muy bueno, a pesar de la omisión de algunos datos de interés.
2. Falta o delito que consiste en dejar de hacer, decir o consignar algo que debía ser hecho, dicho o consignado.
3. Cosa omitida: He descubierto ciertas omisiones en el texto.

Sin. 1. Olvido, descuido, exclusión. 2. Negligencia.

peculado

(del lat. peculatus, de peculium, caudal)

s. m.

Delito que consiste en el hurto de fondos públicos por la persona encargada de administrarlos.

La pregunta es ¿porque ?

Existen innumerables factores, enumerare algunos:

1. Algunas autoridades máximas de organismos o desconocen la existencia o no apoyan la ejecución del control.

2. Algunos niveles intermedios tienen cierto desconocimiento que transita entre lo intencional y lo real.

3. Un gran porcentaje del personal desconoce las normas, en una encuesta a 100 empleados y funcionarios se obtuvo que el 70% desconocía las normas, primero se justificaron por el hecho de que conocían la norma pero no su número, luego cuando se puso el nombre se mantuvo el triste porcentaje.

4. La supervisión del control se realiza a veces sobre los informes del mismo control interno sin realizar pruebas directas.

La pregunta es ¿cómo puede ser que existiendo normas de antigua data sobre los deberes , obligaciones y derechos del funcionario público estos no recuerden su existencia y menos las apliquen?

¿ Cómo puede ser que algunos funcionarios de carrera o con cierta antigüedad no exijan a sus subordinados el cumplimiento de pautas mínimas de las normas de Procedimiento Administrativo y de Control?

0

- Porque no existe un mecanismo que obligue a todos los funcionarios a tomar conocimiento de las normas vigentes. No todos tienen acceso a la lectura del Boletín Oficial, Comunicados, resoluciones, instructivos.
- La responsabilidad es en primer grado de la conducción, luego de los que los suceden en la vía jerárquica, el empleado raso requiere estar informado.
- A veces no transmitir la información forma parte de la intención de evitar el control para conseguir obtener beneficios propios.

- Otras veces se corresponden con la falta de capacidad para el puesto.
- También sucede que funcionarios que provienen de la actividad privada pasan a tomar decisiones o dirigir sin que nadie lo obligue a conocer normas y procedimientos de la Administración Pública y volvemos al punto: responsabilidad de la conducción.
- Muchos de estos operadores, se molestan con el auditor, recurren a la autoridad de turno y plantean que el auditor los acosa o interfiere con sus tareas. Ciertos funcionarios de alto rango en lugar de pensar que el auditor busca ordenar las actividades acordes a las normas, protegiendo la responsabilidad de esa autoridad, consideran que es un estorbo.
- Los más condescendientes dentro de la categoría de algunos consideran al auditor "un mal necesario".
-

¿Cuál es el destino de las observaciones producidas por el Control cuyo informe se remite a la Autoridad máxima y copia a la Supervisión del organismo de Control Interno?

No me consta cuales son las acciones concretas que se realizan, posiblemente por desconocimiento

¿Cómo se manifiestan los hechos de corrupción?

La corrupción es un mal instalado, que se alimenta de la falta de acciones concretas contra los responsables

Describiré situaciones comunes que suelen ocurrir, desconociendo la aplicación de medidas contra el autor u autores que hayan permitido resarcir al estado de su pérdida, las sanciones máximas que conozco son remoción, suspensión y advertencia.

Corrupción no es solo recibir “coimas” o beneficiar a algún proveedor, es

- no cumplir con los objetivos de una función
- Es demorar en la resolución de temas generando mayores costos o juicios al estado.
- Incurrir en gastos innecesarios.
- Rendir gastos no autorizados.
- Cobro de “aranceles” para eludir una multa.
- Aprobar una contratación por mayor valor al de plaza.
- No proteger a los bienes del Estado.
- Falta de rendición de subsidios.
- Falta de control físico en obras financiadas.
- Incumplimiento de cláusulas contractuales tanto por parte de terceros como del Estado.
- No recibir la obra objeto de un contrato.-
- Liquidar gastos con comprobantes inadecuados.
- Descontrol en los gastos y consumos.

- Falta de control en el rendimiento del personal.
- No ejecutar adecuadamente el presupuesto tanto en las asignaciones como en el tiempo.

¿Porque el mayor peso de la responsabilidad recae en quien ejerce el Control y nunca en los controlados?

Si porque quien ejerce el Control Interno debe cumplir con las normas de la Ley 24156 de Administración Financiera y Control del Estado, la Ley 22140 y su modificación sobre Responsabilidad del Funcionario Público, Normas de la Sindicatura General de la Nación, de la Auditoría General de la Nación, ser pasible de sanciones del Código Civil , del Código Penal, del Código de Ética Pública, de las Normas Profesionales que rigen su actividad y además no tiene estabilidad en su función.

El Auditor Interno en el Estado frente a este cúmulo de obligaciones y responsabilidades tiene un solo camino correcto: cumplir integralmente con las normas.

Hacer lo contrario es transformarse en partícipe necesario de hechos de corrupción.

Lo importante es recalcar que el auditor detecta, no está en la posición de investigar, ya que ello requiere llegar a conocer aspectos como estado de bienes personales, cuentas bancarias en el país y en el exterior y otras situaciones que corresponde a la función de investigador.

Esta enumeración que solo es enunciativa tiene que ver con situaciones y hechos que suceden durante el ejercicio de la función de Control.

- Amenazas de muerte, vía comentarios.
- Amenazas telefónicas “ que pare o lo vamos a matar” recepcionadas en su domicilio particular
- Presiones sobre la permanencia en el puesto .
- Impedimento de controlar la administración de préstamos otorgados por Bancos Internacionales, aduciendo que no corresponde, cuando esos fondos ingresan a las cuentas públicas y se transforman en deuda externa.
- Traslados a otro organismo por no aceptar firmar un informe,.
- Ataques físicos denunciados penalmente, que el organismo resolvió que se trataban de situaciones fuera del ámbito de trabajo, cuando el agresor había sido sumariado a instancias de un informe del auditor. Denuncia penal.
- Obstrucción en la entrega de información para realizar la tarea.
- Filtrar al punto de no darle salida a informes producidos.

A veces estamos en tierra de nadie, la impunidad es la credencial habilitante para que todo esto suceda.

El resultado para un técnico en la función de control, con años de experiencia, conducta intachable, permanente capacitación, reconocido a nivel nacional e

internacional, es quedar en la calle cuando un funcionario político lo decide, pero con un agravante: siendo personal de planta, no recibir preaviso ni indemnización. Este es el precio que paga el Estado a un técnico? Cuando además el ingreso al Estado fue por reconocimiento a capacidad y no por razones políticas.

En mi sucesión de preguntas efectuaré otra:

¿ Cómo debe considerarse al funcionario que conocía la comisión de un delito y no lo denunció?

¿ Es una justificación el temor por su estabilidad?

¿ El funcionario de turno que recibe una denuncia de hechos ocurridos hace tiempo, además de tomarla y actuar que hace con el que omitió hacerla a su tiempo? ¿ lo premia con una promoción, con un cargo de mayor jerarquía?

Lamentablemente estos hechos se dan. Rivalidad política, sed de venganza, encontrar fallas para mostrar la ineficiencia del otro.

La pregunta es :¿ mientras tanto se esta cumpliendo con la misión y funciones asignadas al cargo que detenta?.

Entonces aparece la pregunta del millón ¿ cómo esto no lo vió la auditoría?

La Auditoría no es “magia”, es una actividad que permite evaluar los controles y la gestión, basándose en información y documentación a la que tiene acceso.

¿Si la organización le niega la misma y el Auditor lo pone de manifiesto en sus informes, de quien es la responsabilidad de no poder detectar hechos dudosos?

El profesional con experiencia, técnico en materia de control, tendrá los suficientes elementos de juicio para demostrar hasta donde pudo llegar con su control.

Está demostrado que en el Planeamiento de la Auditoría en el Estado mas del 50 % de la carga de trabajo esta para responder requerimientos de la Sindicatura General de la Nación, 5% para cumplir con requerimientos de la Auditoría General de la Nación, otro 5% para requerimientos del Ministerio de Economía, lo que hace que con buena voluntad disponga de un 40% de su tiempo para las tareas específicas del organismo en donde desarrolla su actividad.

Realmente esta sobrecarga va en desmedro del propio control, porque se superponen tareas-

¿Es posible que quienes renegaron del control puedan ocupar puestos de responsabilidad?

Si existe impunidad, si no existe sanción, si no existe un registro de infracciones administrativas, todo es posible.

¿ Porque no logramos erradicar la corrupción, porque nos cuesta salir adelante?

- Porque la apetencia personal en algunos casos supera la del interés general.
- Porque importamos costumbres, capacitación y hasta objetos que no sirven.

- Porque invertimos en formar profesionales que después terminan haciendo cualquier cosa, menos para lo que se especializaron.
- Porque cambian los gobiernos y por el solo hecho de no aceptar que el otro lo hizo, lo tiran por la borda y comienzan de nuevo(me refiero a cuando hay algo bien hecho).
- Porque de alguna manera , existen casos donde se privilegia al amiguismo o partidismo, frente al técnico que bien sabe lo que hacer. A algunos políticos no les importa lo que se invirtió en el técnico o cual es la experiencia que adquirió.
- Porque no se toman medidas de fondo en lugar de solo atacar y llenar la prensa con noticias.
- Porque no capacitamos como corresponde a los empleados públicos.
- Porque muchos de los decisores, no salen a ver la realidad, todo lo hacen detrás de una cabina de cristal, pero para colmo oscuro.
- Porque uno, si no esta en el círculo de relación no tiene oportunidades de aportar sus conocimientos, en consecuencia progresar, resultado: queda fuera del sistema o del país.

¿Qué se puede hacer para luchar y erradicar la corrupción?

Entre el 20 y 23 de agosto del 2000 se desarrollo en Chile el VI CLAI-Congreso Latinoamericano de Auditoría Interna. Allí tuve oportunidad de presentar un trabajo

titulado “ AUDITORIA INTERNA GUBERNAMENTAL- COMO LOGRAR EL ÉXITO DE LA AUDITORIA INTERNA EN EL GOBIERNO.

Mientras expresaba mis ideas entre las que mencionaba que estaba contando con el apoyo de la autoridad superior de ese entonces el organismo donde prestaba servicios, se estaba gestando mi remoción, basado solamente en “ una reestructuración administrativa”.

En el mencionado trabajo expresé una serie de ideas basadas en experiencias reales de haber vivido en el ámbito público los últimos 7 años y anteriormente 7 años en el Municipio hoy Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

“ Como se debe reflejar el apoyo de la autoridad de cada organismo público”

Con hechos concretos y llevándolo a conocimiento de los auditados.

De nada sirve su ubicación “staff”, su jerarquía, si ese apoyo : termina siendo “un dibujo”

Por eso menciono “ De no ser así el auditor se encontraría aislado en un ambiente donde la cultura de control por lo general es deficiente y su tarea se entorpece ya que tiene el ingrediente de tratar –infructuosamente- conseguir respuesta del auditado, lo que produce un desgaste inútil”

“Tampoco sirve si la autoridad por razones políticas atiende reclamos de los auditados y permite la falta de respuesta al auditor” ¿ de qué lado esta? ¿cómo juega su responsabilidad directa sobre el control como lo fija la ley”

“Si hablamos de transparencia, de resultados por parte de la auditoría, deben darse todas las condiciones que a continuación reitero:

- Una estructura a nivel de las necesidades del organismo

- Ubicación-del auditor- a nivel staff- real y en los hechos-
- Presupuesto y elementos de apoyo tecnología e información y personal capacitado.
- Transmitir en forma explícita el apoyo que debe recibir el auditor.
- Mantener informado al Auditor”
- Normas y procedimientos internos con una indicación clara para su acatamiento

“ Dificultades y falencias a las que se enfrenta el auditor interno”

“ El gran defecto es que nunca en la administración pública se buscó capacitar en forma dirigida a una tarea específica, era una capacitación a nivel general” (por ejemplo manejo de programas de computación, idioma, administración en general y quienes asistían lo hacían para obtener puntos que le servían para promociones futuras)

“ Cada sector es un compartimiento estanco, cerrado. No se relaciona con el otro si no es la hora de tomar el té, el mate o el café”

“No existe colaboración. Cada uno asume su tarea como la única y exclusiva y si le asignan otra hasta se puede considerar injuriado”

“ Compiten entre ellos, para ver quien logra mejor ventaja para sí, pero el dinero puesto por el gobierno en un organismo o ente es para brindar un servicio público y no para crear una carrera de empleados en la administración pública”

Cuando un Auditor hace mención a que no se cumplió o vulneró una norma, rápidamente tratan de ubicarla y leerla. Estaría bien si en los hechos después la

cumplen “ pero es triste ya que como nunca nadie les aplicó una sanción resulta todo el esfuerzo inútil.”

“ Razones políticas hacen que no se apliquen sanciones por estas faltas, o si se inicia alguna acción termina con una advertencia, difícilmente con una medida ejemplificadora”

Con motivo de los cambios de gobierno resulta difícil comprometerse en hacer algo que pueda afectarlo en el futuro.

Destino del trabajo de control “ Se inicia una tarea, se trata de enmendar las fallas pero los resultados quedan en el camino de la transición entre el cambio de autoridades o funcionarios.

¿Cómo superar o subsanar las falencias?

Entre otros elementos mencione en el trabajo presentado que se debía:

“Lograr que cada funcionario dentro de las organizaciones públicas comprenda la importancia de:

- cumplir con la ley
- cumplir con las normas generales de la Administración Pública
- cumplir con las normas mínimas de control
- realizar el autocontrol de sus actividades
- aplicar el principio de colaboración entre sus compañeros y sectores
- saber que sus errores o deficiencias las pagan ellos mismos con los impuestos que existen para financiar los gastos del gobierno.
- Cuidar, proteger los bienes de uso del estado.

- Controlar el gasto : papel, suministros, energía.
- Atender los requerimientos del control
- Aplicar las recomendaciones de la auditoría interna

“ es muy difícil pretender obtener resultados positivos, una gestión eficiente, económica y eficaz si no capacito, no dirijo, no exijo, no motivo, no incentivo, no sanciono.”

¿ Cómo lograr el éxito?

- La autoridad debe tomar conciencia de su responsabilidad legal y moral de instrumentar mecanismos de control interno.
- Voluntad de aplica esos mecanismos
- Apoyo real a la Auditoría Interna
- Cultura de control en la organización
- Capacitación específica del personal.
- Informar al personal de las normas generales y particulares de control que deben aplicar y responsabilidades.
- Aplicar sanciones ejemplificadoras cuando así se requiera
- Mantener una relación fluida con la Auditoría Interna
- Facilitar a la Auditoría Interna el cumplimiento de su función
- Registro de funcionarios sancionados por faltas administrativas.

En consecuencia si queremos encontrar una respuesta adecuada para la lucha contra la corrupción apoyemos los esfuerzos por generar las condiciones necesarias.

Dr.Jaime I. Wolinsky

- Contador Público U.B.A.
- Auditor Ambiental certificado por el E.A.R.A.- Londres
- Auditor Ambiental Profesional Certificado (BEAC-IIA-USA)
- Profesor Titular Auditoria Operativa - U.A.D.E.(desde 1983)
- Profesor Titular a/c Control Interno - U.A.D.E.
Profesor Titular de Economía Ambiental- Universidad del Salvador.
- Profesor Titular de Auditoría Integral-Profesor a Titular de Evaluación Control Interno - Profesor Titular de Auditoría Ambiental .Profesor de Auditoría Frente al Fraude- E.E.C. - Consejo Profesional Cs.Económicas de la Ciudad. De Bs.As.
- Profesor de los cursos de IFNE –Institute International Research en Auditoría Integral
- Especialista en Auditoría Integral y Auditoría Ambiental.
- ExAuditor Interno Titular E.N.O.H.S.A. Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento – Ministerio de Infraestructura y Vivienda de la Nación.(desde 6/98- 31-8-2000) y de la Secretaría Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Presidencia de la Nación. (1993/98)
- Investigador en Auditoría del Centro de Estudios Científicos y Técnicos(CECYT) de la Feder.Argentina de Consejos de Profesionales en Ciencias Económicas.
- Vice-Presidente de la Comisión de Economía y Administración sobre Comunicaciones y Medio Ambiente-Consejo Profes.Ciencias Económicas.
- Integrante del Comité de Gestión Ambiental y de subcomisiones de normas Ambientales del IRAM
- Miembro de la Asociación Interamericana de Contabilidad, Ciencias Económicas, Sociedad de Medicina Ambiental., AsAE Asoc.Arg de Ecología.
- Conferencista nacional e internacional en temas de su especialidad
- Autor del Manual de Auditoría Integral y Ambiental- Ed.Buyatti 1998

Artículo publicado en el "site" de Probidad N° 14 (<http://probidad.org/revista/014/>),

El presente material es de propiedad exclusiva del Dr.Jaime I. Wolinsky- Hecho el depósito en el Registro de la Propiedad Intelectual Ley 11.723.

Cualquier reproducción parcial o total será sancionada.

Solo se permitira a reproduccion con la autorización del Autor y haciendo mencion a la fuente. Copyright .All Rights Reserved. (E-mail: wolinsky@wolinsky.com.ar)