

# Los órganos de fiscalización superior frente al gasto público\*

Rafael A. Chinchilla F.\*\*

---

ABORDA VIEJAS PROBLEMÁTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LAS QUE UNIDAS A LAS NUEVAS CIRCUNSTANCIAS DEL ENTORNO SOCIAL, DETERMINAN LOS DESAFÍOS DE LAS INSTITUCIONES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y SU ROL EN CUANTO AL CONTROL DE LOS RECURSOS PÚBLICOS, LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS, EN EL MARCO DE LAS DEMOCRACIAS MODERNAS.

## El caso de Costa Rica

Gracias a la visión de estadistas que vieron en la educación la principal fuente de desarrollo, poco tiempo después de que se declarara nuestra independencia, así como a la acción sostenida por el Estado en gran parte

de los últimos 50 años, nos pusimos a la cabeza de muchas naciones en el desarrollo de nuestras libertades, de las instituciones democráticas, en educación, infraestructura, salud, electricidad, telecomunicaciones. Y logramos todo eso a pesar del desperdicio de recursos que se ha venido dando; y también de muchas corruptelas.

---

\* Documento presentado en la Pasantía "La Colaboración entre los Poderes del Estado en Centroamérica, en el marco de la Gestión Financiera de los SIAF's", del Programa de Pasantías para los Profesionales de los Países Beneficiarios del Programa de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2004", realizada en San José, Costa Rica, del 28 de julio al 1° de agosto del 2003, y organizada conjuntamente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt.

\*\* Excontralor General de la República de Costa Rica.

Lamentablemente, hay nubarrones que preocupan. Viejos problemas en la administración pública, a los que se hará referencia en parte, unidos a nuevas circunstancias, dificultan hacer frente, de manera eficaz, a los problemas sociales, los que no son ajenos al resto de las naciones, que siguen acumulando tensiones que afectan a grandes sectores de la población.

Los eternamente marginados no pueden seguir viviendo pendientes de un futuro tan incierto.

Y por solidaridad eso no debe ser. Estamos cargando de dinamita nuestras sociedades, generando más inconformidades, más violencia, más alejamiento. Estamos viviendo democracias deficitarias, ineficientes e ineficaces.

## **Planificación y presupuestos**

Hay herramientas de administración que no se deben dejar de aplicar. En todos nuestros países se han adoptado, desde hace muchos años, leyes sobre las mismas, las que se viven violando. No hay cultura de respeto a todo tipo de legislación. No hay conciencia sobre la trascendencia del derecho. Y si su cumplimiento depende de políticos y administradores de lo público, el asunto es peor, porque la ley señala rutas, caminos, que no permiten el uso abusivo, irregular o corrupto, de los fondos.

Presupuestos que no responden a planificación; ni a programas con metas y objetivos realistas, evaluables, conducen a gastar sin rumbo, sin direccionar a lo prioritario, a lo que es de interés social, es despilfarrar los recursos.

Gastar así impide el uso eficiente y eficaz de los cuantiosos recursos que maneja el Estado. Y no nos podemos seguir dando el lujo de despilfarrar.

El macrodesorden a que conducen los presupuestos originados en ocurrencias, facilita las ilegalidades, las inmoralidades.

Hay demasiados negocios, camuflados de "legalidad", con todas las apariencias de corrección, que en el fondo, los inspiró un interés particular, el deseo de hacer un negocio privado con dineros públicos.

Abundan las negociaciones, aparentemente "limpias", que nacieron con vicios o corruptelas, sin responder a resultados de la planificación, que pasan desapercibidas o que "el mismo sistema", en manos de débiles, ingenuos, o corruptos, permite ejecutar.

Por ello, se considera importante poner especial atención a la toma de decisiones sobre gasto, en la misma fuente en que se adoptan, no cuando ya todo está ejecutado.

El no darle a la planificación la importancia que tiene, a la hora de orientar las decisiones, impide que hayan políticas eficientes, eficaces, de mediano o de largo plazo.

En los acuerdos iniciales, los que marcan el destino del gasto, son el origen de buena parte de los males atribuibles a la gestión pública.

Mi experiencia es que a esto no se le da la debida atención, aquí y fuera de nuestras fronteras. He visto programas o proyectos, maquillados de "interés público", que han terminado en verdaderas estafas para el país. Grandes negocios de políticos-empresarios. En muchos casos ni siquiera les preocupó el maquillaje.

En algunos de esos negocios tuve la gran satisfacción de intervenir antes de que se ejecutaran, y logré

paralizarlos pero esto no siempre es posible. Generalmente, los malos negocios se descubren cuando ya no hay nada que hacer. Y de estos vi muchos también.

Un control oportuno, sobre los acuerdos o decisiones de gasto o inversión, es a lo que se debe aspirar.

La Asamblea Legislativa de Costa Rica, y me atrevo a decir que lo mismo ocurre con la gran mayoría de los Parlamentos, autoriza el gran gasto del gobierno sin hacer un análisis de fondo tendente a determinar la procedencia de los programas, los estudios de respaldo y si son susceptibles de ser evaluados.

Posiblemente han sido informados de que en nuestro país se da la situación excepcional de que el Congreso no aprueba todos los presupuestos del sector público. Solo los del Gobierno Central que comprende, básicamente, la Presidencia y sus Ministerios, la Asamblea Legislativa, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones; los presupuestos de lo que llamamos instituciones autónomas y municipalidades, los aprueba la Contraloría General de la República, CGR.

Actualmente, se tramita una reforma a la Constitución Política para poner en manos de la Asamblea Legislativa la aprobación de todos los presupuestos.

Les confieso que no estoy de acuerdo con esa reforma. En más de 50 años que tiene de vida nuestra Constitución, fue promulgada en 1949, los gobiernos han gastado sin

el control político que debe ejercer el Parlamento.

Con variantes intrascendentes, y en ocasiones muy graves, los presupuestos salen como los envían los gobiernos, o peor aun. Es más, parte del enorme déficit fiscal es responsabilidad directa de los diputados.

Los llamados representantes populares no tienen conciencia de la importancia del presupuesto como herramienta de desarrollo social. Su óptica es muy localista y se refleja en la búsqueda de obras para su comunidad; no hay visión nacional.

Y las sociedades tampoco tienen conciencia sobre el tema; no existen mecanismos para ejercer un control eficaz sobre este aspecto.

Un país que no pone la debida atención a la toma de decisiones políticas (sobre gasto e inversión), no solucionará sus problemas. No hay recursos que soporten el despilfarro; siempre habrá necesidad de más, y más impuestos porque el Estado termina consumiendo todo.

A través del tiempo, se han dado aciertos en la acción estatal. Nosotros podemos exhibir mucho en esto. Hemos tenido instituciones y programas realmente valiosos, pero aun en estos casos, se ha dado cierto grado de desperdicio por mala elaboración de los presupuestos, y hasta por deficiente administración.

El manejo eficiente y eficaz de recursos, demanda más rigor a la hora de planificar y elaborar los presupuestos.

Abundan las decisiones fundadas en ocurrencias, en ideas no basadas en diagnósticos. Los dineros así gastados no pueden generar beneficios sociales.

## **El control interno**

Si la ausencia de planificación es grave, la falta de controles eficaces, empeora las cosas. La administración pública es un arca abierta que facilita aun más irregularidades.

La ejecución de los presupuestos, aunque no sean muy bien elaborados, demanda la existencia de controles adecuados.

La experiencia me ha enseñado que los políticos y los administradores de lo público, aquí y en todo lado, no tienen ninguna pasión por los controles. Por el contrario, existe mal ambiente hacia ellos.

Conviene decir que en materia de controles, abundan los anacronismos, las rutinas repetitivas y sin sentido, los trámites engorrosos, las pérdidas de tiempo; esto ha contribuido, en parte, a desprestigiar el concepto. Frente a esta realidad, los administradores no actúan responsablemente, revisándolos. No se interesan por mejorarlos.

Es más, en nuestro país, la tendencia es eliminar controles. A pesar de los grandes escándalos provocados por el mal manejo de los fondos públicos, y del incremento de la corrupción, se busca "agilizar" y con ello generar más riesgos.

Existe la creencia de que hay que soltar amarras, liberalizar a ciertas entidades de la aplicación de las leyes, principalmente en materia de contratación. Se considera que el ejercicio de ciertas facultades por parte de la CGR enerva la gestión administrativa.

Después de los escándalos públicos que he visto en tantos años, estoy convencido de que se está en una posición gravemente equivocada.

Se tiene muy mala memoria. Se han olvidado las grandes estafas y decepciones que ha sufrido el país en los últimos 25 años, para no ir más allá.

Hay un principio universalmente aceptado: los funcionarios públicos no deben actuar sin leyes que les marquen la cancha. Es lo que conocemos como el principio de legalidad.

No se pueden administrar fondos públicos como si se tratara de recursos privados.

Los frecuentes escándalos financieros, no solo frustran la búsqueda de soluciones, sino que causan un irreparable daño a las democracias, pues la gente deja de creer en el sistema o los aleja aun más, cuando de por sí no creen en partidos ni en políticos.

Indiscutiblemente, hay leyes malas que son camisas de fuerza que, en muchas ocasiones, frenan injustificadamente la marcha de las instituciones, pero la solución no es dar manos libres, sino introducir las reformas aconsejables.

Hace poco más de 20 años, no existía en el país un conjunto de normas sobre control interno. Cada quien hacía lo que le pareciera.

Tampoco teníamos reglas claras sobre el ejercicio de la auditoría pública. Había un concepto erróneo sobre el papel de los auditores internos. Las oficinas de auditoría se dedicaban, esencialmente a cumplir funciones de línea de la administración incluyendo refrendos, visados, autorizaciones; todas propias del control previo. No se diferenciaban en nada de otras dependencias administrativas.

La CGR elaboró entonces Normas Técnicas de Auditoría y de Control Interno.

En mayo de 1982, se publicó uno de estos Manuales con una presentación en la que se menciona, entre otras cosas:

*“El trabajo de la Contraloría, en toda su historia, ha puesto en evidencia el carácter repetitivo de ciertas fallas administrativas, y el origen de muchos problemas principales que se atribuyen a la administración; esa misma experiencia ha demostrado la vital importancia que tienen las acciones de control interno. Sin un control interno eficiente, no es posible lograr el orden necesario para ejercer la función pública; sin controles internos adecuados, es imposible evitar el desperdicio, la ineficiencia y la desviación de los recursos; sin control interno adecuado no es*

*posible una acción política eficaz.” (Diario oficial La Gaceta del 31 de mayo de 1982).*

El concepto de control interno ha venido evolucionando. El que rige oficialmente, emitido por la CGR en su último Manual de mayo del 2002, expresa:

*“La serie de acciones diseñadas y ejecutadas por la administración activa, para proporcionar una seguridad razonable en torno a la consecución de los objetivos de la organización, fundamentalmente en las siguientes categorías: a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; b) Confiablez y oportunidad de la información; c) Eficiencia y eficacia de las operaciones; y d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.”*

### **Las auditorías internas**

Durante muchos años, las llamadas auditorías, en Costa Rica, fueron unas ejecutoras de rutinas administrativas que no se diferenciaban en nada de otras oficinas como la Contabilidad, la Oficina de Personal, etc.

Las propias leyes orgánicas de las instituciones que se crearon a partir de la Constitución Política de 1949, ayudaron a la confusión y contradicción porque de una parte les señalaba ejercer el control sobre la gestión financiera, practicar auditorías, pero a

la vez les imponía obligaciones propias de la administración, (refrendo cheques, revisión planillas, autorizaciones diversas, etc.).

Se puede decir que nosotros, hasta hace poco tiempo, hemos tenido algún ejercicio de la auditoría, en sentido técnico, de parte de estas oficinas.

No obstante, creo que falta mucho para que las oficinas de auditoría cumplan un papel importante en la fiscalización en Costa Rica. Y me atrevo a presumir que lo mismo ocurre en otros países. Es muy difícil, en la realidad, ejercer el control sobre los poderosos jerarcas, señalarles deficiencias, y mucho menos corruptelas.

A partir de 1982, por disposición de la CGR, se relevó a las auditorías de tener que cumplir tareas de la administración, con el propósito de garantizarles independencia para que pudieran hacer investigaciones o trabajos propios de una auditoría. Además, se les asigna velar por la eficiencia de los controles internos vigentes.

Recientemente, mediante Ley 8292 del 31 de julio del 2002, se promulgó la Ley General de Control Interno. Es una normativa muy importante sobre la que aun no se puede hablar en cuanto a su aplicación, pero indudablemente es un valioso instrumento.

De conformidad con el Artículo 22 de la Ley aludida, compete a la auditoría interna:

- Realizar auditorías o estudios.
- Verificar el cumplimiento, la validez y la suficiencia del sistema

de control interno, y proponer las medidas correctivas.

- Comprobar que la administración tome las medidas de control interno señaladas en la Ley.
- Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende, y advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones.
- Autorizar los libros de contabilidad y de actas que deban llevar los órganos sujetos a su competencia.
- Preparar planes de trabajo.
- Elaborar un informe anual de la ejecución del plan de trabajo y del estado de sus recomendaciones, así como las de la CGR, y los despachos de contadores públicos.
- Mantener actualizado el reglamento de organización y funcionamiento de la auditoría.

Advierto que lo anterior corresponde a un resumen; para tener la relación exacta, debe consultarse el texto de la Ley.

He dedicado algún tiempo a las auditorías internas, porque considero que están llamadas a jugar un papel importante en el mejoramiento del gasto público que, lamentablemente, no han cumplido, con algunas excepciones.

Para destacar la trascendencia que siempre le he dado al control

interno, y consecuentemente al cargo de Jefe o Director de la Auditoría, quiero señalar que hace 25 años incorporé, por primera vez en nuestra legislación, una norma que prohibía despedir a dichos funcionarios sin contar previamente con un dictamen afirmativo de la CGR. Lo hice mediante un decreto ejecutivo que yo mismo redacté y presenté al Presidente de la República.

Se daban muchos abusos, los Auditores Jefes que cumplían con su deber, eran separados del cargo. Mi idea fue incorporada a sucesivas leyes, y hoy la inamovilidad de los jefes de la auditoría, se encuentra consolidada en la Ley Orgánica de la Contraloría dictada en 1994 (Artículo 15), y en la Ley General de Control Interno (Artículo 31).

### **Evaluación y rendición de cuentas**

La evaluación es una herramienta de enorme importancia en la gestión pública, pero muy poco aplicada. Solo mediante su sistemática aplicación, se puede medir, valorar o confrontar lo hecho con lo prometido o proyectado. Es la única vía que pueden usar los administradores para retroalimentarse, para hacer correcciones en la gestión.

Nosotros la tenemos establecida, por ley, desde hace más de 30 años. No obstante, solo desde hace siete u ocho años se viene haciendo algún tipo de evaluación sobre unos pocos programas. Estamos muy lejos

de poder decir, responsablemente, que evaluamos el gasto.

Menciono esta figura porque la considero fundamental para el mejoramiento del control. Por otra parte, la evaluación está muy ligada a la rendición de cuentas, concepto que está de moda en Costa Rica.

El decirle al país cómo se gastan los dineros públicos, de manera seria, es una forma de mejorar la democracia y generar credibilidad. Aquí se viene hablando de la rendición de cuentas desde hace muy poco tiempo, y hasta se reformó la Constitución Política, agregando también la evaluación, quedando la norma de la siguiente manera:

*"Artículo 11. Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone, y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La administración pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas, opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas."(Así refor-*

*mado por Ley 8003 del 8 de junio del 2000).*

La verdadera rendición de cuentas, no los discursos políticos que escuchamos con tanta frecuencia, exige, como etapas previas, la existencia de presupuestos con metas y objetivos susceptibles de ser medidos, de ser comparados contra lo proyectado. No es cuestión de hacer unas listas de cosas hechas.

Para hacer evaluaciones que den sustento a una rendición de cuentas, es imprescindible la existencia de información confiable, oportuna, algo que no abunda en las oficinas públicas. Las contabilidades no fueron diseñadas para ello.

Para evaluar, es necesario contar con analistas expertos e independientes, ajenos a las presiones.

En fin, debe ser una aspiración llegar algún día a cumplir con la ley, y disponer de verdaderas rendiciones de cuentas.

## **La corrupción**

No puedo dejar de referirme a un aspecto que está afectando la credibilidad de nuestros pueblos, que es la corrupción que invade todas las haciendas públicas latinoamericanas.

Es un problema de complejas raíces y causas cuya solución no debemos confiar solo a reformas legales. Abundan las leyes, al menos en Costa Rica. Lo que falta es voluntad de aplicarlas.

El materialismo que nos invade, ha venido conformando sociedades permisivas que facilitan las conductas delictivas.

La violación de los regímenes legales que regulan la Hacienda Pública, a que he hecho rápida referencia, contribuye, en gran medida, a posibilitar la acción de los delincuentes de cuello blanco.

Si al tomar decisiones de gasto, o inversión, no se piensa en los altos intereses de la sociedad, y se hacen a un lado los controles o las reglas que deben regir la selección de los mejores contratistas; o los auditores, internos y externos, se hacen de la vista gorda, etc., etc., se están abriendo las puertas a los corruptos.

Hay que insistir en la importancia de que se apliquen las normas establecidas para administrar los fondos públicos.

## **Síntesis**

Mejorar la administración de los fondos públicos debe ser una preocupación constante. Y para quienes, de una u otra forma estamos vinculados con las diversas instancias que tienen que ver con el tema, la preocupación debe convertirse en un deber.

No podemos seguir indiferentes ante la miseria que rodea nuestros pueblos, las carencias de servicios públicos básicos, y la falta de oportunidades para vivir con dignidad mientras se dilapidan los recursos, por la pésima administración o por la creciente corrupción.

La democracia no debe ser un mero concepto para la exportación, sino un instrumento de participación efectiva de los pueblos en su destino.

En todos estos años de ir y venir, oír y ver, he visto Contralorías y Tribunales de Cuentas, como se llamen, que forman parte de las anacrónicas oficinas que gastan y gastan. Muchas de ellas no se diferencian en nada de las máquinas tragamonedas en que se ha convertido el Estado. Muchas de estas oficinas llamadas a controlar, no aportan mayor cosa al mejoramiento del uso de los recursos.

Algunas, por formar parte del clientelismo político que prevalece en muchos países, son instrumentos muy eficaces de la corrupción política.

Pienso que debemos aspirar a que las entidades de fiscalización superior, como se les suele llamar, focalicen su gestión en aspectos de gran fondo como los que he señalado.

Deben dejar de ser arrastradas por las pequeñas cosas que abundan, o de ser usadas por los intereses políticos, y dedicar lo mejor de sus esfuerzos a lo trascendental.

Tienen que procurar ser independientes, y no meros instrumentos al servicio de los políticos. Solamente así, el control fiscal superior podrá cumplir su elevada misión de velar por el uso eficiente y eficaz de los dineros, destinados a satisfacer las grandes carencias que tienen nuestros pueblos