

EL PAPEL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –EFS- DE LA
COMUNIDAD ANDINA Y SU CONTRIBUCIÓN AL PROCESO DE INTEGRACIÓN
INSTITUCIONAL PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LA REGIÓN

ERIKA PATRICIA MARTÍNEZ FERNÁNDEZ

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C, 2009

“El papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores -EFS- de la Comunidad Andina y su contribución al proceso de integración institucional para la lucha contra la corrupción en la región”

Monografía de Grado

Presentada como requisito para optar al título de

Internacionalista

En la Facultad de Relaciones Internacionales

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:

Erika Patricia Martínez Fernández

Dirigida por:

Germán Puentes González

Semestre II, 2009

CONTENIDO

	Pág
INTRODUCCIÓN	
1. SE SABE QUE SE PRACTICA ABIERTAMENTE, PERO CASI NUNCA SE SANCIONA	3
1.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS	5
1.3 CONCEPTOS Y CLASIFICACIONES DE CORRUPCIÓN	7
1.3.1 Lo que la corrupción no es	9
1.3.2 La corrupción y sus escenarios	10
1.3.3 La corrupción y su magnitud	12
1.3.4 La corrupción y su frecuencia	12
1.3.5 La captura del Estado como deterioro del sistema	12
1.4 HERRAMIENTAS PARA LA MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN	13
1.4.1 En los países más pobres, los niveles de corrupción pueden significar la diferencia entre la vida y la muerte, si lo que está en juego es el dinero destinado a hospitales o al agua potable	15
2. MODELOS DE CONTROL FISCAL EN LOS PAÍSES DE LA COMUNIDAD ANDINA	16

2.1 CONTEXTUALIZACIÓN DE LOS MODELOS DE CONTROL FISCAL DE LOS PAÍSES DE LA CAN SEGÚN EL DERECHO COMPARADO	16
2.2 PARÁMETROS DE OBSERVACIÓN PARA LA COMPRESIÓN DE LOS MODELOS DE CONTROL FISCAL DE LOS PAÍSES DE LA CAN	18
2.2.1 Nivel de autonomía de las Entidades Fiscalizadoras Superiores	18
2.2.2 Tipo de Control	20
2.2.3 Cubrimiento	20
2.2.4 Funciones, deberes y atribuciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores	21
2.3 MODELOS DE CONTROL FISCAL DE LOS PAÍSES DE LA CAN	21
2.3.1 Bolivia	21
A. Marco Legal y Regulatorio	21
B. Tipo de control	22
C. Nivel de autonomía e independencia	22
D. Elección del Contralor, funciones, deberes y atribuciones	23
E. Cubrimiento	23
2.3.2 Colombia	24
A. Marco Legal y Regulatorio	24

B. Tipo de control	24
C. Nivel de Autonomía	24
D. Elección del Contralor General, funciones, deberes y atribuciones	25
2.3.4 Ecuador	27
A. Marco Legal y Regulatorio	27
B. Tipo de Control	27
C. Nivel de autonomía y elección del Contralor	28
D. Funciones, Deberes y Atribuciones del Contralor General	28
2.3.5 Perú	29
A. Marco Legal y Regulatorio	29
B. Tipo de Control	29
C. Nivel de autonomía e independencia	30
D. Elección del Contralor, Funciones, deberes y atribuciones	30
E. Cubrimiento	31
2.7 RESULTADOS DE LA COMPARACIÓN ENTRE LAS CONRALORÍAS DE LA CAN	31
2.7.1 Riesgos del Control Fiscal	32

3. LA COOPERACIÓN ENTRE LAS EFS DEL ÁREA ANDINA PARA LA DIFUSIÓN DE PRÁCTICAS COMUNES EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LA REGIÓN	33
3.1 COOPERACIÓN INSTITUCIONAL Y ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL COMO HERRAMIENTA PARA LA PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	35
3.1.1 OLACEFS: marco de acción de las EFS y espacio de intercambio de experiencias interinstitucionales	36
3.1.2 La cooperación en los países de la Comunidad Andina	37
3.2 ADOPCIÓN DE PRÁCTICAS COMUNES EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LA REGIÓN	41
3.2.1 Distribución de Acciones entre los países de la Comunidad Andina para la lucha contra la corrupción	42
3.2.2 Articulación Interinstitucional: La prevención como pilar fundamental para enfrentar los problemas de corrupción	45
3.3.3 Promoción de la Ética y la Transparencia desde las EFS	47
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	48

INTRODUCCIÓN

En cualquier sociedad habrá ciertos niveles de corrupción. A esto se le denomina “corrupción normal o en equilibrio”, no como aprobación, sino para hacer notar que controlar la corrupción nunca será igual a eliminarla.

La presente monografía se desarrolló con el ánimo de resaltar desde una perspectiva académica el trabajo que realizan las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la Comunidad Andina de Naciones como aparato anticorrupción en la administración pública, y cómo su trabajo fortalece la integración institucional para la lucha contra la corrupción.

En función de ello, el eje sobre el cual se planteó la hipótesis gira en torno a las relaciones internacionales que han construido estos entes de control a partir de la cooperación técnica interinstitucional y el intercambio de experiencias, al reconocer el problema de la corrupción como una realidad compartida entre los diferentes países que requiere aprender los unos de otros de los éxitos y fracasos para combinar esfuerzos en la lucha contra la corrupción.

Si bien ésta cooperación es aún incipiente y pese a que no existen resultados medibles que den cuenta de la contribución de su trabajo en la disminución de los índices de corrupción, se han generado dinámicas desde lo internacional para fortalecer las prácticas y la efectividad gubernamental, el manejo responsable de los presupuestos y el acceso a la información pública, lo cual ha sido apoyado por organizaciones internacionales, que además de proporcionar capacitación técnica y apoyo a los gobiernos, también ha impulsado la inclusión de la participación ciudadana en los esfuerzos contra la corrupción desde las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

En este sentido, el objetivo principal consistió en identificar los aportes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la Comunidad Andina en la consolidación del proceso de integración institucional en la lucha contra la corrupción, para lo cual se desarrollaron tres capítulos.

En el primero de ellos se reseña el concepto de corrupción y sus consecuencias sobre el desarrollo de los países de la comunidad. En este capítulo, se desvirtúa la concepción del Estado como el actor que catapultó la corrupción, al considerar que esta

es una realidad que afecta a todas las sociedades y no es un fenómeno único del Estado o como consecuencia de su existencia.

En este mismo capítulo, se hace referencia a estudios adelantados por expertos en la materia, a partir de los cuales se pretende delimitar el concepto de corrupción, que para el presente trabajo, se referirá a la corrupción pública, la cual por desarrollarse en la administración del Estado, incide negativamente sobre la prestación de bienes y servicios públicos, afecta la legitimidad institucional y en el peor de los casos, repercute sobre la pérdida de control de las variables que afectan la conducción gubernamental.

Con base en lo anterior, el segundo capítulo se remontó al marco legal y regulatorio que rige el funcionamiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en cada uno de los países de la Comunidad Andina, con el propósito de comprender cómo funciona su aparato anticorrupción a partir de ciertos parámetros de observación para la comprensión de los modelos de control fiscal de los países de la CAN, estos son: nivel de autonomía e independencia, tipo de control, cubrimiento, funciones, deberes y atribuciones de las EFS. Esto, con el propósito de establecer las diferencias y similitudes que permitirán identificar las variables desde donde se puede construir la cooperación técnica entre las EFS de la Comunidad Andina, sin sobrepasar sus atribuciones legales y constitucionales.

Finalmente, en el tercer capítulo se analiza la cooperación entre las EFS de la Comunidad Andina para la difusión de prácticas comunes en la lucha contra la corrupción en la región. En este punto, se destaca la relevancia de la cooperación institucional y la articulación interinstitucional como una herramienta para la prevención y la lucha contra la corrupción, desde el momento en que las EFS identificaron la necesidad de aunar esfuerzos con órganos homólogos de otros países para apoyarse mutuamente en sus procesos de fortalecimiento institucional y en la realización de sus funciones esenciales.

1. “SE SABE QUE SE PRACTICA ABIERTAMENTE, PERO CASI NUNCA SE SANCIONA”¹

El objetivo del presente capítulo consiste en reseñar el concepto de corrupción e inferir los efectos que ésta tiene sobre los sistemas políticos, con base en sus conceptos y clasificaciones, sus escenarios, incluyendo los procesos de captura del Estado.

La corrupción es una realidad que afecta a todas las sociedades y no es un fenómeno único del Estado o como consecuencia de su existencia, tal como lo expresaba Gary Becker en su concepción sobre la abolición del Estado para eliminar la corrupción;² tampoco es que exista mayor demanda por la corrupción en el Estado, como consecuencia de las decisiones que se toman en torno a la ejecución de los gastos estatales para la inversión de obras públicas y a la administración de los recursos provenientes del recaudo tributario, tal como lo argumentó Vito Tanzi en un estudio preparado para el Fondo Monetario Internacional.³ No obstante, la forma en que es administrado y las irregularidades que vulneran los procesos de toma de decisiones en su entorno, trastocan su concepción y repercuten sobre el papel de sus instituciones y sistemas de gobierno.

Retomando el estudio adelantado por Vito Tanzi, la oferta de corrupción depende de seis factores: “*la tradición burocrática, bajos salarios públicos, sistemas de castigo, controles institucionales, ejemplos de la clase dirigente y, por último, transparencia de leyes, normas y procesos*”⁴, con base en lo cual fundamenta que los catalizadores de la corrupción se originan en el ejercicio de las funciones estatales. Según el autor, si la corrupción se origina desde los actores del Estado, las estrategias anticorrupción deberían enfocarse principalmente en reducir la oferta que se presenta en el sector público para que no sean aprovechadas por el sector privado. No obstante, esta concepción le asigna la responsabilidad al Estado, aún cuando reconoce la implicación de actores no estatales.

¹Ver Reisman, Michael *¿Remedios contra la corrupción? Cobechos, cruzadas y reformas*, 1981. p. 52.

²Comparar Becker, Garry. “Crime and Punishment: An Economic Approach,” 1968. pp 169–217.

³Comparar Tanzi, Vitto. “Corruption around the world: Causes, Consequences, Scope and Cures”. *International Monetary Found*, Working Papers, 1998. p. 7. Documento electrónico.

⁴Ver Tanzi, “Corruption around the world: Causes, Consequences, Scope and Cures”, pp 13-18.

Según Cartier Bresson, la corrupción en un Estado agrava el impacto económico negativo en la medida que obstruye su proceso de desarrollo vía aumento artificial del costo de los bienes y servicios, originado en el despilfarro del gasto público (contratación para la construcción de vías, administración de justicia, prestación de servicios de salud, protección ambiental, regulación...).⁵ Al mismo tiempo incide sobre el manejo de las finanzas públicas con un claro efecto sobre el volumen y los costos de la deuda pública; produce un serio impacto social en tanto que vulnera las normas establecidas, los derechos de la población, favorece la distribución inequitativa de la riqueza, deteriora la credibilidad del Estado y de quienes lo representan, destruye el capital social y finalmente consolida el aparato clientelista que configura la existencia de un triángulo de hierro, “en cuyos vértices están administradores de la cosa pública, políticos y empresarios que se coaligan para llevar a cabo negocios que le permita a los últimos obtener contratos públicos, eliminar la competencia, reducir costos, tener tratamientos favorables en materia tributaria, reducir subsidios a través de leyes diseñadas para tal efecto e ingresos públicos, a cambio de lo cual los primeros reciben sobornos y a los segundos se les financian las campañas políticas”⁶. En otras palabras, la corrupción se da en el marco de un mercado de demandantes y oferentes donde encuentra un terreno fértil para encubirse porque se obtienen ganancias.

Lo grave de la corrupción, es que cuando las demandas y expectativas de los gobernados no son satisfechas, el reconocimiento del ciudadano sobre la calidad y la pertinencia de las decisiones gubernamentales se debilita, lo que facilita el camino para que sobrevengan problemas de legitimidad que puede decantar en ingobernabilidad cuando los gobiernos empiezan a perder la capacidad de conducción política de la sociedad y del Estado.

En consecuencia, en la medida que estos factores afectan a la sociedad y la concepción del Estado en particular, los fundamentos del sistema democrático son atropellados a su vez, razón por la cual se ha reconocido en los escenarios internacionales que “la democracia efectiva requiere que la corrupción sea combatida de

⁵Comparar Cartier-Bresson, Jean. “Corrupción institucionalizada y neocorporativismo, con ejemplos del caso francés”. *Nueva Sociedad*. No. 145, (septiembre-octubre 1996), pp 110-125. Documento electrónico.

⁶Ver Misas Arango, Gabriel. [et al]. *Control Fiscal y Lucha contra la Corrupción. Experiencias en América Latina*. 2006, p. 90.

manera integral, toda vez que constituye un factor de desintegración social y de distorsión del sistema económico que socava la legitimidad de las instituciones políticas⁷, constituyendo un obstáculo para el óptimo desarrollo de los países, desviando la orientación del gasto público, aumentando la pérdida de confianza y credibilidad sobre la función pública.

En éste sentido, se entiende que la corrupción es un fenómeno que trasciende las fronteras de los países de la Comunidad Andina y se configura como un fenómeno universal, pese a que existen países con menores índices de corrupción que otros.

1.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La corrupción existe desde los orígenes de la política, e incluso, ha sido tolerada en diversas culturas por generaciones. De hecho, la sanción pública de la corrupción en las sociedades occidentales la introdujo el liberalismo en el siglo XVIII, cuando bajo sus principios el poder político dejó de ser absoluto y exclusivo, haciéndose pública la corrupción de la clase gobernante. Sin embargo, sólo hasta 1960 ésta pudo ser estudiada con rigor por primera vez desde una óptica comparada y sistemática, convirtiéndose no sólo en objeto de análisis académico, sino también en el articulador del discurso del mundo político, captando la atención de organismos multilaterales de crédito, quienes antes de la década de los noventa no habían demostrado mayor interés en relación con el estudio de la corrupción como fenómeno.

Según una perspectiva tradicional, el boom que generó la atención de actores internacionales sobre la corrupción puede ser entendido a partir de dos dinámicas que caracterizaron el inicio de la década de los noventa en América Latina y los procesos de democratización en la región. Por una parte, el papel que desempeñó la Escuela de Chicago y su marca registrada con los principios teórico ideológicos en el Consenso de Washington como un instrumento para comprobar la eficiencia del libre mercado en la asignación de recursos y la distribución del ingreso. En consecuencia, era necesario minimizar la acción del Estado reduciendo su tamaño, privatizando empresas estatales

⁷Ver Primera Cumbre de las Américas. *Declaración de Principios suscrita por los Jefes de Estado y de Gobierno asistentes*. Miami, Florida, Diciembre 9 al 11 de 1994. Documento electrónico.

prestadoras de servicios públicos, entre otros, de forma tal que se debía demoler la idea del servicio público y por ésta vía, tematizar la corrupción pública como un asunto propio a la existencia del Estado, muy en la onda de los estudios de Tanzi y Becker que se mencionaron al inicio del capítulo.

En éste contexto, se pretendía establecer una relación directa entre reducción de la acción del Estado -Disminución automática de los niveles de corrupción y que la opinión pública así lo concibiera. Así se difundió a través de los medios de comunicación, de tal forma que una afirmación negativa en detrimento de lo estatal y lo público, a lo cual se pretendía mostrar como arcaico, ineficiente y rígido, alimentó la idea de eficiencia y modernidad como propiedad de la empresa privada, lo que implicó la transferencia de los servicios públicos más rentables, como la salud, para citar un ejemplo.

El otro factor determinante para este hecho ha sido la mayor participación de la sociedad, quien ha reclamado sus derechos en el ámbito político, social y económico. Para tal fin, el mayor acceso a la tecnología y a la información, ha despertado el interés por parte de la comunidad internacional para hablar abiertamente del tema, intercambiar experiencias y crear iniciativas en la lucha contra la corrupción por medio de organismos especializados para su control y la divulgación de estrategias para combatirla.

No obstante, ni una mayor divulgación de la información garantiza que la corrupción sea más fácil de detectar, ni los postulados del Consenso de Washington, cuyos principios pretendían combatirla y mejorar la eficiencia de la administración pública de los países en desarrollo, han alcanzado su objetivo, pues por un lado la corrupción se ampara también en las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones para profesionalizar su *modus operandi*, mientras que gran parte de los procesos de privatización en la región fueron llevados a cabo de forma corrupta.

En función de esta concepción, la corrupción habría llegado a su fin con los ajustes neoliberales, y sin embargo, la evidencia demuestra que no sólo permanece, sino que además se ha incrementado. Este punto de quiebre, permite afirmar entonces que la tematización del fenómeno de la corrupción y el interés proveniente de ciertos actores por problematizarla, han sido un instrumento de la liberalización económica por medio

de un discurso ideológico que cuestiona el papel del Estado como prestador de servicios públicos y garante de bienestar.

1.3. CONCEPTOS Y CLASIFICACIONES DE LA CORRUPCIÓN

En términos generales, la bibliografía que reseña el concepto de la corrupción es difícil de delimitar y precisar porque tiene muchas aristas, de tal forma que no existe una definición única y delimitada; no obstante, se concentra en tres ámbitos:

Primero: Definición centrada en el servicio público. En ésta se define la corrupción como “el comportamiento que se desvía de las funciones naturales del cargo público para atender intereses privados, obtener ganancias pecuniarias, posición social, o violar las reglas en aras de oponerse al ejercicio de algunos tipos de influencia privada”⁸.

Segundo: Definición centrada en el mercado. “El funcionario público corrupto concibe su trabajo como un negocio cuyos ingresos busca maximizar. Su despacho se convierte entonces en una unidad maximizadora. En consecuencia, el monto de sus ingresos dependerá de las condiciones del mercado y de su habilidad para encontrar el punto de máxima ganancia en la curva de la demanda pública”⁹.

Tercero: Definición a partir del interés público. “Siempre que un funcionario en un cargo de poder con responsabilidades sea remunerado con dinero u otros recursos no obtenidos legalmente, o sea inducido a tomar decisiones que favorezcan a quien suministra la remuneración, afectará negativamente los intereses públicos.

Si bien no existe una definición monolítica, en las definiciones citadas anteriormente y en la diversidad de definiciones aportadas se distinguen tres factores comunes: la existencia de un interés que actúa en detrimento del patrimonio de otros, el abuso de poder para acceder a ciertos beneficios y las oportunidades que propicia el régimen legal y normativo que empeora la situación con el imperio de instituciones débiles para combatir estas fallas. En éste orden de ideas, podría interpretarse entonces

⁸Ver Nye, Joseph. “Corruption and Political Development: A cost-benefit análisis”. *American Political Science Review*. No. 2, Vol. 61 (june 1967), p. 419. Documento electrónico.

⁹Ver Philp, Mark. “Politics, Market and Corruption”. *Innovation*, No 4. Vol 2, Viena, 1989.

que son los actores del Estado, mas no el Estado per se, quienes propician las condiciones para la existencia del triángulo de hierro.

La definición más común para reseñar el concepto de corrupción es la interpretada por el Banco Mundial: “el abuso de la autoridad pública para conseguir un beneficio privado”¹⁰, entendiendo que el beneficio privado no está limitado al beneficio individual, sino que se puede extender a terceros, como en los casos del familismo o el amiguismo, entre otros. Dentro de éste concepto se han incluido principalmente el “soborno y la extorsión”¹¹, en los que necesariamente intervienen al menos dos partes, así como otros actos delictivos que un funcionario puede cometer por sí solo, como el fraude y la malversación de fondos.

Transparencia Internacional, por su parte, define la corrupción como:

El mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados. Esta definición incluye tres elementos: Primero, el mal uso del poder; segundo, un poder encomendado, es decir, puede estar en el sector público o privado y Tercero, un beneficio privado, que no necesariamente se limita a beneficios personales para quien hace mal uso del poder, sino que puede incluir a miembros de su familia o amigos.¹²

El concepto de corrupción cambia con el paso del tiempo, no obstante, sobre su construcción influye la opinión pública y sobre todo la incidencia de los parámetros culturales para condenar comportamientos corruptos. Los elementos comunes que prevalecen en las definiciones de corrupción se caracterizan por la influencia que ésta ejerce sobre el sistema político, la economía y los valores de cada sociedad, guardando de esta manera un hilo conductor inamovible. A pesar de los diversos significados a los cuales se le ha relacionado en diferentes momentos de la historia, la corrupción aprovecha cualquier número de circunstancias para crear zonas de oportunidades que

¹⁰Ver Cheryl Gray and Daniel Kauffmann. “Corrupción y Desarrollo”. Publicado en Finanzas y Desarrollo. Banco Mundial. 1998.

¹¹ Estos dos delitos entran dentro de la clasificación de tipos de corrupción. El soborno es una especie de contrato que se perfecciona por el mero acuerdo. El sobornante paga al sobornado para que éste actúe en su favor a cambio de una contraprestación. Por ese motivo, en un soborno la reciprocidad es esencial. Ambas partes se benefician en un soborno y ambas son culpables. En la extorsión, en cambio, el extorsionador exige un precio bajo la amenaza de dar al extorsionado un tratamiento peor del que merecería. La situación aquí se parece, en los casos más extremos, a la de un asaltante que dice a su víctima la bolsa o la vida. En general, los corruptos suelen presentar los casos de soborno como si fueran casos de extorsión. Ver Malem Seña, Jorge. “Acerca del Concepto de Corrupción.” Ponencia presentada en el Seminario Internacional transparencia y lucha contra la corrupción, pp. 4-5. Documento electrónico.

¹²Ver Transparencia Internacional por Colombia. “Índice de percepción de la corrupción”. Documento electrónico.

otorga el vacío de la ley para que cualquier actor genere expectativas de obtener beneficios particulares a expensas del sistema.

1.3.1 Lo que la corrupción no es. Según Jorge Malem Seña, es necesario entender lo que la corrupción no es para alcanzar una aproximación a este concepto.¹³ Para tal fin enumera seis aspectos para no confundir la corrupción, de los cuales se destacan tres de ellos:

Primero. La corrupción no debe ser confundida con medidas estatales de carácter promocional. Por ejemplo, los subsidios que se otorgan para la compra de vivienda, los cuales constituyen un apoyo para ayudar a los ciudadanos a conseguir casa propia, y por el otro, un espaldarazo para el sector de la construcción, financiado generalmente por el sistema bancario.

Segundo: No debe asociarse con el clientelismo político o de otro tipo.

El clientelismo es la negación de la institucionalización de sistemas, no solamente políticos sino también sociales. Descompone a la sociedad y a los mercados en espacios interinstitucionales que fragmentan a los partidos, las clases sociales y las pertenencias ideológicas. Aún cuando se realiza a través de aparatos sociales que han surgido originariamente para mediar e identificar intereses en forma colectiva, como los partidos, el clientelismo descompone y fragmenta esta posibilidad propia del sistema político.¹⁴

Constituye además una relación didáctica en la que un agente, en posición de superioridad, utiliza su influencia y sus recursos para dar protección y seguridad a otro agente que está en posición de inferioridad, a cambio de servicios, lealtades y apoyos. Aunque corrupción y clientelismo tienen en común ser relaciones de intercambio basadas en beneficios extrínsecos instrumentales, en el clientelismo puede que la autoridad que se dirige a su clientela no viole ninguna regla posicional. Sin embargo, el clientelismo suele ser un aliado de la corrupción y en consecuencia, un instrumento de la misma para alcanzar otro tipo de fines.

Tercero: La recepción de regalos, recompensas económicas o de otro tipo a un funcionario en virtud del desempeño de su trabajo tampoco se puede asimilar a la corrupción. “Hacer regalos constituye una práctica colectiva que puede tener como objeto establecer buenas relaciones personales e institucionales, puede ser una muestra de prestigio personal para satisfacer ciertas exigencias religiosas o puede constituir una

¹³ Comparar Malem Seña, Jorge. *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, 2002. pp. 23-31.

¹⁴ Ver Sapelli, Giulio. *Cleptocracia: El mecanismo de la corrupción entre política y economía*, 1998. p. 28.

forma de expresar ciertos comportamientos simbólicos”¹⁵, aunque se considere que la intención con que se ofrecen regalos, frecuentemente lleva consigo una contraprestación.

Ahora bien, la disertación hecha por Malem Seña para distinguir lo que es la corrupción, de aquello que no lo es, conduce a identificar los actos de corrupción a partir de la *violación de un deber posicional* o del:

Incumplimiento de alguna función específica realizados en *el marco de la discreción*, transgrediendo de manera discreta un *sistema normativo que le sirva de referencia*, bien sea económico, político, jurídico, ético o todos a la vez, con el propósito de *obtener un beneficio extraposicional*, que no necesariamente tiene que ser económico.¹⁶ Lo escrito en letra cursiva constituye las características de los actos corruptos.

En este orden de ideas, la corrupción se identifica entonces como un fenómeno universal, que no es propio a un lugar geográfico determinado. Ha estado presente en todos los momentos de la historia, en algunos periodos más marcado que en otros, afectando el desarrollo social y económico, tanto de los países pobres, como de los países ricos. se utiliza también como un mecanismo estratégico y racional que conduce al alcance de ciertos fines; por lo tanto, es una forma de acción útil e incluso técnica que ha demostrado efectividad al servicio de determinados intereses, que le permite pervivir a lo largo del tiempo continuamente en diferentes lugares y sistemas políticos y económicos

1.3.2 La corrupción y sus escenarios. Dependiendo del espacio en que se origina, se distinguen tres clases: A. *La que ocurre en el Estado*; B. *La que tiene lugar en el sector privado* y C. *La que se presenta en el sector comunitario o público no estatal*, dentro de las cuales participan agentes públicos y privados de forma simultánea.

A. *La corrupción que tiene lugar en el sector privado.* “Es aquella mediante la cual un empresario o trabajador privado o un ciudadano abusan de su posición para obtener de empresas u organizaciones privadas un beneficio indebido para sí o para un tercero”¹⁷. Si bien ésta no es tan visible para la sociedad en comparación con la que ocurre al interior del Estado, su daño también incide como consecuencia de la interacción entre el sector público y el privado.

B. *La corrupción que se presenta en el sector comunitario o público no estatal.*

¹⁵Ver Syed, Alatas. *Corruption: its nature, causes and functions*. Citado en Malem Seña, Jorge. *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, p. 27.

¹⁶Ver Malem Seña, Jorge. *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, p. 35.

¹⁷Ver Contraloría General de la República. “Las EFS y la lucha contra la corrupción en América Latina”, Documento Técnico. Seminario Internacional Transparencia contra la Corrupción. 2006, p. 4.

Es aquella mediante la cual un director o trabajador de una organización no gubernamental o comunitaria abusa de su posición para obtener un beneficio indebido de empresas u organizaciones privadas o comunitarias para sí o para un tercero, que puede ser la propia organización.¹⁸

C. La corrupción que ocurre en el Estado, también conocida como corrupción pública.

Se presenta cuando los diferentes agentes corruptos cometen acciones en contra del patrimonio del Estado a través de acciones que reportan dolo, es decir, cuando existe una clara intención de perjudicar el patrimonio de la nación a través de los sobornos o la toma de decisiones orientada a beneficiar a un agente privado en especial.¹⁹

Se divide en dos subclases, la administrativa y la política:

Administrativa. Se da en las diversas áreas de la administración pública en los procesos de captura del Estado, es decir, por medio de la manipulación de la capacidad del Estado a través de normas engañosas (leyes, decretos, normas, etc.) o adjudicación de contratos, concesiones y otorgamiento de recursos que crean privilegios indebidos para terceros que fungen en la práctica como dueños del Estado. En ésta interviene necesariamente un agente estatal, sólo o con la participación de terceros y se refiere a beneficios derivados del patrimonio estatal o de la autoridad pública.

Política. Aquella concebida como las prácticas indebidas para obtener el poder político, fundamentalmente a través de fraudes electorales, prácticas clientelistas, nepotismo en todas sus variantes y el tráfico de influencias.

Paralelamente a la corrupción como realidad fáctica de muchos sistemas políticos, se ha instaurado como práctica efectiva: la denuncia contra la corrupción real o supuesta. Esta conducta es tan corrompida como cualquier otra y se construye a partir de un discurso moralista e inquisidor en contra del otro, por medio de lo cual se pretende vulnerar la voluntad y la opinión pública. Generalmente se acude a esta práctica cuando los actores son contrarios a los intereses políticos del denunciante, razón por la cual se emplea una denuncia temeraria, orientada a dañar la imagen y el buen nombre de los opositores políticos.

A su vez, la corrupción está relacionada con una heterogeneidad de crímenes comunes con los cuales normalmente se le asocia aparte del soborno y la extorsión (peculado, concusión, colusión), de tal forma que en su entorno surgen nuevas

¹⁸Ver Contraloría General de la República. “Las EFS y la lucha contra la corrupción en América Latina”. 2006, p. 4

¹⁹Ver Misas Arango, Gabriel. *La lucha anticorrupción en Colombia. Teorías, prácticas y estrategias*. 2005, p. 34.

modalidades asociadas al avance del crimen organizado y los desarrollos tecnológicos, toda vez que traspasa las fronteras nacionales, incidiendo de manera negativa sobre el tejido social que generalmente puede involucrar a funcionarios de todos los niveles jerárquicos e incluso a países con solidez normativa.

1.3.3 La corrupción y su magnitud. Desde el punto de vista de la magnitud del fenómeno, se habla de dos tipos de corrupción:

Pequeña corrupción. Aquella que se presenta cuando funcionarios subalternos aceptan o demandan pagos para agilizar o llevar a cabo trámites para permitir el acceso a ciertos servicios o disponer de determinada información.

Gran corrupción o corrupción de cuello blanco.

Envuelve a las altas cimas de la burocracia del Estado, a la élite social y al alto mundo económico. Sus operaciones se caracterizan por el alto grado de opacidad, son el resultado de una compleja trama de acciones legales e ilegales mediante las cuales se preparan escenarios en los cuales se expiden normas, se adecúan estatutos, se modifican leyes para que la defraudación de enormes recursos del Estado tomen visos de acciones legales o que se permita el abuso de posición dominante sin que los organismos del Estado responsables defiendan a los consumidores.²⁰

Es ésta corrupción en donde precisamente se crean las condiciones para la existencia del denominado triángulo de hierro de la corrupción, conformado por administradores de la cosa pública, políticos y empresarios.

1.3.4 La corrupción y su frecuencia. Puede ser *ocasional*, generalmente ésta es la excepción y no la regla; *sistemática*, cuando ha sido concebida como una práctica común, e incluso, socialmente aceptada y *endémica*, cuando la corrupción ha permeado la mayoría de instituciones y procesos del Estado²¹, de forma tal que es posible hablar de un sistema de corrupción institucionalizado, refiriéndose a estructuras y procesos “que con el tiempo se instalaron en la sociedad como modalidades corrientes de lograr, de manera continua, beneficios particulares a expensas de un bien público institucional, organizado o grupal”²², creando una moral de frontera que favorece la mayor permisividad social.

1.3.5 La captura del Estado como deterioro del sistema. La Captura del Estado ha sido entendida como una forma de corrupción a gran escala que se da durante la formulación de leyes, normas, decretos, reglas y regulaciones, a diferencia de la

²⁰ Ver Misas Arango, Gabriel. *La lucha anticorrupción en Colombia. Teorías, prácticas y estrategias.* p. 35.

²¹ Comparar Misas Arango, Gabriel. *La lucha anticorrupción en Colombia. Teorías, prácticas y estrategias.* p. 37.

²²Ver Suárez, Francisco; Jabbaz, Marcela e Isuani, Fernando. “La corrupción organizacional: aportes para el desarrollo teórico-conceptual”, *Revista Probidad* No. 14. 2001. Documento electrónico.

corrupción pública, que se produce durante la implementación y ejecución de leyes, reglas y regulaciones instituidas. Específicamente, la Captura del Estado se ha definido como:

La acción de individuos, grupos o firmas, en el sector público y privado, que influyen en la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas del gobierno para su propio beneficio, como resultado de provisiones ilícitas y no transparentes de beneficios privados otorgados a funcionarios públicos.²³

Según Luis Jorge Garay, es precisamente en Estados de Derecho que aún no han consolidado el imperio de la ley y el monopolio fiscal en donde se puede encontrar una gran cantidad de actores interesados en intervenir en la formulación, aplicación e interpretación de leyes, normas, regulaciones y políticas públicas.²⁴

En las situaciones de captura, el Estado queda sujeto a un círculo vicioso en el que “las reformas de las políticas e instituciones, necesarias para mejorar la gestión del gobierno, se ven obstaculizadas por una colusión entre empresas poderosas y funcionarios públicos o líderes políticos que cosechan enormes ganancias privadas si se mantiene la administración deficiente”²⁵.

Sin embargo, para traspasar la esfera económica y la participación de actores ilegales que tradicionalmente plantea éste concepto, Luis Jorge Garay propone el término de reconfiguración cooptada del Estado.

La reconfiguración cooptada del Estado consiste en la acción de organizaciones ilegales que mediante prácticas ilegítimas, no necesariamente ilegales, buscan modificar el régimen político de manera sistemática e influir en la información, modificación, interpretación y aplicación de reglas del juego y de políticas públicas, con miras a obtener beneficios para su propio provecho y de manera sostenible, así como a lograr que sus intereses sean válidos política y legalmente, y legitimados socialmente en el largo plazo, aunque estos no obedezcan al interés rector del bienestar social.²⁶

1.4 HERRAMIENTAS PARA LA MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Al respecto, lo más implementado en la práctica para medir la corrupción ha sido la construcción de métodos para medir dicho riesgo en los organismos del Estado, lo cual

²³Ver World Bank. *Anticorruption in Transition: A contribution to the policy debate*. 2000, p. 15

²⁴Ver Garay, Luis Jorge y Salcedo-Albarán, Eduardo. “Ensayo sobre Lecciones de la Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia”. En: González Bernardo (ed). *10 años de Transparencia por Colombia*. 2008, p. 124.

²⁵Ver Hellman, Joel; Jones, Geraint y Kaufmann, Daniel. “Are foreign Investors and Multinationals Engaging in Corrupt Practices in Transition Economies?” *Transition*. 2000, pp 4-7. Documento electrónico.

²⁶Ver Garay Salamanca, Luis Jorge; Salcedo Albarán, Eduardo; León Beltrán, Isaac y Guerrero, Bernardo. Luis Jorge; Salcedo Albarán, Eduardo; León Beltrán, Isaac y Guerrero, Bernardo. “La reconfiguración cooptada del Estado: Más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado”. 2007, p. 60

ha sido genéricamente conocido como mapa de riesgos, con los cuales se pretende estimar los potenciales de riesgo de corrupción para realizar intervenciones de control.

Entretanto, a pesar de los aportes de la comunidad internacional en pro de la construcción de un acervo jurídico para fortalecer el papel punitivo estatal mediante la cooperación, aún no es considerada como un delito objeto de jurisdicción internacional, a pesar de las consecuencias negativas sobre el desarrollo de los países y a la libre movilidad que detentan quienes ejecutan actos corruptos.

Es posible que la razón fundamental de esta circunstancia sea la falta de conciencia para entender la corrupción transnacional como una realidad. De hecho, la persecución de la corrupción en escenarios regionales, tal como está previsto en los instrumentos internacionales actuales, queda condicionada a la voluntad de los diferentes países para la implementación de medidas efectivas que condenen este tipo de prácticas, lo que suma una dificultad adicional para las entidades encargadas de vigilar la destinación de los recursos públicos en los diferentes Estados, puesto que estas instituciones no fueron consideradas con un papel preponderante en dichos acuerdos, ni les corresponde un rol específico en la adopción de los mismos.

En repetidas ocasiones se ha mencionado la situación de corrupción en América Latina ocasionada por la clase dirigente y sus estragos sobre el progreso de la población. Según el Índice de Percepción de la Corrupción-IPC- 2008 de Transparencia Internacional que va de 10 a 0, donde 10 corresponde a “altamente transparente” y 0 a “altamente corrupto”, los países de la Comunidad Andina obtuvieron una puntuación del IPC que oscila entre 3.8 para Colombia y 2.0 para el caso de Ecuador²⁷, ubicando a la región en un promedio medio-bajo y “desenfrenado”.

Sin embargo, más allá de las cifras, ello denota una problemática transnacional que requiere a su vez soluciones transnacionales, considerando que hoy en día la corrupción se presenta no sólo como el abuso de un funcionario público en beneficio privado, sino como una actividad organizada con altos márgenes de acción que involucra tanto al sector público como al sector privado, con estructuras internacionales a través

²⁷Ver Transparencia Internacional. *Corruption Perception Index 2008*. Documento electrónico.

de las cuales protegen e interrelacionan sus actos con otros delitos tales como el tráfico de drogas, el lavado de dinero, el terrorismo y las maniobras financieras fraudulentas.

1.4.1 “En los países más pobres, los niveles de corrupción pueden significar la diferencia entre la vida y la muerte, si lo que está en juego es el dinero destinado a hospitales o al agua potable”²⁸. Joseph Nye²⁹ hace una clasificación de los efectos negativos de la corrupción sobre la economía en tres ámbitos específicos, esto es, sobre el desarrollo económico, en la integración del país y en la capacidad gubernamental de dar solución a las demandas de la sociedad, lo cual fue posteriormente clasificado a su vez en cinco categorías: “reducción de inversión, mayor déficit, mala composición del gasto, ineficiente asignación de recursos y por último, pérdida en la capacidad de recaudo de impuestos”³⁰.

La relación existente entre pobreza y corrupción, en virtud de la afectación en la capacidad de respuesta de los Estados, que va desde la disminución de su capacidad regulatoria, hasta la disminución en la recaudación de ingresos, se ha constituido en un fenómeno de características regresivas sobre el progreso de las naciones que se evidencia en aquellos países con mayores niveles de corrupción. En este sentido, los gobiernos deben optimizar el rendimiento de los recursos públicos para favorecer el desarrollo y el crecimiento económico, de lo contrario, los costos de la corrupción se reflejarán en mayores problemas de pobreza, afectando de manera directa las inversiones en educación, infraestructura y otros gastos sociales.

²⁸Ver Labelle, Huguette. “Los altos niveles de corrupción persistentes en los países pobres suponen un desastre humanitario”, 2008 Documento electrónico.

²⁹Comparar Nye, Joseph. “Corruption and Political Development: A cost-benefit analysis”. *American Political Science Review*. No. 2, Vol. 61. 1967. p. 419.

³⁰Ver Paolo, Mauro. “Why worry about corruption?”. *Economic Issues*, No. 6. 1997. Documento electrónico.

2. MODELOS DE CONTROL FISCAL EN LOS PAÍSES DE LA COMUNIDAD ANDINA

Este capítulo se remite a las fuentes legales y constitucionales de cada uno de los países de la CAN para comprender sus sistemas de control fiscal, a partir de lo cual se definen las diferencias y similitudes con base en ciertos parámetros de observación que permitirá hacer comparaciones entre sí.

El Estado de Derecho establece sus principios ideológicos fundamentado en las teorías contractualistas, según las cuales, el Estado es producto de una negociación en donde los individuos, integrados en el conjunto de la sociedad, regulan su convivencia. Éste panorama, tal como se describe, fue interpretado por Rousseau como un pacto ó contrato social, por medio del cual se regularían las relaciones entre la sociedad y el Estado.

Sin embargo, la desviación y el abuso del poder se presentan permanentemente como amenazas para los sistemas políticos democráticos, razón por la cual se recomienda la adopción de precauciones y controles para contrarrestar la posibilidad que el poder del Estado, legítimamente constituido, sea desviado por los gobernantes; por lo tanto, los principales controles institucionales, según Montesquieu, deben reflejarse en la división para evitar su concentración.

En la actualidad, además de la existencia de las ramas ya tradicionales del poder público, la arquitectura institucional ha diseñado otras instituciones que contribuyen al control del Estado y con ello, a evitar que la acción de los agentes públicos se desvíe de su propósito fundamental de lograr los fines esenciales del Estado. Dentro de este cúmulo de instituciones, las Entidades Fiscalizadoras Superiores-EFS- se constituyen como mecanismos apropiados para combatir la corrupción, en virtud de su misión destinada a asegurar la correcta utilización de los recursos públicos.

2.1 CONTEXTUALIZACIÓN DE LOS MODELOS DE CONTROL FISCAL DE LOS PAÍSES DE LA CAN SEGÚN EL DERECHO COMPARADO

En materia de control fiscal existen dos grandes familias. Por una parte está el conjunto de instituciones anglosajonas a la cual pertenecen la National Accountig Office

de Inglaterra y la General Accountig Office de Estados Unidos, diseñadas bajo una concepción más gerencial y administrativa del Estado; la segunda familia, entretanto, se caracteriza porque sus autoridades tienen un carácter típicamente jurisdiccional, es decir, hacen parte de la organización de la rama judicial y sus magistrados gozan de la independencia e inamovilidad propia de los jueces³¹.

En este contexto, en el derecho comparado el control fiscal se concibe a partir de tres aristas: Primera: El modelo gerencial de control fiscal, entendido como una actividad que se desprende de la administración y ejerce su función de una manera autónoma e independiente de las ramas del poder público; Segunda: Como una función propia de la rama legislativa en la cual el contralor es un auxiliar del órgano legislativo y Tercera: Como modelo colegiado de control fiscal que opera bajo la figura de tribunales o altas cortes de cuentas con características jurisdiccionales y no jurisdiccionales, mediante el cual se asiste al parlamento y al gobierno, pero manteniendo su independencia, como en el caso de Francia.

Para el caso de los países de la Comunidad Andina de Naciones, se observa que los sistemas de control fiscal aplicados obedecen principalmente al modelo gerencial de control fiscal, conforme a las recomendaciones impartidas por la misión kemerer iniciada en el continente a partir de 1920, y que dispuso la creación de departamentos de contraloría o contralorías con base en el modelo de los Estados Unidos; por lo tanto, la creación de estas instituciones en los países de la comunidad andina, se inspiró en el modelo estadounidense, funcionando generalmente como oficinas de carácter administrativo, aunque con funciones disciplinarias, y que conservan algún vínculo con los parlamentos, ya sea en cuanto a la elección de sus directivos o a la labor de asesoría que pueden prestar a las cámaras.

Rémi Pellet encuentra las diferencias entre estas familias de entidades que ejercen control fiscal en una razón histórica:

Es en el régimen parlamentario inglés o en el régimen presidencial americano en los que el parlamento tiene un derecho de intervención incontestable en materia financiera y una tradición de alternancia política donde encontramos un órgano de control financiero que no tiene la condición de corte de justicia. A la inversa, en un Estado como Francia que ha conocido menos la alternancia parlamentaria, encontramos en la inamovilidad de una magistratura de

³¹Comparar Gálvez, Rodrigo. *Eficacia del control fiscal en Colombia: derecho comparado, historia, macroorganizaciones e instituciones*. 2007, p. 323

competencia estrictamente definida en la corte de cuentas la garantía de su estabilidad y de objetividad, toda vez que cualquiera que sea la evolución política, el poder financiero de la administración estará vigilado.³²

2.2 PARÁMETROS DE OBSERVACIÓN PARA LA COMPRENSIÓN DE LOS MODELOS DE CONTROL FISCAL DE LOS PAÍSES DE LA CAN.

Estos están definidos en función del nivel de autonomía de las EFS, tipo de control implementado, cubrimiento, funciones, deberes y atribuciones.

2.2.1 Nivel de autonomía de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Si bien las EFS no gozan de independencia absoluta al estar insertas dentro de la estructura y funcionamiento del Estado, para ser efectivas, las EFS requieren independencia del establecimiento político, autonomía administrativa, presupuestal y funcional de las entidades controladas, y personal altamente capacitado e integral; igualmente, deben tener el poder de establecer sanciones de tipo penal o al menos, tener la facultad de remitirse a otros poderes que sí lo puedan hacer.

La independencia de las entidades de fiscalización superior depende de tres factores determinantes: Primero. Del lugar que se le da al organismo en la estructura del Estado; Segundo. Del sistema de nombramiento del Contralor General y Tercero: De su autonomía presupuestal y administrativa. El primer factor se cumple formalmente para los países de la CAN, toda vez que el diseño del Estado garantiza la independencia frente al ejecutivo y el legislativo, haciendo de las entidades de fiscalización superior un organismo de control independiente, cuyos poderes y funciones están garantizados plenamente por la ley.

Así mismo, las cuatro entidades de fiscalización superior se caracterizan como órganos técnicos de control externo, es decir, como actores no subordinados de las instituciones controladas durante los procesos de auditoría, toda vez que no forman parte del control interno o de la administración activa de las mismas, lo cual les aporta mayor autonomía para ejercer una mayor vigilancia, inspección y fiscalización sobre las operaciones de dichas entidades.

³²Ver Gálvez, Rodrigo. *Eficacia del control fiscal en Colombia: derecho comparado, historia, macroorganizaciones e instituciones*. 2007, p. 323

Entretanto, el sistema de elección del contralor está definido en la Constitución Política de cada uno de los países, estipulando de manera expresa los procedimientos a seguir para la nominación, así como los plazos y requisitos para ejercer el cargo. En los cuatro casos citados existe participación alguna del legislativo para el nombramiento y/o la designación del Contralor General; particularmente, en el caso de Colombia, prevalece una vía que pretende vincular la participación de las tres ramas del poder público con el propósito de otorgarle mayores garantías al proceso de nombramiento, separando entonces a quienes postulan a lo candidatos de quienes finalmente hacen la elección.

Por su parte, la autonomía presupuestal y administrativa determina gran parte de la independencia de las Entidades de Fiscalización Superior del ejecutivo, teniendo en cuenta que la capacidad de control está relacionada con los recursos disponibles para el ejercicio del control fiscal. Según la Resolución de los Presidentes de las EFS de Europa Central y Oriental, Chipre, Malta y la Corte Europea de Auditores, dicha autonomía está garantizada por unas “definiciones legales sólidas, estables y aplicables que hacen parte de la Constitución, la legislación y demás normas reglamentarias”³³; de tal forma que el ejecutivo debe estar obligado por disposición constitucional a destinar determinado monto del presupuesto nacional para el funcionamiento de las EFS. A propósito de ello, el Banco Interamericano de Desarrollo ha expresado que “una lección aprendida de las entidades de fiscalización superior, miembros de INTOSAI³⁴, es que para asegurar la independencia y el alcance adecuado, el presupuesto de la entidad de fiscalización superior debe ser un porcentaje constante del presupuesto del Estado”³⁵.

Finalmente, las facultades administrativas tendientes a garantizar la independencia de las EFS están consagradas en los mandatos legales que definen su margen de acción, los cuales están expresamente citados en las leyes orgánicas correspondientes; en este sentido, el marco legal regulatorio determina las posibilidades y restricciones institucionales de las EFS de cada país, en tanto que establece su alcance y sus facultades como organismos rectores del control fiscal.

³³Ver INTOSAI. “Resolución de los Presidentes de las EFS de Europa Central y Oriental, Chipre, Malta y la Corte Europea de Auditores”.

³⁴INTOSAI. Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

³⁵Ver Banco Interamericano de Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo. “Programa de Apoyo a la Modernización del Tribunal de Cuentas de la Unión”. 2002, p. 4.

2.2.2 Tipo de Control. Los tipos de control hacen referencia a la forma como este se lleva a cabo, es decir que puede efectuarse internamente, cuando el control es ejercido por la misma autoridad institucional creada para dicho fin; externamente cuando lo ejecuta un órgano técnico que no forma parte del control interno de la institución; previo, si se realiza durante la ejecución de los recursos públicos o posterior, si el control es ejercido una vez que los sujetos de control han ejecutado sus operaciones y procesos; de igual forma, al hacer referencia al tipo de control, también clasifican los tipos de sanciones (penal, disciplinaria, fiscal) que se generan por actuar en detrimento del patrimonio público.

Para el objeto de estudio, se observa que las cuatro entidades de fiscalización superior ejecutan el control externo y conciben algún tipo de asesoría para el desarrollo del control interno en cada entidad sujeta de control, así mismo, todas ejercen control directo a través de auditorías y pueden desarrollar procesos de responsabilidad fiscal para recuperar los recursos públicos.

Por su parte, en cuanto al control de gestión de resultados que evalúa la efectividad de los programas de gobierno, se encuentran diferentes enfoques y alcances.

Por otra parte está el control ciudadano para el control fiscal, entendido como el derecho y el deber que tiene todo ciudadano, individual o colectivamente considerado, para vigilar, revisar y controlar la gestión pública y los resultados de la misma; en éste ámbito, Colombia se erige como pionera del bloque en materia de normatividad para la participación ciudadana en el control fiscal, que desde la Constitución Política de 1991³⁶, ha creado las condiciones para el desarrollo de diferentes regulaciones normativas y legales que abordan el tema de la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal. Finalmente, el control ambiental sobre los recursos naturales adquiere cada vez mayor importancia para el control fiscal.

2.2.3 Cubrimiento. El cubrimiento del control puede dividirse en cobertura temática, universalidad y cobertura territorial. La cobertura temática comprende los aspectos que rigen el control fiscal y que están establecidos en los marcos legales y regulatorios de las EFS, así como las funciones, deberes y atribuciones de las EFS, el tipo

³⁶Ver *Constitución Política de Colombia* y Congreso de la República de Colombia, “Ley 42 de 1993” y “Ley 610 de 2000”.

de control ejercido, entre otros; la universalidad, es entendida como la potestad de los órganos de control para efectuar el control sobre todas las actividades de la respectiva entidad, así como de todos sus funcionarios y servidores, cualquiera que fuere su jerarquía; sin embargo, las EFS pueden definir los sujetos de control de los organismos que hacen parte del universo institucional que componen el Estado; finalmente, la cobertura territorial está directamente relacionada con el nivel de descentralización de cada país, concretamente, a la forma como es ejercido el control fiscal en las diferentes regiones de los territorios nacionales de los países de la CAN.

2.2.4 Funciones, deberes y atribuciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores –EFS- o Contralorías poseen una ventaja comparativa en relación con otras instituciones, razón por la cual su papel resulta fundamental en la lucha contra la corrupción, pues “debido a su independencia, objetividad e imparcialidad, se constituyen en la fuente de información más autorizada para evaluar la gestión pública y el impacto de los programas de gobierno, al permitir tanto la identificación de las principales áreas críticas, así la formulación de observaciones, recomendaciones y medidas correctivas”³⁷. En este ámbito, están facultadas para desarrollar procesos de responsabilidad, acciones civiles y penales para el resarcimiento de daños al patrimonio público

2.3 MODELOS DE CONTROL FISCAL DE LOS PAÍSES DE LA CAN

2.3.1 Bolivia

A. Marco Legal y Regulatorio. Los fundamentos del control fiscal en Bolivia se encuentran consignados en los artículos 152, 154 y 155 de la constitución nacional; en estos se le confiere a la Contraloría General de la República el ejercicio del control fiscal, cuyas atribuciones y responsabilidades están desarrolladas en la Ley 1178 de 1990, que además de regular el funcionamiento de la Contraloría General de la República de Bolivia, compila todas las disposiciones referentes a la administración y el control gubernamental de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública para programar y organizar actividades, ejecutar las actividades programadas y controlar la gestión del sector público.

³⁷Ver Caso Lay, Víctor Enrique. “El rol de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la lucha contra la corrupción”. 1997.

En virtud de su potestad como órgano rector del sistema de control gubernamental, la Ley de Administración y Control Gubernamentales le confiere a la Contraloría la facultad para emitir normas de control interno y externo, supervisar este control y ejercer la supervigilancia normativa de los sistemas contables del sector público a cargo de la Contaduría General del Estado del Ministerio de Finanzas.

B. Tipo de control. Su objetivo, consiste en mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos públicos y en las transacciones que realice el Estado, de tal forma que sus actuaciones ofrezcan confiabilidad en la información generada, lo que obedece al principio de la accountability, esto es, el rendimiento de cuentas de los resultados de gestión y la capacidad de los Estados para administrar los recursos públicos. Para su funcionamiento, está integrado por un sistema de control interno y un sistema de control posterior.

El modelo de control fiscal aplicado por la Contraloría General de Bolivia obedece a un control fiscal posterior y externo³⁸ sobre actuaciones ya ejecutadas, a través de auditorías que evalúan la actividad financiera, administrativa y operacional de todas las entidades públicas, quienes tienen la responsabilidad del control interno previo en sus entidades, a cargo de la unidad de auditoría interna de cada entidad; es decir que la esfera del control comprende dos dimensiones, el control interno de carácter previo y el control externo posterior adelantado por la Contraloría General de la República, quien evalúa las acciones de la administración pública.

C. Nivel de autonomía e independencia. Para garantizar la objetividad en el desempeño de sus funciones, la Contraloría General de la República de Bolivia “ejerce el control externo posterior con autonomía operativa, técnica, administrativa y presupuestal”³⁹, con el propósito de asegurar su independencia e imparcialidad respecto a

³⁸Ver Congreso de la República de Bolivia. “Ley 1178 de 1990”, artículo 16. La auditoría externa será independiente e imparcial, y en cualquier momento podrá examinar la razonabilidad de las operaciones y la eficiencia de las actividades económicas realizadas por la entidad, a fin de calificar los sistemas de administración y control interno. Contempla la contratación de profesionales calificados e independientes cuando requiera asesoría o auditoría externa especializada o falten los recursos profesionales necesarios para ejecutar los trabajos requeridos.

³⁹Ver *Constitución Política de Bolivia*, artículo 41. El Ministerio de Finanzas debe incorporar sin modificaciones en el proyecto de presupuesto general de la nación, el presupuesto elaborado por la Contraloría para su consideración en el congreso nacional. Una vez aprobado, el Ministerio de Finanzas

la administración del Estado. Sin embargo, la autonomía del contralor está sujeta al ejecutivo, teniendo en cuenta que el Contralor depende y es nombrado por el Presidente de la República a propuesta del congreso, quien fiscaliza a la Contraloría, en virtud de lo cual existe un alto riesgo de que los informes sean manipulados para justificar irregularidades en las actuaciones administrativas, civiles y penales del gobierno de turno.

D. Elección del Contralor, funciones, deberes y atribuciones. El nombramiento del Contralor General de la República, quien depende directamente del Presidente de la República⁴⁰, es elegido con base en una terna propuesta por el Senado y goza de la misma inamovilidad y período que los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, es decir, diez años.

En caso de incumplimiento de los plazos en la implantación progresiva de los sistemas de control, el Contralor General de la República puede ordenar el congelamiento de las cuentas corrientes bancarias de la entidad y la suspensión de la entrega de fondos por los tesoros del Estado o por cualquier organismo financiador. Aunque el contralor no cuenta con facultad sancionatoria, en caso de encontrar responsabilidad ejecutiva, podrá recomendar al principal cuerpo colegiado de la entidad la suspensión o destitución del principal ejecutivo de la entidad, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que hubiere lugar, informando a las respectivas comisiones del Congreso Nacional. Así mismo, actúa dentro de los procesos de responsabilidad fiscal para el resarcimiento de daños contra el patrimonio público; no obstante, la responsabilidad directa en estas situaciones le corresponde al Tribunal Coactivo Fiscal, elemento constitutivo del poder judicial.

E. Cubrimiento. Bolivia, al ser un país descentralizado, cuenta con ocho gerencias departamentales distribuidas entre los nueve departamentos que componen el territorio nacional, a través de las cuales los contralores departamentales, en calidad de jueces de primera instancia dentro de sus respectivas jurisdicciones administrativas, pueden ejercer jurisdicción coactiva.

efectuará los desembolsos que requiera la contraloría de conformidad con los programas de caja elaborados por la misma.

⁴⁰Ver *Constitución Política de Bolivia*, artículo 154.

2.3.2 Colombia

A. Marco Legal y Regulatorio. Según el artículo 119 de la Constitución Política de Colombia, la Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración, en virtud de lo cual se erige como órgano responsable de ejercer el control fiscal. De igual forma, el artículo 267 de la misma define el control fiscal como “una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”, mientras que el artículo 268 define las atribuciones del contralor general de la república. Si bien la legislación marco del control fiscal colombiano está contenida en las leyes 42 de 1993⁴¹ y 610 de 2000⁴², la legislación que rige el control de manera específica está contenida en el Decreto Ley 267 de 2000.

B. Tipo de control. La CGR de Colombia aplica un modelo de control fiscal posterior y selectivo, apoyado en el sistema de control interno que debe tener cada entidad. Según el artículo 267 de la Constitución Nacional, el control posterior se entiende como la vigilancia que ejerce la Contraloría, una vez ejecutadas las operaciones y los procesos por los sujetos de control; por control selectivo, se entiende la elección de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal⁴³. Estos criterios, aplican también para la cobertura territorial en el nivel desconcentrado.

C. Nivel de Autonomía. “La Contraloría General de la República de Colombia se concibe como un órgano de control del Estado de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal para administrar sus asuntos”⁴⁴ ; cuenta con iniciativa legislativa para radicar proyectos de ley relacionados con el control fiscal y la estructura y funcionamiento de la Contraloría General de la República, lo cual le aporta autonomía para conducir la evolución del sistema de control fiscal. No depende de la

⁴¹Ver Congreso de la República de Colombia, “Ley 42 de 1993. Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”, Documento electrónico.

⁴²Ver Congreso de la República de Colombia, “Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”. Documento electrónico.

⁴³ Comparar Congreso de la República de Colombia “Ley 42 de 1993”, artículo 5.

⁴⁴Ver Contraloría General de la República. “Decreto ley 267 de 2000. Por cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría”, artículo 1.

rama legislativa ni de ninguna otra rama del poder público, por lo cual es considerada como uno de los organismos autónomos e independientes del Estado, al lado del Ministerio Público, el Consejo Nacional Electoral y la Comisión Nacional de Televisión, pero considera al Congreso de la República como uno de sus clientes institucionales.

D. Elección del Contralor General, funciones, deberes y atribuciones. El Contralor es elegido por el Congreso en pleno para un período de cuatro años, igual al del Presidente de la República, de una terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. No podrá ser reelegido para el período inmediato ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo⁴⁵.

La entidad cumple su función por medio de cuatro productos principales: El control fiscal micro; El control fiscal macro⁴⁶; El proceso de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva, y Las comunicaciones con el Congreso de la República y la ciudadanía.

El control micro es más conocido como el proceso de auditoría gubernamental⁴⁷, el cual se ejerce a través de visitas realizadas por las comisiones de auditores a las entidades sujetas de control, con el propósito de ejercer un control de legalidad y financiero, mediante el examen de las operaciones de ingresos y gastos con base en lo cual se realiza un control de gestión y resultados. Su objetivo principal consiste en detectar debilidades y fallas en las entidades públicas, evaluar la calidad del control interno de las mismas, determinar daños al patrimonio público y posteriormente hacer seguimiento a las observaciones formuladas a partir de los hallazgos, es decir, de la detección de situaciones anómalas o fallas en las diversas áreas de la administración pública y que, desde el punto de vista de auditoría, se clasifican en cuatro grandes grupos: disciplinario, fiscal, penal y administrativo.

El *hallazgo disciplinario* se presenta cuando la persona que ejerce una función pública incurre en alguna conducta que la normatividad tipifica como falta

⁴⁵Ver *Constitución Política de Colombia*, artículo 267.

⁴⁶Se desarrolla con cuatro informes anuales de Ley.

⁴⁷Desde la Constitución de 1991, el ejercicio auditor se ha enfocado principalmente hacia la auditoría de gestión, por medio de la cual se pretende investigar no solo sobre los responsables, sino también sobre las causas de los hechos de corrupción y la ineficiencia detectada, con lo cual se busca fortalecer los sistemas de control interno y la mejora de las entidades.

disciplinaria. Cuando se presenta éste tipo de hallazgo, se da traslado a la Procuraduría General de la Nación para la investigación y sanción a que diera lugar.

El *hallazgo fiscal* se produce cuando la falla en la gestión causa un detrimento al patrimonio del Estado, lo cual desencadena un proceso de responsabilidad fiscal en la Contraloría General de la República.

El *hallazgo penal* se presenta cuando un servidor público o un particular ha incurrido en alguna conducta que la legislación penal tipifica como hecho punible. Este hallazgo es trasladado a la Fiscalía General de la República para su investigación.

Finalmente, el *hallazgo administrativo* es una debilidad o falla detectada en el sistema de control interno y en los procedimientos aplicados por el sujeto de control o entidad fiscalizada, para lo cual la Contraloría General de la República exige la presentación de planes de mejoramiento, lo cual se configura como un instrumento para la corrección de fallas que se detectan durante el proceso auditor y el análisis de las políticas públicas.

Por otra parte, está el control macro, el cual se define como el conjunto de informes y análisis que realiza el ente superior de control fiscal con el propósito de evaluar las políticas públicas y la gestión global del Estado.

Dentro de las atribuciones del Contralor General se especifican las siguientes:

Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado.⁴⁸

Igualmente, por disposición constitucional, la Contraloría le presenta cada año al Congreso de la República el informe sobre la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro, la deuda pública de la nación y de las entidades territoriales, la situación de las finanzas del Estado, la calidad y eficiencia del control interno de las entidades y organismos estatales y un informe sobre la situación de los recursos naturales y del ambiente.

De igual forma, tiene a su cargo el proceso de responsabilidad fiscal, el cual es definido como “el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las

⁴⁸ Ver *Constitución Política de Colombia*, artículo 268.

contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de esta, casen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa, un daño al patrimonio del Estado”⁴⁹; en otras palabras, éste proceso determina si una persona ha sido responsable de un detrimento patrimonial al Estado, con lo cual los responsables tienen la obligación de resarcirle al Estado el valor de dicho detrimento.

2.3.4 Ecuador. La CGR de Ecuador encuentra su normativa en el marco del Sistema Nacional de Control, constituido por un conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos estructurados e integrados funcionalmente, cuyo propósito consiste en conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada.

A. Marco Legal y Regulatorio. La Constitución Política de la República de Ecuador establece en su artículo tercero garantizar la vigencia del sistema democrático y la administración pública libre de corrupción; en este sentido, la Contraloría General del Ecuador “es el organismo técnico superior de control, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigido y representado por el Contralor General del Estado, quien desempeñará sus funciones durante cuatro años”⁵⁰; así mismo, la Contraloría General del Estado es considerada como el órgano rector central de los sistemas de calidad y control⁵¹, así mismo:

Tendrá potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles, culposas e indicios de responsabilidad penal. Tendrá atribuciones para controlar ingresos, gastos, inversión, utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos. Realizará auditorías de gestión a las entidades y a los organismos del sector público; se pronunciará sobre la legalidad, transparencia y eficiencia de los resultados institucionales. Su acción se extenderá a las entidades de derecho privado, exclusivamente respecto de los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan.⁵²

B. Tipo de Control. La Contraloría General de la República de Ecuador ejerce el control externo posterior por medio de auditoría gubernamental⁵³ con enfoque

⁴⁹Ver Congreso de la República de Colombia. “Ley 610 DE 2000”, artículo primero.

⁵⁰Ver *Constitución Política de la República de Ecuador*, artículo 11.

⁵¹Ver Congreso de la República de Ecuador. “Ley orgánica de administración financiera y control de Ecuador”, artículo 13.

⁵²Ver *Constitución Política de la República de Ecuador*, artículo 12.

⁵³Consiste en un sistema integrado de asesoría, asistencia y prevención de riesgos que incluye el examen y la evaluación crítica de las acciones y obras de los administradores de los recursos públicos. Ver Congreso de la República de Ecuador. “Ley orgánica de administración financiera y control de Ecuador”, artículo 18.

integral⁵⁴, en la cual se evalúa la gestión administrativa, financiera, operativa y cuando corresponda, gestión medio ambiental de las instituciones del Estado.

Su ámbito de control es el gobierno central, las unidades administrativas del poder legislativo, los organismos autónomos, así como las instituciones y las personas de derecho público tales como los organismos reguladores de servicios públicos que perciban o administren recursos y bienes del Estado.

C. Nivel de autonomía y elección del Contralor. La Contraloría General de Ecuador está definida como un organismo de control de carácter técnico y autónomo, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera⁵⁵, considerando bajo sus atribuciones el control de los ingresos, los gastos, la inversión, el uso de recursos, así como la administración y custodia de los bienes públicos que maneje o administre recursos públicos.

En este sentido, el Contralor General es la máxima autoridad de control de los recursos públicos, es nombrado por el congreso por un periodo de cuatro años, cuenta con iniciativa legislativa, posee rango de ministro de Estado según el protocolo oficial y debe responder ante el Congreso de la República por sus actuaciones. Así, según el marco legal regulatorio, el Contralor General es elegido por el Congreso Nacional, no obstante, en medio de su independencia y autonomía, mantiene una relación cercana con el ejecutivo toda vez que debe coordinar con el ministro de finanzas las políticas de los sistemas de administración financiera.

D. Funciones, Deberes y Atribuciones del Contralor General. La Contraloría General de la República de Ecuador, como Entidad Fiscalizadora Superior, desempeña sus funciones con fundamento en cuatro roles. Ejerce un rol fiscalizador, dirigido a detectar las desviaciones en captación, asignación y uso de los recursos del Estado por parte de los funcionarios y servidores públicos. Ejerce un rol preventivo y de

⁵⁴ Por enfoque integral se entiende el conjunto de acciones y técnicas orientadas a evaluar, de manera cabal y completa, los procesos y operaciones materia de examen en la entidad, así como sus beneficios económicos y sociales obtenidos en relación con el gasto generado, las metas cualitativas y cuantitativas establecidas, independientemente de las políticas gubernamentales.

⁵⁵ En materia presupuestal, es el Presidente de la República quien aprueba directamente de la Contraloría General. Su asignación no podrá ser disminuida de una a otra vigencia sin el consentimiento previo del Contralor General. Comparar Congreso de la República de Ecuador. “Ley Orgánica de Administración Financiera y Control”, artículo 63.

control, orientado a retroalimentar los sistemas de gestión, fortalecer el control interno y promover una cultura de honestidad en el ejercicio de la función pública; igualmente, ejecuta un rol orientador, de carácter formador de la opinión ciudadana con respecto al uso adecuado y eficiente de los recursos del estado y de la efectividad e impacto de las políticas nacionales, al tiempo que desempeña un rol rector del sistema nacional de control, con atribuciones normativas de planteamiento, regulación y supervisión de las operaciones de los órganos que lo conforman. Dentro de las asignadas por la ley se encuentra:

Efectuar auditorias financieras y operacionales de las entidades y organismos sujetos a su control, de acuerdo con las normas de auditoria generalmente aceptadas, a partir de lo cual se formulan recomendaciones para que estas mejoren sus operaciones y actividades; Establecer responsabilidades individuales administrativas y responsabilidades civiles por el perjuicio económico sufrido por la entidad u organismo respectivo, a causa de la acción u omisión de sus servidores, y presunciones de responsabilidad penal mediante la determinación de hechos incriminados por la ley penal. Declarar responsable principal y ordenar el reintegro inmediato de cualquier recurso financiero indebidamente desembolsado⁵⁶.

2.3.5 Perú

A. Marco Legal y Regulatorio. El artículo 82 de la Constitución política de Perú define la misión de la Contraloría General de la República. En consecuencia, las leyes que soportan el control fiscal son el Decreto Ley No. 26162 de 1992⁵⁷, mientras que la ley marco del control fiscal en Perú está contenida en la Ley 27785 de 2002⁵⁸.

B. Tipo de Control. Tal como es aplicado en las otras contralorías mencionadas anteriormente, el sistema de control gubernamental⁵⁹ aplicado en Perú está constituido por dos grandes fundamentos: el primero, es el control que desarrollan internamente las entidades sujetos de control a través de la aplicación de auditorias interna; el segundo, lo constituye el control externo desarrollado por la Contraloría General de la República, ejecutado de manera posterior y selectiva con el propósito de supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del

⁵⁶Ver *Constitución Política de Ecuador*.

⁵⁷También conocida como Ley del Sistema Nacional de Control

⁵⁸Conocida como la “Ley orgánica del Sistema Nacional de control y de la Contraloría General de la República”.

⁵⁹Consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes. Ver Congreso de la República de Ecuador. “Ley No 27785”, artículo 41.

Estado. Puede ser preventivo o simultáneo, sin que su actuación intervenga en los procesos de dirección de los sujetos de control. El control previo, por su parte, se realiza de manera excepcional, sólo para áreas que presentan alto riesgo de corrupción, que puedan requerir acciones determinadas por el ejecutivo para su prevención.

C. Nivel de autonomía e independencia. La Contraloría General de la República es el órgano superior del Sistema Nacional de Control⁶⁰, descentralizada y autónoma conforme a su ley orgánica⁶¹. Dentro de su esfera de control, supervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control. Consagra la autonomía funcional como principio para el ejercicio del control gubernamental, entendida ésta como la potestad para organizarse y ejercer sus funciones con independencia técnica y libre de influencias externas y de esta manera garantizar el carácter técnico y especializado del control como pilar de su operatividad.

D. Elección del Contralor, Funciones, deberes y atribuciones. El Contralor General es designado por el Congreso⁶², a propuesta del Poder Ejecutivo por siete años y puede ser removido de su cargo por el Congreso por falta grave.

Cuenta con iniciativa legislativa. Dentro de sus atribuciones se destacan la presentación de un informe sobre la cuenta general de la república y la vigilancia sobre los aspectos relacionados con la vigilancia a la gestión ambiental y la defensa del patrimonio cultural de la nación; así mismo, le corresponde evaluar la eficacia y la efectividad en la forma en que el gobierno utiliza los recursos para alcanzar los objetivos propuestos y cómo éste afecta el funcionamiento de la economía; así mismo, coadyuva a las comisiones ordinarias, investigadoras y especiales del Congreso de la República, brindándoles el soporte técnico requerido para la ejecución de sus investigaciones. El Contralor General, cuenta también con facultades sancionatorias, para lo cual aplicará sanciones según la falta cometida.

⁶⁰El Sistema Nacional de Control es el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos, estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada. Ver Congreso de la República de Perú. “Decreto Ley No. 26162 de 1992”, artículo 12.

⁶¹Ver *Ley orgánica del Sistema Nacional de control y de la Contraloría General de la República*.

⁶²Ver *Constitución Política del Perú*, artículo 101.

E. Cubrimiento. La Contraloría General de la República de Perú tiene plena competencia para vigilar a las administraciones subnacionales a través de las oficinas regionales de control⁶³, sin perjuicio de la vigilancia que efectúen los entes locales de control fiscal y de la política de descentralización del control.⁶⁴ Según la política de descentralización, la Contraloría General cuenta con “Oficinas Regionales de Control”⁶⁵ y está facultada para establecer oficinas adicionales, en ejercicio de su autonomía administrativa. Entretanto, respecto de las áreas de sanción por actos corruptos, las funciones se concentran en el poder judicial.

2.7 RESULTADOS DE LA COMPARACIÓN ENTRE LAS CONTRALORÍAS DE LA CAN

En los países de la Comunidad Andina, la constitución asigna directamente a la Contraloría la función de realizar el control fiscal. Por lo tanto, define en líneas generales el alcance de su competencia y establece que su funcionamiento y la forma en que ejercerá el control fiscal, será determinado por las leyes. Se observa diferencia en cuanto a la nominación del contralor, algunas diferencias conceptuales sobre las materias sujetas al control y respecto a si depende de uno de los poderes públicos o es autónoma e independiente.

El marco jurídico para el ejercicio de este control es desarrollado en leyes orgánicas, las cuales fueron emitidas generalmente a principios de los noventa. En todos los países se observa un cambio radical hacia un modelo de control posterior, externo y selectivo. A pesar de que la figura de control previo desapareció de casi todas las legislaciones, en Perú fue limitada a casos especiales; igualmente, se han desarrollado versiones que no significan una acción vinculante para los sujetos de control, tales como los pronunciamientos de advertencia.

Las cuatro EFS tienen funciones similares y aplican el modelo de control externo, posterior y selectivo. Todas cumplen su función realizando auditorías gubernamentales. Las auditorías que se realizan tienen su origen en la auditoría numérica,

⁶³Existen 17 oficinas regionales en la República de Perú.

⁶⁴Comparar *Constitución Política de Perú*, artículo 199.

⁶⁵Ver *Constitución Política de Perú*, artículo 38.

la cual evolucionó hacia la auditoria de gestión. El modelo de control fiscal implementado requiere del funcionamiento de los sistemas de control interno de cada entidad, de tal forma que estén cubiertas todas las fases de la acción pública. En líneas generales, se observa que todas desarrollaron modalidades similares de auditoria.

En la legislación marco de todas las contralorías se contempla la posibilidad de tercerizar algunas acciones de control fiscal, tales como estudios, laboratorio y auditorias, entre otras. Sin embargo, la potestad para realizar la auditoria y para investigar sigue siendo de las EFS. Se observa que las recomendaciones de auditoria son obligatorias en algunas legislaciones, mientras que en otras el informe de auditoria no tiene ese carácter vinculante; entretanto, no todas las legislaciones hacen explícito su interés por identificar las causas antes que los síntomas de los fenómenos de corrupción y mal uso de los recursos públicos.

3. LA COOPERACIÓN ENTRE LAS EFS DE LA COMUNIDAD ANDINA PARA LA DIFUSIÓN DE PRÁCTICAS COMUNES EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LA REGIÓN.

En este capítulo se analiza la cooperación entre las EFS de la Comunidad Andina para la difusión de prácticas comunes en la lucha contra la corrupción en la región, para lo cual se destaca el apoyo brindado por algunos organismos de carácter internacional que han facilitado los medios y los recursos para que desde sus propias realidades, estos países trabajen conjuntamente en el fortalecimiento de herramientas que limiten la corrupción.

Según Francis Fukuyama, resulta conveniente distinguir entre el alcance de las actividades estatales, que consiste en las diferentes funciones y objetivos que asumen los gobiernos, y entre la fuerza del poder del Estado o su capacidad para programar, elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor, transparencia y calidad institucional, pues puede ocurrir que predomine un sistema de gobierno que restrinja el alcance de la actividad estatal, o bien, un Estado históricamente débil en la producción de políticas que respondan directamente a las necesidades de una población determinada conforme a las leyes, cuyo detonante lo conformarían gobiernos ambiguos en la definición de sus objetivos.⁶⁶

En éste contexto, la relación entre alcance y fuerza aporta elementos de análisis para comprender lo que hoy en día se ha definido como Gobernabilidad, entendida ésta como “el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas”⁶⁷; en otras palabras, también se entiende como:

La capacidad del gobierno para legitimar sus decisiones con base en un desempeño eficaz de sus funciones. En términos más amplios, la gobernabilidad también puede definirse como la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía.⁶⁸

En este orden de ideas, se identifican el alcance y la fuerza estatal como elementos estructurales de la gobernabilidad; no obstante, su consolidación exige un proceso de coordinación paralelo entre los diferentes actores del sistema y las

⁶⁶Comparar Fukuyama, Francis *La Construcción del Estado. Hacia un Nuevo Orden Mundial en el Siglo XXI*. 2004, pp. 25-40

⁶⁷Ver Organización de Naciones Unidas. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe de Desarrollo Humano*, 1999. Documento electrónico.

⁶⁸Ver Acosta Silva, Adrián. “Gobernabilidad y Democracia. Perspectivas del debate a veinte años del reporte a la Comisión Trilateral”. *Noesis* No. 13. 2001, p. 5.

instituciones para lograr metas definidas colectivamente en un espacio multiactoral, donde la sociedad forma parte del intercambio de saberes para transformar realidades; en éste contexto, se promueve una acción participativa en entornos fragmentados.

Este espacio de construcción alrededor de los conocimientos, experiencias y propuestas, activa los factores en donde se encuentran las ideas de dirección de un Estado, sin otorgarle primacía al gobierno, con lo cual se plantea la cuestión de gobernanza, “que sugiere la comprensión de la articulación de los diferentes modos de regulación de un territorio, a la vez en términos de integración política y social y en términos de capacidad de acción. Por lo tanto, la gobernanza supone replantear las interrelaciones entre el Estado, la sociedad civil, el mercado y las recomposiciones entre las variadas esferas de fronteras difusas”. En este sentido, se sugiere una relación dependiente entre gobernabilidad y gobernanza a partir de la complementariedad que existe entre sí para mejorar el desempeño eficiente, eficaz y legítimo de los sistemas políticos.

Con base en lo anterior, la gobernabilidad exige la participación democrática que le permite a los ciudadanos el derecho a deliberar y decidir sobre los asuntos de interés colectivo, supone el derecho de fiscalizar la ejecución de políticas y la prestación de servicios por parte de las entidades del Estado, otorgándole facultades a la ciudadanía para exigir transparencia, eficiencia y oportunidades, configurando, en consecuencia, la definición de gobernabilidad democrática, entendida como:

La capacidad de las sociedades para orientar y organizar sus instituciones públicas y sociales de modo que ofrezcan a las personas más y mejores oportunidades para llevar el tipo de vida que valoran, incluyéndolas en las decisiones que les afectan. Por esta razón, la gobernabilidad democrática es esencial para reducir la pobreza, mantener el medio ambiente y promover el desarrollo humano. Lograr estos desafíos desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática implica promover la calidad de la democracia y fortalecer el Estado de derecho así como el respeto a todos los derechos humanos y libertades fundamentales.⁶⁹

En consecuencia, la gobernabilidad democrática reconoce un espacio multiactoral donde el poder público y la sociedad civil organizada debaten y analizan problemáticas y/ó temas específicos. Se caracteriza por ser incluyente, en tanto que está abierto a todas las instituciones de la sociedad civil y del poder público, sin exclusión, ni

⁶⁹Ver Organización de Naciones Unidas. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Gobernabilidad democrática, el área y sus objetivos*. Documento electrónico.

discriminación de ningún tipo; concertador, toda vez que busca construir acuerdos consensuados, incorporando y respetando los diferentes puntos de vista, opiniones e intereses de sus integrantes; participativo, ya que todos sus miembros tienen la posibilidad de influir abiertamente, de manera legítima y transparente sobre el proceso de toma de decisiones y la ejecución de las mismas, mientras se crean y se aseguran vínculos intersectoriales que constituyen la base de la coordinación en la toma de decisiones y la adopción de acciones que promueven hábitos de colaboración y cooperación.

3.1 COOPERACIÓN INSTITUCIONAL Y ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL COMO HERRAMIENTA PARA LA PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

Las EFS han identificado la necesidad de aunar esfuerzos con órganos homólogos de otros países, con el fin de apoyarse mutuamente en sus procesos de fortalecimiento institucional y en la realización de sus funciones esenciales, lo que se manifiesta en la constitución de organismos que las vinculan para efectos cooperativos entre sí, tanto a nivel mundial, a través de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores-INTOSAI, como también mediante organizaciones regionales entre las que conviene destacar la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores-OLACEFS-. En el seno de estas organizaciones, se trabaja en torno a la articulación de esfuerzos para construir un lenguaje común a partir del cual es posible adelantar acciones comunes para el cumplimiento de los respectivos mandatos de las EFS, de acuerdo con las particularidades de sus competencias.

A través de estos órganos asociativos, las EFS cuentan con una red de trabajo institucionalizada orientada a “promover el desarrollo y la transferencia de conocimiento, fortalecer la auditoría gubernamental a nivel mundial y expandir las capacidades profesionales, así como el prestigio e influencia de las EFS miembros en sus respectivos

países”⁷⁰, lo cual ha permitido la producción de metodologías con carácter internacional para el ejercicio de la auditoría gubernamental, uno de los elementos claves para detectar la corrupción.

3.1.1 OLACEFS: marco de acción de las EFS y espacio de intercambio de experiencias interinstitucionales. La interdependencia ha incrementado la conciencia de la fiscalización pública respecto a la responsabilidad que tiene a través de sus actividades. En este sentido, la fiscalización ha traspasado las fronteras nacionales y ha fomentado el intercambio de ideas y experiencias entre los diferentes países y continentes; para tal fin, han sido creados grupos regionales de trabajo con el propósito de fomentar la cooperación profesional y específica entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores a nivel regional. Cabe destacar, que el primero de estos grupos ha sido la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), fundada en 1965.

La OLACEFS es un organismo internacional autónomo, independiente, apolítico y de carácter permanente, perteneciente a la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI⁷¹), institución mundial que establece como condición indispensable para participar en ella, la existencia de vinculación previa con la Organización de las Naciones Unidas.

No obstante, de acuerdo con su carta constitutiva, la OLACEFS es un organismo autónomo creado por la voluntad de las EFS que lo integran. De hecho, la relación entre la Organización y la INTOSAI no constituye un vínculo de dependencia, sino de coordinación, conforme al artículo 41 de la citada carta.

De acuerdo con la categorización vigente, las entidades miembros de la OLACEFS pertenecen a los siguientes países: Antillas neerlandesas, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay, Venezuela, España y Portugal. A través de ésta, se cumplen funciones de investigación científica especializada y se desarrollan tareas de capacitación,

⁷⁰Ver Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores-INTOSAI-. “Resolución de los presidentes de las EFS de Europa Central”. 2000. Documento electrónico.

⁷¹International Organization of Supreme Audit Institutions, por sus siglas en inglés.

especialización, asesoría y asistencia técnica, información y coordinación al servicio de sus EFS miembros.

Con base en estos postulados, en el marco de INTOSAI y de OLACEFS existen grupos de trabajo que trabajan de manera coordinada entre comités y comisiones, de tal forma que se ha desarrollado una cooperación horizontal en el ámbito regional, a través de misiones de cooperación, tales como el intercambio de experiencias en el marco de la realización de eventos académicos por medio de seminarios, talleres y cursos y otros eventos de formación y capacitación, en los que se promueve la participación de funcionarios de EFS de distintos países de la región; la realización de pasantías y la realización de investigaciones conjuntas sobre temas de interés de las EFS participantes, al respecto, vale la pena resaltar las auditorías conjuntas en temas medioambientales, a cuencas y ecosistemas compartidos por países limítrofes, tales como la auditoría en colaboración a la cuenca del Catatumbo (Colombia-Venezuela), a la Cuenca del Putumayo (Colombia –Perú), la cuenca del Táchira (Colombia –Venezuela) y se está preparando la realización de una auditoría en colaboración a la cuenca del Amazonas, con la participación de los países con rivera sobre ese río.

3.1.2 La cooperación en los Países de la Comunidad Andina. Desde finales de la década de los ochenta se han venido desarrollando esfuerzos tendientes a formalizar la cooperación entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la Comunidad Andina. El primer esfuerzo se consolidó a través de la Junta de Contralores del Grupo Andino, en cuyo marco los contralores andinos suscribieron el “Acuerdo de Caraballeda”, en el cual se definió el papel que debían ejercer las EFS como una herramienta técnica en el apoyo de la gestión que realizaban los órganos del sistema de integración, de tal forma que se institucionalizara el control fiscal ejercido por cada una de las EFS nacional, como un componente de la Junta de Contralores Andinos.

No obstante, para incluir tal mecanismo de control, se manifestó la necesidad de reformar la estructura del Pacto Andino a través de la modificación de su tratado constitutivo, lo cual impidió que la junta de contralores pudiera ejercer un papel activo en el contexto andino.

En junio de 2007 los Ministros de Relaciones Exteriores de los países andinos suscribieron el Plan Andino de Lucha contra la Corrupción/ Decisión 668, considerando

que “la corrupción impide el eficaz aprovechamiento de los beneficios reales y potenciales de la integración política, económica, social y cultural de los Países Miembros de la Comunidad Andina”, reafirmando de ésta manera su interés por combatir la corrupción y “resguardar el patrimonio del Estado, fortalecer el sistema democrático, consolidar la legitimidad institucional y potenciar el desarrollo integral de los pueblos andinos”.

Dentro de los objetivos específicos se contempló “propiciar el diseño y aplicación de políticas de Estado contra la corrupción, que con base en una efectiva cooperación entre los países miembros, refuercen los planes nacionales en la materia, contribuyan a la eficacia y transparencia de la gestión pública y privada, nacional o transnacional y generen adecuadas sinergias de integración”; así mismo, se destacaron seis aristas que conforman las bases del plan, esto es, la formación ciudadana, participación y control social, transparencia de la gestión pública, medidas dirigidas a los medios de comunicación, fortalecimiento de los organismos de control, y cooperación internacional.

Si bien el plan andino es un instrumento internacional para compatibilizar la normativa anticorrupción y adoptar estrategias comunes entre los países de la comunidad andina, los órganos de control no fueron contemplados para ejercer un rol fundamental⁷² para el desarrollo de estrategias, sino que sólo fueron tenidos en cuenta como un actor a quien se le debe fortalecer su independencia y autonomía en el ejercicio del control, especialmente en cuanto a su financiamiento y ejercicio de atribuciones, mas no fueron tenidas en cuenta como instituciones relevantes en la lucha contra la corrupción, aún cuando como organismos legítimos responsables del control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, su rol es fundamental para garantizar la racionalidad en el gasto público, así como para el establecimiento de principios, estándares y normas éticas diseñadas a orientar la conducta de los funcionarios para que contribuyan a un óptimo desempeño de la administración pública que evite la mala administración del aparato gubernamental, la ineficiencia del mismo y el despilfarro de recursos del erario público.

Tal disposición no constituye una herramienta que fortalezca a las EFS, si se tiene en cuenta que por disposición constitucional y legal, en cada uno de los países de la comunidad andina las Contralorías gozan de independencia y autonomía precisamente en los aspectos que pretende reforzar el Plan. Por lo tanto, el Plan no significa una herramienta innovadora en la cooperación para el ejercicio del control fiscal, que permita la difusión de políticas comunes en la lucha contra la corrupción en la región entre las EFS, de tal forma que se presenta un escenario de ruptura entre las políticas que pretenden establecer los Gobiernos y entre la función que ejercen los órganos de control fiscal, quienes en materia de adopción de prácticas comunes, funcionan de manera dispersa, situación que dificulta la unificación de criterios y políticas que favorezcan precisamente la lucha contra la corrupción.

De hecho, los países de la CAN firmaron la Declaración de las líneas básicas de la Fiscalización, por medio de la cual se exigen garantías de independencia para las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la constitución del respectivo país, lo cual sentó el precedente para que las EFS contaran con instrumentos legales esenciales en caso de ofensivas contra su independencia. En este sentido, la importancia de la Declaración de Lima consiste en subrayar de forma indirecta la importancia de la funcionalidad de las instituciones del Estado de derecho como condición inderogable para una fiscalización eficaz. “Sólo en una verdadera comunidad democrática se puede cumplir con la reivindicación de la Declaración de Lima de garantizar independencia para las Entidades Fiscalizadoras Superiores, tanto como a la administración y el gobierno, como respecto al parlamento”⁷³.

Si bien la iniciativa del Plan Andino pudo haberse inspirado en la Declaración de Lima con respecto a las EFS, la conducta de los Estados signatarios de dicho Plan es anacrónica, toda vez que ya se ha avanzado significativamente al respecto, adicionalmente, subestima la necesidad de incluir en la participación de la definición de este tipo de políticas a otras ramas del poder público, desde donde se cree un espacio más amplio de concertación para atender sus retos internos. Con estas actuaciones que

⁷³Ver Fiedler, Franz. “Fiscalización pública o globalización”. Cumbre OLACEFS-EUROSAI. Madrid, febrero 17 de 2000.

evidencian un comportamiento gubernamentalista, se actuó a espaldas del pluralismo que debe existir en los procedimientos de adopción de decisiones en materia internacional.

Así mismo, se desconoce la operatividad del funcionalismo en tanto que permite identificar:

El papel que cumple cada uno de los actores dentro de un sistema, lo cual no sólo implica describir la actividad que desempeña, sino también el propósito a que aspira y su aporte al funcionamiento del sistema en su conjunto, e incluye la suposición de que éste último, en lugar de estar aglomerado por la fuerza, es el resultado de la interacción entre sus diversas partes, en donde cada una desempeña un rol necesario para el todo, así como de su capacidad para desarrollar pautas de cooperación y establecer una adecuada división del trabajo.⁷⁴; todo esto sustentado a su vez sobre “la visión que privilegia la interacción entre los distintos actores en función de múltiples intereses específicos, en el que predominan los conceptos de interdependencia y bienestar”⁷⁵.

Al tenor del funcionalismo y de la interdependencia, las EFS pueden contribuir en el establecimiento de principios, estándares y normas éticas que orienten la conducta de los funcionarios; de igual forma, pueden establecer requisitos y condiciones que promuevan la transparencia y la honestidad en el manejo del erario público tanto a nivel nacional como regional; para tal fin, se deben establecer mecanismos de control en forma coordinada y sistemática para que pueda existir una colaboración entre las distintas EFS en la lucha contra la corrupción e intercambio de experiencias institucionales para combatirla⁷⁶. De esta forma, se pretende propiciar una sinergia de fuerzas, lo cual es posible gracias a la identificación de roles dentro de un conjunto de elementos interdependientes del sistema.

Por lo tanto, es necesario que las EFS de la comunidad andina, en virtud de su poder para sancionar o favorecer determinadas conductas, articulen esfuerzos entorno a la lucha contra la corrupción, no sólo como los clásicos órganos de control independiente, sino que además los gobiernos reafirmen su voluntad a través de las instituciones designadas para dicho fin, creando así un sistema con políticas y criterios lo más unificado posible, gestando un proceso de cooperación para la búsqueda de soluciones a una problemática cada vez más ininteligible por la complejidad de los factores que en ella participan.

⁷⁴Ver Tomassini, Luciano. *Teoría y Práctica de la Política Internacional*. 1989, pp. 84-85.

⁷⁵Ver Tomassini, Luciano. *Teoría y Práctica de la Política Internacional*, 1989. p. 111.

⁷⁶Comparar Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. XVI Asamblea General de OLACEFS. “Los procesos de integración y globalización en el control gubernamental”. 2006, p. 43.

En este contexto, la integración se presenta no sólo como una alternativa para las EFS, sino también como una necesidad. La integración es entendida como un fenómeno que trasciende lo político; debe ser el producto de la articulación de intereses y necesidades que actúan conjuntamente en función de la definición de propósitos, lo que implica el diseño de una metodología estratégica para conseguirlos, ponderando las dificultades, analizando los riesgos e intentando cooperar entre sí en la lucha contra la corrupción.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que un propósito común está determinado por la lucha contra la corrupción, este escenario plantea las condiciones para la cooperación funcional que además de incluir a las Entidades Fiscalizadoras Superiores, vincule a las otras instituciones del Estado encargadas de ejecutar programas, aplicar correctivos y sanciones reguladoras del comportamiento de la administración pública, de tal forma que se constituyan en actores fundamentales en la construcción de la gobernanza y la gobernabilidad en cada uno de los Estados de la comunidad andina.

En este contexto, se prevé el intercambio de conocimientos, información y experiencias en materia de control gubernamental y gestión institucional, así como también el intercambio de publicaciones, normas, planes, legislación, bibliografía y documentos vinculados a la función del control superior gubernamental que retroalimenten el trabajo de las misiones técnicas especializadas.

3.2 ADOPCIÓN DE PRÁCTICAS COMUNES EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LA REGIÓN

El reto de la lucha contra la gran corrupción, requiere, para su detección, la colaboración ciudadana, estudios y análisis de política pública mediante los cuales se pueda evaluar si un acto determinado (una ley, una política, un contrato, una decisión administrativa) estuvo orientado a favorecer indebidamente a un determinado sujeto, bien sea persona natural o jurídica, lo que implica que deba hacerse un esfuerzo sostenido para que las condiciones que conllevan a la consolidación de un acto corrupto, como lo son la alta discrecionalidad que tienen los funcionarios públicos en sus actuaciones, la falta de transparencia en los procesos de contratación y en el manejo de los dineros públicos y

las decisiones tomadas unilateralmente por parte de los ordenadores del gasto, se puedan neutralizar con acciones preventivas y correctivas que logren disminuir su impacto negativo.

Al interior de la CAN se han asignado acciones y responsabilidades para lo cual se han establecido plazos de entrega en virtud de los compromisos y las prioridades asignadas en la lucha contra la corrupción, cuyos ejes se consolidan en torno a la formación ciudadana, la participación y el control social; la transparencia de la gestión pública; medidas dirigidas a los medios de comunicación; el fortalecimiento de organismos de control; la cooperación internacional y la difusión de sistemas de información.

3.2.1 Distribución de Acciones entre los países de la Comunidad Andina para la lucha contra la corrupción. Para la formación ciudadana, Colombia, como país responsable de esta prioridad, ha desarrollado acciones de promoción del control social y fiscal participativo, lo cual ha desarrollado por medio de la convocatoria de audiencias públicas deliberativas y agendas ciudadanas en donde la comunidad comunica sus demandas a los actores institucionales que convoca la Contraloría General, dependiendo la temática a debatir. Con base en las discusiones, se asumen compromisos y la comunidad se siente respaldada por sus instituciones.

De igual forma, Bolivia y Perú han puesto en marcha un programa de promoción de cultura de la legalidad en la educación formal y no formal para la promoción de medidas dirigidas a los medios de comunicación a través de videoconferencias con universidades en donde se da a conocer el papel de los órganos de control y sus experiencias en la lucha contra la corrupción.

Ecuador, por su parte, ha contribuido con el intercambio de experiencias, especialmente en materia de compras públicas por medios electrónicos, lo cual ha contemplado la capacitación y sensibilización en facultades de comunicación social y medios de comunicación sobre la cultura de la legalidad; igualmente, coordina la agenda de cooperación técnica financiera que contribuya al fortalecimiento de los organismos de control y la capacitación de servidores públicos, así como la administración de los sistemas de información en donde se cree un banco de información y proyectos por medio del cual se sistematicen las experiencias de buenas prácticas en la lucha contra la

corrupción, para tal fin, propuso la creación de un sistema andino de información de la corrupción, con el propósito de crear una herramienta de estudio en el ámbito comunitario, a partir de la identificación de las características del fenómeno de la corrupción con la participación de la comisión de control cívico de la corrupción.

Entretanto, las EFS de la CAN han adoptado de manera conjunta el mecanismo de rendición de cuentas para promover la transparencia de la gestión pública y han concentrado sus esfuerzos especialmente en un trabajo interdisciplinario de cooperación interinstitucional, para mencionar algunos, Ecuador ha instaurado la “Sistematización del Proyecto Contranet”, por medio del cual se ha sistematizado el programa de “Gobiernos Locales Transparentes”; Perú, ha desarrollado el “Convenio de cooperación interinstitucional entre la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y el Poder Judicial” y Colombia ha adelantado un convenio tripartito suscrito entre la Procuraduría, la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República.

Así mismo, las políticas de cooperación internacional diseñadas por las EFS de la comunidad andina pretenden que además se instauren otras actividades que apoyen la lucha contra la corrupción, tales como la creación de un instrumento andino de cooperación entre los fiscales generales, esto es, cooperación judicial y asistencia mutua en materia penal, la creación de un comité andino de lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales y otro de autoridades de migración, un comité ejecutivo de lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos, así como la creación de un banco de proyectos que unifique las voluntades de la cooperación institucional y la articulación interinstitucional.

La cooperación técnica alemana (GTZ), por encargo del Ministerio de Cooperación Económica, ha brindado asistencia técnica en un eje transversal a través de proyectos en diferentes temas relacionados con la lucha contra la corrupción, especialmente en el área de prevención, en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, según el contexto de cada país.

Para el caso de Colombia, se ha desarrollado el proyecto CERCAPAZ, que consiste en la cooperación entre el Estado y la sociedad civil para la paz, cuyo componente se fundamenta en la transparencia y el buen gobierno. Las acciones anticorrupción se han enfocado hacia ocho frentes concretos: La rendición de cuentas

en las administraciones departamentales y municipales; Sistemas de información administrativa y financiera; Trabajo con jóvenes en control fiscal juvenil; Mejoramiento del control fiscal territorial; Fortalecimiento a la participación en control social; Aplicación de índice de integridad aplicado a departamentos y municipios; Procesos de trámite visibles, supresión y reducción de trámites vulnerables a la corrupción y Proceso de difusión de la Convención anticorrupción de las Naciones Unidas.

Para tal fin, se ha diseñado una metodología para la rendición de cuentas, el Sistema de Información Administrativo Financiero –SIIAF-, así mismo, se ha previsto la implementación de estrategias para la formación obre lo público y conformación de veedurías ciudadanas orientado a jóvenes, al tiempo que se ha tenido en cuenta al máximo órgano de control fiscal del país para adelantar estudios sobre el control fiscal territorial y a partir de sus resultados desarrollar una propuesta de reforma al control fiscal territorial. Todo esto, vinculando al Programa Presidencial de Lucha contra la corrupción, a la Contraloría General de la República, las contralorías territoriales, la corporación Transparencia por Colombia, la Federación Colombiana de Municipios y la Academia.

Ecuador, por su parte, ha sido apoyado con la implementación del Programa de modernización y descentralización, enfocado hacia la rendición de cuentas de las instituciones públicas (Ministerio de Economía y Finanzas y Gobiernos Seccionales), en cumplimiento a la Ley de acceso a la información y en el marco de la implementación de sistemas de transparencia de las finanzas públicas; igualmente, se ha impulsado el control social de fondos públicos con organizaciones de la sociedad civil , incluyendo la creación de observatorios fiscales locales con las universidades, en donde además se han incorporado temas de gestión fiscal en carreras de pre y post grado, por medio de lo cual se busca fortalecer las capacidades de los actores públicos y sociales para la gestión participativa.

Perú, por su parte, se ha beneficiado de la cooperación técnica alemana a través de la ejecución del programa “Gobernabilidad Democrática e Inclusión”, cuyo componente principal es el fortalecimiento del Sistema Nacional de Control, cuyas acciones anticorrupción se enfocan hacia la tramitación de denuncias ciudadanas que se reciben en la Contraloría, a través de la construcción de una guía de procedimiento y

cuadernos de trabajo del servicio de atención de denuncias para los ciudadanos, la implementación de nuevas normas y metodologías de control de obras públicas por medio de reformas normativas que mejoren el procedimiento de evaluación de su ejecución, que incluyan el control ciudadano y que se constituya en la base para la creación de un sistema de gestión del conocimiento.

Entretanto, la GTZ ha desarrollado en Bolivia el “Programa de apoyo a la gestión pública y la lucha contra la pobreza” (PADEP), desde donde se han implementado sistemas de información administrativa y financiera, así como proyectos de participación ciudadana en la gestión pública.

3.2.2 Articulación Interinstitucional: La prevención como pilar fundamental para enfrentar los problemas de corrupción. Retomando a Rose-Ackerman, las estrategias de lucha contra la corrupción deben desarrollarse desde dos frentes básicos, el primero, identificar en donde es más perjudicial, y el segundo, en qué puntos puede ser atacada con mayor eficacia.

En consonancia con este precepto, las batallas que se libren contra la corrupción serán más efectivas con la cooperación y la asistencia de entidades que buscan reducirla en el sector público, facilitando canales de comunicación e información armónica entre entidades.

Por lo tanto, la cooperación no debe entenderse solamente entre las EFS de la CAN, sino que al interior de estos países deben generarse dinámicas de cooperación interinstitucional armónica entre las entidades del Estado. En éste contexto, la experiencia en Colombia ha sido muy favorable, en virtud de la consolidación de convenios de cooperación interinstitucionales; tal es el caso del convenio suscrito entre la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, firmado el 10 de enero del año 2003.

Los beneficios que ha traído se aprecian no sólo por la economía de recursos, sino por su capacidad de potenciar la gestión de las tres entidades, dada la complementariedad de sus funciones. Por ejemplo, en el campo investigativo, la experticia y el conocimiento desarrollado por cada una de las entidades es útil para las otras dos y lo mismo sucede en el campo de la capacitación. Así mismo, el trabajo desarrollado interinstitucionalmente tiene una percepción positiva entre la sociedad, toda

vez que se siente respaldada y protegida cuando los dos órganos de control y el principal órgano de investigación, trabajan en forma solidaria para proteger el interés público en función de la prevención y la investigación.

Así, teniendo en cuenta que la prevención es el pilar fundamental para enfrentar los problemas de corrupción, en el marco de este convenio la Contraloría expide circulares a alcaldes y gobernadores, con el fin de señalar potenciales riesgos que encuentre, y de ésta manera prevenir su consolidación. Igualmente, ésta entidad fomenta la constitución de comités de seguimiento a los recursos de la nación que han sido transferidos a los gobiernos locales, cuya función consiste en vigilar que no exista un manejo irregular del erario público por parte de las entidades territoriales.

Adicionalmente, la capacitación a la población y a los funcionarios públicos sobre el ejercicio del control social a la ejecución de los recursos públicos, es otro componente orientado hacia la implementación y articulación de acciones de prevención y lucha contra la corrupción. Para tal fin, se han desarrollado en forma conjunta programas de capacitación a representantes de organizaciones de la sociedad civil interesados en ejercer dicho control, especialmente sobre las competencias de cada una de las entidades que conforman el Convenio, con la finalidad de hacer más efectivas las denuncias y más eficaz la respuesta institucional al ciudadano.

Teniendo en cuenta la experiencia del trabajo coordinado y los puntos de convergencia que se tienen en materia preventiva, se han venido adelantando estudios conjuntos para identificar los problemas más álgidos que amenazan el uso eficiente, eficaz, económico y equitativo de los recursos públicos, con el objetivo de facilitar herramientas que conlleven a la gobernabilidad democrática, especialmente en municipios en donde la administración es muy vulnerable y exige un tratamiento especial para el control a los recursos destinados a salud y educación.

Al tenor de estos principios, la Contraloría General de la República de Colombia ha venido impulsando otros convenios interinstitucionales, ya que estas uniones han permitido no sólo compartir información valiosa, sino darle más confianza a los ciudadanos, y al mismo tiempo, complementar las herramientas con que cuenta cada entidad para combatir la corrupción, de tal forma que se aúnen esfuerzos para que se

puedan complementar las gestiones desde el campo de acción que la ley le ha otorgado a cada uno.

3.2.3 Promoción de la Ética y la Transparencia desde las EFS. El ejercicio democrático surge como un sistema de participación y control ciudadano para vigilar, revisar y controlar la gestión pública y los resultados de la misma en escenarios generalmente perneados por la debilidad institucional y la poca transparencia en las mismas, la falta de consensos y la ausencia de liderazgos.

En este escenario, la participación creciente de ciudadanos y organizaciones civiles, quienes cada vez se preocupan más por reclamar sus derechos en los ámbitos políticos, sociales y económicos, ha sido un factor determinante que persuade por una mayor transparencia en las decisiones y acciones gubernamentales.

Controlar la corrupción no es igual a eliminarla completamente y no necesariamente el nivel de corrupción administrativa en un país tiene que ser cero, pues controlarla, podría exceder los costos del problema original.

Sin embargo, la promoción y la transmisión de conocimientos, el intercambio de experiencias positivas en materia de control entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países de la Comunidad Andina, la participación activa y progresiva de la sociedad, así como el apoyo recibido por parte de la cooperación internacional para la ejecución de programas para la consolidación del control gubernamental, constituye un avance significativo para la institucionalización de la lucha contra la corrupción y el establecimiento de una agenda de cooperación interinstitucional, aunque todavía sea un esfuerzo incipiente.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Ciertamente, desde la Comunidad Andina de Naciones se han establecido pactos cooperativos que abarcan lo social y lo político, aunque en la praxis sus resultados sean aún limitados; sin embargo, como consecuencia de una agenda multilateral que se concentra en desafíos comunes tales como las drogas ilegales, el terrorismo, los derechos humanos, el comercio y el medio ambiente, el respaldo hacia la cooperación entre instituciones ha sido escaso y las iniciativas para promover las relaciones entre los países del área proviene individualmente desde las mismas entidades, quienes en virtud de su independencia funcional y operativa, han impulsado procesos de cooperación técnica.

Es factible pensar entonces que las EFS podrían adquirir un liderazgo dentro de la Comunidad Andina a partir de sus alianzas estratégicas y que a posteriori podría reforzar los lazos de integración entre los países del área; sin embargo, las EFS no son contempladas como instituciones estructurales de los organismos supranacionales de integración, razón por la cual no se destaca su aporte en la lucha contra la corrupción, aún cuando sus gobiernos han aceptado que la corrupción deteriora la legitimidad institucional, incidiendo de manera automática sobre la percepción pública, toda vez que limita la respuesta efectiva del Estado como consecuencia de la ejecución irregular de los recursos públicos, que en teoría, están destinados para desarrollar inversiones que atiendan las necesidades de la sociedad.

Los órganos máximos de control fiscal deben asumir un papel muy activo en las tareas vinculadas con la prevención, detección y sanción de las actuaciones corruptas. Sin embargo, resulta clave para las EFS diferenciar entre lo que se debería hacer y lo que es posible desarrollar. Si bien se deberían reducir los niveles de corrupción, realmente sólo pueden desarrollar controles en virtud de su misión fiscalizadora, la cual se complementa a través de la articulación interinstitucional y el apoyo de otros actores.

Lo anterior significa que aunque las EFS tengan la plena voluntad por desarrollar programas que incidan sobre una reducción en los niveles de corrupción, su implementación no será efectiva si los Estados no los ejecutan de manera efectiva, y si no existe además una articulación interinstitucional progresiva que permita la adopción de prácticas comunes en la lucha contra la corrupción, teniendo en cuenta que dichos

convenios facilitan el intercambio de información para la obtención de mejores resultados.

Aunque han sido muchos los discursos, seminarios, convenciones internacionales, iniciativas legales para castigar severamente los actos corruptos, las concertaciones en torno al daño que causa la corrupción sobre las democracias y los acuerdos de buena voluntad para la implementación de estrategias e instrumentos de fiscalización, “rara vez se aplican de verdad para frenar la corrupción dentro de la región, y en muchos casos los responsables de implementar estas medidas, son los mismos que terminan siendo parte del proceso de corrupción”⁷⁷. Sin cuestionar ningún actor y pese al despliegue de numerosas acciones, aunque el impulso por luchar contra la corrupción persiste, no existen evidencias suficientes que corroboren la efectividad de estas iniciativas.

Desde luego, la corrupción no se amilanará y mucho menos desaparecerá como consecuencia de la emisión de leyes, actos administrativos, sanciones disciplinarias o fiscales, pues más allá de esto, las estrategias en la lucha contra la corrupción requieren de una sofisticación, destreza y flexibilidad superior con la que se mueven los agentes que la practican; por lo tanto, se necesitan medidas integrales y contundentes, aparte de la emisión de declaraciones, la recolección de quejas ciudadanas o las reformas legislativas. Es necesario remitirse a las causas del problema, que pluralice la participación en la toma de decisiones para la adopción de mecanismos de apoyo mutuo entre gobiernos, prácticas comerciales en el sector privado, y la sociedad civil, lejos de un enfoque gubernamentalista y excluyente.

No obstante, el papel que han desarrollado las EFS de la región, combinando acciones de prevención, fiscalización, interinstitucionalización y control desde la base de la comunidad, constituye un gran avance en tanto que se ha cambiado la idea de un control fiscal regular y numérico, a uno más integral, participativo e incluyente, donde las contralorías son percibidas entre la sociedad y las entidades sujetas de control como órganos asesores y pluralistas.

⁷⁷ John Maisto, representante de EE.UU ante la OEA. Citado por el Contralor General de Colombia durante la inauguración de la XIV Asamblea General de OLACEFS. Bogotá, octubre de 2008.

Organizaciones como Transparencia Internacional o el Banco Mundial destacan la importancia de reconocer a las EFS como ejes de los sistemas en cada Estado, atribuyéndoles su condición de organismos de control con competencias que favorecen el buen gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas. En tal sentido, las EFS y particularmente, aquellas que tienen lugar en la región andina, reciben de sus constituciones y leyes nacionales la misión de cautelar los recursos públicos a través de la verificación de legalidad, transparencia y eficacia en el uso y la gestión del patrimonio del Estado, así como de la promoción de la probidad administrativa y la lucha contra la corrupción.⁷⁸

Definir el fenómeno de la corrupción bajo una categoría monolítica, ha sido imposible debido a que su origen obedece a realidades polivalentes. Esta situación ha conducido a tipificar el concepto a partir de sus consecuencias y manifestaciones y a que las políticas gubernamentales diseñadas para combatirla se enfoquen más en sus efectos que en sus causas; en virtud de esto, enfrentar el problema de la corrupción ha sido más complejo, pues en lugar de entenderlo, se han desplegado una cantidad de esfuerzos, muchas veces infructuosos, en la lucha contra la corrupción.

No obstante, los orígenes de los sistemas corruptos pueden variar de un país a otro, por lo que cada uno debe fijar como propósito la identificación de los escenarios y los comportamientos de los actores corruptos, en cuyo diagnóstico participen ampliamente los diversos estamentos y actores representativos del sistema, que implique un análisis y una reflexión social para desarrollar estrategias que permitan disminuir los niveles de corrupción e impunidad, a partir de una estrategia integral de control.

En éste sentido, las Entidades Fiscalizadoras Superiores estarían generando sinergias desde la cooperación internacional y la articulación interinstitucional, no sólo para promover el control fiscal más allá de las fronteras nacionales, sino para contribuir al alcance de las actividades estatales desde el objetivo de los gobiernos andinos para combatir la corrupción, que le aportará fuerza en la medida que puedan programar y ejecutar políticas con calidad institucional, que contribuyan a la construcción de procesos de gobernabilidad en la región.

⁷⁸Comparar Contraloría General de Perú, “Memorias del Encuentro de Contralorías de la Región Andina. Control Gubernamental en la Región Andina: Enfoques y Prácticas Anticorrupción”. 2007, p 7.

BIBLIOGRAFÍA

Anselm Strauss y Juliet Corbin. *Bases de la Investigación Cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, 2002.

Borja Ceballos, Rodrigo. *Enciclopedia de la política*. México D.F: Fondo de Cultura Económica, 1998.

Bourdieu, Pierre. *La Misère du Monde*. Paris: Seuil, 1993.

Francis Fukuyama. *La Construcción del Estado. Hacia un Nuevo Orden Mundial en el Siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B, 2004.

Garay, Luis Jorge. *Globalización y Crisis o Hegemonía o Corresponsabilidad*. Santa Fe de Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1999.

Klitgaard, Robert. *Controlando la Corrupción*. Fundación Hanns Sseisel, 1999

Malem Seña, Jorge. *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona: Editorial Gedisa, 2002.

Medellín Torres, Pedro. *El presidente sitiado*. Bogotá: Grupo Editorial Planeta, 2006.

Misas Arango, Gabriel. [et al]. *Control Fiscal y Lucha contra la Corrupción. Experiencias en América Latina*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo-BID-, Secretaría Ejecutiva Convenio Andrés Bello y Contraloría General de la República, 2006.

Misas Arango, Gabriel. *La lucha anticorrupción en Colombia. Teorías, prácticas y estrategias*. Imprenta Nacional, mayo de 2005.

Morse, Janice (ed). *Asuntos Críticos en los Métodos de Investigación Cualitativa*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, 2004.

Naranjo Galves, Rodrigo. *Eficacia del control fiscal en Colombia: derecho comparado, historia, macroorganizaciones e instituciones*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2007.

Reisman, Michael. *¿Remedios contra la corrupción? Cobechos, cruzadas y reformas*. Traducido por Mariluz Caso. México: Fondo de Cultura Económica, 1981.

Rodríguez Gómez, Gregorio [et al]. *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Editorial Aljibe, 1999.

Sapelli, Giulio. *Cleptocracia: El mecanismo de la corrupción entre política y economía*. Buenos Aires: Editorial Losada, 1998.

Tomassini, Luciano. *Teoría y Práctica de la Política Internacional*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1989.

Capítulos o artículos en libros

Garay, Luis Jorge y Salcedo-Albarán, Eduardo. “Ensayo sobre Lecciones de la Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia”. En: González Bernardo (ed). *10 años de Transparencia por Colombia*. Bogotá: Gente Nueva Editorial, 2008. 123-131.

ARTÍCULOS EN PUBLICACIONES PERIODICAS ACADÉMICAS

Becker, Gary. “Want to Squelch Corruption? Try Passing Out Raises”. *Business Week-Industrial/technology edition*. New York (november 3 de 1997): 26. Consulta realizada en marzo de 2009. Disponible en la página web: http://home.uchicago.edu/~gbecker/Businessweek/BW/1997/11_03_1997.pdf

Becker, Gary. “Crime and Punishment: An Economic Approach,” *Journal of Political Economy*. Vol. 76 (March-April 1968): 169–217. Consulta realizada en marzo de 2009. Disponible en la página web: <http://www.wu.uni-magdeburg.de/bizecon/material/becker.1968.pdf>

Caiden, Gerald. "Toward a General Theory of Oficial Corruption". *Asian Journal of Public Administration*. No 1, Vol. 10. Traducido por Sabeth Ramírez. Editado por David Edelman. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 8 (Mayo de 1997): 7. Consulta realizada en junio de 2009. Disponible en la página web: <http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/008-mayo-1997/0029000.pdf>

Cartier-Bresson, Jean. "Corrupción institucionalizada y neocorporativismo, con ejemplos del caso francés". *Nueva Sociedad*. No. 145, (septiembre-octubre 1996): 110-125. Consulta realizada en agosto de 2008. Disponible en la página web: http://www.nuso.org/upload/articulos/2536_1.pdf

Hellman, Joel; Jones, Geraint y Kaufmann, Daniel. "Are foreing Investors and Multinationals Engaging in Corrupt Practices in Transition Economies?" *Transition*. The World Bank- The William Davidson Institute- Stockolm Institute for Transition Economies (May-June 2000): 4-7. Consulta realizada en junio de 2008. Disponible en la página web: http://info.worldbank.org/etools/docs/library/17640/fdi_trans_0800.pdf

Nye, Joseph. "Corruption and Political Development: A coast-benefit análisis". *American Political Science Review*. No. 2, Vol. 61 (june 1967): 419. Consulta realizada en agosto de 2008. Disponible en la página web: <http://www.jstor.org/pss/1953254>

Paolo, Mauro. "Why worry about corruption?" *Economic Issues*. No 6 (february 1997). Consulta realizada en octubre de 2008. Disponible en la página web: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues6/index.htm>

Artículos en publicaciones periódicas no académicas

Acosta Silva, Adrián. "Gobernabilidad y Democracia. Perspectivas del debate a veinte anos del reporte a la Comisión Trilateral". *Noesis*. No. 13 (2001): 5. Consulta realizada en noviembre de 2008. Disponible en la página web: <http://rci.net/globalizacion/2003/fg365.htm>

Contraloría General de la República de Colombia. “Las Entidades Fiscalizadoras y la Lucha contra la Corrupción en América Latina”. *Revista Economía Colombiana*. No 315-316: 86-108.

Kaufmann, Daniel. “10 Mitos sobre la Gobernanza y la Corrupción”. *Finanzas y Desarrollo* (Septiembre de 2001): 41-43.

Olivera, Mario. “Sociología de la corrupción: una base científica para emprender reales políticas anticorrupción. Capítulo 3: Hacia reales políticas anticorrupción”. *Revista Probidad*. Colegio de sociólogos del Perú. Edición 24 (septiembre de 2003). Disponible en la página web: <http://www.justiciaviva.org.pe/anticorrupcion/propuestas/documentos/artolivera.pdf>

Suárez, Francisco; Jabbaz, Marcela e Isuani, Fernando. “La corrupción organizacional: aportes para el desarrollo teórico-conceptual”. *Revista Probidad*. No. 14 (2001). Consulta realizada en el mes de agosto de 2008. Disponible en la página web: <http://probidad.org/regional/index.php?seccion=bibliografia/2003/050.html>

Otros documentos

Banco Interamericano de Desarrollo. “La Convención Interamericana Contra la Corrupción”. Conferencia Sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe, mayo de 2000. Consulta realizada en mayo de 2009. Disponible en la página web: <http://www.iadb.org/Leg/transparencia.asp>

Banco Interamericano de Desarrollo. “Integración Regional”. Documento de Estrategia, Washington, agosto de 2003. Consulta realizada en mayo de 2009. Disponible en la página web: http://www.iadb.org/sds/doc/sds-Estrategia_Integracion_regional.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo. Programa de Apoyo a la Modernización del Tribunal de Cuentas de la Unión “Préstamo de Innovación” (BR-0365), Brasilia, 2002.

Documento facilitado por Laércio Mendes Vieira, Jefe de la Secretaria de Normas y Procedimientos de Auditoria del Tribunal de Cuentas de la Unión de la República Federativa de Brasil

Banco Mundial. “Informe sobre el Desarrollo 1997: El Estado en un mundo en transformación”. Oxford University Press para el Banco Mundial, Washington DC, 1997. Documento consultado en la Biblioteca de la Contraloría General de la República. Inédito.

Caso Lay, Víctor Enrique. “El rol de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la lucha contra la corrupción”. VIII Conferencia Internacional anticorrupción, Lima, septiembre 8 de 1997. Consulta realizada en mayo de 2009. Disponible en la página web:

http://www.contraloria.gob.pe/epa/data_final/capitulo_III/rubro_III/entidades%20de%20control/OLACEFS/OLACEFS%20para%20un%20nuevo%20siglo.pdf

Comunidad Andina de Naciones. “Decisión 668. Plan Andino de Lucha contra la Corrupción”. Consultado el 13 de julio de 2008. Disponible en la página web: <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC668.doc>

Comunidad Andina de Naciones. “Decisión 668-Plan Andino de Lucha Contra la Corrupción”. Consultado el 13 de julio de 2008. Disponible en la página web: <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d668.htm>

Congreso de la República de Bolivia. “Ley 1178 de 1990”. Ley de administración y controles gubernamentales. Consultado el 7 de septiembre de 2009. Disponible en la página web: <http://www.cgr.gov.bo/PortalCGR/uploads/ley1178.pdf>

Congreso de la República de Colombia. “Ley 42 de 1993”. Consultado el 30 de julio de 2008. Disponible en la página web: http://www.contraloriagen.gov.co/html/normatividad/normatividad_control_fiscal/contenido/L-42-93.pdf

Congreso de la República de Colombia. “Ley 610 de 2000”. Consultado el 5 de agosto de 2008. Disponible en la página web:
<http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/L0610000.HTM>

Congreso de la República de Ecuador. “Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC)”. Consultado el 13 de agosto de 2008. Disponible en la página web:
[http://www.emapa.gov.ec/%5CPortalEmpresaArchivos%5Cdoc%5CLEY%20ORGANICA%20ADMINISTRACION%20FINANCIERA%20Y%20CONTROL%20\(LOAFYC\).pdf](http://www.emapa.gov.ec/%5CPortalEmpresaArchivos%5Cdoc%5CLEY%20ORGANICA%20ADMINISTRACION%20FINANCIERA%20Y%20CONTROL%20(LOAFYC).pdf)

Congreso de la República de Colombia. “Decreto ley 267 de 2000”. Consultado el 30 de julio de 2008. Disponible en la página web:
http://www.contraloriagen.gov.co/html/normatividad/normatividad_control_fiscal/contenido/DEC-LEY-267-00.pdf

Contraloría General de la República de Bolivia. “Revista Control Gubernamental”. Consultado el 30 de julio de 2008. Disponible en la página web:
http://www.cgr.gov.bo/PortalCGR/uploads/CtrlGub_2.pdf

Contraloría General de Bolivia. “Estructura organizativa e información institucional”. Consultado el 7 de septiembre de 2009. Disponible en la página web:
<http://www.cgr.gov.bo/PortalCGR/inicio.aspx>

Contraloría General de la República de Colombia. “Control macro, auditoría, Responsabilidad fiscal y normatividad”. Consultado el 5 de agosto de 2008. Disponible en la página web:
<http://www.contraloriagen.gov.co/html/home/home.asp>

Contraloría General de la República de Ecuador. “Estructura institucional y Normativas”. Consultado el 1 de septiembre de 2008. Disponible en la página web: <http://www.contraloria.gov.ec/>

Contraloría General de la República. “La Lucha Anticorrupción en Colombia. Teorías, Prácticas y Estrategias”, Bogotá, mayo de 2005.

Contraloría General de la República. “Las EFS y la lucha contra la corrupción en América Latina”, Documento Técnico. Seminario Internacional Transparencia contra la Corrupción, Cartagena, julio 13 al 15 de 2006. Documento facilitado en la Oficina de Capacitación y Cooperación Técnica Internacional de la Contraloría General de la República por Mercedes Moreno. Inédito.

Contraloría General de la República del Perú. Memorias del Encuentro de Contralorías de la Región Andina. Control Gubernamental en la Región Andina: Enfoques y Prácticas Anticorrupción, Lima, marzo de 2008. Documento facilitado por el despacho del Contralor General de la República de Colombia. Inédito

Corporación Transparencia Internacional. “Índice de percepción de corrupción en las Américas”. Consultado en octubre de 2008. Disponible en la página web: http://www.transparency.org/regional_pages/americas/corruccion_en_america_latina/americas_cpi

De la Fuente, José Manuel Ruano. “La Gobernanza Como Forma de Acción Pública y Como Concepto Analítico”. VII Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa octubre 8-11 de 2002. Consulta realizada en mayo de 2009. Disponible en la página web: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf>

Fiedler, Franz. “Fiscalización pública o globalización”. Cumbre OLACEFS-EUROSAI, Madrid, febrero 17 de 2000. Documento facilitado por Mercedes Moreno de la Oficina de Capacitación de la Contraloría General. Inédito.

Garay Salamanca, Luis Jorge; Salcedo Albarán, Eduardo; León Beltrán, Isaac y Guerrero, Bernardo. “La reconfiguración cooptada del Estado: Más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado”. Corporación Transparencia Internacional y Fundación Avina. Consulta realizada en abril de 2008. Disponible en el página Web: <http://www.avina.net/ImagesAvina/LaReconfCopEstado.pdf>

Ghymers, Christian y Quenan Carlos. “Análisis de la dinámica macroeconómica de América Latina y el Caribe y sus implicaciones para la integración económica regional. Situación actual y perspectivas en materia de coordinación macroeconómica”. Caracas, Septiembre 15 y 16 de 2005. Consultado el 21 de junio de 2008. Disponible en la página web: http://www.sela.org/cgiwin/be_alex.exe?Acceso=T023600001583/0&Nombrebd=selaconsejo

Giacalone, Rita. “La Integración Regional en la Historia. Biblioteca Digital Andina”. Obra Suministrada por la Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela. Documento consultado en la Biblioteca de la Contraloría General de la República. Inédito.

Gould, David y Amaro-Reyes, José. “The Effects of Corruption on Administrative Performance: Illustrations from Developing Countries”. Staff Working Paper No 580, Management and Development Series No 7, Washington, D.C, 1983. Consulta realizada en junio de 2009. disponible en la página web: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/1983/10/01/00009265_3980716172221/Rendered/PDF/multi_page.pdf

Gray, Cheryl y Kauffmann, Daniel. “Corrupción y Desarrollo”. *Finanzas y Desarrollo*, Washington D.C, 1998. Consulta realizada en abril de 2009. Disponible en la página web: <http://www.iadb.org/res/laresnetwork/files/pr103finaldraft.pdf>

Hellman, Joel y Kaufmann, Daniel. “La Captura del Estado en las Economías en Transición”. *Finanzas y Desarrollo*. Banco Mundial (septiembre de 2001)31-35.

Consultado el 18 de febrero de 2009. Disponible en la página web:
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf>

INTOSAI. Resolución de los Presidentes de las EFS de Europa Central y Oriental, Chipre, Malta y la Corte Europea de Auditores”. *Sourcebook de TI 2000 – Confronting Corruption: The Elements Of A National Integrity System*. Documento consultado en la Biblioteca de la Contraloría General de la República de Colombia. Inédito.

Johnston, Michael. “The Systematic Consequences of Corruption: A Reassessment”. Trabajo presentado en la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, Comité de Investigación sobre Finanzas Políticas y Corrupción Política. Oxford, Inglaterra, marzo de 1984. Consulta realizada en abril de 2009. Disponible en la página web:
http://books.google.com.co/books?id=ak8xdW1sY4sC&pg=PA30&lpg=PA30&dq=Johnston,+Michael+The+Systematic+Consequences+of+Corruption:+A+Reassessment&source=bl&ots=rV1Yzq5XQI&sig=bNPez4NjFYrM0Hd71iJBZbHQGrE&hl=es&ei=xswCS9nyHcvTngfe-4Vi&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CAgQ6AEwAA#v=onepagq=Johnston%2C%20Michael%20The%20Systematic%20Consequences%20of%20Corruption%3A%20A%20Reassessment&f=false

Johnston, Michael. “Public officials, private interest and sustainable democracy: when politics and corruption meet”. *US Institute for International Economics*, 1997. Consultado el 18 de febrero de 2009. Disponible en la página web:
http://books.google.com.co/books?id=p5AJ9HR1nhYC&pg=PA61&lpg=PA61&dq=Michael,+Johnson.+Public+officials,+private+interest+and+sustainable+democracy:+when+politics+and+corruption+meet.+1997.&source=bl&ots=Eks1TAvQDw&sig=8yeUeitKfyDzDwUwu5UOgtXn4F4&hl=es&ei=_qRSuCjLNaBtge4wtDOBA&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1#v=onepage&q=&f=false

Labelle, Huguette . Presidenta de Transparency International. “Los altos niveles de corrupción persistentes en los países pobres suponen un desastre humanitario. Discurso

pronunciado. Berlín, septiembre 23 de 2008. Consulta realizada en noviembre de 2008. Disponible en la página web: <http://www.transparencia.org.es/INDICE%20DE%20PERCEPCI%3%93N%202008/ASPECTOS%20M%3%81S%20DESTACADOS%20DEL%20INDICE.pdf>

Malem Seña, Jorge. “Acerca del Concepto de Corrupción.” Ponencia presentada en el Seminario Internacional transparencia y lucha contra la corrupción. Comisión de ética pública, probidad administrativa y transparencia de la OLACEFS, Cartagena, 12 de junio. Consulta realizada en junio de 2008. Disponible en la página web: http://www.contraloria.gov.ec/CEPAT/doc/cartagena/Conferencia_Dr_Jorge_Malem.pdf

Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo-GTZ-. “Implementación de la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción-Perú”. Consultado el 28 de abril 28 de 2009. Disponible en la página web: <http://www2.gtz.de/dokumente/bib/gtz2008-0065es-prevencion-corrupcion.pdf>

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores-OLACEFS-. “Transparencia Contra la Corrupción. Metodologías para Evaluar el Impacto de la Fiscalización en el Buen uso de los Recursos Públicos y su Ahorro”. Documento presentado en la IV jornada EUROSAI-OLACEFS, Lima, noviembre 25 de 2005. Documento fotocopiado consultado en el archivo del despacho de la secretaria privada de la Contraloría General de la República. Inédito.

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. “El Sector Privado en la Lucha Contra la Corrupción: Consideraciones Acerca de la Contribución de las Empresas a la Prevención de la Corrupción en las Esferas Públicas”. Asamblea número, concurso anual de investigación, Caracas, noviembre 28 de 2006. Documento consultado en el despacho del Contralor General de la República de Colombia. Inédito.

Oicatá Quintero, Rodrigo Alejandro. “Participación de los Organismos Superiores de Control Fiscal en el Control y Seguimiento al Programa de Acciones de Convergencia Macroeconómica”. Centro de Integración, Cooperación y Desarrollo Internacional-CICODI. Documento facilitado por el autor. Inédito.

Organización de Naciones Unidas. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Mérida-México, Diciembre de 2003. Consulta realizada en agosto de 2008. Disponible en la página web: <http://www.un.org/webcast/merida/pdfs/update-sp.pdf>

Organización de Naciones Unidas. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe de Desarrollo Humano*, 1999. Consultado en agosto de 2009.

Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores-INTOSAI “Quiénes somos; Países Miembros; Regulación”. Consultado en mayo de 2009. Disponible en la página web: www.intosai.org/en/portal/aboutus/.

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. “Un Nuevo Desafío de Control y Acción Para las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la región y de la OLACEFS”. I Concurso Anual de Investigación OLACEFS. 1998. Documento consultado en la Biblioteca de la Contraloría General de la República.

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. “Importancia de la Participación del Sector Privado en la Lucha Contra la Corrupción. Un Poder Contra la Corrupción”. IX Concurso Anual de Investigación OLACEFS, Caracas, agosto 28 de 2006. Documento consultado en el archivo del despacho del Contralor General de la República de Colombia.

Organización Latinoamericana y del Caribe. “Los procesos de integración y globalización en el control gubernamental”. XVI Asamblea General de OLACEFS. Quito, Ecuador, noviembre 7 al 10 de 2006. Documento facilitado por Nidia Giraldo de la Oficina de Capacitación de la Contraloría General de la República de Colombia. Inédito.

Organización de Estados Americanos. Secretaría de Asuntos Políticos. “Decisión 668-Plan Andino de Lucha Contra la Corrupción”. Consultado el 30 de julio de 2008. Disponible en la página web: <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC668.doc>

Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores-INTOSAI-. “Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización”. Consultado el 17 agosto de 2008. Disponible en la página web: http://www.intosai.org/es/portal/documents/intosai/general/lima_declaration/index.php?article_pos=1

Organización de Estados Americanos. OEA. “Documento 2544/94”. Consultado el 17 de agosto de 2008. Disponible en la página Web: <http://www.iadb.org/leg/Documents/corrupcin%20Carreo%20Spa.pdf>

Organización de los Estados Americanos. Departamento de Cooperación Jurídica, Secretaría de Asuntos Jurídicos. “Antecedentes de la Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción”. Consultado el 17 de agosto de 2008. Disponible en la página web: http://www.oas.org/juridico/spanish/corr_ante.htm

Organización de los Estados Americanos. Primera Cumbre de las Américas. *Declaración de Principios suscrita por los Jefes de Estado y de Gobierno asistentes*, Miami, Florida, diciembre 9 al 11 de 1994. Consultado el 30 de julio 30 de 2008. Disponible en la página web: <http://www.summit-americas.org/miamidec-spanish.htm>

Organización de Naciones Unidas. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. “Gobernabilidad democrática, el área y sus objetivos”. Consultado el 14 de junio de 2009. Disponible en la página web: <http://www.pnud.org.co/página.shtml?apc=aAa020021--&m=a&e=A>

República de Bolivia. *Constitución Política de Bolivia*. “Capítulo V”. Consultado el 28 de abril 28 de 2009. Disponible en la página web:

<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia1967.html#segundapartetitulo2cap2>

República de Ecuador. Constitución Política de Ecuador. Consultado el 25 de agosto de 2009. Disponible en la página web: <http://www.ecuanex.net.ec/constitucion/>

Rose-Ackerman, Susan. *The political economy of corruption*. US Institute for International Economics, 1997. Consulta realizada en marzo de 2009. Disponible en el página web: http://www.iie.com/publications/chapters_preview/12/2iie2334.pdf

Tanzi, Vitto. “Corruption around the world: Causes, Consequences, Scope and Cures”. International Monetary Found, Working Papers, No 63, Washington, 1998. Consulta realizada en agosto de 2009. Disponible en la página web: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>

The World Bank. “Reforming Public Institutions and Strengthening Governance”. A World Bank Stratategy. Public Sector Group. Poverty Reduction and Economic Management Network, Washignton, D.C, november 2002. Consulta realizada en abril de 2009. Disponible en la página web: <http://www1.worldbank.org/publicsector/Reforming.pdf>

The World Bank. “Anticorruption in Transition.: A contribution to the policy debate”, Washington D.C, 2000. Consulta realizada en abril de 2009. Disponible en la página web: <http://www1.worldbank.org/publicsector/Reforming.pdf>

The World Bank. “Helping Countries Combat Corruption-The Role of the World Bank”, Poverty Reduction and Economic Management (September 1997). Consultado el 15 de mayo de 2008. Disponible en la página web: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/coridx.htm>

The World Bank. “The State in a Changing World”. Oxford University Press, Oxford 1997. Consultado el 21 de septiembre de 2008. Disponible en la página web: <http://www.worldbank.org/fandd/english/0997/articles/010997.htm>

Van Dalen, Deobold B. y Meyer, William J. ‘Síntesis de Estrategia de la investigación descriptiva’. Manual de técnica de la investigación educacional. Consultado el 21 de septiembre de 2008. Disponible en la página web: <http://noemagico.blogia.com/2006/091301-la-investigacion-descriptiva.php>

Vicepresidencia de la República de Colombia. ‘Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad en Colombia’. Bogotá, marzo de 2002.