

Revista

FISCALIZANDO



OLACEFS

ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE
DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES



Editorial

Apreciados lectores,

Es un placer para la Contraloría General de la República del Perú, en su calidad de Presidencia de la OLACEFS por el trienio 2019-2021, presentar la edición n°25 de la Revista Fiscalizando, publicación anual especializada en control gubernamental y fiscalización superior, cuya finalidad radica en la promoción de conocimientos y experiencias dentro de nuestra Organización Regional.



El presente número trae artículos de investigación de las EFS de Argentina, Costa Rica, Colombia, México, Perú, República Dominicana y del miembro asociado de Tocantins (Brasil), repartidos en artículos de investigación remitidos por los enlaces OLACEFS y los 3 artículos ganadores del Concurso Internacional de Investigación del CAJ 2018.

Los temas que se presentan en la edición N° 25 de la Revista Fiscalizando están enfocados a la Agenda 2030, participación ciudadana, lucha contra la corrupción, big data, obras públicas, asociaciones público-privadas, entre otros.

La presente publicación apuesta por el intercambio de experiencias, la libre participación y la adquisición de capacidades para lograr nuestro propósito de ser una organización líder en control gubernamental.

Nelson Shack Yalta
Presidente
Organización Latinoamericana y del
Caribe de Entidades Fiscalizadoras
Superiores

ÍNDICE

Editorial	2
Artículos de investigación	3
Concurso Internacional de Investigación del CAJ 2018	42
Listado de ganadores concursos 2019	60

Producción, coordinación y diagramación
Presidencia de la OLACEFS

La reproducción del contenido de esta publicación es permitida, total o parcialmente, siempre y cuando su contenido no sea alterado, sea citada la fuente y sin fines de lucro.

Los contenidos y opiniones de los artículos publicados en la Revista Fiscalizando son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR COMO COLABORADOR EN LA PROMOCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO. LOS "PUEBLOS" Y LAS "COMUNIDADES" ORIGINARIAS EN EL MARCO DE LA AGENDA 2030

Autora: Tamara Goldberger¹
EFS Argentina



Resumen: el artículo analiza normativas del espacio nacional utilizadas en políticas públicas destinadas a "pueblos" y a "comunidades" indígenas. Señala las implicancias que emanan de la utilización de estas categorías, los modos en que cada una afecta en las políticas públicas y sus ciclos; y describe la singular relación y alineación entre algunas de las normas con la categoría de "pueblo" o "comunidad". Además, profundiza en la importancia de considerar las recomendaciones de las Naciones Unidas y de la Organización Internacional del Trabajo en relación a la inclusión del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos indígenas en toda situación vinculada con aspectos de la agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Para los casos de las Entidades de Fiscalización Superior, implicaría atender tanto a los seguimientos que realicen a los Estados en relación a la preparación e inclusión de los ODS dentro de su agenda, como a las fiscalizaciones realizadas a toda política pública que se vincule con pueblos y/o comunidades indígenas, o que sobre ellos impacte. El caso planteado, para un colectivo particular, considera el rol que cumplen las Entidades de Fiscalización Superior como colaboradoras en la promoción del estado de derecho.

Palabras clave: Agenda 2030, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Pueblos Indígenas, Comunidades indígenas, Convenio 169 de OIT, Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos indígenas, medio ambiente, políticas públicas.

La Agenda 2030 y el Convenio 169 de la OIT

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las Naciones Unidas han hecho explícitas sus recomendaciones para que los gobiernos incorporen en la implementación de la Agenda 2030 tanto al Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Convenio 169 OIT) como a la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos indígenas (UNDRIP). Esos pedidos específicos, que realizan a los Estados, se enmarcan en la importancia concedida a estas dos herramientas. En el caso de Argentina, surgen diferencias como consecuencia de aplicar el Convenio 169 de la OIT, respecto de aplicar sólo la ley interna que suele englobar a la política indígena en la Argentina, la 23.302. El resultado de la comparación otorga consistencia y coherencia a las recomendaciones de los organismos internacionales, que también en el presente escrito se detallan. El Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales de 1957 (número 107) fue el primer instrumento internacional que

¹ Auditora de campo; Departamento de Control de la Gestión Ambiental, Gerencia de Planificación y Proyectos Especiales. Auditoría General de la Nación. República Argentina. Licenciada en Ciencias Antropológicas (Universidad de Buenos Aires). Diploma Superior en "Conflictos Ambientales y Planificación Participativa", Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

abordó de manera global las condiciones de vida de los pueblos indígenas. Actualmente se considera superado debido a que, en 1989, la Conferencia adoptó un nuevo Convenio, el número 169. Este último se basa en el reconocimiento de las aspiraciones de los pueblos indígenas a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico, dentro del marco de los Estados en que viven. El Convenio se sostiene en los principios de igualdad, consulta, participación y cooperación, y es un marco para la democracia participativa, la paz social y el desarrollo sostenible (OIT, 2015,1).

Es destacable que, a nivel internacional, se ha producido la muy reciente adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En ese marco, la OIT ha realizado un intento más por fortalecer su acción como modo de “contribuir a las iniciativas para superar la exclusión y la discriminación contra los pueblos indígenas y tribales y alcanzar la meta de un desarrollo incluyente y sostenible para todos” (OIT, 2015, 2). Además, la OIT considera que continúa existiendo “un gran desconocimiento del contenido y de las implicaciones del Convenio entre los responsables de las políticas y las personas con capacidad de decisión, entre los mandantes de la OIT, y entre los pueblos indígenas y tribales, sobre todo en el plano local” (OIT, 2015, 3). Justamente, tanto la consulta como la participación de los pueblos indígenas son determinantes para alcanzar coherencia en las políticas públicas y mejorar los resultados que los gobiernos entregan a la población; alcanzar objetivos acordados por las múltiples partes interesadas; conciliar intereses mediante acuerdos y crear entornos más favorables para el desarrollo sostenible.

Sin embargo, la OIT señala lagunas en la aplicación de las disposiciones del Convenio respecto de: consulta y participación en el caso de proyectos de desarrollo específicos y respecto de planes de desarrollo y de las políticas públicas (OIT, 2015, 4).

La Agenda 2030 y la UNDRIP

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible considera un marco que se basa en los principios de derechos humanos, la igualdad, la no discriminación, la sostenibilidad y la participación de los titulares de derechos. Incluye seis referencias directas a los pueblos indígenas. Sin embargo, Naciones Unidas identifica desafíos importantes para que los pueblos indígenas puedan ejercer sus derechos en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular en los niveles nacionales. Respecto de la agenda, el organismo reconoce limitaciones intrínsecas: ciertas prioridades de estos pueblos no se reflejan en la Agenda 2030, entre ellas, el principio del consentimiento libre, previo e informado; el derecho al desarrollo basado en la libre determinación; la falta de reconocimiento legal de los pueblos indígenas y sus derechos individuales y colectivos; la falta de un enfoque del desarrollo que tenga en cuenta las particularidades culturales y la protección de sus diferentes culturas y modos de vida. En virtud de esas ausencias, la Organización de Naciones Unidas (ONU) plantea (2017, 2), que para que los pueblos indígenas no se queden atrás, es fundamental que se respete plenamente la UNDRIP en las actividades encaminadas a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible debido a que constituye un marco de normas mínimas para la supervivencia,

la dignidad, el bienestar y los derechos de los pueblos indígenas del mundo. Seguidamente, la ONU proporciona orientación sobre la forma de garantizar la inclusión de los pueblos indígenas en la implementación de la Agenda 2030, considerando sus diversas dimensiones: derechos humanos, el medio ambiente, la inclusión social, la igualdad, la participación y el progreso económico. Es un dato a resaltar que existen 73 metas de la agenda mundial que guardan sólidos vínculos con la UNDRIP (ONU, 2017, 3).

Las referencias explícitas a los pueblos indígenas en la Agenda 2030 refieren a las metas consistentes en duplicar la productividad agrícola de los agricultores indígenas en pequeña escala (meta 2.3) y asegurar el acceso igualitario de los niños indígenas a la educación (meta 4.5). En la Agenda 2030 y desde la ONU también se incluye el firme compromiso de empoderar a los pueblos indígenas (ONU, 2014, 3) y conseguir que participen en las actividades destinadas a lograr los Objetivos y examinar los progresos realizados. En el plano nacional, se alienta a los Estados a incluir las contribuciones de los pueblos indígenas en los exámenes periódicos e inclusivos de los progresos (ONU, 2015,38). De los 22 exámenes nacionales voluntarios que se examinaron en el foro político de alto nivel de 2016, sólo siete incluían referencias a los pueblos indígenas en sus informes.

En los indicadores mundiales propuestos para medir la seguridad de los derechos sobre la tierra (indicadores 1.4.2 y 5.a.1) se hace referencia al "tipo de tenencia", lo cual permite captar la dimensión de los derechos territoriales colectivos como aspecto esencial para medir la relación colectiva de los pueblos

indígenas con los territorios y recursos. También reviste especial importancia el indicador sobre la percepción de los pueblos respecto de la discriminación por motivos que están prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos (indicador 10.3.1 y 16.b.1), el cual podría utilizarse para hacer un seguimiento del progreso en relación con las experiencias de discriminación de los pueblos indígenas, donde también sería posible considerar, en países que lo han ratificado, la inclusión del Convenio 169 en la planificación, implementación y evaluación de todas las políticas públicas que se les destinan.

Algunos países han informado buenas prácticas en los informes nacionales: Noruega destacó que el Sámediggi (Parlamento sami) participaría en el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y que se había consultado a los pueblos indígenas durante la elaboración del examen nacional voluntario. En el informe de Finlandia se señaló que uno de los integrantes de la Comisión Nacional sobre el Desarrollo Sostenible, con mandato de hacer un seguimiento de la Agenda 2030, era un representante indígena, el Presidente del Parlamento sami de Finlandia. Esas buenas prácticas desalientan las conductas discriminatorias que, entre otras cosas, son las que favorecen la situación de desigualdad: la pobreza de los pueblos indígenas suele ser consecuencia de la discriminación estructural. La Agenda 2030 apunta a garantizar prácticas que tiendan a eliminar la discriminación que padecen. La inclusión del Convenio 169 de la OIT y de la UNDRIP colaboran en subrayar el estrecho vínculo que los pueblos tienen con territorios y "recursos": para ellos, la tierra no es un activo económico y productivo. Es un elemento que constituye su identidad, cultura y relación con antepasados y

generaciones futuras. Ahí radica la importancia de garantizar sus derechos territoriales establecidos en el derecho internacional.

La Ley 23.302²

Sancionada y promulgada en el año 1985, la ley 23.302, fue un intento válido de la naciente democracia para mejorar los destinos de los pueblos originarios. Esa ley declara “de interés nacional la atención y apoyo a los aborígenes y a las comunidades indígenas existentes en el país, y su defensa y desarrollo para su plena participación en el proceso socioeconómico y cultural de la Nación, respetando sus propios valores y modalidades. A ese fin, se implementarán planes que permitan su acceso a la propiedad de la tierra y el fomento de su producción agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal en cualquiera de sus especializaciones, la preservación de sus pautas culturales en los planes de enseñanza y la protección de la salud de sus integrantes” (artículo 1). A su vez, define como comunidades indígenas a los conjuntos de familias que se reconozcan como tales por el hecho de descender de poblaciones que habitaban el territorio nacional en la época de la conquista o colonización e indígenas o indios a los miembros de dicha comunidad. La personería jurídica se adquirirá mediante la inscripción en el Registro de Comunidades Indígenas y se extinguirá mediante su cancelación” (artículo 2).

El Convenio 169 de la OIT³ reconoce nuevos derechos a los Pueblos originarios. Principalmente revaloriza y subraya los aspectos “colectivos” de los Pueblos, desde sus modos de organización y representación hasta la clara categorización de a quiénes se considerará indígena. La referencia a la categoría “Pueblos” subraya y organiza un orden territorial y espiritual particular, diferente al que concede la categoría “comunidades”, elemento individual o segmento de aquel otro orden mayor, el pueblo. La limitación que presenta la ley 23.302 es que los preceptos que inspiraron se encontraban dentro de las previsiones del Convenio 107 OIT (1957), donde todavía se consideraba que las comunidades debían integrarse al proceso socioeconómico de la Nación, sin tener en cuenta, entre otras de las novedades que introduce, la consulta “previa, libre e informada” que claramente se determinó en el nuevo Convenio 169 OIT.

Conclusión

La situación de contemplar sólo a la ley 23.302 para que los Estados otorguen derechos cercena la posibilidad de ejercer con plenitud los derechos que emergen de la situación o condición de Pueblos Originarios. Además, va contra el espíritu mismo de las recomendaciones de los organismos multilaterales, como la OIT y las propias Naciones Unidas puesto que de la ley 23.302, no surge facultad alguna que pueda generar algún tipo de representatividad de los “pueblos

2 Disponible en <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23790/texact.htm> Consultado 5/12/2018

3 El Convenio 169 fue ratificado en Argentina a través de la Ley N° 24.071, sancionada el 4 de marzo y promulgada el 7 de abril de 1992 (B.O. 10/4/92). El Poder Ejecutivo dictó el instrumento de ratificación el 17 de abril del 2000, y depositó dicho instrumento en la OIT el 3 de julio de ese año. El Convenio marca con claridad la exigencia de que los Pueblos Indígenas sean objeto de consulta en relación con todos los temas que los afectan. También promueve la participación activa, de manera informada, previa y libre en procesos de desarrollo y de formulación de políticas que los afectan. El artículo 6 marca que la consulta a los Pueblos Indígenas debe realizarse a través de procedimientos apropiados, de buena fe, y a través de sus instituciones representativas.

indígenas". La Ley 23.302 tiene una vigencia y permanencia de 33 años en el derecho interno.

La no introducción del contenido del Convenio 169 de la OIT por parte de los gobiernos -para la elaboración y concreción de normas, planes, proyectos y programas que afecten o impacten en los pueblos originarios-, en países que lo han ratificado, es una cuestión para atender en los planes y procesos de auditoría. Dicha omisión aparece como contraria a la legalidad constitucional y al espíritu de los propios ODS que bregan por la no discriminación y la paz social. Finalmente, cabe recordar que con posterioridad a la sanción de la ley 23.302, se produjo la reforma constitucional del año 94, cuando por el art. 75 inciso 17 se reconoció la preexistencia étnica y cultural de los "pueblos indígenas" argentinos. Por eso, asegurar como auditores que los estados que ratificaron el Convenio 169 lo invoquen al elaborar políticas y planes significa brindar colaboración en promover el estado de derecho y la paz social, contenidos considerados en las metas de la agenda 2030.

Bibliografía

- Constitución de la Nación Argentina (1994), artículo 75 inciso 17.
- Ley N° 23.302: Ley sobre Política Indígena y apoyo a las Comunidades Aborígenes. Publicada en el Boletín Oficial el 12 de Noviembre de 1985.
- Naciones Unidas. Asamblea General. "Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas", A/RES/69/2 (22 de septiembre de 2014). Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9817.pdf>
- Naciones Unidas. Asamblea General "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" A/RES/70/1 (25 de septiembre de 2015). Disponible en https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf
- Naciones Unidas, Asamblea General, "Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas", A/RES/61/295 (10 de Diciembre de 2007), disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/61/295>
- Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. "Información actualizada sobre los pueblos indígenas y la Agenda 2030". E/C.19/2017/5 (8 de Febrero de 2017), disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/C.19/2017/5&referer=http://www.un.org/en/documents/index.html&Lang=S
- OIT, Consejo de Administración, "Derecho de los pueblos indígenas y tribales a un desarrollo incluyente y sostenible" (7 de Octubre de 2015). Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_412808.pdf

LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN DESDE LA FISCALIZACIÓN Y EL CONTROL

Autor: Daniel Sáenz Quesada¹
EFS Costa Rica



Resumen: A partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Prevención de la Corrupción 2017 y de los resultados de la aplicación del Índice de Gestión Institucional (IGI), se identifican los parámetros que determinan el comportamiento de los agentes involucrados en la gestión de la Hacienda Pública, con el fin de proponer acciones e instrumentos de prevención de la corrupción, según las iniciativas propuestas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Se concluye que el reforzamiento de los elementos relacionados con el ambiente de control efectivamente modifican esos incentivos y que a partir de herramientas no tradicionales de fiscalización superior es posible prevenir la corrupción en la gestión de la Hacienda Pública.

Palabras clave: prevención de la corrupción, índices de gestión, auditoría de la ética, ambiente de control.

En Costa Rica y no muy distinto en otras latitudes, los esfuerzos por combatir la corrupción sobre la gestión de la Hacienda Pública han estado concentrados en la detección y sanción de eventos de corrupción. El avance con respecto a los aspectos preventivos es aún incipiente.

Prevenir la corrupción implica el emprender acciones para evitar que los hechos se presenten en la gestión pública. Requiere identificar y modificar aquellos incentivos individuales y patrones culturales de quienes gestionan las instituciones públicas, de quienes transan con estas y de la misma ciudadanía cuando interactúa y controla la gestión de la Hacienda Pública. Por tanto, se previene la corrupción al crear una gestión pública íntegra y al promover una ciudadanía consecuente también con esto.

Algunos datos de interés obtenidos de una Encuesta Nacional de Prevención de la Corrupción², efectuada por la EFS de Costa Rica en 2017, dan indicios acerca de algunos riesgos en los cuales se debe trabajar para prevenir la corrupción. Esta encuesta incluyó un módulo dedicado exclusivamente a funcionarios públicos, en el que se les consultó si en su institución existía una serie de elementos relacionados con el ambiente de control y que de alguna forma están dirigidos hacia el correcto comportamiento de un servidor público. Se trató de nueve factores relacionados con (1) el conocimiento de las ideas rectoras de la institución (misión, visión y valores), (2) el conocimiento del código de ética, (3) si se le capacitó en comportamiento ético

1 Egresado de la carrera de Economía por la Universidad de Costa Rica (1993). Es máster en Economía Aplicada con mención en evaluación socioeconómica de proyectos de la Pontificia Universidad Católica de Chile (1997). Labora en la Contraloría General de la República de Costa Rica como Gerente de la Secretaría Técnica de la División de

2 Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área encargada de gestionar la calidad de procesos de fiscalización superior.

Se encuestó telefónicamente a 3208 personas, entre ciudadanos, funcionarios públicos y proveedores de bienes y servicios del sector público. Estas encuestas de percepción se efectúan con personal y recursos de la EFS de Costa Rica y se asegura toda la rigurosidad metodológica que se requiere para garantizar la inferencia de los resultados obtenidos. Para mayor detalle véase <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/enpc/index.html>

en la función pública, (4) si conocía sus funciones y responsabilidades según el manual de puestos, (5) si conocía la normativa de conflicto de intereses, uso indebido de bienes públicos o para evitar pagos o regalos por un favorecimiento ilícito, (6) si conocía de ejercicios de valoración de riesgos de corrupción en su institución, (7) si existe transparencia en la información institucional, (8) si se da participación ciudadana en la toma de decisiones y (9) si los procesos están tecnificados.

Con base en el grado de cumplimiento de estos elementos, se construyó un índice de percepción del ambiente de control, el cual se pudo asociar a cada encuesta para encontrar las relaciones entre nivel de ambiente de control y la percepción



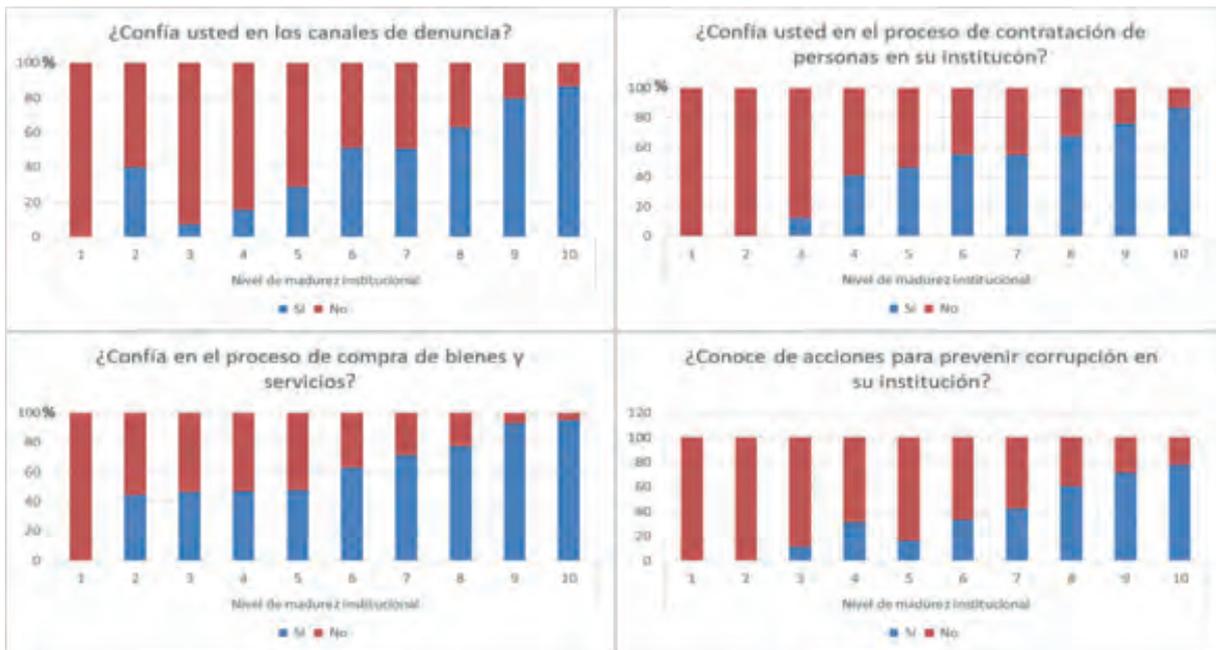
De acuerdo con lo que indican los funcionarios públicos, una acción preventiva de gran efecto para prevenir la corrupción es el reforzamiento de los elementos institucionales para el ambiente de control. Sin embargo, lo más importante es que se cuenta con mediciones objetivas que dan mayor certeza sobre lo que se debe hacer para disminuir el riesgo de corrupción.



Los resultados muestran que para las instituciones con muy bajo nivel de ambiente de control, la totalidad de los funcionarios públicos encuestados considera que no se efectúa una buena labor para evitar la corrupción, mientras que en instituciones con un alto nivel de ambiente de control, la confianza es total. Igualmente, en instituciones con bajo nivel de madurez institucional, es más común encontrar personas que admiten haber sido testigos de algún acto de corrupción, mientras que ese porcentaje es mucho menor en instituciones con mayor madurez institucional.

Por tanto, existe un gran beneficio en gastar tiempo y esfuerzo en promover la existencia y el conocimiento de un marco estratégico institucional, en divulgar fuertemente el marco ético, en capacitar a los servidores públicos en el comportamiento ético, en definir y divulgar entre los funcionarios sus funciones y responsabilidades, en definir y capacitar acerca de las normas sobre incompatibilidades en la función pública, en efectuar y divulgar una valoración de riesgos de corrupción, en promover la transparencia, en dar mayor participación ciudadana en la toma de decisiones y en tecnificar los procesos internos.

Al respecto, la Contraloría General de la República de Costa Rica cuenta con dos instrumentos que han tenido un gran impacto en el reforzamiento del control interno en las instituciones públicas para promover la integridad, o sea, en cómo se crean los incentivos correctos



sobre los distintos operadores en un sistema de fiscalización y control.

Un primer instrumento son los Índices de Gestión, herramientas de autoevaluación que se aplican a todas las instituciones públicas entre diciembre y febrero de cada año. La Contraloría General envía un cuestionario a cada jerarca institucional con cerca de 110 variables sobre aspectos que una institución pública debe cumplir y que están contemplados en las leyes, en la normativa de menor rango y en sanas prácticas. De estas variables, aproximadamente un tercio va dirigida a la mejora de la eficiencia institucional, un tercio hacia la promoción de la transparencia en la información pública y un tercio en aspectos relacionados con la prevención de la corrupción. Las respuestas son enviadas a la Contraloría General por medio de una certificación suscrita por el Jerarca institucional y la institución debe tener un expediente que demuestre la existencia de los elementos que ha reportado como cumplidos.

Tradicionalmente la institución verifica las 20 instituciones más grandes o aquellas que hayan obtenido las calificaciones más altas. Además, más de 60 unidades de auditoría interna verifican los expedientes de su propia institución. En caso de que se haya reportado el cumplimiento de alguna variable y no exista la evidencia en los expedientes, esa calificación bajaría.

De los resultados ya verificados se obtiene una calificación por institución y se crea un listado institucional con el grado de cumplimiento, el cual es publicado por la Contraloría General. Esto ha creado una sana competencia entre las instituciones públicas para obtener la mejor posición y una calificación más alta.

Este es un instrumento de fácil aplicación, de bajo costo y que provoca grandes beneficios, pues crea los incentivos necesarios para reforzar el control interno en las instituciones, pero sobre todo para mejorar la eficiencia, promover la transparencia y prevenir la corrupción. Por tanto, existe un trabajo

muy interesante para las agencias de control externo que consiste en la creación de mercados donde no existen, o sea, en la creación de los incentivos necesarios para promover acciones de control que resulten positivas para la gestión pública.

Otro instrumento de gran utilidad y que también va dirigido hacia el fortalecimiento del ambiente de control de las instituciones, ha sido la Guía de la Auditoría de la Ética³, que es una herramienta que permite determinar la efectividad e identificar oportunidades de mejora en materia de integridad.

Para facilitar esto, la Contraloría General de Costa Rica emitió en el 2008 una "Guía técnica para el desarrollo de auditorías de la ética", que es una orientación técnica para la realización de auditorías de la ética. La guía establece los conceptos, alcances y metodologías, y contribuye al desarrollo sistemático de auditorías de la ética y al mejoramiento constante de los sistemas de control interno institucionales. No es obligatoria, sino que se ofrece a los auditores internos, la administración activa y cualquier profesional, como una opción para ejecutar este tipo de auditoría.

Para facilitar esto, la Contraloría General de Costa Rica emitió en el 2008 una "Guía técnica para el desarrollo de auditorías de la ética", que es una orientación técnica para la realización de auditorías de la ética. La guía establece los conceptos, alcances y metodologías, y contribuye al desarrollo sistemático de auditorías de la ética y al mejoramiento constante de los sistemas de control interno institucionales. No es obligatoria, sino que se ofrece a los auditores internos, la administración

activa y cualquier profesional, como una opción para ejecutar este tipo de auditoría.

De acuerdo con los datos obtenidos por el Índice de Gestión Institucional, para enero de este año el 57% de las instituciones reporta haber efectuado al menos una auditoría de la ética en los últimos cinco años, ya sea por parte de la propia administración, de la auditoría interna o por medio de un auditor externo.

Bibliografía

- Contraloría General de la República de Costa Rica. Encuesta Nacional de Percepción de la Corrupción 2017. Febrero de 2017. En https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/doc_sweb/enpc/index.html
- Naciones Unidas. Oficina contra la Droga y el Delito. Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. Nueva York, 2004. En https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf
- Contraloría General de la República de Costa Rica. Memoria Anual 2016. Capítulo I. Prevención de la corrupción: una prioridad estratégica para el bien común. En https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/doc_sweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2016/memoria-anual-2016.pdf

3 Puede obtener la Guía y los instrumentos en el siguiente vínculo:
<https://www.cgr.go.cr/03-documentos/auditoria-etica.html>

EL BIG DATA Y EL USO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

EFS México



Resumen: Las nuevas tecnologías se han incorporado rápidamente en nuestras sociedades. Las Entidades de Fiscalización Superior no son ajenas a su impacto, por ello la Auditoría Superior de la Federación (ASF) las utiliza para eficientar sus labores de fiscalización, lo cual ha permitido facilitar la detección de irregularidades durante las auditorías y, de esta forma, aumentar la trascendencia de su labor y mejorar el proceso de rendición de cuentas.

Palabras clave: Nuevas tecnologías, fiscalización superior, big data, inteligencia artificial, revisión de la cuenta pública, combate a la corrupción, rendición de cuentas.

Introducción

Las nuevas tecnologías se han incorporado rápidamente en nuestras sociedades, transformando nuestras maneras de comunicarnos y casi todo aspecto de la vida humana. Los gobiernos no están exentos a su influencia y las han integrado al desarrollo de sus actividades cotidianas.

Las Entidades de Fiscalización Superior no son ajenas al impacto de las nuevas tecnologías; éstas han cobrado una innegable relevancia en la revisión de las

cuentas gubernamentales, donde se ha reconocido su potencial para innovar, al analizar y relacionar una gran cantidad de datos en poco tiempo. Lo anterior, ha facilitado la detección de posibles fraudes y actos de corrupción, la realización auditorías de desempeño y evaluación resultados y, en general, la obtención de información y previsión sobre el desarrollo de tendencias o problemas sistémicos que enfrentan los gobiernos (Van Ooijen, 2019).

Existen herramientas tecnológicas que facilitan y contribuyen tanto a la eficiencia como a la eficacia de la labor de auditoría y control gubernamental, entre las cuales están las siguientes:

- La tecnología de cadena de bloques (blockchain¹), la cual puede utilizarse en los procesos de auditoría, en los que debe establecerse una cadena de custodia para la evidencia digital requerida y recolectada.
- El uso de la nube incrementa la accesibilidad de información en tiempo real y disminuye los tiempos de respuesta para las herramientas y aplicaciones para la realización de auditorías.
- Finalmente, la inteligencia artificial que permite procesar grandes conjuntos de datos para detectar

¹ El blockchain es la combinación de varias tecnologías que generan redes seguras y permiten realizar transacciones confiables entre varias personas u organizaciones, que utilizan tecnologías de registro distribuido (DLT, por sus siglas en inglés) para resguardar información verificada, a través de bloques que forman una cadena, cada bloque se cierra con una especie de firma criptográfica, que permite abrir el siguiente bloque; de esta forma se certifica que la información, encriptada, no se ha manipulado, lo cual genera confianza en la transacción, permite una transferencia segura de valores y datos entre las partes, sin la necesidad de acudir a una autoridad, que garantice la autenticidad de la información, por ejemplo.

patrones de comportamiento irregulares. Adicionalmente y con base en estos patrones se pueden generar modelos predictivos con base en “machine learning” que permiten la identificación de comportamientos adicionales.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial consideran que el uso de estas tecnologías marcará la diferencia en el combate a la corrupción y en los procesos de rendición de cuentas. Respecto del uso del blockchain, la OCDE considera que esta tecnología tiene el potencial de transformar el funcionamiento del sector público, incluyendo la fiscalización gubernamental, pues sus características pueden aumentar la transparencia y la trazabilidad de los bienes, datos y activos financieros (OCDE, 2019).

El Foro Económico Mundial, a través de su Iniciativa en contra de la Corrupción, ha reconocido que la tecnología es el principal motor de cambio en el combate a la corrupción. El uso del Big Data, la Analítica de Datos, el blockchain, las aplicaciones móviles y el sistemas de gobernanza digital² son herramientas valiosas para prevenir, detectar, investigar y perseguir la corrupción (Foro Económico Mundial, 2019).

El uso de las nuevas tecnologías en la ASF

Consciente tanto de las recomendaciones de los organismos internacionales como de sus beneficios, la Entidad de

Fiscalización Superior (EFS) mexicana ha comenzado a utilizar las nuevas tecnologías en el desarrollo de sus actividades para maximizar el impacto de la fiscalización y procesar, en lapsos de tiempo relativamente cortos, una mayor cantidad de información. Lo anterior, tomando en cuenta que en México se estima que las dependencias federales realizan miles de transacciones cada año, en promedio:

- 200 mil contratos de adquisiciones;
- 220 millones de facturas de proveedores para organismos gubernamentales;
- 3 mil millones de facturas provenientes de proveedores subcontratados;
- 400 millones de pagos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Y en materia de recursos, tenemos como responsabilidad revisar el gasto público que asciende, en promedio, a 5.6 billones de pesos.

El Big Data y la analítica de datos

De acuerdo con la ONU, al menos, el 90% de los datos existentes a nivel mundial se han generado en los últimos años, sin embargo, la mayor parte de ellos provienen de las interacciones cotidianas con productos y servicios digitales, como teléfonos, tarjetas de crédito y redes sociales, esto es lo que se conoce como big data³.

El big data, junto con los datos abiertos⁴, el crowdsourcing, las nuevas tecnologías

2 La gobernanza digital, adicional al uso de tecnologías de información en la administración pública para eficientar los procesos tiene como objetivo el asegurar que las necesidades de los beneficiarios sean cubiertas.

3 El Big Data o datos masivos, se caracterizan por su gran volumen, la alta velocidad con los que se generan y su variedad, dado que provienen de diversas fuentes y se encuentran en diversos formatos. En general, hay una preocupación por su veracidad dado que hay incertidumbre respecto de su precisión. The Public Sector Research Centre (2015).

4 Los datos abiertos (open data) son datos que pueden utilizarse, reutilizarse y redistribuirse libremente por cualquier persona y que se encuentra sujetos, únicamente, al requerimiento de atribución y de compartirse de la misma manera en que aparecen. Dietrich, et al. (s.f.).

de la información y la comunicación, el internet de las cosas, y la inteligencia artificial producen un nuevo conocimiento artificial producen un conocimiento que complementa los datos obtenidos por estadísticas, encuestas y otros medios, integran información de alta calidad, más detallada, oportuna y relevante que permite tomar mejores decisiones en el ámbito público (ONU,2017).

Debemos tener presente que los datos con posible relevancia para las instituciones públicas provienen de diversas fuentes y se pueden obtener de diversas maneras; el gran volumen, variedad y velocidad con la cual los datos que se producen requieren nuevas técnicas y herramientas para su procesamiento e interpretación.

Así, para gestionar y analizar esta cantidad de información es indispensable el uso del Big Data y la Analítica de Datos (Data Analytics), lo cual permite inferir relaciones, establecer dependencias y realizar predicciones de resultados y comportamientos. Esto ha permitido a la ASF tomar mejores decisiones respecto a la planeación y la ejecución de las auditorías, potencializando sus resultados en la fiscalización de recursos públicos.

Se ha integrado los datos provenientes de diversas fuentes de información relevantes a un repositorio común, llamado "Big Data de la ASF", el cual permite el análisis de grandes cantidades de datos durante la planeación y ejecución de auditorías.

La primera fuente de información son las propias entidades gubernamentales mexicanas, las cuales generan una gran cantidad de información que, por disposición legal, es pública y accesible en sus páginas de internet. La

institución, periódicamente, recopila y actualiza la siguiente información:

- El presupuesto público asignado a cada uno de los 335 organismos gubernamentales federales, con información detallada de su función, programa, capítulo y partida;
- El gasto público ejercido por cada uno de dichos organismos, vinculado con datos de su función, programa, capítulo y partida relacionados.
- Los contratos de adquisiciones públicas efectuados por organismos federales y locales, con información de los procesos de adquisición, licitación y contratación; periodos, cantidades; información de proveedores, y el vínculo a los documentos digitales;
- El registro unificado de proveedores, con información detallada de cada uno de los proveedores que brindan sus servicios a organismos gubernamentales, como sus números de identificación para impuestos, la dimensión de su negocio, sector y productos.
- Y finalmente, los proveedores sancionados e información sobre proveedores deshabilitados por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) para participar en procesos de contratación gubernamental.

La segunda fuente de información proviene de la información recolectada gracias a la firma de acuerdos para el intercambio de información con la Tesorería de la Federación (TESOFE) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT) para exportar la información de sus bases de datos a la ASF. Estos acuerdos permiten acceder a nuevas fuentes de información, se considerada como big data:

- Facturas, contienen información (cliente, nombre y número de identificación del proveedor, fecha, cantidad, impuestos, número de factura electrónica) a dos niveles del proveedor para el gobierno, a saber:
 - Primer nivel, que implica a los proveedores, que facturan directamente a un organismo gubernamental, y
 - Segundo nivel, se refiere a los proveedores, que facturan a otro proveedor que facturan directamente a un organismo gubernamental.
- Los pagos a la Tesorería de la Federación son otra fuente de información. En este caso, la gran mayoría de los pagos gubernamentales por parte de instancias federales son procesados por la Tesorería, la información de cada pago se registra en una base de datos que se exporta a la ASF.

La adopción de un enfoque de colaboración en el manejo de la información permite la consolidación de habilidades, favorece la interoperabilidad y evita la costosa duplicación.

Finalmente, la tercer fuente de información son las noticias generadas por las propias entidades fiscalizadas. La ASF cuenta con un servicio interno que revisa todas las noticias relevantes que generan los medios de comunicación, respecto al gobierno mexicano. El análisis de noticias se concentra en una fuente interna que contiene un resumen de las noticias, fecha, fuente, organismo gubernamental relacionado y vínculo de las noticias.

Así, el big data de la EFS de México se conforma por un repositorio unificado,

que incluye las bases de datos descritas anteriormente, es decir, las fuentes comunes y el big data, propiamente, a eso se le conoce como la arquitectura de big data.

Debido a que la información recopilada de estas tres fuentes cuenta con diferentes estándares de calidad de la información y formato, previo a la analítica de datos, se ejecutan procesos de clasificación y depuración –llevados a cabo con herramientas especializadas en calidad de datos–:

- A efecto de llevar a cabo procesos de analítica, se requiere estandarizar los nombres y números de identificación fiscal nacional de organismos y proveedores, puesto que no todas las fuentes de información cuentan con un número de identificación fiscal, o los nombres de los organismos o proveedores están incompletos, o sólo utilizan abreviaciones. También es necesario estandarizar el formato de fechas y cantidades.
- Asimismo, se requiere llevar a cabo una depuración de datos con el propósito de eliminar registros duplicados o información incompleta, tales como nombres y direcciones.

Posteriormente, se realizan diferentes tipos de cruce de datos, que brindan como resultado información relevante, por ejemplo:

- Proveedores con transacciones no existentes, es decir, no identificadas y autorizadas por el SAT, y contratos existentes con un organismo gubernamental.
- Proveedores que participan en las compras cuando han sido descalificados previamente por alguna irregularidad.



- Noticias sobre proveedores y organismos gubernamentales.
- Proveedores que utilizan empresas fantasmas para fines de facturación.
- Un último ejemplo de cruce de datos son los pagos por organismos, con información de los pagos realizados por la TESOFE.

- su razonabilidad.
- En transacciones con proveedores sancionados, las adquisiciones y facturaciones a empresas sancionadas por el SAT o la SFP, las cuales se analizan de manera consolidada.

Además del cruce de datos, se realiza un análisis de éstos. Por ejemplo, en:

El uso de la Inteligencia Artificial en la fiscalización superior

- Tendencias de adquisiciones. Éstas pueden compararse anualmente e involucran montos totales consolidados por entidad, tipo y proceso de adquisición, además de proveedores con montos mayores. Los contratos que aparentan alguna irregularidad, los cuales pueden ser identificados por monto, tipo de adquisición o por noticias relevantes relacionadas con el tema.
- Confronta del presupuesto y las tendencias de adquisiciones; utilizando el presupuesto de gastos informados, los gastos se comparan con los montos contratados con estimaciones anuales para verificar

Por otro lado, la ASF emplea herramientas de inteligencia artificial, las cuales permiten revisar conjuntos de grandes bases de datos, heterogéneas, e identificar diversos patrones que podrían indicar posibles irregularidades en el gasto de fondos públicos.

Por ejemplo, una de las atribuciones de la institución fiscalizadora consiste en fiscalizar el uso del llamado “gasto federalizado”, es decir, los recursos públicos, de origen federal, que ejercen los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, a través de sus distintas dependencias y entidades, así como otras instituciones a nivel sub nacional o municipal, como las

universidades públicas estatales.

El cumplimiento de esta atribución resulta de gran complejidad, debido a la gran cantidad de información que debe analizarse. Anteriormente, esta labor se realizaba por medio de muestras estadísticas, las cuales se revisaban conforme a las capacidades materiales y humanas de la institución. Ahora, en cambio, contamos con la inteligencia artificial que permite revisar información con gran rapidez y, con ello, acelerar los resultados de la fiscalización.

Gracias al uso de las herramientas tecnológicas, por ejemplo, en la fiscalización de recursos federales asignados a una entidad federativa, se identificaron patrones entre algunas dependencias locales, varios de sus municipios y empresas fantasmas, así como los montos facturados por cada una de estas empresas a cada uno de estos organismos públicos. Es decir, obtuvimos información detallada, precisa y relevante respecto de cuánto facturaron las diferentes empresas fantasmas a cada dependencia del gobierno estatal y a qué municipios y a qué organismos.

Así pues, con el uso de estas herramientas en la fiscalización, contribuimos al proceso de rendición de cuentas y promovemos la participación ciudadana, al brindar a las personas información veraz y objetiva sobre la labor gubernamental y emitir recomendaciones para su mejoramiento, lo cual permite generar un impacto positivo en la vida cotidiana de todos los mexicanos.

Nuevas oportunidades y conclusiones

La EFS de México tiene como uno de sus principales objetivos fortalecer su

cercanía con la ciudadanía. A partir de la transformación digital, es posible establecer nuevos puentes y canales de comunicación con las personas, por ello se puso a disposición del público la Aplicación Ciudadana ASF, la cual permite a la ciudadanía conocer las actividades de la Auditoría y, en específico, los informes individuales de cada una de las auditorías realizadas a los entes gobierno.

La utilización de las nuevas tecnologías y del big data ha brindado los siguientes resultados:

- El aumento de la confiabilidad y la precisión en la planificación y ejecución de la auditoría.
- Al cruzar los datos, se facilita y agiliza la detección de irregularidades, tales como contratos celebrados con proveedores sancionados, pagos y facturas con comportamiento sospechoso.
- Se fortalecen los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

En ese sentido, la ASF enfrenta una tarea a desarrollar. La regulación mexicana le otorga el derecho de requerir cualquier tipo de información a los organismos gubernamentales, pero es necesario formalizar un requisito oficial con cada uno, por fuente de información. Para facilitar y eficientar este proceso, la EFS mexicana trabaja en una propuesta de reforma legislativa para simplificar las reglas para el intercambio de información de manera digital.

Además, se planea incluir nuevas fuentes de información en el repositorio de big data, tales como: más niveles de proveedores, información de los servidores públicos del gobierno, inclusión de información de redes

sociales y el sistema de registros de beneficiarios.

Finalmente, la ASF evalúa ampliar el uso de herramientas de inteligencia artificial con la capacidad de reconocimiento de patrones y lenguaje natural para extraer información relevante sobre comportamiento irregular, redes de relaciones, compras a sobrepuestos, ubicaciones e información bancaria de los licitantes para detectar riesgos potenciales y mejorar la detección de irregularidades durante los procesos de auditoría.

En conclusión, la labor de fiscalización superior podrá potencializar su alcance e impacto social, gracias a la utilización del big data, los datos abiertos, la analítica de datos, el crowdsourcing, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, el internet de las cosas y la inteligencia artificial, gracias a la generación de información de alta calidad, detallada, oportuna y relevante para mejorar el proceso de rendición de cuentas y, con ello, combatir a la corrupción de manera más eficiente.

Bibliografía

- Dietrich, et al. (s.f.), "Open Data Handbook", Open Knowledge Foundation, <http://opendatahandbook.org/guide/en/introduction/>
- Foro Económico Mundial (2019), Partnering against Corruption Initiative, <https://www.weforum.org/communities/partnering-against-corruption-initiative>
- OECD (2019), The OECD Blockchain Primer, <http://www.oecd.org/finance/OECD-Blockchain-Primer.pdf>
- ONU (2017), Macrodato para el desarrollo sostenible, <https://www.un.org/es/sections/issue-s-depth/big-data-sustainable-development/index.html>
- Public Sector Research Centre (2015), Big data, better public services, PWC, Reino Unido de la Gran Bretaña, <https://www.pwc.co.uk/assets/pdf/big-data-better-public-services.pdf>
- Van Ooijen, C., B. Ubaldi and B. Welby (2019), "A data-driven public sector: Enabling the strategic use of data for productive, inclusive and trustworthy governance", OECD Working Papers on Public Governance, No. 33, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/09ab162c-en>

MONITORES CIUDADANOS DE CONTROL, EL EJERCICIO DE CONTROL SOCIAL QUE REVOLUCIONA LOS MECANISMOS DE PREVENCIÓN Y DETECCIÓN EN OBRAS PÚBLICAS

Autor: Abraham Flores Vargas
EFS Perú



Resumen: La corrupción en el Perú se ha convertido en el principal problema del país según diversas encuestas en el ámbito local durante los últimos años, en este contexto uno de los escenarios más recurrentes de estos actos se da en la ejecución de obras públicas lo cual ha despertado mucho interés en la ciudadanía. El programa monitores ciudadanos de control permite mitigar estos riesgos en la ejecución de obras públicas, trabajando de manera coordinada con la ciudadanía a fin de detectar de manera oportuna aquellas situaciones de incumplimiento normativo que ponen en riesgo la calidad de las obras y su correcta ejecución.

Palabras clave: Monitor ciudadano, Control social, vigilancia ciudadana, monitoreo de obras, participación ciudadana, detección, fiscalización, control ciudadano.

Monitores Ciudadanos de Control

En Huancavelica, ubicada a más de 3600 m.s.n.m., llegan dos monitoras ciudadanas de control (MCC) luego de una extensa caminata y acompañadas por personal de la Contraloría General de la República del Perú (CGR). La obra que visitan, es una infraestructura de agua y saneamiento que contempla la construcción de unos reservorios de agua que han de beneficiar a 49,570 habitantes. La primera impresión de los trabajadores de construcción y la ciudadanía es de asombro al ver que la obra es fiscalizada por ciudadanos con

la presencia del Estado, este mecanismo de control social permite realizar veedurías en la ejecución de obras públicas de manera articulada con la sociedad civil, logrando ampliar significativamente el número de obras fiscalizadas bajo la cobertura de la Contraloría.

En el Perú, la dirección técnica en la ejecución de obras públicas recae en el residente de obra, quien debe ser un ingeniero colegiado y habilitado con al menos dos años de experiencia en este tipo de infraestructura. El profesional que representa a la entidad ejecutora es el supervisor de obra, quien tiene los mismos requisitos del residente y supervisa entre otros aspectos: el cronograma, costo, seguridad, salud ocupacional, normas técnicas y calidad de la obra. El residente y el supervisor de una obra son profesionales esenciales durante la construcción, la ausencia de alguno de ellos pone en riesgo a estos proyectos en tanto no se podría determinar si la obra viene siendo construida bajo los estándares de calidad que se establecen en la ingeniería de cada proyecto. Un problema recurrente en la ejecución de obras públicas es la ausencia del residente o del supervisor de obra; los monitores ciudadanos de control verifican entre otros aspectos la presencia de estos profesionales.

Los monitores ciudadanos previamente capacitados por la Contraloría, visitan estas obras de manera coordinada, provistos de implementos de seguridad y con la cobertura de un seguro contra

accidentes. Esta experiencia moderniza e innova el trabajo que la Contraloría venía haciendo con la ciudadanía, fortaleciendo con ello su rol fiscalizador. En lo que a obras respecta, nunca antes se había trabajado con el ciudadano de manera articulada, convirtiéndolo en un aliado estratégico.

del País. Este es el contexto, en el cual la Contraloría General de la República del Perú desarrolló diversos mecanismos para fiscalizar esta suma importante de dinero público que de acuerdo a las primeras estimaciones superaba los 19 mil millones de soles.



Visita de monitores ciudadanos de control en la obra: mejoramiento y ampliación del sistema de agua potable en el barrio de San Cristóbal, Huancavelica, Perú.

Antecedentes

Durante el verano del 2017, el Perú fue duramente golpeado por el Fenómeno del Niño Costero, el cual se caracterizó por lluvias intensas y la crecida de los principales ríos de la vertiente del Pacífico, produciendo desbordes e inundaciones principalmente en el norte del país; pasado este fenómeno se realizaron muchos esfuerzos por reconstruir la infraestructura que había colapsado, desarrollándose una iniciativa denominada Reconstrucción con Cambios, la cual comprende más de 20 mil obras en 13 de las 24 regiones

Uno de estos mecanismos, caracterizado por ser innovador, fue el denominado Monitor Ciudadano de Control en la reconstrucción con Cambios, el cual a la fecha se aplica en obras con presupuestos provenientes, tanto de la reconstrucción con cambios como de otras fuentes de financiamiento.

Materiales y Métodos

Para implementar este mecanismo se ha construido el marco normativo necesario para institucionalizar la práctica y trabajar de manera articulada

con la ciudadanía. En febrero del 2019 se aprobó la Directiva N° 004-2018-CG/DPROCAL "Participación Voluntaria de Monitores Ciudadanos de Control en la Reconstrucción con Cambios", instrumento que permitió implementar el mecanismo en las 22 regiones de país. Promover que un ciudadano realice visitas periódicas a una obra pública, representó un gran desafío. Contando con el marco normativo implementado, se requería garantizar la seguridad e integridad de los ciudadanos y para ello era necesario dotarlos de implementos de protección personal, así como, una póliza de seguro personal contra accidentes. Las visitas realizadas por estos ciudadanos se realizan además en estrecha coordinación con la Policía Nacional del Perú, a fin de prevenir cualquier riesgo durante las visitas a obra.

Proceso para la implementación del MCC

- 1) El proceso inicia con la convocatoria de aspirantes a monitores ciudadanos, para lo cual se emplean redes sociales (convocatoria masiva) e invitaciones en universidades e institutos (convocatoria local).
- 2) La Contraloría revisa el cumplimiento de los requisitos exigidos en la normativa aprobada (no tener antecedentes policiales ni judiciales, no pertenecer a partidos políticos entre otros). Los ciudadanos que resulten aptos son capacitados y evaluados.
- 3) Los voluntarios que aprueban el curso de la Contraloría, son acreditados como Monitores Ciudadanos de Control.

Figura 1.- Proceso del MCC

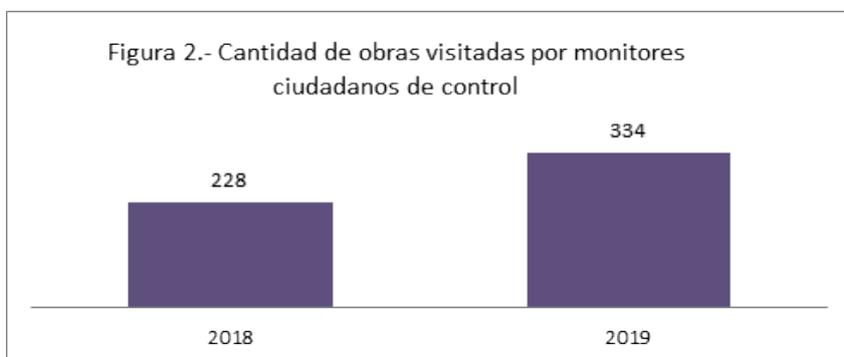


Fuente: Elaboración por el autor

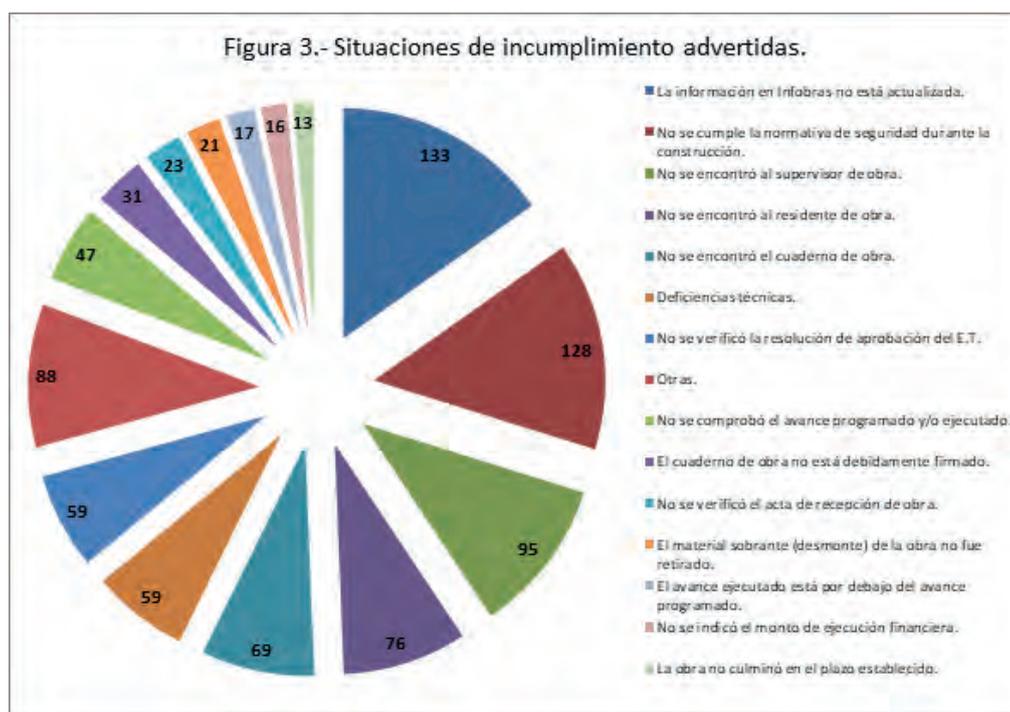
- 4) Antes de la visita a obras, los ciudadanos reciben un kit de protección personal y un seguro contra accidentes personales.
- 5) Los monitores ciudadano visitan las obras de manera inopinada.
- 6) La información recabada por los monitores es enviada a la Contraloría a través de mecanismos informáticos.
- 7) La Contraloría toma conocimiento de aquellas situaciones de incumplimiento reportadas por los monitores y procede según corresponda en cada caso.

Resultados

A la fecha se han visitado 562 obras en 22 regiones del país, teniendo como meta realizar visitas a obra en todo el Perú. El presupuesto total de las obras visitadas por los Monitores Ciudadanos de Control supera los 1,500 millones de soles y los resultados de este mecanismo en el campo de la detección son concluyentes. La práctica ha logrado identificar 875 situaciones de incumplimiento comunicadas a la Contraloría mediante 562 reportes de visita a obra elaborados por los MCC.



Fuente: Subgerencia de Participación Ciudadana, fecha de corte: 16.07.2019



Fuente: Elaborado en base a la información de la Subgerencia de Participación Ciudadana.

Tabla 1: Situaciones de incumplimiento advertidas

Situaciones de incumplimiento	Cantidad	Porcentaje (%)
La información en Infobras no está actualizada.	133	15%
No se cumple la normativa de seguridad durante la construcción.	128	15%
No se encontró al supervisor de obra.	95	11%
No se encontró al residente de obra.	76	9%
No se encontró el cuaderno de obra.	69	8%
Deficiencias técnicas.	59	7%
No se verificó la resolución de aprobación del E.T.	59	7%
Otras.	88	10%
No se comprobó el avance programado y/o ejecutado.	47	5%
El cuaderno de obra no está debidamente firmado.	31	4%
No se verificó el acta de recepción de obra.	23	3%
El material sobrante (desmote) de la obra no fue retirado.	21	2%
El avance ejecutado está por debajo del avance programado.	17	2%
No se indicó el monto de ejecución financiera.	16	2%
La obra no culminó en el plazo establecido.	13	1%
TOTAL	875	100%

Fuente: Subgerencia de Participación Ciudadana.

Las situaciones advertidas por los monitores ciudadanos ponen en riesgo la calidad de las obras que se ejecutan, a la fecha se han visitado 562 obras con un presupuesto acumulado que supera los mil quinientos millones de soles.

Discusión de los resultados

El Programa Monitores Ciudadanos de Control ha permitido identificar 875 situaciones de incumplimiento en zonas donde la Contraloría no había llegado. Esta práctica ha ampliado la cobertura del Sistema Nacional de Control. El mecanismo identifica tempranamente los hechos irregulares, permitiendo a esta entidad fiscalizadora superior la adopción de medidas preventivas y correctivas inmediatas, aliviando la carga de denuncias en estos ámbitos.

Los datos de campo del presente informe fueron tomados a julio del 2019, el

mecanismo viene siendo implementado en 2 nuevas regiones y al culminar el año probablemente se haya triplicado el número de obras visitadas por monitores ciudadanos de control ampliando sustantivamente la cobertura de la CGR.

Conclusiones

Los Monitores ciudadanos de Control revolucionan los mecanismos de prevención y detección en obras públicas. Trabajar de manera articulada con el ciudadano representó un enorme desafío a nivel logístico y económico para la Contraloría, ésta práctica sin embargo muestra resultados inmediatos que benefician directamente a la población. La gran cantidad de situaciones de incumplimiento advertidas por los Monitores Ciudadanos ha contribuido sustantivamente al Sistema Nacional de Control dando origen incluso al inicio de otros servicios

de control a partir de la intervención de estos monitores.

Los riesgos identificados por los monitores ciudadanos de control servirán además como insumo para la mejora del marco normativo concerniente a la ejecución de obras públicas. Los problemas identificados en las obras visitadas son recurrentes y ponen en riesgo la gestión de estas obras en términos de eficiencia, eficacia, calidad y cumplimiento normativo.

Bibliografía

- Contraloría General de la República del Perú (2018). Directiva N^o 004 - 2018 - CG / D P R O C A L "Participación Voluntaria de Monitores Ciudadanos de Control en la Reconstrucción con Cambios", aprobada mediante RC N^o 044-2018-CG.
- Autoridad de la Reconstrucción con Cambios (2017). Plan Integral de la reconstrucción con Cambios. Lima-Perú.
- Contraloría General de la República del Perú (2017). Plan de Acción de Control de la Reconstrucción con Cambios. Lima-Perú.
- Instituto peruano de estudios (2019). Encuesta nacional urbana rural a julio del 2019, publicada por el diario La República, Lima, Perú.
- Diario El Comercio – IPSOS (2019). Encuesta nacional urbano rural de abril del 2019, publicada por el diario El Comercio, Lima, Perú.

EL CONTROL INTERNO Y EXTERNO EN LA DETECCIÓN DE DELITOS FINANCIEROS

Autor: Dennys Salazar
EFS Perú

Resumen: Tomando como referencia los grandes fraudes mundiales acontecidos en el transcurso del siglo pasado y a inicio del presente, se evalúa la intervención gubernamental a través de normas que regulan el control interno y el efecto esperado de estas medidas, estableciendo la "evaluación de riesgos" como una constante ante situaciones similares en otras partes del mundo.

En ese sentido y haciendo énfasis en un enfoque preventivo del mismo, se plantea esta situación en el país y en el ámbito público en el marco de la teoría económica del crimen -disuasión criminal del control anticorrupción-, y mediante la aplicación de mecanismos de control que disuadan y reduzcan la comisión de crímenes.

A respecto, cabe señalar para el caso específico de un funcionario, que la decisión de cometer un delito tiene como parámetro la conducta, esto es verificado a través del Código de Ética que define su accionar funcional y que se traduce en el comportamiento que emana de ellos.

Palabras clave: Enron Corp., Gary Stanley Becker, Ley Sarbanes-Oxle, fraude, modelo de disuasión criminal.

Contexto

Si bien el crimen organizado representa una de las principales amenazas a la estabilidad jurídica y desarrollo socio económico, siendo una modalidad frecuente en los delitos contra la administración pública; también es no menos cierto que a la luz de los resultados de estos últimos años, estos han terminado por ser develados.

En tanto, ello se ha visto agravado por la inmediata o escasa respuesta de Los estados frente a los eventos presentados, propiciando que se desencadenen una serie de situaciones alternas que condujeron a la ineficiencia de resultados y se revelen deficiencias en los controles establecidos.

En efecto, los delitos ocurridos muestran un común denominador y están asociados con la conspiración, fraude y maniobras financieras que afectan las empresas y alcanza en algunos casos a las entidades públicas que pudieran estar involucradas.

En suma, son estos delitos los que configuran uno de los principales problemas que afrontan los estados a través de sus administraciones y que en la búsqueda de dar una solución a ellos se ha optado por implementar medidas preventivas que contribuyan a la detección temprana de estas irregularidades.

Cuadro n° 1: Listado de objetivos y acciones regulados por la Ley Sarbanes – Oxley

n°	Objetivos	Acciones
1	Establecer nuevos estándares para comités corporativos y comités de audiencia.	Indicar la responsabilidad de la gerencia para establecer y mantener una estructura de control interno adecuada y procedimientos para informes financieros; y
2	Establecer nuevos estándares de contabilidad y penas criminales para los gerentes de las corporaciones.	penas criminales y civiles por las violaciones al mercado de valores
3	Establecer estándares independientes para auditores externos.	Los servicios de evaluación o valoración, las opiniones legales y otras opiniones.
4	Establece una compañía pública contadores (PCAOB) bajo la seguridad y el intercambio de comisiones veedoras (SEC) para registrar las firmas públicas contadoras.	Establecer y/o adoptar normas de auditoría, de control de calidad, de ética, de independencia, y otras normas
5	El CEO y el CFO deberán certificar ante los organismos supervisores los estados financieros y manifestar que éstos presentan razonablemente la posición financiera la compañía. Estarán sujetos a sanciones penales de existir algún error material e intencional en los estados financieros	Establecer y mantener controles y procedimientos, que aseguren que la información relevante, incluida la de las subsidiarias que conforman la compañía, son comunicadas.

Fuente: <http://www.eafit.edu.co/escuelas/administracion/consultorio-contable/Documentos/boletines/auditoria-control/b5.pdf>

Esta tarea dentro de las etapas del proceso administrativo se encuentra vinculada con la etapa de control, específicamente con el componente de Evaluación de Riesgos, en cuyo contenido se señala: "(...). La evaluación del riesgo consiste en la identificación y análisis de los factores que podrían afectar la consecución de los objetivos y, en base a dicho análisis, determinar la forma en que los riesgos deben ser administrados y controlados, (...)”

Es así que, las intervenciones realizadas en ese sentido se han visto limitadas por un análisis de la situación interna, sin considerar en el análisis la situación externa que en el largo plazo es la que determina el resultado de una gestión, reflejado en la consecución de sus objetivos.

De esta manera, contar con un ente que regule más que supervise las

operaciones de las empresas, representaría uno de los mayores retos para la auditoría desarrollada en las empresas, las que han sido afectadas de manera frecuente durante parte del siglo pasado e inicios de este.

Como ejemplo que ilustra esta situación tenemos la originada en el 2001 en los EE.UU con el caso Enron Corp., que involucró a la firma auditora Arthur Andersen y que produjo una severa crisis de impacto a nivel mundial, ralentizada solo por las medidas legislativas.

En este contexto, las medidas adoptadas por los entes gubernamentales estuvieron dirigidas a evitar que esta situación se repita, todo ello en función de cambios de orden orgánico sumado a una mejora en los controles internos; los que llevaron a la instauración de órganos autónomos y nuevas normas

que garanticen un control interno eficiente y efectivo.

Es así que, como parte de estas medidas, se implementaron controles mediante la promulgación de la Ley Sarbanes Oxley¹ que fue creada en respuesta a los múltiples fraudes, corrupción administrativa, conflictos de interés, la negligencia y la mala práctica de algunos profesionales y ejecutivos en el caso Enron.

Sin embargo, estas medidas no lograron evitar la crisis global de 2008², producida debido a una inadecuada gestión de riesgos y unas políticas de compensación de los grandes bancos; agravado por un sistema que incentivos, basado en prácticas de titularización de deuda insolvente que se vendía como productos rentables.

Es en este punto llegamos a concluir que la investigación de un fraude obedece a malos controles en la administración, encontrándose una situación similar en diversas latitudes, independientemente de ideologías, nacionalidades y creencias.

Ahora, si hacemos un paralelo con la situación presentada en el sector público del país; esta es menor en términos de montos, pero mayor en frecuencia y en la modalidad que señalamos al inicio de este documento.

Al respecto, cabe señalar que los métodos empleados con este fin han sido evaluados enfocándose en las consecuencias y no en la prevención, siendo observado desde el objeto de la

auditoría de los estados financieros, siendo un análisis estático de la situación financiera de una entidad.

Por lo tanto, es menester señalar que los controles preventivos representa una herramienta que puesta al servicio en la verificación de deficiencias y posibles irregularidades en torno al destino de los recursos representa un elemento de relevancia para la detección de posibles delitos financieros.

Teoría económica del crimen Disuasión criminal del control anticorrupción

La política criminal de control anticorrupción está vinculada con el conjunto de mecanismos que genera el sistema de control en la detección de los delitos producidos en un entorno de organización criminal a efecto de disuadir el comportamiento de los agentes públicos privados.

En este sentido, para la aplicación de los elementos del modelo teórico de disuasión criminal planteado por Gary Becker (1968), en su trabajo "Crime and punishment: an economic approach."³, a través del planteamiento siguiente:

¿Cuál es el grado de racionalidad y disuasión de los mecanismos de control de la corrupción que aplica el Estado, respecto del comportamiento de los ciudadanos?,

A efecto de dar respuesta al cuestionamiento anterior, se tiene como un aspecto a considerar que el

1 Es una Ley federal de Estados Unidos. Sarbanes-Oxley Act of 2002, Pub. L. No. 107-204, 116 Stat. 745 (30 de julio de 2002)

2 Crisis de las hipotecas subprime o hipotecas basura

3 Gary Becker, G.S. Becker, "Crime and punishment: an economic approach," Journal of Political Economy, vol.76, pp.169-217,1968.

comportamiento de un ciudadano está asociado a un entorno de estímulos según las circunstancias, mientras que la conducta es un conjunto de acciones en las que se conduce un individuo en relación con los demás⁴, según una norma moral, social o cultural, es decir un comportamiento de ciudadano, para el caso en cuestión nos referimos específicamente a un funcionario público que se compromete ante un Código de Ética.

Es en este punto que la conducta de un individuo se planteara posibilidades frente al entorno que se presenta, evaluando los riesgos de cada decisión que adopte, siendo la posibilidad de ocurrencia de un evento adverso la situación que defina finalmente su decisión.

Bibliografía

- René M. Castro V., Revista Internacional Legis de Contabilidad y Auditoría N^o:20, oct.-dic./2004, págs. 13-42
- Enron y el papel de la Ética en los negocios. Estudio de caso. Universidad Iberoamericana.
- Sarbanes Oxley Seccion 404, compliance challenges for foreing private issuer
www.deloitteresources.com
<http://www.eafit.edu.co/escuelas/administracion/consultorio-contable/Documents/boletines/auditoria-control/b5.pdf>
- Hipotecas subprime: La crisis con la que empezó todo,
https://elpais.com/economia/2017/08/05/actualidad/1501927439_342599.html
- María Lidón Lara Ortiz, La actividad pública de supervisión financiera reforma y responsabilidad de la administración, Castellón, Mayo – 2017, págs. 13-42
- Gary Becker, G.S. Becker, "Crime and punishment: an economic approach," Journal of Political Economy, vol.76, 1968, págs.169–217
- Thomas S. Ulen, La Teoría de la Elección Racional en Derecho y Economía, Encyclopedia of Law and Economics – 0710 Rational Choice Theory in Law and Economics, págs. 1-26

4 <http://www.eumed.net/libros-gratis/2007b/288/18.htm>

CÁMARA DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA EN PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD

Autora:

Mileidy García Bautista¹
EFS República Dominicana



Resumen: Un Sistema de Gestión se define como un conjunto de elementos relacionados entre sí, orientados en una forma de trabajo basado en procesos, con una política articulada para alcanzar objetivos, en procura de la calidad de un producto o servicio. La Cámara de Cuentas de la República Dominicana, partiendo de lo establecido en la Ley 1-12 de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), en el Eje Estratégico No. 1 “Establecer un modelo de gestión de calidad certificable, que garantice procedimientos funcionales, efectivos y ágiles en la prestación de servicios públicos y que tome en cuenta su articulación en el territorio y las necesidades de los distintos grupos poblacionales”, se aboca a la adopción de un Sistema de Gestión de Calidad, en el Marco del Proyecto de Cooperación Triangular México - España - República Dominicana **“Transferencia de Prácticas de Buen Gobierno en Sistema de Gestión de Calidad y Evaluación del Desempeño”**.

Palabras clave:

Implementación, sistema,
gestión, calidad, proceso,
política.

Un Sistema de Gestión es un conjunto de elementos relacionados entre sí, orientados en una forma de trabajo basado en procesos, con una política

articulada para alcanzar objetivos, en procura de la calidad de un producto o servicio.

Dada su importancia, la Cámara de Cuentas de la República Dominicana (CCRD), partiendo de lo establecido en la Ley 1-12 de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), en el Eje Estratégico No. 1 “Establecer un modelo de gestión de calidad certificable, que garantice procedimientos funcionales, efectivos y ágiles en la prestación de servicios públicos y que tome en cuenta su articulación en el territorio y las necesidades de los distintos grupos poblacionales”, se aboca a la adopción de un Sistema de Gestión de Calidad (SGC).

El referido sistema se enmarca en el Proyecto de Cooperación Triangular México - España - República Dominicana, denominado: “Transferencia de Prácticas de Buen Gobierno en Sistema de Gestión de Calidad y Evaluación del Desempeño”, producto del acuerdo suscrito con la Auditoría Superior de Puebla, con la finalidad de alinear políticas de trabajo, procesos y recursos al logro de los objetivos estratégicos definidos en el Plan Estratégico Institucional y mejora del desempeño global.

¹ Directora de Planificación y Desarrollo de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana. Graduada de Ingeniería Industrial, con estudios de Postgrado en Alta Gerencia (Concentración Finanzas) y, Administración y Dirección de Empresas.



La implementación del Sistema de Gestión de Calidad en la CCRD, está basada en normas internacionales aprobadas por la ISO (Organización Internacional de Normalización), específicamente la norma ISO 9001:2015.

Con la adopción de un Sistema de Gestión de Calidad vienen una serie de beneficios inherentes, de los cuales podemos destacar los siguientes: a) implantar una metodología de trabajo orientada a los procesos definidos con miras al logro de los objetivos, b) estudiar los procesos de trabajo existentes y orientarlos para satisfacer las necesidades de los clientes, c) definir cómo realizar nuestras tareas del día a día y cómo deben realizarse de una forma eficiente, eficaz y económica con los recursos que disponemos y d) desarrollar una estrategia basada en el conocimiento de los objetivos planteados y considerar los recursos humanos, económicos e infraestructura de la que disponemos.

El proyecto de implementación del SGC esta categorizado como un proyecto de éxito, ya que ha estado dejando capacidades técnicas implantadas, y a lo largo del tiempo tendrá alto impacto en la institución, por la identificación de los procesos claves y la documentación de estos.

Durante el proceso de implementación hemos trabajado con la elaboración de un Mapa de Procesos que incorpora el Ciclo Deming (PHVA), Planificar-Hacer-Verificar-Actuar, la matriz de interacción de los procesos, la identificación de las partes interesadas, el análisis de las restricciones asociadas al Plan Estratégico Institucional, la identificación de riesgos, el diseño de Modelo de proceso, el Plan de calidad y el Manual de Calidad.

Uno de los elementos principales lo constituye la política de calidad de la CCRD "Ejercer la fiscalización superior externa conforme a la normativa y estándares aplicables, con recursos humanos éticos altamente calificados e infraestructura idónea, en un marco de mejora continua, fomentando la sostenibilidad ambiental y la buena gobernanza, para satisfacer las partes interesadas". Para lograr el alcance de la ejecución de esta política, se definieron siete (7) objetivos y su respectivo plan de acción.

Los objetivos definidos son:

- 1) Realizar la fiscalización de los recursos públicos de acuerdo a normativas vigentes, de manera oportuna y eficaz.

- 2) Fomentar la ética y la integridad a nivel de toda la empleomanía, observando buenas prácticas nacionales e internacionales aplicables, para el desarrollo de las funciones de fiscalización.
- 3) Promover una cultura de sostenibilidad ambiental a nivel de todos los servidores de la CCRD mediante jornadas educativas y acciones de responsabilidad social.
- 4) Garantizar la efectividad y sistematicidad de los procesos institucionales, a través de la implementación, evaluación y control del Sistema de Gestión de Calidad.
- 5) Gestionar efectivamente las competencias técnicas profesionales de los servidores de la entidad
- 6) Adecuar y mantener la infraestructura, a fin de asegurar el efectivo funcionamiento del SGC.
- 7) Mejorar de manera continua los procesos necesarios a fin de garantizar la satisfacción de las necesidades de las partes interesadas.

Durante el proceso también diseñamos e implementamos un plan de divulgación con el objetivo de difundir, en todos los niveles organizacionales y las parte externas interesadas, los elementos definidos.

Consciente de la importancia de contar con herramientas de gestión que aporten al fortalecimiento institucional, la CCRD continúa documentando los procesos y completando los elementos correspondientes a fin de lograr la

mejora continua en términos de calidad, eficiencia, eficacia, alcance de los objetos y la satisfacción de las partes interesadas.

Bibliografía

- Ley 1-12 de la Estrategia Nacional de Desarrollo.
- Ley 10-04 de Cámara de Cuentas.
- Norma ISO 9001:2015.

TRIBUNALES DE CUENTAS BRASILEÑOS Y EL DESAFÍO DE COMUNICARSE CON UNA SOCIEDAD LÍQUIDA: el ejemplo de las relaciones institucionales establecidas por el TCE Tocantins con ATM y UVET



Resumen: El presente artículo, elaborado con el uso de la técnica de revisión de literatura y análisis empírico de la situación de la crisis financiera, política, presupuestaria y social en Brasil desde el año 2010, ha demostrado que es necesario ampliar las herramientas de comunicación entre Tribunal de Cuentas y la sociedad civil organizada. Ya se ha señalado que los Tribunales de Cuentas han mantenido diálogos constantes y fructíferos con la sociedad en general, incluso con resultados documentados obtenidos del control social realizado en asociación con la comunidad, buscando ampliar el debate sobre la necesidad de incrementar las interacciones entre los Tribunales de Cuentas y la sociedad civil organizada, que es uno de los muchos desafíos para el siglo XXI, especialmente con la Asociación de Municipios de Tocantins (ATM, por sus siglas en portugués) y la Unión de Consejeros del Estado de Tocantins (UVET, por sus siglas en portugués).

Autores:

José Costandrade de Aguiar¹

Júlio Edstron S Santos²

Luciano Pereira da Silva³

EF Tocantins



Asimismo, se ha demostrado que desde su primera disposición constitucional, los poderes de los Tribunales de Cuentas han evolucionado, con especial énfasis en la Constitución de 1988, que ahora ha instrumentalizado a los Tribunales de Cuentas, tanto para el ejercicio de las funciones de supervisión, en cuanto a la promoción de acciones democráticas, como la inclusión de ciudadanos en el ejercicio del control externo, como ocurre con el control social llevado a cabo en conjunto con la sociedad.

Palabras clave: finanzas, presupuesto, interacción, sociedad civil, fiscalización, entidad fiscalizadora, comunicación, relaciones institucionales.

¹ Presidente y Consejero del Tribunal de Cuentas del Estado de Tocantins. Licenciado en Derecho por la Universidad Federal de Piauí, postgrado en Administración de la Educación, Universidad de Brasilia - UNB, Derecho Procesal Civil, Universidad Tiradentes y Estudios en Política y Estrategia en ADESG/UFT. Doctorado en Derecho en la Universidad del Museo Social Argentino - UMSA, Doctorado en Ciencias Jurídicas y Sociales. En Tocantins, ha ocupado varios cargos relevantes, incluido el de Secretario de Desarrollo Comunitario de Palmas, coordinador del curso de Ciencias Contables en la Fundación de la Universidad de Tocantins. - Unitins, defensor público y fiscal estatal, entre otros. A partir del año 2000, ocupó acumulativamente los cargos de presidente del Instituto Social Divino Espírito Santo - Prodivino, y de secretario de Estado de Trabajo y Acción Social. Fue presidente de IRB 2010/2011 y 2012/2013.

² Doctorado en Derecho en el Centro Universitario de Brasilia - UNICEUB. Maestría en Derecho Económico Internacional en la UCB/DF. Director General del Instituto de Contas 5 de octubre Profesor TCE-TO de IDASP/Palmas. Miembro de los grupos de investigación Núcleo de Estudios Avanzados e Investigación del Tercer Sector (NEPATS) de UCB/DF, Política Pública y Juspositivismo, Jsmoralismo y Justicia Política de UNICEUB. Editor Ejecutivo en REPATS Correo electrónico: edstron@yahoo.com.br

³ Jefe de Gabinete del Consejero Presidente del Tribunal de Cuentas del Estado de Tocantins. Licenciado en Derecho en el Centro Universitario Lutheran Palms. Especializado en Estado de Derecho y Lucha contra la Corrupción, en la Escuela Superior del Poder Judicial; en Gestión pública en el Instituto de postgrado IEPE y en Gestión pública con énfasis en el control externo en el Instituto Brasileño de Posgrado y Extensión (IBPEX).

Cabe resaltar que los Tribunales de Cuentas, así como todos los demás instrumentos de control, deben actuar para prevenir y, cuando corresponda, responsabilizar a personas naturales o jurídicas que causen daños a los fondos públicos, así como evitar la práctica de infantilizar la Administración Pública, tal como lo enseñó el profesor y ministro del Tribunal de Cuentas de la Unión, Bruno Dantas (2018), en reemplazo de la legitimidad democrática conferida por el voto, debido a las decisiones tomadas por los órganos técnicos y/o legales, descartando la posibilidad de utilizar la discreción administrativa.

Por otro lado, también se presentaron conceptos y números que señalan que la sociedad actual es cada vez más compleja, plural, conectada y multifacética, generando demandas, problemas y desafíos de todo tipo, incluido ser considerado como líquido por el pensador Zigmunt Bauman, lo que conlleva al desafío de alinear los discursos para la promoción de la ciudadanía, los derechos y también el control de las acciones estatales.

Por lo tanto, el punto principal de este artículo es demostrar la posibilidad de alinear la intensificación del diálogo de los Tribunales de Cuentas con la sociedad civil organizada, buscando promover el experimentalismo democrático, es decir, se deben crear las condiciones para que los problemas se resuelvan mediante consensos creados por la Administración Pública y la sociedad.

LA SOCIEDAD LÍQUIDA SEGÚN LA TEORÍA DE ZIGMUND BAUMAN: el reconocimiento de la actualidad brasileña

La coyuntura actual del Occidente ya ha recibido varios nombres, como

posmoderno, para Jurgen Habermas (2012), complejo, como lo idealizó Antony Giddens (2007), riesgosa, como teorizó Ulrich Beck (2011), o como una modernidad líquida, según Zygmunt Bauman (2017).

El punto común en cada uno de los teóricos antes mencionados es que la sociedad occidental de hoy enfrenta problemas para reconocer los derechos esenciales de sus ciudadanos y plantea desafíos para la protección de los seres humanos y del mismo planeta.

Lo que más difiere de la teoría de Bauman (2017) frente a todas las demás es que la sociedad está siendo testigo de una época "líquida", en la que existe una dispersión de las relaciones personales y sociales, que se ajustan a cada circunstancia que está presente en la actualidad. "Los fluidos muestran, en un lenguaje simple, que los líquidos, a diferencia de los sólidos, no mantienen su forma con facilidad. Los fluidos, por así decirlo, no fijan el espacio ni pierden el tiempo" (p. 8); es decir, existe una realidad multifacética en la que los deseos, creencias e intenciones se diferencian cada vez más entre sí.

Como resultado de una sociedad líquida, también existe el desafío de cumplir con un conjunto de derechos cada vez más complejo que en cualquier momento puede chocar posmoderno, para Jurgen Habermas (2012), complejo, como lo idealizó Antony Giddens (2007), riesgosa, como teorizó Ulrich Beck (2011), o como una modernidad líquida, según Zygmunt Bauman (2017).

El punto común en cada uno de los teóricos antes mencionados es que la sociedad occidental de hoy enfrenta problemas para reconocer los derechos esenciales de sus ciudadanos y plantea

desafíos para la protección de los seres humanos y del mismo planeta.

Lo que más difiere de la teoría de Bauman (2017) frente a todas las demás es que la sociedad está siendo testigo de una época "líquida", en la que existe una dispersión de las relaciones personales y sociales, que se ajustan a cada circunstancia que está presente en la actualidad. "Los fluidos muestran, en un lenguaje simple, que los líquidos, a diferencia de los sólidos, no mantienen su forma con facilidad. Los fluidos, por así decirlo, no fijan el espacio ni pierden el tiempo" (p. 8); es decir, existe una realidad multifacética en la que los deseos, creencias e intenciones se diferencian cada vez más entre sí, lo que causa un efecto de confrontación o incluso judicialización. Esto trae consigo inseguridad y, en algunas ocasiones, inconformidad con las instituciones necesarias, clásicas y sólidas, como el Estado y sus órganos.

Debido a la pluralidad de valores, la sociedad civil también se ajusta a varios espectros; por ejemplo, existe una convivencia en espacios muy cercanos a la asociación de buscadores y organizaciones no gubernamentales para proteger el medio ambiente natural. Como consecuencia, se presencia una crisis de identidad y legitimidad de los argumentos, generando la duda: ¿quién habla por la sociedad actual? ¡La respuesta de Zigmunt Bauman es que lo hacen todos!

Para ello, se toma en cuenta que la sociedad civil organizada es el conjunto de entidades personalizadas o no personalizadas que conforman la esfera no estatal y actúan subsidiariamente al Estado, para concretar los derechos, garantías y el control previsto en la Constitución brasileña, como se señala



en la literatura nacional e internacional, sobre este tema de relevancia para el presente. Por lo tanto, como no existen condiciones de procedimiento para celebrar plebiscitos, referéndums o incluso audiencias públicas, es necesario en todo momento establecer canales de comunicación con este seguimiento de la sociedad.

Esta comunicación es una de las propuestas del Tribunal de Cuentas del Estado de Tocantins (TCE), que invierte recursos humanos y financieros para mejorar su comunicación con la Asociación de Municipios de Tocantins (ATM) y la Unión de Consejeros del Estado de Tocantins (UVET), que son entidades representativas sin fines de lucro que pueden reverberar información para los gerentes y toda la sociedad de Tocantins.

La estrategia consiste en fortalecer las relaciones con estas instituciones, ya que representan a 139 alcaldes, casi 1 400 concejales y, por lo tanto, el TCE se acerca al liderazgo local de una población de 1 555 229 personas estimadas en el año 2018, que pueden actuar como ciudadanos para proteger los recursos públicos. Sin embargo, se se enfatiza que esta estrategia

no excluye ningún otro mecanismo de acercamiento con las autoridades locales o incluso con los ciudadanos, sino todo lo contrario, revela sus medios de inclusión social, como el Defensor del Pueblo del TCE y los proyectos para alentar el control social, como el Grupo de Estudios de Derecho Administrativo (GEDA) y la Formación de Agentes Públicos (FORMAP), que reciben a más de 5 000 personas por año.



Con este fin, se llevan a cabo reuniones periódicas con los líderes y miembros de ATM y UVET, en la sede del TCE de Tocantins y también en lugares debidamente programados, para resolver dudas y fortalecer los lazos de comunicación y confianza entre las entidades. Es importante saber que, además de estas reuniones institucionales, el TCE ofrece cursos de capacitación gratuitos para sus jurisdicciones, diseminando el conocimiento sobre sus acciones en términos regionales, incluso con programas específicos como FORMAP, así como los proyectos: "Agenda Ciudadana" y "Conociendo el TCE", que en conjunto reciben a más de 10 000 personas al año en el estado de Tocantins.

Con estas acciones, el Tribunal de Cuentas del estado de Tocantins se

acerca a la sociedad líquida y, además de escuchar sus demandas, mejora con las contribuciones de la sociedad civil organizada y las participaciones individuales que pueden presentarse durante la ejecución de sus tareas, reconociendo "(...) que es esencial crear un mecanismo para la participación directa de la población, de los ciudadanos, en el poder del Estado, superando gradualmente la dicotomía liberal anticuada y antidemocrática entre el Estado y la sociedad" (QUADROS, 2009, p. 101).

Estas acciones buscan establecer las condiciones para que la Administración Pública sea más eficiente y, por lo tanto, se cumplan los derechos, deberes y garantías fundamentales, con la colaboración de agentes estatales y especialmente con la ayuda de la sociedad civil.

Por lo tanto, siguiendo el camino de Bauman (2017), en un entorno de sociedad líquida, es necesario que todas las instituciones busquen prepararse para comunicarse y actuar en situaciones que se desarrollen sin precedentes, trayendo desafíos a la acción estatal y, en consecuencia, a la realización de los derechos y garantías fundamentales.

LOS TRIBUNALES DE CUENTAS Y EL RETO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EFECTIVOS Y EL CONTROL EXTERNO

Con el reconocimiento de los paradigmas del Estado liberal y social, se estableció la necesidad de fomentar el control de las acciones estatales y especialmente las actividades de la propia Administración Pública, mediante la creación órganos de control internos y externos, como los Tribunales de Cuentas, que gradualmente ganó

relevancia y comenzó a responsabilizar a los administradores públicos y las entidades estatales por las ilegalidades, el uso indebido de los propósitos o la comisión de delitos contra el fondo público en Brasil.

No debe olvidarse que históricamente solo con la segunda constitución brasileña, es decir, la Constitución Republicana de 1891, el Tribunal de Cuentas fue reconocido con su estatus constitucional, asimismo sus funciones se describieron en el trabajo original del inusual jurista Rui Barbosa (1934), que se escribió hace más de un siglo, pero todavía es bastante relevante porque, según el autor, los Tribunales de Cuentas son:

(...) un sistema que protege el ordenamiento jurídico contra los abusos de poder en la administración y la legislatura, un sistema por el cual los actos del poder legislativo se defienden contra los del ejecutivo y las disposiciones de la constitución contra las leyes que los transgreden (1934, p. 448)

Desde sus inicios hasta la actualidad, el control externo ha evolucionado constantemente, llegando a la conclusión de que "en virtud de las prerrogativas y garantías otorgadas por la Constitución Federal de 1988, los organismos de control están posicionados como piezas clave para el desarrollo institucional" (DANTAS; DIAS. 2018, p. 105).

Se enfatiza que los Tribunales de Cuentas, de la Unión, de los estados, así como de los municipios, además de la función de supervisión, ejercen la prerrogativa de promover la inducción del desarrollo de la Administración Pública y de la sociedad misma, para

desarrollar diálogos interinstitucionales y con la sociedad líquida.

De manera didáctica, los instrumentos de control interno y externo deben actuar cada vez con más fuerza contra las ilegalidades y el uso indebido del fondo público, para evitar daños y responsabilizar a las personas naturales o jurídicas que causen daños a la población, como los casos graves de corrupción documentados en Brasil. Sin embargo, esto no puede reemplazar la legitimidad democrática conferida por el voto, o en la lección del ministro Bruno Dantas:

El control de la hipertrofia genera la infantilización de la gestión pública. Las agencias reguladoras y los gerentes públicos en general han evitado tomar decisiones innovadoras por temor a haber cuestionado actos. O peor: no deciden asuntos simples por esperar la aprobación previa del TCU. Para remediar esto, se debe introducir una dosis de consecuencialismo. (DANTAS, 2018, p. 4).

Por lo tanto, la sociedad actual no puede adaptarse a ningún exceso, ya sea de agentes privados o de la Administración Pública en un sentido amplio, incluyendo los organismos de control, como los Tribunales de Cuentas. Por lo tanto, los Tribunales de Cuentas deben actuar como inductores de legalidad y regularidad y también tienen el reto para el siglo XXI de promover la mejora de la democracia al proponer diálogos interinstitucionales con la sociedad civil organizada, o incluso como lo muestra la doctrina en este tema:

La transposición al Estado de Derecho Democrático trajo a los tribunales de cuentas una

ampliación del alcance de la actividad de control externo, que, dejando de lado solo el foco en la legalidad, fundada en la técnica positivista y formalista de subsunción al objeto de la ley de control, adquiere un nuevo aspecto para sindicarse también la legitimidad y la economía del gasto público, incluso de la aplicación de subsidios y exención de ingresos, según lo dispuesto en el art. 74 de la Constitución Federal. (ELIAS, 2011, 45).

Continuando con las preguntas formuladas desde los modelos estatales, liberales y sociales, se busca realizar el paradigma del Estado de Derecho Democrático, que tiene como objetivo, además de la realización de los derechos, las garantías fundamentales y el control de los recursos públicos, la inserción de la necesidad de participación ciudadana como criterio para la legitimidad de las acciones estatales, debido al fundamento republicano de la ciudadanía, según lo dispuesto en el artículo 1, ítem II, de la Constitución Ciudadana.

También debe recordarse que el modelo actual del Estado de Derecho Democrático (EDD) es un paradigma constitucional en construcción, pues sus contornos aún no están completamente definidos, y se caracterizan principalmente por el deber de reconocer la ciudadanía y la dignidad de la persona humana, como el fundamento de toda acción estatal, así como distinguirse de sus predecesores por las recurrentes dificultades consensuales, ya que actualmente la sociedad es compleja, antagónica e incluso líquida, según la teoría de Bauman (2003), conforme con las situaciones más variadas.

Uno de los principales avances científicos reconocidos en EDD es comprender que es un medio para la realización de una ciudadanía participativa e inclusiva, con la inserción de personas en los procesos de toma de decisiones y la generación de resultados de actividades públicas, como consejos representativos y, de esta manera, actuar en la cristalización de los derechos y garantías fundamentales, con la participación de la sociedad civil organizada, actuando como "una clave interpretativa del Derecho Constitucional democrático contemporáneo y el apoyo teórico para la interpretación y aplicación adecuadas del Derecho Constitucional brasileño actual" (CATTONI, 2002, p. 25).

La realización de los derechos fundamentales en EDD es uno de los retos actuales y del siglo XXI principalmente, incluso lo es para el control realizado por los Tribunales de Cuentas, ya que los grupos sociales buscan la primacía de la distribución de los recursos financieros, que son cada vez más escasos. Aunque se invierten grandes cantidades de la cartera, como se muestra en la tabla a continuación, en función de la información pública publicada por el Sistema Integrado de Planificación y Presupuesto (SIOP) del Gobierno Federal, incluidos los datos para fines de 2018.

Las notas oficiales muestran que entre 2014 y 2018, hubo una inversión federal de exactamente los siguientes valores en el área de cultura, educación, salud y seguridad pública R\$ 1 105 560 612 513, 25; es decir, un trillón, ciento cinco mil quinientos, quinientos sesenta millones, seiscientos doce mil, quinientos trece reales y veinticinco centavos fueron arrojados a la Administración Pública,

generando grandes retos de planificación, ejecución y control, con la inclusión de los Tribunales de Cuentas.

Avanzamos que a pesar del alto valor ejecutado en el presupuesto federal y los considerables avances ya presenciados por la sociedad brasileña, esos derechos aún necesitan mejoras en el Estado brasileño, con la sensación de que la Administración Pública aún necesita ser más eficiente, lo que requiere el mantenimiento y la mejora de los Tribunales de Cuentas, como agentes de control externo de bienes, recursos e intereses públicos, como lo afirma la Constitución Republicana de 1988, cuando "(...) permite verificar las aspiraciones de la sociedad en la realización de los gastos públicos, sus intereses y priorización" (SCARR, MACEDO SCARR, 2018, p. 1254).

Por lo tanto, desde el modelo de Estado Absoluto de los siglos XV al XVII hasta el contexto actual, hubo un cambio estructural debido a factores como la mundialización (SILVA, 2015) y la globalización (BAUMAN, 1999), que proporcionaron avances en las áreas de telecomunicaciones y transporte, pero también desafíos como la mayor volatilidad de los mercados nacionales e internacionales, impulsados por estos factores.

Se ha teorizado que debería haber un Estado constitucional democrático cooperativo, que esté conectado en red con actores públicos y privados, tanto interna como internacionalmente, como lo señala Peter Haberle (2003), actuando en un tejido de protección de derechos, garantías y controles fundamentales

de la Administración Pública y de la sociedad líquida.

Un ejemplo de la necesidad de establecer redes con el desempeño de agentes estatales y sociales es la asignación de recursos públicos por parte de la Unión, enfatizando que esta entidad federativa tiene el mayor presupuesto público en Brasil y debe fomentar el desarrollo de áreas esenciales como la salud, educación, seguridad pública y cultura, como se muestra en el gráfico a continuación, extraído de los datos públicos disponibles en SIOF, que apunta a las inversiones estatales en tiempo real y, por lo tanto, es un ejemplo de herramientas de cumplimiento, rendición de cuentas y gobernanza.

Cabe señalar que los derechos fundamentales: cultura, educación, salud y seguridad pública fueron elegidos para la prueba en este capítulo, ya que caracterizan los presupuestos más grandes de la Unión y las asombrosas cantidades de dinero destinadas, en millones de reales, demuestran una sensación de falta de inversiones en estas áreas tan sensibles para la sociedad brasileña y demuestra principalmente la escasez de realización en estos derechos, ¡dejando una sensación de que aún queda mucho por hacer!

De acuerdo con la tabla anterior, una de las consideraciones necesarias al analizar los datos contenidos en el material preparado con los datos de SIOF, es que se destinaron los recursos. Sin embargo, es necesario revisar las técnicas de administración y gestión pública, sobre todo desde el punto de vista del principio constitucional de eficiencia y el deber fundamental de rendición de cuentas,

Ano Exercício	Função (desc.)	Dotação Atual	Empenhado	Pago	RP Pago	Total Pago
2014	06 - Segurança Pública	10.638.076.369,00	8.945.185.298,87	7.233.237.067,17	1.496.751.971,10	8.729.989.038,27
2014	10 - Saúde	100.313.538.371,00	94.065.346.000,55	86.327.540.676,13	7.518.600.406,75	93.846.141.082,88
2014	12 - Educação	102.438.345.117,00	93.897.290.662,71	80.903.901.144,69	13.296.878.806,81	94.200.779.951,50
2014	13 - Cultura	3.051.053.656,00	1.835.787.687,63	908.005.916,14	627.042.636,78	1.535.048.552,92
	Total 2014	216.441.013.513,00	198.743.609.649,76	175.372.684.804,13	22.939.273.821,44	198.311.958.625,57
2015	06 - Segurança Pública	10.807.229.620,00	9.035.951.435,95	7.753.719.483,82	1.138.256.047,74	8.891.975.531,56
2015	10 - Saúde	113.007.419.766,00	102.093.782.976,83	93.884.923.546,90	6.347.319.203,79	100.212.242.750,69
2015	12 - Educação	115.501.163.942,00	103.779.651.895,30	88.600.739.991,53	9.436.931.899,36	98.037.671.890,89
2015	13 - Cultura	2.797.362.737,00	1.867.416.088,67	855.175.441,96	913.886.102,00	1.769.061.543,96
	Total 2015	242.113.176.065,00	216.776.802.396,75	191.074.558.464,21	17.836.393.252,89	208.910.951.717,10
2016	06 - Segurança Pública	10.343.532.369,00	9.715.492.478,72	8.423.101.067,63	1.276.066.932,56	9.699.168.000,19
2016	10 - Saúde	112.333.047.757,00	108.268.384.482,46	100.190.605.307,83	8.536.244.819,32	108.726.850.127,15
2016	12 - Educação	109.900.303.710,00	106.738.195.557,73	95.184.512.946,82	13.911.819.367,51	109.096.332.314,33
2016	13 - Cultura	2.335.013.589,00	1.939.529.497,35	951.534.715,35	1.119.226.043,03	2.070.760.758,38
	Total 2016	234.911.897.425,00	226.661.602.016,26	204.749.754.037,63	24.843.357.162,42	229.593.111.200,05
2017	06 - Segurança Pública	11.548.518.830,00	10.860.870.233,63	9.133.214.442,06	1.020.888.956,16	10.154.103.398,22
2017	10 - Saúde	120.356.455.929,00	117.602.483.172,47	102.713.827.690,68	6.446.994.008,69	109.160.821.699,37
2017	12 - Educação	115.111.614.994,00	111.405.469.319,37	101.815.707.371,61	9.453.255.961,13	111.268.963.332,74
2017	13 - Cultura	2.183.255.676,00	1.904.144.069,80	1.020.637.184,93	881.132.545,55	1.901.769.730,48
	Total 2017	249.199.845.429,00	241.772.966.795,27	214.683.386.689,28	17.802.271.471,53	232.485.658.160,81
2018	06 - Segurança Pública	12.851.324.098,00	12.498.748.754,98	8.820.453.903,29	1.398.865.925,98	10.219.319.829,27
2018	10 - Saúde	121.864.792.265,00	120.876.845.472,00	108.179.162.954,58	12.445.288.288,95	120.624.451.243,53
2018	12 - Educação	114.309.381.798,00	112.236.392.167,94	95.590.465.024,47	7.922.570.796,83	103.513.035.821,30
2018	13 - Cultura	2.102.005.530,00	2.004.483.305,71	988.689.602,21	913.456.313,41	1.902.125.915,62
	Total 2018	251.127.503.691,00	247.616.469.700,63	213.578.751.484,55	22.680.181.325,17	236.258.932.809,72
	Total Geral	1.193.793.436.123,00	1.131.571.450.558,67	999.459.135.479,80	106.101.477.033,45	1.105.560.612.513,25

Fonte: SIOP

que requiere una acción previa, concomitante y de supervisión por parte de los Tribunales de Cuentas.

Hasta esta parte del texto, se ha dejado claro que hubo avances en la construcción de la propia administración pública estatal y brasileña en los últimos años, que la gestión pública se ha alineado con el modelo EDD, incluyendo un sistema complejo y actual de control interno y externo, con participación de la sociedad líquida. Por lo tanto, los Tribunales de Cuentas, al mismo tiempo que controlan las ilegalidades, tienen el desafío de fomentar el diálogo democrático con la sociedad civil organizada, como es el caso del

Tribunal de Cuentas de Tocantins, que ha estado adaptándose institucionalmente con ATM y UVET.

Observaciones finales

El siglo XXI presenta muchos retos para toda la estructura social y del Estado. En el presente artículo, se ha discutido la posibilidad de intensificar la comunicación entre los Tribunales de Cuentas y la sociedad civil organizada que, por regla general, es el destinatario de políticas públicas que hacen cumplir los derechos, deberes y garantías fundamentales.

Con este fin, se resumieron los principales fundamentos de la

evolución del Estado occidental, desde su inicio hasta nuestros días, a través del Estado de Derecho absolutista, liberal, social y democrático, para reconocer que cada uno tiene sus propias características, pero todos se identifican con la realización de los derechos y garantías fundamentales, así como con el control de las acciones estatales.

Se demostró que el Tribunal de Cuentas estaba constitucionalmente reconocido por la Constitución republicana de 1891 y recibió mayor atención por parte de la actual Constitución Ciudadana, con poderes de supervisión y también promoviendo la ciudadanía, con el estímulo del control social, que ha documentado resultados y puede ayudar principalmente en control concomitante que actualmente se debate en los Tribunales de Cuentas.

Sin embargo, se reconoció que las formas de control internas y externas, tal como las ejercen los Tribunales de Cuentas, deben usarse de una manera que fomente la construcción de un espacio público democrático y no para infantilizar a la Administración Pública, como lo demuestra Dantas (2018).

Por lo tanto, los Tribunales de Cuentas deben actuar de manera preventiva, concurrente y superintendente para frenar las inmoralidades, ilegalidades y, sobre todo, para evitar la aplicación incorrecta de los recursos públicos, pero no deben socavar la autonomía y la discreción de los administradores públicos que tienen legitimidad democrática para establecer sus prioridades. en el contexto del Estado de Derecho Democrático.

Por lo tanto, el punto central de este capítulo fue demostrar que existe un desafío para el siglo XXI para que los

Tribunales de Cuentas mejoren su diálogo con la sociedad civil organizada, con diálogos institucionales con ATM y UVET como ejemplos.

Bibliografía

- ARRUDA NETO, Pedro Thomé de. *Direito das Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- ACRTZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. São Paulo: Civilização brasileira: 2016.
- BARBOSA, Rui. *Commentarios a Constituição Federal Brasileira*. VI Volume arts. 72 a 91, São Paulo: 1934.
- BAUMAN, Zigmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003. *Estado de Crise*. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.
- *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.
- BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.
- BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 11. ed. 2 tir. São Paulo: Malheiros, 2014.
- *Teoria Constitucional da Democracia Participativa: Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica(,) por uma repolitização da legitimidade*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm acesso em 03 janeiro 2019.
- CANOTILHO, Joaquim J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2014.
- CAMPIDELLI, Cristiano. *Teoria da graxa sobre rodas, teoria do Estado vampiro e teoria da exceção de Romeu e Julieta*. Disponível em: <https://ccampidelli.jusbrasil.com.br/artigos/590426013/teoria-da-graxa-sobre-rodas-teoria-do-estado-vampiro-e-teoria-da-excecao-de-romeu-e-julieta> acesso em 03 janeiro 2019.
- CARBONELL, Miguel. *Una Historia de Los Derechos Fundamentales*. Buenos Aires: UNAN, 2005.
- CATTONI, Marcelo. *Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

- CANOTILHO, José Joaquim. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Lisboa: Almedina, 2003.
- COELHO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. Disponível em: <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/03/A-Participacao-Social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2018.
- CREVELD, Martin van. Ascensão e declínio do Estado. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- DANTAS, Bruno; DIAS, Frederico. A evolução do controle externo e o Tribunal de Contas da União nos 30 anos da Constituição Federal de 1988. In 30 anos da Constituição Brasileira: Democracia, Direitos Fundamentais. São Paulo: Forense: 2018.
- DANTAS, Bruno. O risco de 'infantilizar' a gestão pública. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/o-risco-de-e-infantilizar-gestao-publica-22258401>. Acesso em 06/01/2018
- ELIAS, Gustavo Terra. Controle Democrático de Contas Públicas: A Importância da Sinergia entre os Tribunais de Contas e a Sociedade. Revista Controle, Fortaleza, v. 9, n. 1, p.5786, jan./jun. 2011.
- FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. In Revista da Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro 52 (1):71-88, jan. - fev. 2018
- FREITAS, Cláudio Victor de Castro. O princípio democrático e a judicialização das relações sociais: um judiciário trabalhista atuante ou conivente?, in Revista do Direito do Trabalho, vol. 181/2017, pp. 71-97.
- GIDDENS, Anthony. Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas. Madri: Taurus, 2000
- GONÇALVES, Claudia Maria da Costa. O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: direitos de liberdade e direitos sociais. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/9_estados-e-lutas-sociais/o-principio-democratico-na-constituicao-federal-de-1988-direitos-de-liberdade-e-direitos-socia.pdf acesso em 10 junho 2018.
- GRADVOLHL, Michel André Bezerra Lima. Deveres Fundamentais: Conceito, Estrutura e Regime. Disponível em: <https://docplayer.com.br/22743212-Deveres-fundamentais-conceito-estrutura-e-regime.html> acesso em 03 janeiro 2019.
- HABERLE, Peter. Nove Ensaios constitucionais e uma aula de jubileu. São Paulo: Saraiva, 2012.
- El Estado Constitucional. Ciudad del México: Universidad Nacional Autónoma del México, 2003.
- Hermenêutica Constitucional – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para Interpretação Pluralista e “Procedimental” da Constituição. In Revista .DPU Nº 60 – Nov-Dez/2014
- HABERMAS, Jurgen. Obras Escolhidas. São Paulo: Edições 70, 2015.
- HUGO, Victor. Os miseráveis; tradução, adaptação e apêndice Silvana Salerno ; ilustrações Renato Alarcão. São Paulo: Seguinte, 2014.
- HUNTINGTON, Samuel P. O Choque de Civilizações: e a recomposição da Ordem Mundial. São Paulo: Objetiva, 2014.
- KUHN, Thomas S. A estrutura das revoluções científicas. 5. ed. São Paulo: Editora Perspectiva S.A, 1997.
- LENCIONI, Caio. Relatório aponta que Brasil pode voltar ao Mapa da Fome. Disponível em: <https://observatorio3setor.org.br/noticias/relatorio-aponta-que-brasil-pode-voltar-ao-mapa-da-fome/>. Acesso 20 abril 2019
- LUCHMANN, Lúgia Helena Hahn. MODELOS CONTEMPORÂNEOS DE DEMOCRACIA E O PAPEL DAS ASSOCIAÇÕES, in Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 20, nº 43, recebido em 20 de maio de 2011. pp. 59-80, out. 2012.
- MATIAS-PEREIRA, José. Finanças Públicas: Foco na Política Fiscal, no Planejamento e Orçamento Público. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- MIRAGEM, Bruno. A nova Administração Pública e o Direito Administrativo. 2 ed. São Paulo: RT, 2013.

PARTICIPACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL PLANTEL PROFESIONAL CLAVE EN LA EJECUCIÓN DE OBRAS

Autores:

María Eyzaguirre Berrios
Alfonso Flores Mello
EFS Perú

Resumen: En los servicios de control simultáneo la Contraloría General de la República del Perú, en adelante Contraloría, identificó que el plantel profesional clave, encargado de la ejecución de las obras no participó en la ejecución de las obras, generando el riesgo de afectar la calidad de las obras públicas. Así mismo, la norma de contrataciones no exige definir su participación (permanente y directo; o parcial), funciones, información generada ni multas y reducción del gasto general variable y tarifa, frente a un incumplimiento contractual. De otro lado, el aplicativo Infobras de la Contraloría no exige el registro de todo el plantel que participa en la ejecución de la obra.

En ese sentido, el trabajo de investigación propone modificaciones al reglamento de contrataciones y bases estándares del OSCE, respecto a las exigencias del plantel profesional clave durante la ejecución de una obra pública; además propone registrar en el aplicativo Infobras el plantel que participa en la ejecución y supervisión de obras públicas, lo cual permitirá mejorar el control ciudadano y alertar oportunamente respecto, a la simultaneidad de su participación en la ejecución de dos o más obras; y, documentación inexacta presentada durante los procesos de contratación por los postores a cargo de las obras públicas.

Palabras clave: Plantel profesional clave, obras públicas, participación, funciones, información generada, multa, Infobras.

La contratación de obras públicas en Perú se realiza actualmente en mérito de la "Ley de Contrataciones del Estado Ley N° 30225" y su reglamento, los cuales exigen únicamente como parte del ejecutor de obra, la presencia de modo permanente y directo del "residente de obra", el cual debe ser ingeniero o arquitecto, según el tipo de obra a contratar, exigiendo que debe tener dos años de experiencia en la especialidad, definiendo sus funciones e información generada durante la ejecución de la obra, según se resume en el cuadro n°1.

Cabe precisar que el OSCE a través de la Directiva N° 001-2017-OSCE/CD¹ estandarizó las bases de la licitación pública para la contratación de la ejecución de obras, precisando que la información del plantel profesional clave se daría a través del perfil y cargo, en estricta relación a los gastos generales del expediente técnico, recalcando que:

- Sólo se puede solicitar el grado académico de bachiller o título profesional, es decir, no se pueden solicitar otras capacitaciones (como

¹ Bases y solicitud de expresión de interés estándar para los procedimientos de selección a convocar en el marco de la Ley N° 30225. Aprobada mediante Resolución N° 001-2017-OSCE/CD de fecha 31 de marzo de 2017, modificada mediante Resolución N° 017-2017-OSCE/CD y mediante Resolución N° 015-2018-OSCE/PRE del 16 de marzo de 2018.

Cuadro n° 1

Participación del residente de obra en la ejecución de obras públicas

PERFIL	PARTICIPACIÓN EN OBRA	FUNCIONES	INFORMACIÓN GENERADA
Ingeniero o arquitecto, profesional colegiado, habilitado y especializado. Dos años de experiencia en la especialidad.	Permanente y directo, no podrá prestar servicios en más de una obra a la vez.	Representa al contratista como responsable técnico.	Registro en el cuaderno de obra. Valorización de costos y gastos generales variables para su pago y otros

Fuente: Reglamento de la ley de contrataciones del Estado**Elaborado:** Equipo de investigación

ser: cursos, seminarios, diplomados, charlas u otros), títulos (segunda especialidad) o grados académicos (maestrías, doctorados y/o post doctorados).

- La experiencia debe ser acorde a sus funciones y honorarios establecidos en los gastos generales, y debe verificarse la existencia en el mercado de dichos profesionales.
- No se debe solicitar años de colegiatura o de profesional.

Es de indicar que, este requisito de calificación de personal es muy importante, debido que forma parte de las exigencias mínimas, es decir, en caso la empresa no acredite uno de los profesionales y/o no cumpla con el perfil, no podrá acceder a la siguiente etapa de evaluación, por lo que será descalificada y no participará en procedimiento de selección.

Adicionalmente a esta norma, en el año 2006 fue aprobado el Reglamento Nacional de Edificaciones, el cual describe los cargos de gerente de proyecto y responsable de obra (o comúnmente llamado residente de obra) para obras de edificación y habilitación urbana, tal como se muestra en el cuadro n°2.

En mérito a lo indicado, se puede colegir que la normativa de contrataciones no

determina que el requerimiento de profesionales defina específicamente su participación en la ejecución de obra, funciones, e información generada del plantel profesional clave; lo cual resulta concordante con lo establecido en las normas de control interno que establecen definir claramente las labores y funciones de los profesionales, así como la obligación de generar información para facilitar la revisión de lo ejecutado, para lo cual se propone lo siguiente:

- Participación en la ejecución de obras:
 - a) Permanente y directo, corresponde a participación exclusiva en obra, no pudiendo prestar servicios en más de una obra a la vez, como: residente, supervisor de obra u otra especialidad, además de prestar labores públicas o privadas. Asimismo, detallar el periodo mínimo de trabajo y/o partidas en los que debe participar, la que resulte mayor.
 - b) Parcial, corresponde a participación no exclusiva en obra, por lo que podrá prestar servicios en más de una obra a la vez, en cualquier tipo de especialidad. Se debe detallar el periodo mínimo de trabajo y/o partidas en los que debe participar.
- Funciones, describir las labores a realizar en cumplimiento con su especialidad y/o apoyo técnico, de ser el caso, realizar referencia normativa competente como seguridad y

Cuadro n° 2

Participación del gerente de proyecto profesional responsable de obra en la ejecución de obras

CARGO / PERFIL	PARTICIPACIÓN EN OBRA	FUNCIONES	INFORMACIÓN GENERADA
Gerente de proyecto: Título profesional, capacitación y experiencia Colegiado y habilitado	No detalla	<ul style="list-style-type: none"> Administrar la ejecución del proyecto y resolver las contingencias Disponer de profesionales calificados para el desarrollo del Proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> Definir las eventuales modificaciones del Proyecto.
Profesional responsable de obra: Título profesional de Arquitecto o de Ingeniero Civil En caso de obras especializadas, el Profesional Responsable deberá contar con la especialización correspondiente .	Directo	<ul style="list-style-type: none"> Ejecutar directamente la obra, administrar los procesos constructivos y cumplir con los requisitos de calidad. Resolver las contingencias en la ejecución de la obra. 	<ul style="list-style-type: none"> Registro del cuaderno de obra. Firmar las actas de inicio y de entrega de la obra. Elaborar y organizar la información de los procesos constructivos.

Fuente: Reglamento Nacional de Edificaciones - G.030 Derechos y responsabilidades

Elaborado: Equipo de investigación

protección, impacto ambiental, ministerio del ambiente, cultura u otros aplicables, que consignent las funciones del profesional responsable.

- Información generada, describir la documentación generada y debidamente suscrita en cumplimiento de sus funciones, como ser ensayos de calidad de materiales, pruebas de calidad trabajos, informes, reportes, actas u otros, generados para cada valorización de

obra, así como la oportunidad y/o plazo de entrega.

Ahora bien, revisando cinco procesos de selección de diferentes tipos de obras y presupuesto, se determinó que el requerimiento de las entidades no define objetivamente la: i) participación en obra, ii) funciones, iii) información generada iv) ni entrega de información generada del plantel profesional clave durante la ejecución de la obra, conforme se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro n° 3

Plantel profesional clave en la ejecución de obras públicas

TIPO DE OBRA	HOSPITAL	PLANTA DE TRATAMIENTO	CARRETERA	COLEGIO	SANEAMIENTO
LICITACIÓN PÚBLICA	Licitación-1-2015-GR.TACNA	Licitación-4-2017-VIVIENDA	Licitación-9-2016-GRTACNA	Licitación-5-2017-GRTACNA	Licitación-4-2017-EPSTACNA
PRESUPUESTO	80 millones de dólares	28 millones de dólares	5 millones de dólares	4 millones de dólares	0.8 millones de dólares
PLANTEL PROFESIONAL	12	13	12	8	7
PERFIL	Si y capacitación	Si	Si	Si	Si
PARTICIPACIÓN EN OBRA: Tiempo completo o parcial	Según propuesta (no definido por la entidad)	No detalla	Si, no consigna periodo	No detalla	No detalla
FUNCIONES	No detalladas	No detalladas	Descripción parcial	No detalladas	No detalladas
INFORMACIÓN GENERADA	No detallada	No detallada	Descripción parcial	No detallada	No detallada
ENTREGA DE INFORMACIÓN GENERADA	No solicitada	Solicita los trabajos realizados	No solicitada	No solicitada	No solicitada

Fuente: Sistema electrónico de contrataciones del Estado y apéndice n.º 2

Elaborado: Equipo de investigación

Conforme a lo expuesto, se recomienda modificar la base estándar de la Directiva N° 001-2017-OSCE/CD, aprobada mediante Resolución N° 064-2018-OSCE/PRE, publicada en el diario El Peruano el 9 de agosto de 2018, en el capítulo III Requerimiento con el texto siguiente:

“Asimismo, en esta sección se debe consignar el plantel profesional clave para la ejecución de la obra, detallando su cargo, perfil mínimo, participación en obra, funciones e información generada, en estricta observancia con el expediente técnico (concordante con el desagregado del análisis de gastos generales del expediente técnico), (...)”.

Asimismo, respecto a la información generada por el plantel profesional clave ingrese a la entidad se

recomienda modificar el artículo 166.- Valorizaciones y metrados del Reglamento de la Ley de Contrataciones, en el sentido siguiente:

“El contratista deberá presentar al inspector o supervisor, el último día de cada periodo previsto en las bases, la información generada y asistencia del plantel profesional clave que participó, según el capítulo III Requerimiento de las bases integradas, durante dicho periodo, caso contrario se descontarán los gastos generales variables correspondientes a los profesionales que debieron participar, así como se aplicará la multa correspondiente”

Respecto a la multa, se sugiere modificar el capítulo III Requerimiento de las bases estándar:

“En esta sección adicionalmente a la penalidad por mora se deben incluir las siguientes penalidades:

Penalidades			
N°	Supuestos de aplicación de penalidad	Forma de cálculo	Procedimiento
1	(...)		
3	<i>Si el contratista o su personal, no remiten el último día de cada periodo previsto en las bases, al inspector o supervisor la información generada y asistencia del plantel profesional clave que participó durante dicho periodo.</i>	<i>Cinco por mil (5/1000) del monto de la valorización del periodo por cada día de dicho impedimento.</i>	<i>Según informe del [CONSIGNAR INSPECTOR O SUPERVISOR DE LA OBRA, SEGÚN CORRESPONDA].</i>
4	<i>Si algún personal técnico del Plantel Profesional Clave no participa en la ejecución de la obra en los periodos establecidos en el requerimiento.</i>	<i>Cinco por mil (5/1000) del monto de la valorización del periodo por cada día y por cada profesional.</i>	<i>Según informe del [CONSIGNAR INSPECTOR O SUPERVISOR DE LA OBRA, SEGÚN CORRESPONDA]. Y anotación del cuaderno de obra de cada día y profesional que no participó en cada periodo valorizado.”</i>

Por otro lado, de la revisión al registro del plantel profesional clave en el aplicativo INFobras de la Contraloría General de la

República, se advirtió el registro de los datos del residente de obra y supervisor o inspector de obra, según se detalla:

Cuadro n° 5

Publicación del plantel profesional clave en la ejecución de obras públicas

TIPO DE OBRA	HOSPITAL	PLANTA DE TRATAMIENTO	CARRETERA	COLEGIO	SANEAMIENTO
LICITACIÓN PÚBLICA	LP-1-2015-GOB.REG.TACNA	LP-4-2017-VIVIENDA	LP-9-2016-GRTACNA	LP-SM-5-2017-GOB.REG.TACNA	LP-4-2017-EPSTACNA
RESIDENTE	SI	NO	SI	SI	SI
SUPERVISOR	SI	NO	SI	SI	NO
PLANTEL PROFESIONAL CLAVE	NO	NO	NO	NO	NO

Fuente: Sistema electrónico de contrataciones del Estado

Elaborado: Equipo de investigación

En ese sentido, se sugiere modificar el literal "d. Datos de residente de la obra" del Manual de usuario - Sistema de información de obras públicas para las entidades de Marzo 2015 – Versión 4.0, con el siguiente texto:

"d. Datos del plantel profesional clave para la ejecución de la obra

En esta sección se registra el plantel profesional clave que participa durante la ejecución de la obra.

Primero se procederá al registro de los siguientes datos:

(...)

Luego se completarán los siguientes campos: • C.I.P/C.A.P/OTRO (Colegio de ingenieros del Perú/ Colegio de arquitectos del Perú/ Otro) • Profesión • Especialidad¹ • Fecha de inicio del contrato² • Fecha de fin del contrato² y • Participación³.

1. Consignar el cargo según la oferta técnica del contratista (obra por administración presupuesta indirecta) o personal de la Entidad (obra por administración presupuesta directa)
2. Datos de acuerdo a la participación en obra de cada profesional

consignado en el capítulo III Requerimiento de las bases integradas del proceso de selección (obra por administración presupuesta indirecta) o cronograma participación del plantel profesional clave de la Entidad (obra por administración presupuesta directa).

3. Consignar si es Permanente y directo (Corresponde a participación exclusiva en obra, en ese sentido, no podrá prestar servicios en más de una obra a la vez, en cualquier tipo de especialidad, residente o supervisor de obra u otra labor privada o pública. Se debe detallar el periodo mínimo de trabajo y/o partidas en los que debe participar) o Parcial (Corresponde a participación no exclusiva en obra, en ese sentido, podrá prestar servicios en más de una obra a la vez, en cualquier tipo de especialidad. Se debe detallar el periodo mínimo de

Debiendo precisar que, en caso definir la participación de modo Permanente y directo, el sistema informático no permitirá el registro del mismo profesional en otra obra, durante el periodo definido.

Es importante resaltar, que las propuestas de modificación a la normativa y aplicativos vigente no involucran mayores gastos en su implementación, por el contrario tendría el impacto siguiente:

- Los gastos generales variables del plantel profesional clave de las entidades se encontrarán acreditados y evitará el pago por labores no realizadas.
- Permitirá al Sistema Nacional de Control la identificación en menor tiempo documentación presuntamente falsa o inexacta presentadas por los contratistas en los procesos de selección, a fin de alertar riesgos a través de sus servicios de control.
- Mejorar el control social en las obras públicas, debido que accederán a información del plantel profesional que participa en la ejecución de sus obras.

Bibliografía

- Ley de contrataciones y adquisiciones del estado, aprobada mediante Decreto Supremo N° 083-2004-PCM, vigente a partir del 29 de diciembre de 2004.
- Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1017, vigente a partir del 1 de febrero de 2009.
- Ley de Contrataciones del Estado Ley N° 30225, vigente a partir del 9 de enero de 2016.
- Directiva N° 001-2017-OSCE/CD Bases y solicitud de expresión de interés estándar para los procedimientos de selección a convocar en el marco de la Ley N° 30225.

- Reglamento Nacional de Edificaciones, publicada el 8 de junio de 2006, vigente a partir del 9 de junio de 2006.
- Normas de Control Interno, aprobado mediante resolución de Contraloría N° 320-2006-CG, vigente a partir de 4 de noviembre de 2006.
- Infobras - Manual de usuario - Sistema de información de obras públicas para las entidades de Marzo 2015 – Versión 4.0.
- Portal web del sistema de contrataciones del estado – SEACE - <http://portal.osce.gob.pe/osce/content/accesos-al-seace>.
- Portal web del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE - www.osce.gob.pe/.
- Portal web del Sistema Nacional de Información de Obras Públicas – INFObras - <https://apps.contraloria.gob.pe/ciudadano/>.
- Portal web de la Contraloría General de la República del Perú - http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/cgrnew/as_contraloria/as_portal

**Ver la versión
extendida de este
artículo haciendo
CLIC AQUÍ**

MIGRACIÓN DE PROCESOS DE CONTROL EN OBRAS PÚBLICAS AL SICOP: UN EJERCICIO DE VALOR AGREGADO¹

Autor:

Elard Gonzalo Ortega Pérez
EFS Costa Rica

Resumen: Este documento plantea una propuesta para que las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) orienten sus controles sobre compras públicas hacia los sistemas electrónicos de compra de cada país, obteniendo las ventajas de la tecnología para su quehacer, pero también para transparentar sus productos y resultados de una mejor manera. En el caso de Costa Rica, se toma el caso incipiente proyecto de ingreso de controles previos en materia de contratación administrativa al Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), que es la plataforma nacional de compras públicas electrónicas y cómo se enmarca este proyecto dentro de un control de valor agregado que deben generar las EFS nacionales bajo varios ejes conceptuales que se apoyan en las tecnologías de información y comunicación, en la consecución de objetivos país.

Palabras clave: Controles previos, sistemas electrónicos de compras, controles eficientes, controles de valor agregado, políticas públicas y gobiernos nacionales.

Introducción

En Costa Rica se invierte entre un 13 y 15% del PIB en compras públicas, el cual resulta muy similar al que se

destina en el resto del mundo, por lo que al igual que en otros países se debe aprovechar esa inversión de forma estratégica para alcanzar objetivos de desarrollo sostenible bajo la aplicación de criterios ambientales, sociales, de innovación, Mipymes, de mujeres², entre otros. De esa forma, en virtud de lo cuantioso de los montos y la relevancia de esos objetivos, se requiere la definición de controles transparentes, oportunos, eficientes e independientes que garanticen la sana inversión de los fondos públicos, la libre competencia y la igualdad de los participantes.

Marco teórico

a) La rendición de cuentas y el uso inteligente de controles

En el caso de la contratación pública costarricense, la CGR cuenta con competencias previas en autorizaciones especiales como puede ser la promoción de un procedimiento de excepción, así como la aprobación de contratos. De igual forma, ostenta competencias en materia de recursos contractuales, que resultan similares a las ejercidas por los Tribunales de Recursos Contractuales en el caso de España o de la Government Accountability Office de los Estados Unidos de América. En ese sentido, la

1 Este documento es un resumen del documento Controles previos en materia de compras públicas: utilizando la plataforma nacional de compras públicas para agregar valor a la fiscalización, presentado en el contexto del Concurso de Investigación CAJ 2018. Para efectos de espacio se han reducido o eliminado algunas de las citas. El análisis no forma parte de ningún documento oficial de la Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR), sino que constituye una propuesta conceptual de cómo debe articularse el uso del SICOP para los procesos de impugnación y control previo de la CGR; desde la óptica de quién participa como líder de proyecto en la División de Contratación Administrativa.

2 CENTRO DE COMERCIO INTERNACIONAL, Abriendo mercados para mujeres comerciantes, 2015, p. 40.

CGR cuenta con la posibilidad de revisar los pliegos de los concursos en los procedimientos de licitación de mayor cuantía y la impugnación de actos finales, tanto de adjudicación como en los supuestos de desierto o infructuoso del concurso.

Este tipo de controles ejercidos por la CGR han sido reconocidos por la OCDE como controles que avanzan hacia la integración de eficacia, eficiencia y economía, reflejando buenas prácticas de un sistema eficaz de supervisión del desempeño de los procesos de contratación pública y de las instituciones³. De esa forma, es tarea de las EFS la fiscalización de la inversión de los fondos públicos y la transparencia en la actividad de contratación pública, pero hoy en día también se impone el reto de reinventar la forma en cómo se genera información sobre la forma en cómo se están ejecutando las políticas y procedimientos, para advertir también qué prácticas pueden corregirse para tener mayores posibilidades de alcanzar los objetivos de infraestructura, salud pública, educación, seguridad ciudadana, etc. En el mismo caso, el encadenamiento de los controles posteriores bajo sistemas de alerta, banderas rojas o de otro tipo, puede mejorar mucho su oportunidad si se logra diseñar su aplicación dentro de los procedimientos de contratación promovidos electrónicamente; sin embargo, para efectos de este análisis se hará énfasis en los controles previos.

Además de brindar información sobre proyectos específicos de interés nacional, la información sistematizada de las denegatorias o autorizaciones de

procedimientos de excepción, así como de aprobación de contratos permite dar seguimiento de los tiempos y del cumplimiento de condiciones o términos. Así también en el caso de la cantidad de recursos, los montos involucrados, los tiempos desde la invitación hasta la impugnación, los tiempos de resolución y la cantidad de adiciones o aclaraciones presentadas respecto de las resoluciones; todo lo cual no solo abona al monitoreo de posibles debilidades institucionales o por sectores gubernamentales, sino también para responder a una pregunta fundamental en el ejercicio de rendición de cuentas: **¿quién controla a quienes controlan?**

b) Utilizar la tecnología no es opcional

Con la reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a la Ley de Contratación Administrativa (Ley No. 9395 del 23 de agosto de 2016 que reforma precisamente la Ley No. 7494 y que inició su vigencia en setiembre de 2017), se obliga a que toda la actividad contractual regulada por la Ley de Contratación Administrativa o cualquier otro régimen especial, deba tramitarse mediante el SICOP. Con ello, se abrió la posibilidad para que los controles previos en particular y las competencias de fiscalización en general sobre las compras públicas, se integren también a esa plataforma electrónica, facilitando los planteamientos estratégicos que ha diseñado la CGR desde las tecnologías de información. La inclusión de procesos de control previo en el SICOP, permite la consolidación de la

3 OCDE, Entidades Fiscalizadoras Superiores y el buen gobierno: supervisión, información y visión, Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública, París, 2017, pp. 128.

plataforma y uso más eficiente de los recursos de las entidades que son fiscalizadas; permitiendo uniformar el registro de información que se hace en diversos sistemas, como es el caso del Sistema de Información de la Actividad Contractual (SIAC) de la CGR. Por lo que, utilizar el SICOP permite que paulatinamente la fiscalización no solo reduzca costos, eficiente el uso de recursos y coadyuve a la consolidación de una plataforma única para la CGR, los entes fiscalizados y la propia ciudadanía.

Objetivos y desarrollo

En el proyecto de ingreso de procesos sobre contratación administrativa, se ha visualizado la migración de los procesos de autorización, aprobación y materia recursiva. La metodología de trabajo con el Rector del SICOP se hará mediante sesiones de trabajo con la CGR en las cuales participará Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA), que es la empresa pública que ha asumido la operación del Sistema. La interfases de los operadores en la CGR se ejecutarán en principio bajo cuatro etapas principales: a. definición de requerimientos, b. diseño, c. desarrollo, pruebas de concepto y plan piloto, d. Puesta en producción.

En la definición de requerimientos debe considerarse no solo aquellas datos que son indispensables conforme a la normativa para la validez y el ejercicio de competencias, sino también la información estratégica para la toma decisiones que se espera que se genere y la propuesta innovadora de un sistema que permita agregar valor a quienes interactúan con los temas complejos de la contratación administrativa y las competencias de la

CGR. En forma transversal al proyecto, le corresponde a la CGR articular con el Rector del Sistema y RACSA; los esquemas de capacitación para los funcionarios, la definición de planes de contingencia y la resolución de temas jurídicos asociados al manejo de la información en las condiciones mínimas que requiere una EFS, responsabilidades por el almacenamiento y disponibilidad de la información (tiempos de respuesta entre otros).

Así entonces, conceptualmente la arquitectura de los módulos debe tener en consideración una relación entre EFS, Gobierno Nacional y Sociedad Civil, en donde la información sensible que se genera a partir de los módulos o interfases de la CGR, garantiza necesariamente esa rendición de cuentas que se materializa en esta propuesta específica como se puede apreciar en la Figura 1.

a) Eje de sociedad civil

Para consolidar esta demanda de información, se hace necesario proponer una serie de requerimientos mínimos de los desarrollos tecnológicos que se hará:

i. Acceso a la información de los controles ejercidos por la CGR

En la definición de requerimientos es necesario que se realicen escenarios de prueba piloto con usuarios de la sociedad civil, que permitan definir que la operación y estructuración de requerimientos garantiza un acceso sencillo a la información; con la idea de que el principio democrático de libre acceso a la información pública no se deje bajo un postulado teórico. Adicionalmente, la definición sencilla

Figura 1. Actores Relevantes

Utilización de SICOP para la rendición de cuentas



de las interfases de consulta debe permitir al usuario acceder a la información de varias formas. El uso de los sistemas electrónicos, implica para la CGR la regulación interna que garantice la administración de riesgos para que se brinde información de calidad y en forma oportuna. La información debe ofrecerse en tiempo real para que una empresa que es parte en un proceso y un ciudadano, no dispongan de información diferente dentro del trámite que podrá consultarse desde cualquier parte. A su vez, el desarrollo de los módulos e interfases, requiere del respeto del principio de neutralidad tecnológica como principio sustantivo en el uso de tecnologías, no solo respecto de la compatibilidad con el software de navegación en la red, sino también en cuanto a los formatos de almacenamiento de la información.

ii. Parametrización de los procesos

La parametrización de aquellos módulos o interfases para interponer recursos, permitirá que el Sistema

advierta de los plazos y disposiciones legales, sin perjuicio de que el usuario pueda continuar con la gestión por su propia decisión. Estas posibilidades pueden resultar de extraordinaria relevancia para las Mipymes en la interposición de recursos de objeción al cartel o en contra del acto final ante la CGR, de tal manera que el propio Sistema en forma inteligente advierta al usuario los potenciales errores según las regulaciones normativas. Con ello se reduce las posibilidades de rechazo por abierta inadmisibilidad de los recursos, pero sobre todo se amplía las posibilidades de controles sobre actos que en otros casos justificaría un rechazo ad portas de la gestión recursiva.

iii. El uso de aplicativos móviles

La CGR hoy en día se vale del uso de una app que permite navegar la información asociada a noticias, presentar denuncias y conocer informes de auditoría emitidos en forma reciente, la cual es fácilmente

obtenible en el App Store de Apple o en Google Play. La utilización del SICOP, requiere de que RACSA desarrolle en el mediano plazo una aplicación que permita a los usuarios utilizar sus smartphones para realizar sus consultas de trámites, presentar gestiones y recibir notificaciones entre muchas otras posibilidades.

b) Eje gubernamental

De una lectura del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 que estructuró el Gobierno de la República para el período anterior, se desprende que prácticamente todos los proyectos o programas propuestos en diversas áreas, tienen como riesgo el trámite de contratación administrativa y los plazos.⁴ La planificación de los proyectos demanda no solo tener claros los tiempos de los procedimientos y los controles, sino también entender potenciales fallas en la madurez de los proyectos y en la definición de objetos contractuales, así como generar lecciones aprendidas propias de la dinámica de la evaluación de resultados de un proyecto o incluso de sectores específicos conformados por diferentes entidades y órganos públicos como ocurre en el sector salud, educación o infraestructura. Contar con la información de CGR en el SICOP, permite al Gobierno de la República dimensionar tendencias y prácticas en la contratación pública, implementando también los cambios necesarios en las políticas y la gestión institucional para lograr de mejor forma los objetivos. Estos datos, permiten articular estrategias junto a la propia CGR respecto de cómo enmendar prácticas para reducir tiempos y

mejorar las posibilidades de éxito de los proyectos.

c) Eje de fiscalización y rendición de cuentas

La utilización de la plataforma representa ventajas en el acceso a la información y en la divulgación de la CGR, pero definitivamente genera desafíos asociados a la cultura organizacional y la comprensión de que una vez tramitados los procesos electrónicos en tiempo real, surgirán nuevas demandas de información que deben atenderse en forma oportuna. El diseño de los módulos deben permitir mantener la misma información estratégica que se presenta hoy en día en materia de contratación a la Asamblea Legislativa en las memorias anuales, pero también el uso de alertas inteligentes permite que el personal de la CGR pueda generar prevenciones oportunas o enmendar prácticas que posteriormente podría significar la nulidad absoluta del procedimiento y con ello materializar los riesgos mencionados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Conclusiones y recomendaciones

1. La incorporación de controles previos con las herramientas tecnológicas existentes para la contratación administrativa bajo el SICOP, constituye una alternativa inmejorable para la transformación de la fiscalización integral mediante las tecnologías de información.
2. La generación de información en forma automatizada, plantea diferentes requerimientos por parte de actores relevantes, lo que implica para la CGR la definición de

⁴ Puede consultarse el documento completo en la siguiente dirección:
<https://www.mideplan.go.cr/component/content/article?id=1273>

nuevos esquemas de diálogo social e institucional, para atender demandas complejas en forma oportuna bajo los estándares de calidad y confiabilidad que mantiene.

3. La utilización de SICOP demanda un cambio de cultura organizacional del expediente físico al electrónico, la capacitación oportuna y la administración de riesgos técnicos y jurídicos.
4. La implementación de las nuevas tecnologías requiere de la CGR la definición de una estrategia de divulgación previa a la sociedad civil y actores relevantes en la contratación administrativa.
5. La CGR debe estructurar actividades de monitoreo para resolver inconvenientes jurídicos y técnicos que resultan propio de cualquier primera etapa en que se utilicen las tecnologías.
6. Se debe definir un período de evaluación de los procesos migrados y de cómo se ha desarrollado las actividades de fiscalización, una VEZ concluido el período se aplicarán tareas de evaluación mediante metodologías que incluyan no solo a funcionarios de la CGR o de la Administración, sino también a la sociedad civil.

Bibliografía

- ARROWSMITH, Sue, ANDERSON, Robert, *The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.
- BORCHE ALONSO, Alejandro, *Uso de las nuevas tecnologías en materia de contratación*, en INSTITUTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, *Renovación de la Contratación Pública*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2013.
- CEPAL, *Libro blanco de interoperabilidad de gobierno electrónico para América Latina y el Caribe*, Versión 3.0, Setiembre 2007.
- CORRA, María Inés, *La contratación pública electrónica*, en *Cuestiones de Contratos Administrativos*, Buenos Aires, RAP, 2007.
- DIEZ SASTRE, Silvia, *La tutela de los licitadores en la adjudicación de contratos públicos*, Madrid, Marcial Pons, 2012.
- DELPIAZZO, Carlos, *Contratación Administrativa*, Montevideo, Universidad de Montevideo, 2da edición, 2004.
- GIMENO FELIÚ, José María, *Sistema de Control de la Contratación Pública en España*, Pamplona, Editorial Aranzadi S.A, 2016.
- EUROSAI, *Innovaciones en EUROSAI: intercambio de buenas prácticas entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores*, EUROSAI, Enero 2013.
- INAP, OCDE, *La integridad en la contratación pública: buenas prácticas de la A a la Z*, INAP, 2009. JINESTA LOBO, Ernesto, *Los principios constitucionales de eficiencia, eficacia y rendición de cuentas de las Administraciones Públicas*, Constitución y Justicia Constitucional, San José, Poder Judicial de Costa Rica, 2009.

Ver la bibliografía completa y versión extendida haciendo CLIC AQUÍ

CONTRATOS DE CONCESION VIAL BAJO EL ESQUEMA DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS, UN INSTRUMENTO DE VINCULACIÓN DE CAPITAL PRIVADO AL PÚBLICO. RELACIÓN CON EL CONTROL FISCAL A PARTIR DEL ANÁLISIS DE LA ASIGNACIÓN DE RIESGOS

Autora:

Sandra Milena Velez Ortiz
EFS Colombia



Resumen: Esta investigación recoge una propuesta de análisis de la asignación de riesgos en una auditoría de desempeño que eventualmente se practique a un contrato de concesión bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas, recogiendo la propuesta de la experiencia internacional de las Entidades de Fiscalización para su evaluación, como quiera que no existe un derrotero claro desde el punto de vista legislativo para el tema de renegociación en los contratos de concesión bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas.

Palabras clave: Riesgos, asimetría de información, apalancamiento financiero, incertidumbre, clausula penal pecuniario, auditoría de desempeño, transferencia riesgo de demanda.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 1508 de 2012, se define las Asociaciones Público-Privadas:

"...Las asociaciones público-privadas son un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la **retención y transferencia de riesgos entre las**

partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio..." (Negrilla y subraya fuera de texto).

Más allá de lo dispuesto en la ley 1508 de 2012, la ley 1682 de 2013 y el CONPES 3760 de 2013, que son las normas más importantes en materia de concesiones de Cuarta Generación en Colombia, es importante mencionar las características más importantes de un contrato de concesión bajo el esquema APP:

- El riesgo de diseño y construcción lo asume el concesionario y el riesgo de mercado y tarifas lo asume el Estado.
- El flujo de información disponible para el Estado no es la misma que para el privado (asimetría de información), ante lo cual el Estado, deberá enfrentarse a situaciones tales como la selección adversa, el riesgo moral, el conflicto de agencia, (Villarreal, 2016) y por tanto, El Estado debe procurar siempre blindar el proceso y garantizar su transparencia.
- Alto apalancamiento financiero por parte de la Banca (tanto por créditos convencionales como financiación de organismos multilaterales). Esto se explica, porque conforme a un estudio

¹ El conflicto de agencia puede definirse en una empresa privada, cuando el dueño es al mismo tiempo el administrador, el problema de agencia no existe, dado que en este caso los intereses del accionista y el administrador son iguales, al ser la misma persona. Por otra parte, cuando son varios los accionistas de la empresa (más aún si es pública, por lo que la propiedad está atomizada), surge el problema de agencia. En este caso, estando los derechos de propiedad de la empresa perfectamente definidos, está en el interés de los accionistas nombrar un consejo de administración que, a través de un cuerpo directivo, opere la empresa. Recuperado de: <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Problema-de-agencia-20160321-0014.html>

del Banco Interamericano de Desarrollo, la infraestructura de América Latina y el Caribe ha sido tradicionalmente financiada a través de deuda; sin embargo, con la crisis financiera, el equity ganó terreno al final de la última década; no obstante, es importante tener en cuenta que casi todo el financiamiento de la deuda es extrabursátil (transacciones que se llevan a cabo directamente entre dos partes sin pasar por la Bolsa de valores), un claro indicativo de la falta de profundidad de los mercados de la región. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015).

Los financiadores (Banca Privada, de Inversión, Multilateral), solo hacen desembolsos siempre y cuando se hayan mitigado los riesgos de predios y socioambientales por parte del concesionario. Las financiaciones de los contratos de concesión bajo el esquema APP, están compuestas de un número significativo de contratos, la mayoría de los cuales son garantías mobiliarias sobre acciones, establecimientos de comercio, derechos, entre otros.

Conforme a los criterios esbozados por el Banco Mundial, (Bull, 2017) para efectos de localizar y mitigar los riesgos se deben hacer 4 pasos:

- Establecer la viabilidad financiera y el retorno de la inversión del proyecto.
- Hacer análisis cualitativos y cuantitativos que permitan indexar y hacer análisis de sensibilidad de tráfico y de los peajes.
- Establecer y mitigar los riesgos, que pueden darse a través de 4 modelos: **modelos de riesgo retención**-alto riesgo de tráfico y baja viabilidad financiera-, en el cual el Estado

retiene la mayoría de los riesgos significativos; **modelos de riesgo compartido**, en el cual existe alto riesgo de tráfico y alta viabilidad financiera en la cual tanto el Estado como el concesionario comparten los riesgos, y se da el **modelo de ingreso mínimo garantizado** y mecanismos de compartir ganancias.

- **Modelo de risk-injection**-Riesgo de tráfico razonable y baja viabilidad financiera-. Esta figura puede emplearse para separar el riesgo de tráfico de otros riesgos a fin de prevenir al sector privado de depender únicamente de los ingresos por peajes.
- **Modelo de Riesgo –Transferencia** Riesgo de tráfico razonable y alta viabilidad financiera, en el cual se transfiere todo al usuario final y se dan términos contractuales flexibles, este modelo es más apropiado para proyectos que ofrecen bajo riesgo y alta rentabilidad. Los gobiernos deben adoptar medidas de debida diligencia, para asegurar riesgos de tráfico razonables a fin de evitar la bancarrota o la renegociación.

Perspectiva del Control Fiscal frente a la Asignación de Riesgos, a partir de la interpretación del artículo 32 de la Ley 1882 de 2018

El Grupo de Infraestructura del Banco Mundial en el tema de contratación en obras de infraestructura bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas, dijo que menos de un tercio de las economías analizadas (135 economías y 82 países entre los cuales se encuentran miembros de la OCDE y de Latinoamérica-incluyendo Colombia) han adoptado metodologías específicas que aseguren la consistencia de los proyectos a lo largo de su evolución;

sin embargo, el 15% de las economías analizadas no contemplan disposiciones normativas específicas frente al tema de renegociación de los contratos de concesión bajo el esquema APP (Asociaciones Público-Privadas), y el 35% de las economías no tiene regulado la terminación anticipada de este tipo de contratos y la materialización de los riesgos contractuales que puedan presentarse. (Banco Mundial, 2018).

Por tanto, con la expedición de la Ley 1882 de 2018, que modificó el artículo 32 de la Ley 1508 de 2012 en la cual se hizo un cambio frente a la terminación anticipada de los contratos de concesión de infraestructura, en los siguientes términos:

“...Parágrafo 1. En los contratos de Asociación Público Privada suscritos o que se suscriban, cuando una autoridad judicial declare la nulidad absoluta del contrato estatal, o cuando una autoridad administrativa o judicial o la respectiva entidad estatal contratante ordene su terminación originada en una causal de nulidad absoluta, en la liquidación se deberá reconocer el valor actualizado de los costos, las inversiones y los gastos, ejecutados por el contratista, incluyendo los intereses, menos la remuneración y pagos recibidos por el contratista en virtud del cumplimiento del objeto contractual. Estos factores serán actualizados con el índice de precios al consumidor (IPC) histórico desde el momento de su ocurrencia, hasta el mes inmediatamente anterior a la fecha de la liquidación...

*...
Lo dispuesto en el presente parágrafo también será aplicable a la liquidación de los contratos de concesión de*

infraestructura de transporte celebrados con anterioridad la vigencia de la Ley 1508 de 2012. ...”. (Subraya fuera de texto).

Sin embargo, un año después de la publicación de esta investigación, la Corte Constitucional de Colombia, mediante Sentencia C- 207 de 2019 se pronunció acerca de la demanda de inconstitucionalidad presentada por la Contraloría General de la República, en el entendido que a partir de la liquidación del contrato de concesión bajo el esquema APP, los reconocimientos a título de restituciones estarán dirigidos al pago del pasivo externo del proyecto con terceros de buena fe. Con el remanente, se podrán reconocer restituciones a favor del contratista, o el integrante o socio de la parte contratista, en los casos en que no esté probado que actuó mediante una conducta dolosa en la comisión de un delito o de una infracción administrativa, dando lugar a la nulidad del contrato por objeto o causa ilícitos, o que participó en la celebración del contrato a sabiendas de tal ilicitud.

Por tanto, a partir de la Auditoría de Desempeño, se pretende proporcionar nuevas perspectivas analíticas y la identificación de posibilidades de mejora, basadas en un análisis de los modelos financieros y el contexto legal, mediante el cual se pueda determinar si hay un equilibrio en el modelo financiero propuesto por la concesión, al comparar los rendimientos o ganancias que obtenga eventualmente el negocio de la concesión como tal (ingresos por peajes), frente al costo de la deuda de los créditos necesario para cubrir las obras, buscando que estos últimos no sobrepasen lo recaudado en

ingresos (Acosta, 2016).

Metodología Propuesta para una Auditoría de Desempeño a partir de la experiencia internacional

En la Guía de Auditoría de Desempeño aprobada por la Contraloría General de la República, este proceso se define como una revisión independiente, objetiva y confiable de la gestión fiscal y de los resultados e impactos de la administración pública con el fin de determinar si las políticas institucionales, programas, planes, proyectos, acciones, sistemas, operaciones, actividades u organizaciones de los sujetos vigilados operan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia; y si existen áreas de mejora. (Contraloría General de la República, 2017).

Para esta investigación se examinaron las propuestas que han adelantado Canadian Audit And Accountability Foundation, la Oficina del Auditor General de la India, y la Corte de Auditores de la Unión Europea cuyo informe salió en abril de 2018 en el cual examinaron 12 proyectos de Asociación Público-Privada, examinadas bajo el contrato de concesión, por valor de \$29.2 billones de euros. En estos países, la figura de la concesión bajo el esquema APP, lleva más de 15 años de ejecución, y se constituye en un buen referente para un eventual examen del mismo.

Los riesgos y su materialización negativa durante la ejecución de un

contrato de concesión bajo el esquema APP se pueden interpretar de la siguiente manera tal como lo establecen las conclusiones del informe de la Corte de Auditores de la Unión Europea (ver Cuadro 1).

La Oficina del Auditor General de la India (Comptroller & Auditor General of India, 2009), ofrece una propuesta metodológica, que deben tenerse en cuenta para examinar el enfoque y alcance de la auditoría en los siguientes términos:

1. Valor y periodo de la concesión, aspectos del modelo financiero² tales como: tarifa, niveles de tráfico, aportes estatales, asignación de riesgos, posibilidad o no de activación de pasivos contingentes.
2. Fase de construcción de la concesión.
3. Acuerdos y compromisos de los expertos para garantizar los niveles de calidad y servicio en las unidades funcionales.
4. Cláusulas contractuales relativas a la operación y mantenimiento, retorno de la inversión, satisfacción de los usuarios de la vía y asignación de riesgo de tráfico e ingresos provenientes de peajes.

De igual forma, también debe tenerse en cuenta en la auditoría de asignación de riesgos, si los factores de valoración fueron adecuados en caso de que se activen los riesgos por tráfico y la no obtención del ingreso esperado

² Para una adecuada estimación de un modelo financiero para un contrato de concesión bajo el esquema APP, se debe mirar a partir de la oferta económica aprobada para el concesionario una metodología de flujo de caja a precios corrientes tomando en cuenta los valores de CAPEX (inversión) y OPEX (Operación y Mantenimiento), Costo Promedio de la Estructura de Capital y otras variables macroeconómicas de financiación conforme a la duración de la concesión (Aquí juega un papel fundamental el valor de los cierres financieros dados por la banca multilateral, la proporción que se debe mantener entre deuda y equity (capital de los inversionistas).

Cuadro 1

RIESGO	MATERIALIZACION DEL RIESGO QUE DEBE EXAMINARSE EN EL PROCESO AUDITOR
Financiar a todo costo la construcción del proyecto por parte del concesionario, puede complicar y retrasar el cierre financiero, incrementar sus costos y exponer al socio privado a aumentar el riesgo financiero.	Para uno de los casos de estudio citado, la etapa de adquisiciones se retrasó por tres años, en consecuencia, el proceso se extendió a 5 años, debido a las dificultades para conseguir el cierre financiero.
La asignación de riesgos podría estar influenciada por las habilidades de negociación de las partes involucradas, con resultados insatisfactorios. La asignación de riesgos debe estar influenciada por el tratamiento estadístico que se le haya dado al proyecto.	La asignación de riesgos en ocasiones ha sido incoherente o inapropiada, con transferencia excesiva del riesgo de demanda al socio privado. (En Colombia el riesgo de demanda es transferido al Estado).
El socio público debe relevar a los socios privados y financiadores de las evaluaciones a los proyectos que incluyan objetivos que no estén acordes con el interés público. El pago de las obras de infraestructura por unidades, en algunos casos sin colocarlas debidamente en el presupuesto, puede desincentivar la construcción de requerimientos apropiados para los proyectos a gran escala. (En el análisis presupuestal colombiano, el tratamiento contable de la obligación generada en un contrato de concesión bajo el esquema APP, está por fuera del balance general).	Muchos de los proyectos auditados bajo la metodología APP, fueron escogidos sin mediar un análisis robusto que demostrara que su criterio de elegibilidad obedecía a la maximización del valor por dinero y que protegía de manera efectiva los intereses públicos, a través de diversos métodos de selección contractual. La fórmula de una Asociación Público-Privada no previene al Estado, de padecer las consecuencias de una formulación de escenarios económicos demasiado optimistas con relación a la demanda futura y a la infraestructura planeada.

producto del recaudo de peajes. Aquí es clave, establecer si hubo o no estimaciones demasiado optimistas en la etapa de estructuración, que traerían como consecuencia que los ingresos estuviesen por debajo de lo proyectado.

Para el caso colombiano, estos contratos de concesión operan bajo el

esquema de Project Finance, que consiste en respaldar recursos de deuda con el flujo de caja del proyecto en el largo plazo y no con el patrimonio de los accionistas (Contraloría General de la República, 2009, págs. 24-25), el cual no puede predecir con exactitud las variables que pueden influir en el largo plazo de la ejecución del contrato, en particular los costos totales asociados al proyecto.

CONCURSO REGIONAL SOBRE BUENA GOBERNANZA EDICIÓN 2019

“Las Entidades Fiscalizadoras Superiores -EFS- y la utilización de nuevas tecnologías para detectar fraudes financieros”, organizado por la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (CTPBG)

Primer Premio

Título: “Uso de técnicas de machine learning para la detección de fraudes en los contratos de obras públicas”

Autor: Jonathan Nabor López Espinoza

Contraloría General de la República de Chile.



Segundo Premio

Título: “Propuesta para la identificación del fraude financiero mediante la iniciativa Océano”

Autores: Luis Alberto Giraldo Polanía, Mónica Sánchez Giraldo, Manuel Dulce Vanegas, David Hernández Chinchilla, Miguel Angel Sastoque Caro, Jairo Alberto Ríaseos Muñoz
Contraloría General de la República de Colombia.

Tercer Premio

Título: “Auditoría financiera: Uso de la tecnología y análisis de datos para la detección de riesgos de fraude en la información financiera”

Autores: Karen Garro Vargas, Milagro Barboza Rojas, Jeizel Barrantes Fernández, Estefany Campos Granados, Marilyn Chacón Chavarria, Tatiana Méndez Flores, Alex Ramírez Alpizar
Contraloría General de la República de Costa Rica.

Los trabajos ganadores se encuentran en el siguiente enlace:
<https://www.olacefs.com/resultados-del-concurso-regional-sobre-buena-gobernanza-edicion-2019/>

CONCURSO DE INVESTIGACIÓN REGIONAL 2019

“Fortaleciendo la fiscalización y control gubernamental en beneficio de América Latina y el Caribe”, organizado por el Comité Asesor Jurídico (CAJ) y la Presidencia de la OLACEFS

Primer Puesto

Título: “Hacia la conformación de una estrategia integral para fiscalizar la gestión de riesgos de desastres y la gestión de desastres en América Latina y el Caribe”

Autor: Lic. Carlos Miguel Gómez Márquez

Auditoría Superior de la Federación de México

Segundo Puesto

Título: “La apertura de los datos de gobierno y su beneficio en pro de la transparencia y la rendición de cuentas”.

Autor: Mariela Ninette Gómez Gurdián

Contraloría General de la República de Nicaragua

Tercer Puesto

Título: “¿Qué harías tú?: Fortaleciendo la integridad institucional mediante entrenamientos éticos”

Autores: Nicolás Lagos Machuca y Tamara Loyola Fuentes

Contraloría General de la República de Chile

Tercer Puesto

Autor: Cynthia Milagros Núñez Segura

Trabajo: “Audiencias Públicas como mecanismo de participación ciudadana y su incidencia en el control gubernamental para la mejora de los servicios públicos”

EFS: Contraloría General de la República del Perú



Para conocer los trabajos ganadores, ingresar al siguiente enlace: <https://www.olacefs.com/resultados-del-concurso-de-investigacion-regional-2019-promovido-por-el-caj-y-la-presidencia/>

OLACEFS

ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE
DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES



Publicaciones OLACEFS@contraloria.gob.pe

Twitter: [@OLACEFS_oficial](https://twitter.com/OLACEFS_oficial)

Facebook: [@olacefs](https://www.facebook.com/olacefs)

Instagram: [@olacefs](https://www.instagram.com/olacefs)

YouTube: [/OLACEFScom](https://www.youtube.com/OLACEFScom)

Lima, Perú