

La gestión financiera contra la corrupción

Jim Wesberry, Casals and Associates

Informe para la Comisión Dockery, que tuvo como resultado, en la *Dockery Act* de 1984, la primera gran legislación para mejorar los sistemas financieros del gobierno de los Estados Unidos.

“Presentar dos afirmaciones de la misma cosa, para el mismo período, por dos oficiales, que muestran dos resultados diferentes, es confuso y engañoso.”

Introducción

Uno de los mecanismos anti-corrupción más potentes es el sencillo establecimiento de sólidas prácticas de gestión financiera. Éstas combinan un oportuno y eficiente sistema de contabilidad, con una revisión puntual y profesional realizada por auditores internos e independientes. Los sistemas sólidos de gestión financiera no sólo neutralizan la corrupción, sino que pueden también proteger a empleados honestos de una acusación injusta, haciendo posible identificar al culpable. Efectivamente, los sistemas de contabilidad desconectados e inoportunos proporcionan oportunidades para el fraude, sirven para encubrirlo y hacen que sea imposible determinar y castigar a las personas responsables.

Los avances en la gestión financiera gubernamental tomaron relevancia en el siglo veinte. Durante la primera mitad del siglo, la Comisión Dockery y el trabajo desarrollado por la compañía Haskins y Sells y el New York Bureau of Municipal Research, informaron acerca de los fundamentos de la gestión financiera gubernamental en los Estados Unidos. Al final de la Segunda Guerra Mundial, los sistemas de contabilidad del gobierno de los EEUU estaban todavía desordenados y las críticas de la Comisión Dockery eran todavía aplicables. Se emprendió un gran programa para mejorar los sistemas de contabilidad, pero se descubrió que algo más que la contabilidad estaba implicado. Entonces se inició un esfuerzo mucho mayor, conocido como la U.S. Joint Financial Management Improvement Program (JFMIP). El programa continúa, hoy en día, demostrando así que la mejora de la gestión financiera es una proposición a largo plazo, que realmente nunca termina. Las mejoras para la gestión financiera en un gobierno deben ser continuamente proyectadas e implantadas.

En la segunda mitad del siglo veinte, la gestión financiera comenzó a jugar un papel crítico en el manejo de los asuntos públicos. Hasta ese momento, las actividades del gobierno habían sido limitadas en su alcance, y los presupuestos habían sido en general equilibrados, salvo en tiempos de guerra. La gestión financiera gubernamental era relativamente simple y conservadora. Después de la Segunda Guerra Mundial, estas condiciones cedieron ante la creciente demanda de servicios y el uso del presupuesto nacional como instrumento para influir en la economía nacional. Como consecuencia, los funcionarios del gobierno centraron su atención en la gestión financiera de sus actividades.

Proliferó la legislación para mejorar la gestión financiera, así como las ideas y los acrónimos. Primero en Canadá, y después en los Estados Unidos, se creó el puesto de Oficial Jefe Financiero (*Chief Financial Officer, CFO*), en un intento de definir y establecer, centralizadamente, la responsabilidad de la gestión financiera del gobierno. Se esperaba que las agencias del gobierno estadounidense, al igual que las empresas, tuvieran CFOs que informaran funcionalmente al CFO nacional. El Acta del CFO requería que todas las agencias federales desarrollaran regularmente proyectos para mejorar la gestión financiera, pero muchos planes nunca fueron financiados. En algunos países, la atención se desvió hacia los sistemas de gestión de crédito y débito, a medida que los índices de interés aumentaron y el servicio de débito se convirtió en un elemento presupuestario importante.

Mientras tanto, la intervención del gobierno dejó de ser un asunto de comprobar y dar el visto bueno, preocupada sobre todo con la regularidad. En vez de eso, tras 1950, buscó estimular la eficiencia y economía y evaluar la efectividad en conseguir sus objetivos de los programas. Los interventores del gobierno adoptaron las técnicas de las firmas privadas de intervención y añadieron sus propias mejoras. Desafortunadamente, las prácticas co-

ruptas y las actividades fraudulentas desanimaron a muchos interventores para conseguir las intervenciones de las «3-Es» (eficiencia, economía y efectividad). En los Estados Unidos, el Inspector del Acta General y el Acta de Intervención Única crearon medidas para mejorar la intervención, pero complicaron los procesos de intervención. Al intentar proporcionar una mejor cobertura y eliminar las intervenciones solapadas, la legislación produjo una mayor burocracia.

El papel de la gestión financiera en el gobierno

Las responsabilidades básicas de la gestión financiera incluyen funciones como fundar, custodiar, analizar e informar. Las siguientes tareas caracterizan a la gestión financiera:

1. Analizar y asesorar el impacto financiero de las decisiones de gestión tanto antes como a consecuencia de la implantación.
2. Asegurar el suficiente dinero para financiar las actividades y operaciones planeadas.
3. Salvaguardar los recursos a través de controles financieros apropiados.
4. Proporcionar una infraestructura financiera para planear futuras actividades y operaciones.
5. Gestionar los sistemas de procesamiento de transacciones que producen información para el control de las actividades y operaciones planeadas.
6. Informar e interpretar los resultados de las actividades y operaciones, medidos en términos financieros.

A medida que el papel del gobierno se ha ampliado y las nuevas fuentes de ingresos se han agotado, ha habido un cambio en el énfasis en las funciones de gestión financiera. Prácticamente todas las naciones son económicamente pobres en relación con las demandas planteadas a los gobiernos. Es por ello, que el centro de atención de la gestión financiera está ahora puesto en conseguir dinero y en gestionarlo; ya que sin dinero, no se pueden ejecutar los presupuestos. Sin embargo, muy pocos países han alcanzado un sistema de gestión económica adecuado o aceptable. Incluso los países desarrollados e industrializados están, sólo desde hace poco tiempo, desarrollando nuevos y mejorados sistemas de gestión económica.

La fragmentación de las funciones de la gestión financiera es otra de las debilidades propias del sector público. Así como las empresas designan normalmente como funcionarios financieros jefe a individuos cualificados, son pocos los gobiernos que son

capaces de identificar a sus propios ejecutivos financieros clave, y las funciones básicas de gestión financiera están, a menudo, divididas entre agencias, las cuales compiten por la influencia, en vez de colaborar para un bien común. Demasiado a menudo, la información financiera no está disponible, no es oportuna, no es fiable y no se usa para tomar las decisiones clave del gobierno. Existe, por lo tanto, una necesidad significativa de reorientar la gestión del sector público hacia el uso de la información financiera y hacia el control y la maximización de los recursos financieros. Tal orientación permite a los funcionarios del gobierno asesorar correctamente un curso de acción propuesto, descubriendo su impacto último sobre las fuentes, flujos y requerimientos.

Para fomentar el conocimiento de la gestión financiera, cada oficina del gobierno necesita una filosofía de gestión financiera apropiada y una clara definición de la envergadura de la función de la gestión financiera. También debe asegurar un liderazgo competente y profesional para esa función, y proporcionar el personal y apoyo apropiado. Éstos son los componentes de la gestión correcta, aunque también son los componentes clave de cualquier esfuerzo para combatir la corrupción en el gobierno.

A medida que los países se desarrollan, aumenta su necesidad de una gestión financiera profesional y coordinada. Afortunadamente, se puede proyectar un sistema coordinado de gestión financiera sin necesidad de usar tecnología cara ni sofisticada. La nueva tecnología de microordenadores y la disminución de los costes han hecho que los sistemas de gestión financiera integrados por ordenador estén al alcance de cualquier gobierno nacional. Asimismo, las agencias individuales del gobierno, los municipios y otras unidades gubernamentales pueden ahora financiar y mantener los sistemas integrados de gestión financiera, los cuales proporcionan información útil y oportuna para tomar decisiones financieras clave, a la vez que también proporcionan una mejor contabilidad a niveles más altos, y a ciudadanos.

Un sistema integrado de gestión financiera (SIGF) ¹

Un SIGF consiste en un conjunto de subsistemas interrelacionados, que planean, procesan e informan acerca de los recursos, cuantificándolos en términos financieros. Los subsistemas básicos son, normalmente, la contabilidad, hacer presupuestos, la gestión económica, la gestión de la deuda y sus controles internos relacionados. Otros subsistemas incluidos a veces en un SIGF son la gestión de la recaudación y de los cobros, la gestión de las

adquisiciones y de la oferta, la gestión de la información, la gestión de la administración fiscal y de aduanas y la administración de las pensiones o de la seguridad social, junto con sus propios controles relacionales internos. Uno de los elementos más importantes del control interno es una función auditora interna independiente y profesional, la cual constituya una parte integral del SIGF.

El factor principal, que integra el sistema, es una base de datos común, sencilla y fiable, desde y hacia la que fluya toda la información. Se exigirá a todos los subsistemas y a todos los usuarios de datos financieros que haya una participación común de datos. La validación, clasificación y almacenamiento de los datos son funciones de los subsistemas de contabilidad, y oportunamente realizan informes de datos clasificados para uso suyo.

Un SIGF puede desarrollarse independientemente de la estructura de la organización específica, aunque es más probable que funcione mejor cuando los cuatro subsistemas básicos —contabilidad, presupuestación, gestión económica y gestión de las deudas— están íntimamente relacionados dentro de la estructura de la organización, bajo la gestión financiera de un ejecutivo común y profesionalmente cualificado.

El fracaso para integrar la información de la gestión financiera tradicionalmente, resulta en:

- Datos fragmentados y poco fiables
- Duplicaciones de los datos difíciles de reconciliar
- Fracaso para utilizar los resultados actuales en los procesos de planificación y presupuestación
- Fracaso para informar completa y periódicamente acerca de los resultados de las operaciones y de la condición financiera.
- Un énfasis indebido sobre uno de los componentes del subsistema (generalmente, la presupuestación), que tiende a dominar los otros.

Peor aún, el fracaso para integrar los sistemas de gestión financiera es muy costoso y excluye la capacidad para utilizar una sólida gestión financiera como arma en la batalla en contra de la corrupción.

De cómo la gestión financiera impide la corrupción

Generalmente, unos sistemas de gestión financiera y de contabilidad sólidos inhiben y ayudan a identificar las prácticas corruptas de las siguientes maneras:

1. *Imponen disciplina.* Fuerza un acercamiento disciplinado y puntual a la presentación de los informes financieros, en contraposición a un descuido para presentar la información. Los retrasos deterioran la utilidad de la información y hace que su aceptación, a tan largo plazo del hecho, sea casi automática, ya que cuestionársela sería una pérdida de tiempo. Una sólida gestión financiera también incluye la exigencia de que las transacciones también se ajusten a las mismas reglas, eliminando las vías de escape y los mecanismos alternativos, los cuales fomentan y encubren a las actividades corruptas.
2. *Fortalecen la probabilidad de la detección.* Mandar informes puntual y oportunamente acerca de las operaciones financieras produce una retroalimentación al personal de supervisión y vigilancia dentro de la organización que permite la detección de anomalías y facilita el procesamiento. Unos fuertes controles de gestión internos son particularmente importantes para los recursos vulnerables y los gastos (tales como los de dietas, los contratos de *consulting*, subdivididos para que caigan por debajo de los umbrales de revisión, vehículos, ordenadores portátiles, y grandes gastos de capital que brindan oportunidades para sobornos).
3. *Proporcionan un control psicológico.* Está establecido que el miedo a ser descubierto y al castigo son los factores principales para desmotivar las prácticas corruptas. El conocimiento de que los controles internos de gestión están en su sitio, siendo constantemente enfatizado y mejorado y sujeto a una revisión auditora selectiva, es un potente inhibidor para los potencialmente corruptos.

La ventaja anti-corrupción de la gestión financiera integrada

Los Sistemas Integrados de Gestión Financiera proporcionan potentes instrumentos de alta tecnología en la lucha contra la corrupción financiera. He aquí algunas de las formas con las que los SIGF impiden la corrupción:

1. *Control presupuestario en distintos niveles.* Las revisiones y controles presupuestarios pueden hacerse a nivel operativo, el de supervisión y central. Se pueden crear puntos «relámpago» para llamar la atención sobre los errores en áreas de alta vulnerabilidad, así como sobre manipulaciones presupuestarias repetitivas e inapropiadas.

2. *Señalando las debilidades.* Pueden diseñarse informes excepcionales para proporcionar una rápida retroalimentación a los gestores en áreas donde están ocurriendo debilidades.

3. *Validación interna de integridad.* La validación interna de la integridad se proporciona y documenta electrónicamente en cada escalón clave durante el procesamiento de las transacciones para que los controles internos no retrasen la ejecución y los controles externos puedan estar limitados a la función auditora posterior.

4. *Control de la responsabilidad sobre los recursos.* El sistema de contabilidad en un SIGF mantiene controles transversales sobre todos los recursos valiosos, que son independientes de las cuentas de explotación. Así pues, el desarrollo de gobiernos (tanto para fines internos como para proyectar responsabilidades) ha sido hasta ahora incapaz de responder por los «haber» tales como créditos, tierras, edificios, otros activos inmovilizados, vehículos, equipos informáticos, *software*, y todo tipo de equipamiento electrónico.

5. *Transparencia en la información pública.* A disposición de los comités de vigilancia legislativa y del público en general se encuentran informes financieros completos y periódicos: mensualmente, trimestralmente y anualmente, cómo se proyecta en la mayoría de las constituciones nacionales, pero que raramente se cumple. Una vez conseguida la transparencia, es difícil para los oficiales encubrir malas noticias contenidas en los informes financieros. La tendencia a asegurar que las malas noticias nunca fueron publicadas ha sido una de las razones principales de por qué los informes financieros ordenados y transparentes han sido obviados durante mucho tiempo.

6. *Políticas consistentes.* Las políticas y prácticas consistentes requeridas por una SIGF, tales como el uso de una única cuenta bancaria del tesoro para todos los fondos públicos, y la prohibición de todos los gastos fuera del presupuesto, inhiben la corrupción y las prácticas colusorias.

7. *Descentralización de la autoridad y de la responsabilidad.* Bajo un SIGF, cada director de unidad (área) puede considerarse responsable de la planificación y la ejecución de sus propias transacciones financieras. Dado que se puede disponer inmediatamente de los informes financieros, están sujetos a una supervisión y vigilancia instantánea o muy periódica por parte de niveles superiores.

8. *Necesidad reducida de contables.* Las transacciones repetitivas están codificadas de acuerdo a un tipo y cantidad determinadas y por lo tanto las apropiadas entradas de contabilidad se hacen automáticamente. Esto redujo la necesidad de expertos contables, y a la vez redujo la posibilidad de que los datos de las transacciones fueran manipulados.

9. *Capacidad de auditoría inmediata.* El ingreso periódico de datos de transacciones desde el punto de origen, permite una atención inmediata de los auditores internos hacia áreas y tipos de actividades identificados como vulnerables a una práctica corrupta.

10. *Descubrimiento a través de la comparación.* La comparación a través de un ordenador de alta velocidad, de datos disponibles en un formato comparable (como, por ejemplo, personal con doble salario, los retirados también siendo remunerados, pago duplicado a los proveedores, etc.), puede revelar patrones de prácticas corruptas y su impacto total.

11. *Auditoría asistida por ordenador.* Los programas de ordenador de auditoría pueden utilizarse para seleccionar transacciones para una muestra auditora, disminuyendo notablemente los costes de intervención, y aumentando la atención a áreas que demandan una cobertura de la intervención más frecuente. Esta es una medida anticorrupción, que ha estado disponible tradicionalmente en los países en desarrollo debido a la incompatibilidad y desintegración de cualquier sistema computerizado ya existente.

Ventajas del SIGF para los honestos

Finalmente, existe una necesidad tremenda de proteger a los empleados honestos de la sombra de la sospecha, que constantemente recae sobre ellos cuando se sospecha o se descubre la existencia de corrupción. Así es como el SIGF puede proporcionar una red de seguridad para los muchos funcionarios públicos dedicados y honestos:

1. *Números límite bajo sospecha (Limits number placed under suspicion).* Un sistema de gestión financiera y un sistema de control interno seguros, especialmente el SIGF, determina claras líneas de responsabilidad y de autoridad, facilita una segregación apropiada de las obligaciones incompatibles, y facilita, también, claros caminos de intervención que limitan el número de individuos puestos bajo sospecha durante las investigaciones donde se descubren irregularidades.

2. *Documentación apropiada.* La adecuada documentación en soporte papel y electrónico de *evidentiary matter*, la cual apoye una corriente financiera, aseguran la exoneración eventual de los honestos, incluso aunque sean temporalmente puestos bajo sospecha.

3. *Disuasión de la presión y del atropello, supeditación ejecutiva.* La presión puede aplicarse directamente (por oficiales superiores) sobre el personal financiero u otros, para que actúen en contra de los estándares y política establecidos, los cuales inhiben las prácticas corruptas. La presión también puede ser indirecta donde se les apremia (o se les recompensa) por no hacer nada, allí donde la obligación exige una acción o denunciar la irregulari-

dad. En esta situación, el personal honesto abandona pronto el servicio público si es que resiste tal presión. El SIGF proporciona un entorno de control ordenado y una serie de prácticas de control, las cuales disminuyen la fuerza de dicha presión.

Conclusión

Una política y una práctica de gestión financiera seguras juegan un papel clave en la prevención y la identificación de la res-

ponsabilidad del fraude y la corrupción. Un sistema interno de control de gestión debería ser parte integral de un seguro sistema de gestión financiera, para salvaguardar los recursos y los activos. El concepto de un control interno, que se originó en la profesión de contable durante los años 40, se ha expandido hasta acompañar todo el abanico de responsabilidad gestora. Hoy en día forma una infraestructura generalmente aceptada para salvaguardar y maximizar los limitados recursos del sector privado, y deberían hacer lo mismo en el sector público. El fraude y la corrupción nunca pueden eliminarse, pero pueden ser sustancialmente contrarrestados utilizando unas políticas y prácticas de gestión financiera seguras, acompañadas de controles internos de gestión.

Notas

Artículo traducido por Laura ALBA MUÑOZ.

¹ IFMS: un término acuñado y usado primeramente para describir los nuevos sistemas desarrollados tras el *casi colapso* financiero e inminente bancarrota tanto de la

Ciudad como del Estado de Nueva York, debido a una inadecuada y fragmentada gestión financiera en los años 70.

