

PERSPECTIVAS DE UNA
REFORMA POSIBLE
QUE FORTALEZCA LAS FUNCIONES
DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

*PONENCIA PRESENTADA EN EL SEMINARIO “TRANSPARENCIA Y
CIUDADANÍA RESPONSABLE”, ORGANIZADO POR CLAEH Y
FUNDACIÓN AVINA EN OCTUBRE DE 2006*

ALBERTO SAYAGUÉS

OCTUBRE DE 2006

INDICE

I. INTRODUCCIÓN	3
II. ¿CÓMO SE VE LA ACTUACIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL EXTERNO?.....	4
III. NIVEL DE CORRUPCIÓN EN EL URUGUAY	10
IV. IMPORTANCIA DEL CONTROL EXTERNO.....	15
V. CARACTERÍSTICAS DE INSTITUCIONES SIMILARES	18
VI. EVOLUCIÓN DEL CONTROL EXTERNO EN LOS TRIBUNALES DE CUENTAS	29
VII. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ORGANISMO	36
VIII. CARACTERÍSTICAS DESEABLES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS PARA EL SIGLO XXI EN EL URUGUAY	45

I. INTRODUCCIÓN

La amable invitación del Centro Latinoamericano de Economía Humana y de la Fundación AVINA a desarrollar el tema de posibles reformas en nuestra Entidad Fiscalizadora Superior (EFS), el Tribunal de Cuentas, me introdujo como en un túnel del tiempo hasta 1990 cuando impulsamos desde el Programa Nacional de Desburocratización (PRO.NA.DE.), la reforma a la Ley de Contabilidad y Administración Financiera del Estado y, en especial, al régimen de compras del Estado, la que luego se conoció como el TOCAF¹. con la cooperación de todos, controladores y controlados y, en forma destacada, la de las autoridades y técnicos del Tribunal de Cuentas.

Posteriormente hubo una importante mejora de gestión en la Contaduría General de la Nación y en la normativa aplicable, basada principalmente en el perfeccionamiento de su sistema informático permitiendo un mejor control interno de los egresos de la Administración Central que, aunque son un sector importante, son sólo una parte de los egresos del sector público que debe controlar el Tribunal de Cuentas. Otra mejora importante fue la creación de la página www.comprasestatales.gub.uy. Muchos controles han mejorado.

Pero el país se debe todavía una transformación importante en el Tribunal de Cuentas para mejorar su actuación y cumplir con todos sus fines constitucionales en forma más eficiente.

Incluso se le debe, desde su origen constitucional en 1934, su Ley Orgánica.

Un país con un gasto público de un tercio de su Producto Bruto Interno, con compras estatales del orden del 7% del PBI, y con una larga experiencia en despilfarros de sus recursos, era, es y seguirá siendo un país que necesita buenos controles externos para contribuir a asegurar una adecuada administración de tantos recursos que salen del bolsillo del contribuyente, del habitante, del vecino, de todos nosotros, a través de tributos y tarifas públicas.

Quince años han transcurrido desde aquella reforma y los problemas del Tribunal – identificados hace mucho tiempo - mantienen sus características principales, ya que ninguna de sus causas ha sufrido modificaciones.

¿Por qué se ha hecho tan difícil reformar el Tribunal de Cuentas?

Sobre esa situación es que desarrollaremos el tema solicitado, yendo a los grandes lineamientos de las reformas posibles - quizás improbables - pero sin lugar a dudas necesarias.

¹ Ver, al respecto, “Reforma del Estado, el nuevo régimen de compras”, Alberto Sayagués, F.C.U. 1991.

II. ¿CÓMO SE VE LA ACTUACIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL EXTERNO?

EL TRIBUNAL DE CUENTAS “ESTÁ PINTADO”

Así titulaba un matutino el 11 de enero de 2003 las contundentes declaraciones del experimentado Ministro del Tribunal de Cuentas Cr. Ariel Álvarez².

“Estamos un poco pintados los que estamos acá para formar y hacer creer y tener la sensación de que existe un contralor para todas las organizaciones públicas y eso no es así”.

“Después de seis años de actuación lo considero un organismo fundamental, pero que no tiene la repercusión a quién va destinado puesto que salvo la utilización que se hace de sus dictámenes de acuerdo con el gusto de los partidos políticos, no tiene otra trascendencia”

Ilustró con hechos del año 2001 *“para ver un poco la falta de repercusión que el mismo tiene dentro de la Asamblea General. En el año 2001 fueron elevadas a la Asamblea General 10.883 observaciones, la Asamblea General no trató una, se observaron 259 licitaciones que alcanzaban al 40% de las que pasaron, no se trató ninguna, se hicieron observaciones a contrataciones directas que representaban el 28% del total, tampoco se trató ninguna.”*

“NO REALIZA AUDITORÍA DE NADA”

“LAS OBSERVACIONES SON MUCHAS, PERO MUY POCAS DE REAL IMPORTANCIA.”

El Senador Isaac Alfie, ex – Ministro de Economía y Finanzas, así se expresaba³ respecto al rol del Tribunal de Cuentas:

“Es un rol de intervención del gasto, no es un rol de auditoría de lo que normalmente se entiende por auditoría”.

“Es un control ex – ante y no ex – post, se controla la legalidad y no la gestión; por lo tanto no realiza auditoría de nada. La que sí hace auditoría es la AIN⁴, lo digo por experiencia. Las observaciones son muchas, pero muy pocas de real importancia.”

² Tomado de La República, declaraciones en el programa “Primera Voz” de la Sra. Sonia Breccia.

³ Tomado de “El Rol del Tribunal de Cuentas en las Auditorías del Estado”, Monografía CCEE, 2005.

⁴ AIN es Auditoría General de la Nación, la que hace auditoría de gestión aunque, por falta de recursos, es sólo parcial. La denominación puede confundir ya que no es Auditoría de la Nación (depende del Ministerio de Economía y Finanzas); no importa, tampoco el Tribunal de Cuentas es un Tribunal. Conviene que ambos organismos actúen coordinados.

“El Tribunal es más importante en la transparencia que como auditor propiamente dicho”.

“Muchas veces las observaciones no tienen razón de ser y otras tratan de asegurar que no haya problemas de legalidad”.

“Considero que el 99% de las observaciones que remite el Tribunal, son cuestiones de trámite, no de importancia o de sustancia, no tiene sentido”.

“EN ESTE PAÍS LA JUNTA ECONÓMICO-FINANCIERA ÚNICAMENTE ARCHIVA LA INFORMACIÓN”

El Diputado Washington Abdala⁵, Presidente de la Comisión de Reforma de la Carta Orgánica del Partido Colorado⁶, analiza un posible código de ética para su colectividad y utiliza importantes conceptos sobre control y transparencia.

“La separación nítida de la función pública y la función privada”

“El tema de la dedicación exclusiva es absolutamente central”

“Transparencia en las cuentas“

“En este país la Junta Económico-Financiera únicamente archiva la información, pero va a haber que ir pensando en que haya más transparencia en esa información sobre las cuentas privadas y públicas de los actores de gobierno”

“La posibilidad de recibir regalos de los actores de gobierno, en Estados Unidos las legislaciones han ido aumentando los niveles de tope”

“Las vinculaciones con el sector privado.”

“LOS ORDENADORES TOMAN EN CUENTA AL TRIBUNAL”

Una opinión importante – y muy experiente - es la del propio Presidente del Tribunal de Cuentas, Gral. Cr. Guillermo Ramírez⁷, que expresa un concepto que el autor comparte en términos generales:

“Es de destacar que los ordenadores⁸ toman en cuenta al Tribunal y tratan de actuar correctamente en el proceso del gasto”.

⁵ El Dr. Washington Abdala es autor, entre otras publicaciones, de “¿Corrupción en Uruguay?”, Editorial Sudamericana, 1993.

⁶ Reportaje del 25 de julio de 2006 hecho por el Sr. Emiliano Cotelo (“En Perspectiva”)

⁷ Tomado de “El Rol del Tribunal de Cuentas en las Auditorías del Estado”, Monografía CCEE, 2005.

⁸ Refiere a los ordenadores del gasto, los Jerarcas de la Administración

Es importante y justo destacar que, aunque las observaciones del Tribunal de Cuentas no sean consideradas por la Asamblea General, ya antes tuvieron un útil efecto disuasivo en muchos organismos y en muchos Jerarcas.

Las observaciones, dictámenes y recomendaciones de los informes del Tribunal de Cuentas suelen tener muy buen fundamento técnico. En el control importa lo que se hace pero, también, lo que se evita. Y muchas veces esto no se ve y, por ende, no se valora. Si no estuviera el control externo del Tribunal de Cuentas algunos organismos serían bastante caóticos.

“EL TRIBUNAL DE CUENTAS DEMOSTRÓ SU INUTILIDAD COMO ÓRGANO DE CONTRALOR”

El conocido politólogo independiente Oscar Bottinelli⁹ opinó con un bisturí sobre las sucesivas licitaciones de la concesión de la terminal del Puerto de Montevideo y la intervención del Tribunal de Cuentas en el año 2001:

“Uno. El país no debatió por lo alto el tema portuario, sino que se limitó a múltiples debates laterales.

Dos. Pudo observarse que la realización de denuncias de corrupción es un elemento eficaz para la paralización de cualquier medida gubernativa o administrativa, y particularmente eficaz en procesos licitatorios.

Tres. Los empresarios actuaron en un nivel de ferocidad en que todos prefirieron la paralización del puerto de Montevideo antes que ver perder sus posibilidades.

Cuatro. Muchos actores políticos actuaron en una sintonía muy fuerte con los actores empresarios, al punto que puede hablarse de la conformación de bloques político-empresarios

Cinco. El Tribunal de Cuentas demostró su inutilidad como órgano de contralor y el total alineamiento de sus miembros con las posturas de sus grupos políticos fue un factor fuerte de pérdida de prestigio del organismo.

Seis. El país dio una lección de escasa seriedad en el proceso de licitaciones internacionales de envergadura, en gran medida por la primacía del juego político por sobre los procesos administrativos. Imagen que se acentúa con la frustración de la licitación del Aeropuerto de Carrasco.

Siete. Las propias versiones de prensa estuvieron muy influidas por los operadores empresarios.

Ocho. Los actores e informadores no se percataron de la existencia de un jugador oculto, que apostó a enredar las cartas todo lo posible, y que fue el puerto de Buenos Aires.”

⁹ Columna de opinión del Prof. Bottinelli en El Observador de fecha 29 de julio del 2001.

Vale la pena detenernos en estas ocho firmes aseveraciones y recordar sus conceptos clave que son otros tantos problemas del país :

- Uno Debate político pobre en el país
- Dos Los escándalos premeditados paralizan las licitaciones
- Tres Escasa responsabilidad del sector de empresarios
- Cuatro Acuerdos entre grupos políticos y empresas
- Cinco **Inutilidad del Tribunal y alineamiento partidario de sus miembros**
- Seis Imagen poco seria del país y de sus licitaciones
- Siete Prensa “influenciable”
- Ocho **Los de “afuera” juegan su partido y los de “adentro” no se percatan**

*“Los hermanos sean unidos
porque ésa es la ley primera
tengan unión verdadera*

*en cualquier tiempo que sea,
porque, si entre ellos pelean,
los devoran los de ajuera.”*

José Hernández, Martín Fierro

La gente – y el legislador - perciben que el Tribunal de Cuentas realiza muchas observaciones de escasa o nula relevancia y no se concentra en lo importante.

Es la conclusión del Senador Isaac Alfie: *“las observaciones son muchas, pero muy pocas de real importancia”*.

La crítica es absolutamente pertinente y ello se debe:

a) del punto de vista jurídico, al diseño de la Institución ya que la Constitución de la República es la que establece que debe efectuar el contralor de legalidad de cada uno de los actos financieros de la Administración, observarlos si cabe y, en su caso, reiterar la observación y comunicarlo a la Asamblea General; y esta ha sido su principal actividad visible

b) del punto de vista institucional, a que el Tribunal no ha adoptado una política que realce la importancia de las observaciones relevantes, lo que siempre se pudo realizar dentro de los marcos constitucionales y legales vigentes (más aún, a partir de la vigencia de la Ley 17.21 de febrero de 2001).

Supongo que habrá otras investigaciones cuantificando las observaciones del Tribunal de Cuentas pero la única que conozco se realizó hace quince años y es una razonable aproximación, quizás no a todas las causales actuales, pero sí a su naturaleza básicamente formal¹⁰. Y, por ende, no muy trascendentes.

¹⁰ La información completa se encuentra en el Manual N° 7 de la Colección Manuales Burocráticos del PRO.NA.DE., editado en abril de 1992.

En base a 100 observaciones de cada uno de los Ministerios se constató:

- a) el 44% de las observaciones referían al incumplimiento del trámite de intervención previa del gasto por parte del Tribunal (“principio de ejecución”)
- b) el 11%, al otorgamiento de horas extras en exceso al tope previsto en la Convención 30 de la OIT (10 horas diarias y 48 semanales)
- c) el 11%, al incumplimiento del art. 33 del TOCAF (monto de la contratación superior al tope del procedimiento utilizado, compras directas por razones de urgencia o exclusividades no justificadas, etc.)
- d) el 10%, a carencias en el crédito presupuestal disponible
- e) el 5%, a corresponder a contratos de servicio disfrazados de obra
- f) el 5%, al otorgamiento de retribuciones sin base legal autorizante en determinado Ministerio
- g) el 4%, a la no realización del trámite previsto en el Dto. 1005/973 (Comisión Nacional de Informática)

La gran mayoría de las observaciones eran formales y de escasa importancia.

Más de la mitad de las observaciones se debieron a sólo dos de las causales formales: falta de intervención previa del gasto por parte del Tribunal (“principio de ejecución”) y carencia de crédito disponible (en el caso de las empresas públicas, no incluidas en las observaciones precedentes, muchas veces se debe a que el presupuesto está demorado en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto para evitar el trámite completo previsto en el art. 221, Const.).

La publicación origen de la información tenía como consigna en la contratapa:

“MENOS CONTROLES FORMALES, MÁS CONTROLES MATERIALES”.

Y ello está en la base del problema del Tribunal de Cuentas: qué tipo de control hace y a quiénes puede afectar.

Corresponde precisar que muchas veces los organismos culpan al Tribunal de Cuentas de casi todas las deficiencias de los procedimientos de compra.

Ello no es así. La mayor parte de los problemas de los sistemas de compras seguirían existiendo a unque no se aplicara la intervención previa del Tribunal.

Eliminar la intervención previa – de una u otra forma - probablemente agilite unos días los trámites y evite observaciones de legalidad del gasto. Quizás sean menos problemas de un tipo. Pero la falta de control externo adecuado puede aparejar más problemas de otro tipo. Y el saldo neto puede ser negativo.

Las demoras se señalaron y cuantificaron¹¹: *“Nótese en el cuadro (de pasos) de la licitación pública que dentro de un lapso de 232 días hábiles, el tiempo correspondiente al Tribunal de Cuentas respecto al Contador Delegado es sólo de 20 días más, lo que demuestra que el problema no es el Tribunal o que, si lo es, sólo le corresponde una muy reducida proporción de dicho lapso. **Pero sí suele ser el que se lleva las críticas en forma evidentemente injusta**”.*

En la misma obra se señala, luego de la aprobación del TOCAF y su nuevo régimen de compras, que *“Ninguna norma, ningún instrumento puede ser superior a las personas que los ponen en práctica. Por tanto, hay mucho más por hacer. **Las normas no son más que un 25% del problema...**”.*

Las propuestas de cambio que se limiten a plantear cambios normativos para atenuar o eliminar controles existentes y que no identifiquen y cuantifiquen todos los problemas de los sistemas de compras o de control, probablemente no eliminen dichos problemas sino que sólo cambien su naturaleza.

¹¹ Ver “Reforma del Estado, el nuevo régimen de compras”, ob. cit.

III. NIVEL DE CORRUPCIÓN EN EL URUGUAY

La organización Transparencia Internacional confecciona todos los años varios índices de corrupción de un conjunto muy amplio de países. Los 159 países incluidos en el año 2005, de un total superior a 200, incluye todos los países relevantes.

A estos efectos el Índice **“define la corrupción como el abuso de cargos públicos para beneficios privados”**.

“El Índice de Percepción de la Corrupción de TI es una encuesta compuesta, que refleja las percepciones de empresarios y analistas de distintos países, ya sea que residan en ellos o no. Se basa en 16 encuestas de 10 instituciones diferentes. Para que un país sea incluido, debe participar en al menos tres de las encuestas. Por lo tanto, algunos países –incluyendo algunos de los que estarían entre los más corruptos– no están incluidos debido a la falta de datos disponibles”. En el caso del Uruguay, empatado en el puesto 32º, se basó en 6 encuestas y su rango de variación es de 5,6 a 6,4 con un promedio de 5,9.

INDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2005

1º	Islandia	9,7	23º	España	7	65º x	México	3,5
2º x	Finlandia	9,6	26º	Portugal	6,5	65º x	Perú	3,5
2º x	Nueva Zelanda	9,6	28º	Israel	6,3	78º	China	3,2
5º	Singapur	9,4	32º x	Botswana	5,9	88º	India	2,9
12º	Reino Unido	8,6	32º x	Uruguay	5,9	97º	Argentina	2,6
14º	Canadá	8,4	40º	Italia	5	107º	Nicaragua	2,6
16º	Alemania	8,2	46º	Sudáfrica	4,5	117º	Bolivia	2,5
17º	Estados Unidos	7,6	51º	Costa Rica	4,2	130º	Venezuela	2,3
18º	Francia	7,5	55º	Colombia	4	144º	Paraguay	2,1
21º x	Chile	7,3	59º	Cuba	3,8	152º	Nigeria	1,9
21º x	Japón	7,3	62º	Brasil	3,7	155º	Haití	1,8

10 puntos: altamente transparente; 0 punto: altamente corrupto

VER www1.transparency.org/cpi/2005/dnld/media_pack_es.pdf

Por cierto, en América Latina sólo Chile está mejor que Uruguay. Pero las comparaciones debemos hacerlas con los más destacados países del mundo, sin resignarnos a estar en la mitad de la lista.

La percepción en Uruguay del fenómeno de la corrupción ha tenido un cambio de expectativas importante en el 2005.

La pregunta ¿Cómo se modificará la corrupción en los próximos 3 años? ha evolucionado así:

Año	2004	2005
La corrupción disminuirá	28%	57%

Este importante cambio debe atribuirse a confianza y expectativa con el cambio de gobierno.

A la pregunta ¿En qué medida percibe que estos sectores se ven afectados por la corrupción en su país?, pudiendo calificar desde 1, sin corrupción, y hasta 5, muy corruptos, se contestó así:

PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN POR SECTORES

	Partidos políticos	Parlamento	Policía	Sistema judicial	Autoridades fiscales	Negocios privados	Aduanas	Servicios Médicos	Medios	Sistema educativo	Registros y Permisos	Ejército	ONG	Entidades religiosas	
España	3,4	3,2	3,1	3,2	3,3	3,3	2,8	2,9	3,1	2,7	2,9	2,8	2,9	2,7	3
Europa Oc	3,7	3,3	2,7	2,9	2,9	3,3	2,7	2,7	3,3	2,3	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5
Argentina	4,6	4,5	4,3	4,3	3,4	3,6	4,2	3	3,4	3	3,3	3,6	3,2	2,8	3
Chile	4,2	3,8	3,5	4,1	3,2	3,5	3,3	2,6	3	2,4	3	2,8	3	2,6	2,2
Uruguay	4	3,4	3,9	3,5	3	3,2	4	3,2	2,8	2,6	2,9	2,3	2,9	2,2	2,9
Latinoame	4,5	4,4	4,3	4,3	3,7	3,5	4	3,2	3,3	3,2	3,5	3,7	3,3	3,1	2,8
EE.UU.	3,9	3,5	3,1	3,5	3,4	3,2	3	3,1	3,5	3	3	2,5	2,9	3	2,8
Total	4	3,7	3,6	3,5	3,4	3,4	3,3	3,2	3,2	3	3	2,9	2,9	2,8	2,6

En la mayor parte del planeta se considera como la institución más corrupta a los partidos políticos. Uruguay no es una excepción. En nuestro país también es muy alta la percepción de corrupción en la Aduana.

La consultora KPMG publica en su página web (www.kmpg.com.uy) otra encuesta sobre corrupción y en su capítulo referente al sector público el 34% de los empresarios encuestados “informó que habían tenido alguna experiencia en la cual los funcionarios públicos cuyas decisiones afectan su actividad, se encontraban en alguna situación de conflicto de intereses” y que ello era frecuente (21%), poco frecuente (38%) y “a veces” (41%). Los conflictos de intereses se daban en la adjudicación de contratos (62%), en la adjudicación de licencias y permisos (47%), en el otorgamiento de beneficios (39%), en la definición de regulaciones sectoriales (27%), etc.

El 77% de los encuestados opinó que existe corrupción en el sector público.

También la encuesta de KPMG recoge una tendencia a la baja en la opinión sobre corrupción.

Podría pensarse que una percepción alta de la corrupción estaría indicando un fracaso de los organismos de control externo.

No es correcto ese razonamiento.

Los órganos de control externo no son idóneos para el combate directo a la corrupción.

No debe confundirse su rol.

En primer lugar, no han sido creados para ello.

De acuerdo a la Declaración de Lima, 1977, INTOSAI, en su art. 1: *“Finalidad del control. La institución del control es inmanente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro.”*

Resumiendo: su rol principal es señalar las desviaciones e infracciones financieras de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes que dificulten su repetición.

En segundo lugar, no cuentan con los medios humanos y técnicos propios de una Fiscalía “Anticorrupción” con rol de investigación. Ni, por supuesto, cuentan con una Policía Judicial. Todo lo cual requeriría importante cambio normativo.

La mera enumeración de los delitos contra la Administración Pública evidencia su falta de idoneidad para investigarlos: fraude, peculado, concusión, cohecho, soborno, tráfico de influencias, uso indebido de información privilegiada, etc.

Dicho en forma cruda: las “coimas” (y demás) no se registran en las cuentas públicas.

Los ejemplos siguientes de ilícitos en un área crucial del control externo, las compras estatales, permiten ilustrar esa dificultad.

ESQUEMA SOBRE LOS PRINCIPALES ILÍCITOS DETECTADOS EN COMPRAS (PRO.NA.DE., 1992)

MOMENTO DEL ILÍCITO	ACCION DELICTIVA	SOLUCIÓN BÁSICA
Especificación de los pliegos	?? Cantidades innecesarias ?? Especificación dirigida a un proveedor	?? Adecuada gestión de inventarios ?? Eventual asesoramiento en las licitaciones
Adjudicación	?? Selección indebida	?? Supervisar integración de Comisiones ?? Escuchar a proveedores quejosos
Entrega de bienes o servicios	?? Menor cantidad o calidad aceptada por el organismo	?? Adecuada gestión de inventarios ?? Auditoría operativa
Salida de los bienes (hurto)	?? Organizado ?? "Hormiga"	?? Adecuada gestión de inventarios ?? Auditoría operativa ?? Vender bienes en desuso ?? Identificación de bienes como estatales
Aceleración del pago	?? "Inflar" la factura por demora en pago y tener a alguien que lo apure	?? Control de auditoría de lapsos "muy rápidos" ?? "Pago contado"

El cuadro precedente se encuentra en www.comprasdelestado.info, sección "Normativa específica", tema "Incentivos para auditores que descubran ilícitos en compras estatales".

El detalle anterior es suficiente para postular la idoneidad de los órganos de control externo (Entidades Fiscalizadoras Superiores) sólo para detectar indicios de posibles ilícitos y recomendar medidas que los impidan o reduzcan, pero no para efectuar investigaciones de naturaleza policial.

Deben tener el criterio – y la obligación – de informar detalladamente a quien corresponda a efectos de que se efectúen adecuadas investigaciones de responsabilidades penales cuando haya elementos de juicio que lo ameriten.

Joan Colom¹², presidente de EURORAI, la Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo de las Finanzas Públicas, expresa:

“En los países europeos se ha ido generalizando la especialización de algún órgano judicial para la lucha antifraude y anticorrupción. Normalmente, se trata de una fiscalía o procuraduría especializada, dirigida por fiscales y que dispone de policía judicial. Es el caso de España, que creó, en 1994 la Fiscalía Especial Anticorrupción, órgano del Ministerio Fiscal bajo la dirección superior del fiscal general del Estado y dirigida por un Fiscal del máximo nivel, competente para investigar e intervenir en presuntos delitos contra la Hacienda Pública, prevaricación, tráfico de influencias y soborno, malversación de caudales públicos, fraude y exacciones ilegales, y demás delitos relacionados con éstos.

El referente europeo –a nivel comunitario- es la OLAF, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, creada en 1999 –aunque sucesora de la UCLAF (Unidad Comunitaria de Lucha Antifraude)- y adscrita orgánicamente a la Comisión Europea. Se nutre de un equipo de investigación pluridisciplinar con una amplia experiencia en los servicios de investigación, policial y judicial y sus dirigentes proceden básicamente de los cuerpos nacionales de fiscales o de inspectores superiores de policía.

El Director es nombrado por el presidente de la Comisión Europea (el Ejecutivo europeo) a propuesta del Consejo de Ministros (representación de los Gobiernos de los Estados miembros) previo trámite de audiencia por la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo.

La OLAF no puede recibir instrucciones del Ejecutivo y puede investigar todos los servicios de la Administración comunitaria, incluido el Parlamento y el Tribunal de Cuentas europeos, pero existe un protocolo o acuerdo de colaboración con éste último. Las actuaciones de la OLAF pueden ser de oficio o sobre la base de una denuncia (incluso anónima) y no sólo son confidenciales, sino que suelen ser secretas –en muchos casos, para los propios superiores jerárquicos de los investigados–, pero siempre deben garantizar la inclusión del trámite de audiencia y alegaciones del investigado.”

Nótese la diferencia de concepto entre este tipo de órganos anticorrupción y la limitada competencia y recursos de la Junta (“Anticorrupción”) Asesora en Materia Económico Financiera del Estado en el Uruguay, siendo su actividad excesivamente administrativa¹³. El combate a la corrupción requiere medios idóneos.

¹² Ver su ponencia “La función del control externo en el combate de la corrupción” en Gramado, XXII Congreso de los Tribunales de Cuentas de Brasil, octubre de 2005.

¹³ Un reciente llamado público de la Junta Asesora para confeccionar un Registro de Peritos para eventuales trabajos de asesoramiento o investigación puede ser el inicio de un cambio de política en la actividad del organismo y una presencia más vigorosa en el quehacer de la Administración, la que será bienvenida, aunque no por todos.....

IV. IMPORTANCIA DEL CONTROL EXTERNO

Si los hombres fuesen ángeles, ningún gobierno sería necesario. Si los ángeles gobernasen a los hombres, ningún control interno o externo sobre el gobierno sería necesario. Al constituir un gobierno que es administrado por hombres, la gran dificultad es la siguiente: se debe capacitar al gobierno para que controle a los gobernados pero se le debe también obligar a controlarse a sí mismo.

James Madison, The Federalist, N° 51, 1788

De esta forma razonaban Madison, Hamilton y Jay al plantear y diseñar los sistemas de pesos y contrapesos, de controles, de su país.

Montesquieu desarrolló la teoría de la separación de los poderes justamente para organizar la distribución del poder, a fin de controlar su ejercicio y prevenir sus abusos.

Se trataba del Siglo XVIII, época en que el Estado tenía una relativa simplicidad.

Recuérdese que algún filósofo político a principios del siglo pasado consideraba que la Administración del Estado iba a ser algo tan sencillo que la podría hacer cualquier persona educada.

La evolución, cada vez más rápida, de la forma de producción de la vida material ha hecho que también evolucione - o que deba evolucionar - en forma paralela el Estado, el cual es, cada vez, más complejo.

Señala Maurice Duverger que “La evolución de la Hacienda Pública es la consecuencia y el reflejo de la evolución del Estado”.

Podríamos parafrasearlo y afirmar que “La evolución del Control Externo es la consecuencia y el reflejo de la evolución del Estado”, es decir, de la evolución de la sociedad.

Ese control abarca un gasto público que oscila entre la cuarta parte y los dos quintas partes del Producto Bruto, gasto que es administrado por funcionarios públicos, ya sea electivos, de confianza, permanentes o eventuales.

La forma en que son administrados dichos recursos, que provienen de la gente a través de los tributos y las tarifas, merece la máxima transparencia y el más eficiente control externo, lo que suele ser resistido desde adentro del Estado.

Las resistencias al control se deben principalmente a tres causas:

- a) hay personas que no quieren ser controladas y ningún control les será útil
- b) hay personas que temen que el control externo sea usado como arma política por lo que desean colocar en el Tribunal de Cuentas a gente de confianza política
- c) hay personas que consideran que el control previo obstaculiza la gestión.

Control y transparencia son esenciales para una buena administración.

La transparencia en la administración pública no es fácil de obtener. El sigilo de los funcionarios, electivos o no, sobre la cosa pública es un problema mundial.

En el año 1992 le solicitamos al sociólogo Antonio Viña una investigación sobre la transparencia de la Administración. No hay mejor información para solicitar que aquella que las Empresas Públicas deben publicar obligatoriamente porque la propia Constitución de la República en su art. 191 las obliga: los “estados que reflejen claramente su vida financiera”.

El resultado de pedir dichos estados contables, en grandes líneas, fue el siguiente: en todas las empresas exigieron que se presentara por escrito fundando el pedido y su objetivo; tras un tiempo excesivo un tercio contestó que sí y entregó la información, otro tercio contestó que era información confidencial y negó su entrega; en ambos casos fue el propio Directorio el que tomó la decisión. El último tercio de empresas nunca contestó.

La asimetría de información entre el funcionario que gasta y el contribuyente (y sus representantes en el Parlamento) que aporta es excesiva.

La transparencia y el control externo son esenciales para la buena administración. Son parte de los pesos y contrapesos que requiere el diseño de la organización estatal. Y también – salvando las diferencias - de la privada.

El control adecuado genera un margen de incertidumbre en los controlados que frena la conducta abusiva e incentiva la mejora de gestión.

Las instituciones de control externo propician, en representación de los ciudadanos, la buena administración de los recursos que se confían a las autoridades políticas y a los funcionarios públicos y que a veces, indebidamente, “patrimonializan” en beneficio individual o colectivo, de lo cual hay múltiples ejemplos.

Señalábamos en páginas anteriores que **“su rol principal es señalar las desviaciones e infracciones financieras de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes que dificulten su repetición”**. Para ello es necesario que los Tribunales de Cuentas no sólo observen sino que también hagan recomendaciones de mejora, que colaboren con los controlados.

Y cuanto más compleja sea la organización estatal, más especialización se requerirá para su adecuado control y para recomendar mejoras¹⁴.

Cortes o Tribunales de Cuentas, Defensores del Pueblo, Juntas Anticorrupción, etc., son formas habituales de control sobre la actividad estatal por parte de organismos especializados en la mayoría de los países.

De todas ellas, la más antigua es la Institución Corte o Tribunal de Cuentas. Es también la más grande y la que más puede llegar a pesar en la conducta de los funcionarios que administran la cosa pública.

La importancia del control externo, de los Tribunales de Cuentas y de las nuevas formas de control que se van extendiendo en los países, no debe restar importancia al hecho que la garantía esencial para derechos y libertades de los ciudadanos es y será siempre el Poder Judicial.

Es esencial para los ciudadanos el contar con excelentes juristas en las magistraturas (y con remuneraciones que hagan atractiva la decisión inicial de incorporación a la carrera judicial, base necesaria, pero no suficiente, para fortalecer la judicatura) y alcanzar las menores demoras posibles en los juicios. Es a ellos a quienes confiamos nuestros derechos y libertades.

Sin perjuicio de señalar la importancia de los controles externos, es más importante resolver definitivamente el problema de la Justicia en el Uruguay que el problema del Tribunal de Cuentas o la creación de la Defensoría del Pueblo, aunque probablemente sea más fácil resolver estas cuestiones que la primera.

"In God we trust, everyone else we audit"

Audit Office, USA

¹⁴ El Tribunal de Cuentas ha realizado numerosas recomendaciones de mejora en diversos informes.

V. CARACTERÍSTICAS DE INSTITUCIONES SIMILARES

Siempre es bueno saber qué es lo que hace el resto del mundo en la mayoría de los temas. Siendo nosotros menos de tres millones y medio de individuos en unos seis mil quinientos millones de habitantes en el planeta, es posible que lo que necesitamos ya alguien lo haya inventado y que la cuestión sea más de adaptación que de creación. Además, también es bueno – y muy económico – aprender de los errores ajenos.

Veamos entonces algunas de las principales características que presentan estas instituciones en otros países relevantes donde tienen experiencias reconocidas en materia de Tribunales de Cuentas o, más genéricamente, de Entidades de Fiscalización Superior.

Hemos elegido las siguientes características por considerarlas esenciales:

- 1) los requisitos para acceder al máximo nivel de la Entidad Fiscalizadora
- 2) el origen de la designación del máximo nivel
- 3) el plazo de la designación
- 4) el tipo de actividad desarrollada por la Entidad Fiscalizadora
- 5) el alcance de la actividad de la Entidad Fiscalizadora
- 6) la publicidad que tienen sus dictámenes
- 7) las consecuencias de sus dictámenes

ESPAÑA¹⁵

La Constitución del Reino de España, en su art. 136, establece que:

“1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público.

Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

2. Las Cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste.

*El Tribunal de Cuentas, **sin perjuicio de su propia jurisdicción**, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.*

3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces.

¹⁵ Ver más información en la página web del Tribunal de Cuentas de España www.tcu.es

4. Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.”

Este Tribunal tiene una función fiscalizadora de carácter técnico, auxiliar de la función política de las Cortes, con una característica de amplitud que le da la Constitución Española en su art. 31.2, ya que en la ejecución del gasto público deben respetarse “los principios de legalidad, eficiencia y economía”, es decir, una “buena administración financiera”.

También tiene, continuando una vieja tradición hispánica, una función de “*enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos*”. Refiere, en forma general, a lo que se suele llamar la “malversación de fondos” y esta “*jurisdicción contable es compatible respecto de unos mismos hechos con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal*” (art. 18, Ley Orgánica) estando sujeta, en última instancia, a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Además, para su investigación tiene amplias facultades inclusive la aplicación de multas coercitivas, la solicitud de cese y, en su caso, la denuncia penal por desobediencia.

Sus integrantes son independientes e inamovibles y se seleccionan por mayoría especial de las Cortes, entre profesionales especializados, de reconocida competencia en la materia, con amplia experiencia. Su mandato es de nueve años.

Artículo Veintinueve, Ley Orgánica 2/1982.

El Presidente del Tribunal de Cuentas será nombrado de entre sus miembros por el Rey, a propuesta del mismo Tribunal en Pleno y por un período de tres años.

Artículo Treinta, Ley Orgánica 2/1982.

1. Los Consejeros de Cuentas serán designados por las Cortes Generales, seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado, mediante votación por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, por un período de nueve años, entre Censores del Tribunal de Cuentas, Censores Jurados de Cuentas, Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad y funcionarios públicos pertenecientes a Cuerpos para cuyo ingreso se exija titulación académica superior, Abogados, Economistas y Profesores Mercantiles, todos ellos de reconocida competencia, con más de quince años de ejercicio profesional.

2. Los Consejeros de Cuentas del Tribunal son independientes e inamovibles.

Su actividad fiscalizadora es amplia, alcanzando inclusive las subvenciones al sector privado.

Los resultados de su fiscalización se expresan a través de informes a las Cortes, informes que son de carácter público:

Artículo 12, Ley Orgánica 2/1982.

1. El resultado de la fiscalización se expondrá por medio de informes o memorias ordinarias o extraordinarias y de mociones o notas que se elevarán a las Cortes Generales y se publicarán en el Boletín Oficial del Estado.

Cuando la actividad fiscalizadora se refiera a las Comunidades Autónomas o a Entidades que de ellas dependan, el informe se remitirá, asimismo, a la Asamblea Legislativa de la respectiva Comunidad y se publicará también en su Boletín Oficial.

2. El Tribunal de Cuentas hará constar cuantas infracciones, abusos o prácticas irregulares haya observado, con indicación de la responsabilidad en que, a su juicio se hubiere incurrido y de las medidas para exigirla.

El Tribunal de Cuentas debe proponer soluciones:

Artículo Catorce, Ley Orgánica 2/1982.

1. El Tribunal de Cuentas propondrá las medidas a adoptar, en su caso, para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público.

Debe resaltarse esta actividad del Tribunal de Cuentas español: proponer mejoras, plantear soluciones, ser constructivo.

CANADÁ¹⁶

Este país es una monarquía constitucional (la Corona inglesa) con un Primer Ministro que es el líder del partido con mayoría parlamentaria y un Gobernador que representa al Rey (la Reina, actualmente).

El órgano de control externo no es colegiado ni tiene creación constitucional. Se trata de un Auditor General, el cual es designado por el Gobernador en acuerdo con el Primer Ministro y el Consejo, aunque previamente ha habido un procedimiento de selección mediante grupos de expertos y consultas. Pero luego, sólo el Parlamento lo puede destituir. El resultado, que tiene mucho que ver con la cultura política del país, es que no ha habido en 125 años un Auditor alineado con el Gobierno sino que han sido todos independientes.

Su mandato, improrrogable, es de diez años.

¹⁶ Ver más información en la página web del Auditor General of Canada www.oag-bvg.ca

Su actividad es amplia y discrecional. Puede señalar los casos de gastos que no tuvieron debidamente en cuenta la eficiencia o la economía o, algo que es muy valorado en Canadá, las consecuencias medioambientales del gasto en un contexto de desarrollo sustentable. La Ley prevé que el Auditor General nombre un Comisionado del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Sus informes son considerados en una Comisión especializada del Parlamento, la Comisión de Cuentas Públicas, la cual puede incluso convocar al Gobierno en caso que se le niegue la información pertinente que se haya solicitado.

La selección de sus fiscalizaciones es de su responsabilidad aunque tome nota de las sugerencias que recibe del Parlamento y del Gobierno.

Tiene obligatoriamente que presentar un informe anual pero puede presentar hasta tres informes adicionales más. Los mismos contienen el problema pero también las recomendaciones para evitar su reiteración. Puede llamar la atención sobre asuntos significativos.

Existe un seguimiento del cumplimiento de esas recomendaciones por parte de la Comisión de Cuentas Públicas (en las cuestiones medioambientales, es la Comisión Permanente sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible). Las Comisiones pueden solicitar a las Oficinas fiscalizadas que presenten planes de acción para acoger las recomendaciones de la Auditoría.

FRANCIA¹⁷

La “Cour des Comptes” (Tribunal de Cuentas) fue creado por Napoleón en 1807.

Está integrado por un número aproximado a 180 magistrados con 120 asistentes, insertos en una carrera administrativa. Es apoyado por Cámaras Regionales de Cuentas.

Su Primer Presidente y su Procurador General son nombrados por Decreto del Consejo de Ministros y también son inamovibles.

Está organizado en siete Cámaras de competencia sectorial. También puede exigir responsabilidades directamente a los administradores públicos, con el apoyo de un órgano auxiliar llamado la Corte Disciplinaria (*Cour de Discipline Budgétaire et Financière*).

Su competencia abarca obligatoriamente al sector público y facultativamente a organismos privados que cuentan con capital público, transferencias de fondos públicos o perciben recursos de la generosidad pública.

¹⁷ Ver más información en la página web de la Cour des Comptes www.ccomptes.fr

Sus cometidos son de control de legalidad, de control de gestión (“*le bon emploi des fonds publics*”), de asesoramiento al Parlamento y jurisdiccionales.

Además de facultades jurisdiccionales, el obstaculizar el ejercicio de las funciones de los magistrados puede penarse con multa por parte del Tribunal.

Su trabajo se organiza de forma colegiada (mínimo Sección, con tres miembros) y contradictoria (se informa al organismo o al funcionario para sus descargos), incluyendo sus informes observaciones y sugerencias de mejora.

Sus informes especiales, incluyendo observaciones y respuestas, se pueden comunicar a la Presidencia y a las dos Asambleas y publicar en el Diario Oficial. Existe también una Memoria anual.

ALEMANIA

El Tribunal Federal de Cuentas tiene una breve creación en el texto constitucional, pero que incluye como criterios de auditoría la economicidad y la legalidad de la gestión:

“Artículo 114, 2 El Tribunal Federal de Cuentas (Der Bundesrechnungshof), cuyos vocales poseerán la cualidad de independencia jurisdiccional, examinará las cuentas, así como la economicidad y la legalidad de la gestión presupuestaria y económica. Deberá, además, informar a la Dieta Federal y al Consejo Federal, sin demora, además de al Gobierno Federal.”

El Tribunal no tiene facultades jurisdiccionales ni sancionatorias. La eficacia de sus misiones fiscalizadoras y labor consultiva y el valor de sus demandas y recomendaciones dependen del uso eficaz que dé a las herramientas que tiene a su disposición.

El Tribunal interviene en la formulación del Presupuesto. El Ministerio de Finanzas lo ve como un “aliado”.

Fiscaliza la gestión económico-financiera de la Federación mediante auditorías de gestión las que concluyen con dictámenes (“pliegos de reparos”) y emisión de recomendaciones que deben ser comentadas por los organismos auditados. El concepto incluye auditoría de rendimientos. Hace seguimiento del resultado de sus recomendaciones.

El Tribunal presenta a ambas Cámaras y al Gobierno Federal un informe anual.

Su Vicepresidente, Norbert Hauser ¹⁸, considera que en más del 90% de los casos el Parlamento respalda los resultados del Tribunal y exige que se adopten medidas. Puede, en cualquier momento, dirigirles informes especiales sobre asuntos de gran importancia. Sus informes son estudiados por la Comisión de Presupuestos y una Subcomisión de ésta, la Comisión de Cuentas Públicas.

Efectúa tareas consultivas a pedido del Parlamento. También se aceptan propuestas de examen presentadas por la población.

El Tribunal es independiente en la selección de su trabajo fiscalizador y tiende hacia los de mayor trascendencia financiera. No interviene en asuntos de naturaleza política.

El Tribunal busca *“la cuantificación de los resultados de auditoría en todos los casos factibles y adecuados, distinguiendo entre:*

- *efectos no recurrentes y*
- *efectos recurrentes anualmente”.*

Consideran que entre 2005 y 2010 los ahorros potenciales ascienden a 11.300 millones de euros”.

El Parlamento elige al Presidente y al Vicepresidente del Tribunal y la duración de su designación es de doce años.

Por regla general, las decisiones del Tribunal son adoptadas por órganos colegiados bipersonales (que constan del Director del Departamento de Fiscalización y el Jefe de la División de Fiscalización pertinentes). En casos especiales, se constituye un órgano colegiado tripersonal, siendo el tercer Miembro el Presidente o el Vicepresidente. Las decisiones de los órganos colegiados sólo pueden ser adoptadas por unanimidad. La Gran Sala o Pleno del Tribunal decide en asuntos multisectoriales o de gran envergadura tales, como el informe anual. La Gran Sala adopta decisiones con la mayoría de sus votos. Consta del Presidente, el Vicepresidente, todos los Directores de los Departamentos de Fiscalización y algunos Jefes de Divisiones de Fiscalización.

ITALIA¹⁹

La Corte de Cuentas italiana²⁰ (o Tribunal de Cuentas) se creó en 1862 en base al modelo de Napoleón de la “Cour des Comptes” de 1807. Como ella tiene carácter de magistratura y funciones jurisdiccionales y de control.

¹⁸ Ver “Metodología para medir y evaluar el impacto de la fiscalización de las EFS en los ahorros y el buen uso de los recursos públicos”, de Norbert Hauser, Vicepresidente del Tribunal Federal de Cuentas de Alemania, en la IV Conferencia de EUROSAI / OLACEFS Lima, 17 y 18 de noviembre de 2005.

¹⁹ La información se tomó principalmente de una conferencia del Dr. Francesco Staderini, Presidente del Tribunal de Cuentas de Italia.

²⁰ Ver más información en la página web de la Corte dei Conti, www.corteconti.it

Nicolás Reig²¹, al estudiar este Instituto italiano, señalaba que, antes de 1900, *“las violaciones legales no fueron discutidas sino cuando medió un interés político”*. Este es un problema bastante generalizado.

La independencia de este Tribunal queda garantizada por el procedimiento formal de designación de su nivel superior, que está compuesto por magistrados.

El Presidente del Tribunal es nombrado por el Presidente de la República, a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, previa deliberación del Consejo de Ministros y emitido el parecer del Consejo de la Presidencia, entre los magistrados de la propia Corte que hayan ejercido efectivamente por no menos de tres años la función de Presidente de Sección. Luego de nombrado es inamovible y sólo puede cesar por renuncia, fallecimiento o límite de edad.

Para todos los demás magistrados la competencia es del Consejo de la Presidencia.

Los magistrados son elegidos mediante concurso público limitado a magistrados ordinarios, abogados del Estado y otros funcionarios o personal calificado del sector privado,

El Tribunal está dividido en tres cámaras, una responsable de la auditoría y dos de las funciones jurisdiccionales y se integra con el Presidente, el Presidente Adjunto, el Procurador General, los Presidentes de Sección (73), Consejeros (339), Referendario Principal (43) y Referendario (48).

Sus funciones son de tres tipos:

a) **el control preventivo, referido exclusivamente a la legalidad, que desde la Ley 20, del año 1994, queda concentrado en los actos de mayor importancia (antes de la reforma eran cinco millones de actos por año...);** el control es suspensivo aunque excepcionalmente, por consideraciones de política superior, el Gobierno puede solicitar que se de curso a la acción poniendo en juego su responsabilidad política frente al Parlamento. Al reducirse el control externo previo a lo más importante, se le dio la facultad de controlar la funcionalidad de los sistemas de control interno de los organismos.

b) el control de gestión, con criterios de buena administración, el cual es planificado el año anterior y que se concreta con evaluaciones, observaciones y recomendaciones. Su no consideración puede llevar a que se publiquen o se comuniquen al Parlamento.

c) el informe de Rendición de Cuentas del Presupuesto que se hace en las Comisiones de Presupuesto; también informa cada cuatro meses sobre la ejecución presupuestal; también informa sobre cuestiones puntuales trascendentes.

²¹ Nicolás Reig, “El contralor de la Hacienda Pública”, 1940.

Las secciones regionales del Tribunal se integran con dos Consejeros, miembros designados por las propias Administraciones controladas.

Sus funciones jurisdiccionales (art. 103 de la Constitución) comprenden los juicios de responsabilidad administrativa patrimonial (en caso de dolo o de culpa grave), los juicios sobre la responsabilidad de los agentes contables (por recepción de dinero, valores, bienes, etc.) por fallas en la rendición de cuentas individual y la “jurisdicción pensionista”, de origen legal, que refiere a eventuales derechos a alguna pensión por parte de los dependientes públicos (en particular, las pensiones de guerra).

ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA²²

La Oficina de Rendición de Cuentas de EEUU²³ (GAO, Government Accountability Office) está dirigida por el Contralor General de Estados Unidos, quien es designado por un período de 15 años, por el Presidente de EE UU, y es seleccionado entre los candidatos propuestos por el Congreso.

“La Misión de la GAO consiste en ayudar a mejorar la gestión y en garantizar la rendición de cuentas del gobierno federal. En los años 60, la GAO comenzó a realizar el trabajo que la ha hecho más conocida en el presente: la evaluación de programas, en la cual examina el grado de eficiencia con que las actividades federales logran sus cometidos. En años más recientes se ha visto más comprometida con el análisis de políticas.

La GAO lleva adelante una amplia gama de compromisos, entre ellos, auditorías financieras y de gestión, revisión de programas, investigaciones, apoyo legal y análisis de políticas.

En su mayor proporción, el trabajo de la GAO se hace por solicitud de los comités del Congreso o por mandato de las leyes públicas y los informes de comités. Bajo la autoridad del Contralor General, también ejecuta sus propias revisiones.

La GAO se empeña en alertar, tanto a los diseñadores de políticas como a la colectividad, sobre las áreas de alto riesgo existentes en el gobierno, y también sobre los desafíos actuales y emergentes que se le plantean a la nación. Por ejemplo, la GAO continúa vigilando muy de cerca los desarrollos que afectan a una amplia gama de áreas (la defensa nacional, la seguridad del suelo patrio, el Seguro Social, la educación, el ambiente, el cuidado de la salud, el capital humano, el servicio postal y el sistema de pensiones privadas de la nación).

²² Tomado de “Perfil de Auditoría: la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos, por David Walter, Contralor General, en la revista de INTOSAI, julio 2005

²³ Ver más información en la página web de la Government Accountability Office www.gao.gov

En el año 2004, los beneficios financieros del trabajo de la GAO alcanzaron un record de 44 mil millones de dólares, un rendimiento de 95 dólares por cada dólar invertido en la GAO.

Esta dependencia hace énfasis en el seguimiento del estatus de las recomendaciones abiertas. La GAO encontró que desde el año 2000 se han implementado más de cuatro de cada cinco de sus recomendaciones.”

Es de destacar la importancia asignada a la relación beneficio/costo de la actividad de auditoría y al éxito medido por la aceptación de recomendaciones.

PERÚ

Es interesante la evaluación de su actividad que surge del informe del Proyecto de Modernización de la Contraloría General de la República de 2004 (Proyecto BID PE-L1002) ²⁴:

“En el caso de la Contraloría General de la República (CGR), el débil ejercicio de su función misional en la década pasada, tuvo dos causas fundamentales:

(i) un marco jurídico inadecuado –sesgado exclusivamente hacia el control de legalidad– en conjunción con una falta de voluntad política para ejercer la función de control;

y (ii) una débil capacidad institucional”

Se señala *“la concentración de las acciones en el control de legalidad de los actos públicos (más del 85%)”*

“Tradicionalmente, la actuación principal de la CGR se ha orientado en la ejecución de auditorías de legalidad, constituyendo, mayormente, una actuación con característica forense que descuidaba otras áreas de la función de control.”

“La imagen del organismo también se ve afectada por la reducida capacidad de respuesta ante las denuncias de los ciudadanos y por la necesidad de hacer más efectiva la política de comunicación con la sociedad y con las entidades auditadas”.

Todo lo que se señala sobre la Contraloría de Perú es aplicable en el caso de Uruguay.

²⁴ Ver la página web de la Contraloría General de la República www.contraloria.gob.pe

ARGENTINA²⁵

La Auditoría General de la Nación se compone “de siete (7) miembros designados cada uno como auditor general, los que deberán ser de nacionalidad argentina, con título universitario en el área de ciencias económicas o derecho, con probada especialización en administración financiera y control. Durarán ocho (8) años en su función y podrán ser reelegidos.” (art. 121, Ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional)

Tres de sus miembros son designados por la Cámara de Senadores y tres por la Cámara de Diputados, siendo el séptimo, el Presidente, “designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso”, (art. 85 de la Constitución).

Según el art. 117 de dicha Ley “es materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros” de los organismos públicos nacionales. Controla también las obligaciones emergentes de los contratos de privatizaciones.

Actúa como órgano auxiliar del Congreso Nacional, el que cuenta con una Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas estará formada por seis senadores y seis diputados, que le aprueba su programa anual de acción y cuenta con personal propio.

Sus actividades son de control posterior: fiscaliza la legalidad del gasto, realiza auditorías financieras, de gestión, exámenes especiales, evaluaciones de programas, proyectos y operaciones, etc. Verifica la presentación y, en su caso, investiga, las declaraciones patrimoniales de funcionarios.

Las auditorías pueden ser contratadas con profesionales independientes (Nota: varios comentarios en la prensa argentina señalan el inadecuado funcionamiento de estas actuaciones por falta de especialización en el sector público).

Presenta una memoria anual y puede dar a publicidad dicho material excepto que la Comisión Parlamentaria lo declare reservado.

Los auditores generales, reunidos en Colegio, resuelven por mayoría.

Se trata de un Tribunal de Cuentas dependiente de las mayorías del Parlamento en muchos aspectos de funcionamiento.

Y las mayorías del Parlamento no han estado de acuerdo en otorgar muchas facultades a su Tribunal de Cuentas.

²⁵ Ver la página web de la Auditoría General de la Nación www.agn.gov.ar

Hace cuatro años se señaló²⁶ que *“...algunas importantes potestades que el proyecto originario de ley le confería en forma explícita a la AGN y que habrían de quedar sepultadas en el debate parlamentario, sobre todo por las reformas introducidas en el Senado:*

- *Mayores facultades para exigir el acceso a la información*
- *Control previo selectivo para operaciones de gran magnitud*
- *Posibilidad de iniciar acciones judiciales para sancionar actos lesivos (actuar como querellante).*
- *Separación temporal de los funcionarios que incurrieran en faltas graves.*
- *Exigencia de mayores recaudos para la selección de auditores.*

Podemos decir entonces que, en lugar de perfeccionar la ley, el Senado la debilitó, al despojarla de algunas de sus facultades esenciales.”

El Presidente de la Auditoría General de la Nación, Dr. Leandro Despouy, de origen radical, señala:

En la Argentina, "por la historia y el escaso énfasis que el Estado ha puesto en los organismos de control, existe una desaprensión por los informes de auditoría".

"La Argentina carece de una cultura del control"

"Hemos auditado la forma en que se han gastado los presupuestos desde 1994 y sin embargo en el Congreso nunca dieron tratamiento a esos informes. Es decir, no se aprobó la forma en que se gastó".

“Creo que el problema central es el seguimiento de los controles....En muchos casos hay una reiteración de recomendaciones. Esto ocurre porque históricamente hay una desaprensión por el control.”

“...creo que a la ley (de facultades de la AGN) la amputaron para que la Auditoría no tenga mayores facultades de control. Le quitaron poder para exigir más cumplimiento de normativas”.

Estas críticas, de claro corte político, se encuentran en la página web de la propia Auditoría General de la Nación.

En la sección siguiente “Evolución del control externo en los Tribunales de Cuentas” se efectúa un resumen de estas características enmarcándolo en su evolución.

²⁶ Relatorio del Presidente del Tribunal de Cuentas Dr. Leandro Despouy en la Clausura de las Jornadas sobre el Control Público, Buenos Aires, 3-4-5 de diciembre de 2002.

VI. EVOLUCIÓN DEL CONTROL EXTERNO EN LOS TRIBUNALES DE CUENTAS

Prácticamente todos los países relevantes tienen un organismo de control externo del gasto del Gobierno y ese órgano de control reporta, con mayor o menor independencia técnica, al Poder Legislativo.

Estos organismos se organizan tanto como colegiados como unipersonales²⁷:

a) como colegiados (Tribunal o Corte de Cuentas) tenemos a España, Italia, Francia, Alemania, Holanda, Austria, Bélgica, Luxemburgo, Portugal, etc. y en Latinoamérica a Argentina, Nicaragua, El Salvador, Brasil, Uruguay²⁸.

b) como unipersonales (Auditor o Contralor General); se pueden señalar a Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y en Latinoamérica a Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Puerto Rico, Perú, República Dominicana, Venezuela.

Siete organismos (Francia, Bélgica, Luxemburgo, Portugal, España, Italia y Grecia) pueden agruparse como Cortes (colegiados) con función jurisdiccional pero el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea no tiene esa función. La mayor parte de dichos países, predominantemente latinos, se inspiraron en el modelo de Napoleón de Francia, 1807, pero todo indica que es una tendencia en retroceso y muchos autores ya la consideran anacrónica.

Cuando el organismo tiene función jurisdiccional, su designación se aleja más del factor político (magistrados). En los demás casos las soluciones son variadas, la designación puede ser del Legislativo o del Ejecutivo y se puede exigir mayor o menor versación en ciencias económicas o derecho y antigüedad en la actividad.

La duración de los mandatos puede ser vitalicia (Brasil, Chile, etc.) y en los demás casos es, por lo menos, prolongada: Estados Unidos 15, Austria 12, Canadá 10, España 9, Suecia 6, Bélgica 6, Bolivia 10, Costa Rica 8, etc. En general, la duración es sustancialmente superior a Uruguay y separada de los períodos de cambios de gobierno.

Su destitución es excepcional y está ligada a faltas graves de naturaleza no política.

El control preventivo del gasto se ha efectuado en pocos países. Sólo en Uruguay se ejerce sobre todos los gastos de la Administración. Italia lo limitó en 1994 a los actos más importantes.

²⁷ Ver "Los Tribunales de Cuentas en las Sociedades Democráticas. Diferentes Modelos en el Derecho Comparado, en www.sindiclm.es, artículos y ponencias.

²⁸ Ver Walter Foladori, "El Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay. Un paradigma de control externo", 1997

No sucede en el resto del mundo que se colme de expedientes al Poder Legislativo con todas las observaciones que pueda efectuar el organismo de control, aunque sí sucedió en algunos países en el pasado. La situación de Uruguay es atípica. En general se remite a los Parlamentos informes anuales e informes especiales cuando el asunto lo justifique.

En algunos casos el plenario del órgano legislativo recibe sólo los asuntos más importantes y en otros existe una Comisión Legislativa delegada (Argentina, Canadá, etc.).

Sólo Argentina tiene la original solución de elegir al Presidente del Tribunal de Cuentas por el principal partido de oposición.

Pero muchos analistas de diferentes países señalan que la selección que hace el Parlamento político suele ser de expertos independientes, lo que parece ser la solución más correcta en busca de la imparcialidad política.

La diferencia parece no radicarse tanto en la normativa como en la cultura política de cada sociedad.

Se constata a lo largo del Siglo XX una evolución normativa en casi todos los países, los que han ido transitando del predominio del control externo preventivo, formal y de legalidad (cuando lo tuvieron) hacia la expansión del control externo posterior, material y de gestión.

Casi todos los países han actualizado las normativas aplicables en materia de control. Uruguay no. Incluso bs escasos cambios introducidos no resultaron operativos.

Analicemos las características esenciales y sus tendencias:

1) los requisitos para acceder al máximo nivel de la Entidad Fiscalizadora

La tendencia general es a seleccionar expertos en su temática, exigiendo determinados títulos (Derecho, Economía o Administración) y años (10 o más) de experiencia profesional en la temática. Ese proceso a veces se consagra en la normativa aunque también se da en los hechos, en la instancia de la selección, en la cual influye decisivamente la cultura política de la sociedad.

2) el origen de la designación del máximo nivel

Al pesar cada vez más la profesionalización de los integrantes del Tribunal, pesan cada vez menos los acuerdos políticos de reparto de cargos.

Varios países han ensayado una composición mixta con extracción tanto política como técnica, lo que parece ser una solución pragmática y eficaz, probablemente una concesión a la evolución previsible.

3) el plazo de la designación

En los países donde la designación es con carácter de magistrado los plazos son prolongados o vitalicios. En los demás países los plazos se han ido extendiendo. En varios casos no son prorrogables.

En general, los plazos son sustancialmente superiores a los de Uruguay. Los plazos largos inciden en el reclutamiento y en el comportamiento.

4) el tipo de actividad desarrollada por la Entidad Fiscalizadora

La actividad jurisdiccional (responsabilidad contable) está en franco retroceso y se debió principalmente al “contagio” de la Ley francesa en el Siglo XIX.

La tendencia es a incrementar el control posterior de la gestión respecto a los controles de legalidad, con opinión sobre economía y eficacia de la gestión y agregando recomendaciones, con mayor o menor grado de seguimiento.

Hace más de cuarenta años que se plantea que debe mantenerse alguna forma limitada del control de legalidad (donde existe) pero complementado fuertemente con el control de mérito, de eficiencia.

La tendencia, donde había control previo de legalidad, es a reducirlo a los gastos más importantes.

En Argentina Ruben Cardon²⁹ ya señalaba en 1975 que había que ampliar el alcance del control llegando al análisis e investigación - y la consiguiente información - de los casos de ineficiencia, extravagancia y despilfarro.

El concepto de control externo como comprobación de la legalidad de las operaciones está cediendo a un concepto donde *“el control adquiere un sentido distinto, y mucho más próximo a la medición, evaluación y comparación, de aspectos de la gestión relacionados con los fines (misiones, estrategias y visiones de futuro) y los objetivos concretos, generales o específicos, de una Administración mucho más moderna, en la que aquellos valores tradicionales han perdido su carácter dominante para dar paso a nuevos valores con los que gestionar desde lo público”*.(I Congreso Internacional de Sistemas de Control Externo Público, Gramado, octubre de 2005)

Cardon, en 1988, en “Evolución del concepto de control en el Sector Público”, considera (tomado de la Reseña del CLAD): *“Es que muchos países que han podido desatarse de las cuerdas que los tenían amarrados a un control meramente formal y legalista, se han dado por fin cuenta de que es mucho más importante para el bien de los ciudadanos, vigilar lo concerniente al manejo económico y operaciones gubernamentales, porque allí, en ese manejo están*

²⁹ Ver “Necesidad de ampliar los límites del control de los gastos públicos más allá del control de legalidad”, en Temas de administración pública, Argentina, 1975.

los gastos antieconómicos, el dispendio, el derroche, el malgasto, el despilfarro, amén de que pueda haber malversación o defraudación. Hace cuarenta años, los auditores dedicaban casi todo su esfuerzo a la auditoría de los comprobantes de gastos. En la actualidad los auditores se preocupan cada vez más por la economía, la eficiencia y la efectividad de las operaciones gubernamentales.”

5) el alcance de la actividad de la Entidad Fiscalizadora

En general el alcance es amplio.

El límite – conflictivo a veces, también en Uruguay – son las entidades de derecho privado que reciben fondos estatales o que son directamente propiedad de organismos públicos. La tendencia es a abarcar todas ellas.

6) la publicidad que tienen sus dictámenes

La tendencia ha sido a ampliar su publicidad, lo que ha sido facilitado por las posibilidades de las páginas web, permitiendo a los interesados llegar con facilidad a la información.

La posibilidad de elevar algunos informes especiales es muy útil para llamar la atención tanto del sistema político como de la opinión pública y opera como disuasivo.

7) las consecuencias de sus dictámenes

En muy pocos casos se han dado controles previos de legalidad con efecto suspensivo real, sin reiteración del gasto que levante dicho efecto.

En la mayor parte de los países los controles son posteriores.

¿Por qué razón los controles posteriores pueden llegar a ser más eficientes que los controles previos?

Por existir la decisión, la costumbre política, de tomar en cuenta las observaciones. En tal caso opera un poderoso efecto disuasivo en la Administración.

Ello es un tema de cultura política.

En palabras del Profesor francés Gaston Jèze: *“La eficacia del contralor de la legalidad y en particular del contralor financiero, es la voluntad del Parlamento para ejercer ese contralor. Si esa voluntad no existe, no hay mecanismo que pueda suplantarla automáticamente”.*

El control, interno y externo, es necesario para la buena administración.

Es interesante recordar la más moderna y conocida definición del objeto del control interno³⁰:

“Se define como un proceso efectuado por el consejo de administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos dentro de las siguientes categorías:

- 1) Eficacia y eficiencia de las operaciones.*
- 2) Confiabilidad de la información financiera.*
- 3) Cumplimiento de las leyes y normas aplicables.”*

Las tres categorías precedentes son también la esencia del control externo.

Cabe señalar que las autoridades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Alemania y Estados Unidos resaltan los beneficios financieros logrados con sus recomendaciones, para lo cual aplican un razonamiento de costo/beneficio para justificar la actividad de la Entidad.

El control externo – organizado como control material - debe tener mucho de una función de colaboración con la mejora de gestión de la Administración.

El control formal, ya obsoleto, es visto como un freno a la gestión, sea ésta buena, regular o mala.

La evolución del control externo en el resto del mundo se conjuga con la evolución de otros instrumentos de control. Por ejemplo, las Defensorías del Pueblo o las Fiscalías Anticorrupción.

Otro instrumento muy importante de control social son las Leyes de Acceso a la Información, de rápida propagación en los últimos años.

Su utilidad puede ser tan importante como las demás Instituciones citadas en este trabajo. Véase por ejemplo el siguiente comentario³¹:

“Así pues, muy tempranamente, los suecos descubrieron que el acceso a la información es un disolvente de prácticas patrimonialistas, discrecionales, ilegales o de plano corruptas.” La primera Ley de Acceso a la Información es de Suecia y ya tiene doscientos treinta años.

³⁰ Informe COSO (Committee of Sponsoring Organizations of Treadway), 1992

³¹ Ver “Leyes de acceso a la información en el mundo”, John Ackerman e Irma Sandoval, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de México, Cuadernos de Transparencia, N° 7. Ver www.ifai.org.mx

Se trata de Leyes que otorgan a los habitantes de un país el derecho a obtener información que tiene el Gobierno sin la necesidad de demostrar interés legal específico. Los documentos se asumen como públicos a menos que la norma establezca su carácter reservado.

En realidad los documentos no los tiene el Gobierno sino los funcionarios del Gobierno que no es exactamente lo mismo, aunque a veces haya interesadas confusiones.

No es menor la diferencia. El copyright de los tomos de la Colección Manuales Burocráticos del PRO.NA.DE. decía: *Queda permitida su reproducción, citando la fuente, a todo interesado en que la información y la capacitación llegue a mucha más gente, de acuerdo con el espíritu del art. 14 del Decreto 500/991 (“es de interés público, para el mejor cumplimiento de los servicios, el intercambio permanente y directo de datos e información”), que busca eliminar los feudos donde la información se convierte en fuente ilegítima de poder en las organizaciones.*

CRONOLOGÍA DE LAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN			
1766	Suecia		Trinidad y Tobago
1888	Colombia		Sudáfrica
1951	Finlandia	2000	Inglaterra
1966	Estados Unidos		Bosnia y Herzegovina
1970	Dinamarca		Bulgaria
	Noruega		Lituania
1978	Francia		Moldavia
1982	Australia		Eslovenia
	Nueva Zelanda		Estonia
1983	Canadá	2001	Polonia
1987	Austria		Rumania
	Filipinas	2002	Panamá
1990	Italia		Pakistán
1991	Holanda		México
1992	Hungría		Jamaica
	Ucrania		Perú
	España		Tayikistán
1993	Portugal		Uzbekistán
1994	Belice		Zimbabwe
	Bélgica		Angola
1996	Islandia	2003	Croacia
	Lituania		India
	Corea del Sur		Kosovo
1997	Tailandia		Armenia
	Irlanda		Eslovenia
1998	Israel		Turquía
	Letonia	2004	República Dominicana
1999	República Checa		Serbia
	Albania		Suiza
	Georgia		Ecuador

	Grecia	No se cuenta con más información	
	Japón		
	Liechtenstein	¿ ?	Uruguay

El Uruguay tuvo un proyecto de “habeas data” que llegó a tener media sanción en el trámite parlamentario en el año 2004. El tema sigue vigente.

Una Ley de Acceso a la Información Pública operaría como un auxiliar importante, indirecto, a las Entidades Fiscalizadoras Externas, asociando a ciudadanos (y en especial, a periodistas) a la tarea de control externo.

VII. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ORGANISMO

Su origen es muy antiguo, incluso anterior a la aprobación de la Constitución de 1830.

La Comisión de Cuentas

Los primeros Tribunales de Cuentas en la América española fueron creados en 1605 en Lima, México y Bogotá (sedes de Virreinos) que era donde había Tesoros Reales importantes. Recién en 1767 fue creado el Tribunal Mayor de Cuentas en Buenos Aires, con competencia sobre las provincias del Río de la Plata, Tucumán y Paraguay.

La Provincia Oriental, luego Uruguay, arrastró la herencia hispánica y el control externo fue establecido por la Constitución de 1830 que asignó a la Asamblea General (art. 17, inc. 5) el “Aprobar o reprobado, en todo o en parte, las cuentas que presente el Poder Ejecutivo”.

Pero antes inclusive de la aprobación de la Constitución, mediante Ley de 15/feb/1830, se había instalado una Comisión de Cuentas con el cometido de fiscalizar las cuentas que debía presentar anualmente el Poder Ejecutivo de acuerdo con esta normativa:

“Art. 1) La Asamblea Legislativa nombrará una comisión de su seno, compuesta de tres representantes, para el examen, liquidación y comprobación de las cuentas generales que cada año debe presentar el Gobierno.

Art. 2) La Comisión nombrará a los contadores y auxiliares que crea necesarios y presentará a la Asamblea General el presupuesto de los sueldos y demás gastos que juzgue indispensables.

Art. 3) Todas las oficinas del Estado pasarán a la Comisión de Cuentas los documentos, libros y noticias que pidan.

Art. 4) Los Ministros y todos los jefes de las oficinas generales están obligados a dar de palabra o por escrito las explicaciones que la Comisión les pida”

Art. 5) La Comisión de Cuentas presentará a la Honorable Asamblea el resultado de sus trabajos, antes de cerrarse las sesiones ordinarias del año

Art. 6) Sin perjuicio de lo prevenido en el artículo anterior, la Comisión dará cuenta a la Asamblea de todo lo que halle notable y digno de su consideración.”

Era un sistema de control externo, a posteriori, con informe anual y la posibilidad de informes especiales cuando el asunto fuera “notable y digno de consideración”. Nótese que este procedimiento, habitual en el resto del mundo, habría evitado – más de un siglo después - llenar el Palacio Legislativo de observaciones nunca examinadas.

De 1830 a 1834 hubo roces entre la Comisión y el gobierno de Fructuoso Rivera; también hubo cambios en la fecha de cierre del ejercicio y la presentación de la rendición de cuentas.

La Ley 65 (28/abr/1834) derogó esta Ley de 1830 para adaptarla al bicameralismo y dejó abierto el número de los integrantes de cada Comisión.

El único cambio trascendente que hizo esta nueva ley fue eliminar los informes especiales del artículo 6.

Durante la Presidencia de Manuel Oribe hubo fuerte presión (incluso una carta conminatoria del propio Presidente) sobre el ex – Presidente Fructuoso Rivera para que efectuara la Rendición de Cuentas, en especial, por las campañas de 1834 y 1835 como Comandante General de la Campaña .

Varios factores terminaron desatando el levantamiento de Rivera y, a la larga, provocando la Guerra Grande: la reinstalación de la Comandancia General de la Campaña con Ignacio Oribe al frente, las intervenciones de unitarios y federales, las presiones de Francia, etc. y uno de ellos puede haber sido la inminencia de una investigación del ejercicio de 1834 al analizar la Rendición de Cuentas, aunque Luis Alberto de Herrera³² considera que no influyó y recuerda que sus conclusiones fueron posteriores al fin del levantamiento.

Cabe señalar – como dato curioso - que el informe de la Comisión de Cuentas sobre irregularidades durante la Presidencia de Rivera, en 1836, realizado luego de concluído ese levantamiento y antes de la forzada renuncia de Oribe a la Presidencia, fue suscripto por el “contador” Francisco Acuña de Figueroa, autor del Himno Nacional.

La Ley 339 (21/jul/1853) creó una Comisión Conjunta (1 Senador y 2 Representantes) para el receso a efectos de no retrasar el estudio de las cuentas del ejercicio.

La ley 1466 (17/may/1880) derogó la 65, creó una sola comisión (2 Senadores y 3 Representantes), le asignó un Contador, un Oficial, dos Auxiliares y un Portero y creó una Comisión diferente (1 Senador y 1 Representante, miembros a la vez de la Comisión Permanente) para el receso parlamentario ya que el mismo interrumpía en forma importante el análisis de las cuentas. Es de destacar la norma que establecía que: “Los empleados durarán en sus puestos todo el tiempo de su buena conducta”; no tenían inamovilidad.

De 1880 a 1934 se enlentece la entrega de las rendiciones de cuentas llegando incluso en 1901 a haber un retraso de cuatro años (lo habitual era 1 o 2 años).

³² Ver “Los orígenes de la Guerra Grande”

Varios proyectos para perfeccionar el control externo de la Comisión de Cuentas se formularon entre 1921 y 1931 (Zipitría, Cosio, Andreoli, Castiglioni) pero ninguno prosperó.

Luego de la creación e integración del Tribunal de Cuentas en 1934 dejó de reunirse la Comisión de Cuentas y se pasaron todos sus archivos y antecedentes a dicho Tribunal.

Nicolás Reig³³, en 1940, evalúa el examen que realizaba la Comisión de Cuentas hasta 1934 y concluye que ***“por la incompetencia técnica de la mayoría de sus miembros y por la lentitud de la actuación de los mismos, puede afirmarse que la función de contralor era perfectamente inocua”***.

Ninguna norma obligaba a que dejara de existir esa Comisión especializada la que era – y sigue siendo - un ámbito adecuado para estudiar las observaciones e informes que debía remitir el Tribunal de Cuentas al Parlamento. El Tribunal comenzaba con dificultades.

El Dr. Ramón Valdés Costa (Apuntes de Finanzas) entendió que la Ley de 1880 sigue vigente: *“Atentos al espíritu de ambas leyes se entiende que no existe incompatibilidad más bien existe una complementación de tareas. La Comisión además de la función específica que originó su creación, entendemos que podría ejercer el control de conveniencia y oportunidad, y aún más, el contralor político que son inherentes sólo al Poder Legislativo”*.

La Convención Nacional Constituyente de 1934 y la creación del Tribunal de Cuentas

La Constitución de 1934 fortaleció, en general, los controles sobre las funciones públicas y creó el Tribunal de Cuentas con 5 miembros.

Es importante destacar que la Comisión de Constitución sugirió a la Constituyente consagrar en el máximo texto varias especificaciones de organización y cometidos del Tribunal propias de una Ley Orgánica señalando que *“Vuestra Comisión consagra las disposiciones que han de ser la base de la organización del contralor financiero y económico a cuyos efectos crea el Tribunal de Cuentas, fijando para éste aquellos cometidos que considera esenciales o que conviene precisar para evitar dificultades posibles, desde que han de ejercitarse dentro del radio de acción en que otros poderes o entidades pueden oponer jurisdicción propia...”*. Tanto del informe como de las expresiones vertidas en Sala se desprende la premonición de futuras dificultades para un buen funcionamiento del nuevo Instituto.

La Constituyente no accedió a todas las propuestas y recortó su alcance pero mantuvo varias de ellas.

³³ Nicolás Reig, “El Contralor de la Hacienda Nacional”. 1940.

Esta fue una sabia previsión del Constituyente pero insuficiente. El Dr. Walter Echandy³⁴, que fuera Director General de los Servicios Jurídicos del Tribunal, en “El Tribunal de Cuentas Oriental del Uruguay” afirmaba que “*Al respecto fue clara la idea de dar firmeza al sistema de control externo que se creaba, poniéndolo por encima de toda interferencia y a cubierto de derogaciones por la ley común.*”

El primitivo Proyecto de la Comisión de Constitución, en la sección “Hacienda Pública”, proponía, en forma por demás ambiciosa para la época:

“Art. 12) *Compete al Tribunal de Cuentas:*

.....
b) *Visar, con los efectos que determinará la ley, todo decreto, resolución o contrato de la Administración que cause gastos para el Erario Público, así como todo nombramiento administrativo y toda orden de pago contra el Tesoro.*

El proyecto se basó en la Corte de Cuentas de Italia, que también tenía efecto suspensivo, y así la cita.

En su informe aclara el alcance de esa visación: “*la visación podrá ser hecha con reservas*” y “podrá tener como efecto, como se establece en Francia o Italia, impedir el curso de la orden o contrato”.

También se aclaró que “*en cuanto este inciso ordena la visación de todo decreto, resolución o contrato que causa gastos, es entendido que el Tribunal no tendrá otro cometido en esa visación que el de observar la ilegalidad del gasto por exceso o indebida imputación o por incumplimiento de los requisitos que imponga la ley*” pero no “*al beneficio o perjuicio que la operación reporte*”.

Es de destacar el alcance previsto del literal c) que refiere a dictaminar o informar sobre rendiciones de cuentas y gestiones de los organismos públicos ya que se señala que “*el sentido de esta disposición es amplio....se extenderá a la gestión, es decir, a la forma conveniente o no para la administración* en que se han ejecutado las leyes financieras, pudiendo hacer consideraciones y observaciones acerca de dicha gestión”.

La redacción “*Visar, con los efectos que determinará la ley*”, se presentó al Plenario el día 12 de marzo de 1934 pero duró pocas horas.

En la sesión del 15 de marzo ya la Comisión había eliminado el “*con los efectos que determinará la ley*” y se había agregado la delegación de atribuciones en los contadores para evitar “*una complicación en la marcha de la Administración*”.

³⁴ Dr. Walter Echandy, Monografía sobre “Tribunal de Cuentas Oriental del Uruguay”, realizada para la obra “La Contraloría General de la República (1927-1977)” con la que Chile festejara el cincuentenario de su creación.

El Presidente de la Comisión, Gabriel Terra (h), había defendido la redacción señalando que esa redacción genérica era habitual en las leyes orgánicas de administración financiera.

Eduardo V. Haedo, además, planteó suprimir lo de “*toda orden de pago*” para evitar posibles complejidades. Y nuevamente el artículo volvió a Comisión.

En la sesión del 20 de marzo ya habían desaparecido los efectos suspensivos de la observación del Tribunal y en su lugar se creaba el régimen de reiteración de los gastos observados y su remisión a la Asamblea General que nunca los ha considerado. Ya había sido mutilada la fuerza de sus observaciones.

Al concluir la votación en la Constituyente por la cual se creaba el Tribunal de Cuentas el Presidente de la Convención, luego de congratularse por su creación, expresó:

*“...este Tribunal de Cuentas **puede degenerar en un mecanismo complicado, pesado, carísimo y enteramente ineficaz, si la Asamblea General en quien delegamos su integración, no levanta su punto de vista y lleva a esa alta dirección a ciudadanos competentes, de verdadera experiencia financiera, profundamente honestos y de una alta imparcialidad política.***

*Suya, pues, será la responsabilidad si no cumple con esto que constituye un verdadero mandato imperativo de la Asamblea Constituyente y si llega este mecanismo a desvirtuar lo que hemos querido y a fracasar, **recaerá exclusivamente sobre la Asamblea General la responsabilidad de ese fracaso**”.*

Interesante opinión desde un privilegiado observatorio de la cosa pública.

La puesta en marcha del Tribunal de Cuentas

El 1/ago/1934 se nombró a los miembros del flamante Tribunal.

Luego de su creación el Tribunal tuvo muchas dificultades para comenzar su actividad por falta de su Ley Orgánica. Se argumentó que no estaba reglamentada su intervención.

La Ley Orgánica Municipal N° 9.515 de 28/oct/1935 reglamentó la intervención del Tribunal en las Intendencias. La Ley 9.542 de 31/dic/1935 extendió a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados normas que requerían la intervención del Tribunal. En base a esas Leyes el Tribunal inició sus actividades en estos organismos.

Pero el Poder Ejecutivo no le permitía actuar en la Administración Central aduciendo falta de reglamentación.

Puede verse al respecto la Ordenanza N° 14 de 1/feb/1945 en cuya parte expositiva se reseña el diferendo y que no llegó a aplicarse en el Estado.

Recién en 1947 hubo un acuerdo con el nuevo Gobierno y con su Ministro de Hacienda Ledo Arroyo Torres y se dictó un Decreto del Poder Ejecutivo y la Ordenanza N° 16 del Tribunal de Cuentas, ambas de fecha 15 de mayo de 1947, estableciendo el procedimiento para aplicar la intervención preventiva establecida en la Constitución de la República.

La Ley de Contabilidad y Administración Financiera

El Tribunal de Cuentas tuvo serias dificultades para lograr que el Parlamento considerara su Ley Orgánica (art. 210 y 212 de la Constitución). Entre 1934 y 1953 preparó tres proyectos de Ley Orgánica sin resultados.

También tuvo fuertes dificultades para conseguir que se aprobara la Ley de Contabilidad y administración Financiera (art. 213 de la Constitución).

Presentó el primer proyecto de Ley de Contabilidad en 1935 y el más importante en 1958, ya que, finalmente, el último se aprobó en forma experimental en el Decreto 104/1968 en base a la curiosa autorización dada en el art. 512 de la Ley de Presupuesto N° 13.640 de 26 de diciembre de 1967: *“Art. 512. Autorízase al Poder Ejecutivo a poner en vigencia, por vía reglamentaria y con carácter experimental, de acuerdo con el Tribunal de Cuentas, las bases del sistema de registración, administración y contralor financiero, contenidas en el Proyecto de ley de Contabilidad y Administración Financiera aprobada por el Tribunal de Cuentas, dando cuenta a la Asamblea General.*

Si dentro de un año a partir de la vigencia de la presente ley no hubiera tenido aprobación legislativa dicho proyecto, el Poder Ejecutivo propondrá las modificaciones del mismo, que aconseje la experiencia de su aplicación por vía reglamentaria y de ordenanza”.

En 1987, en el proyecto de ley de Rendición de Cuentas (la que luego fue la Ley 15.903 de 10/nov/1987), se incluyeron tres artículos tendientes a habilitar la creación de reglamentos específicos de adquisiciones en algunas Empresas Públicas, por Decreto del Poder Ejecutivo con la conformidad del Tribunal de Cuentas en las Empresas Públicas. En realidad era una iniciativa para ANCAP.

Simultáneamente la Oficina Nacional de Servicio Civil había elevado al Poder Ejecutivo y a los legisladores un ambicioso Proyecto de reforma general de los procedimientos de compra vigentes.³⁵

Finalmente, con el Diputado Martín Sturla, hombre de gran empuje, se llegó a un consenso sobre las dificultades que podía aparejar introducir en texto legal por primera vez la Ley de Contabilidad y Administración Financiera, al ser de iniciativa privativa del Tribunal de Cuentas, si a la vez se cambiaba drásticamente el primitivo proyecto que se había adoptado a través del Decreto 104/1968. Debido a ello se prefirió que la Ley 15.903 se limitara a “sanear” la

³⁵ Su contenido puede verse en “Reforma del Estado: el nuevo régimen de compras”, obra citada

situación jurídica de la Ley de Contabilidad vigente “a título experimental” e incluyera los artículos de reglamentos especiales de compra.

Era el comienzo de cambios. Ello habilitaría, en Leyes posteriores, a efectuar modificaciones legales que ya no iban a requerir dicha iniciativa privativa.

Pero no hubo oportunidad en los siguientes Proyectos de Leyes de Rendiciones de Cuentas.

Ella llegaría con la creación del Programa Nacional de Desburocratización en 1990 y a través de una excelente relación y ganas de cambio entre todos los Jerarcas y Técnicos participantes, entre los que se señalan al Cr. Rinaldo Smeraldi (integrante y futuro Presidente del Tribunal), los Dres. Esther Muñoz de Ham y Fernando Aguirre (delegados del Tribunal en la Comisión de discusión en el PRO.NA.DE.), el Dr. Carlos Delpiazzo (Catedrático de Derecho Administrativo) y el Cr. Alberto Sayagués (Director del PRO.NA.DE).

Un centenar de técnicos de todos los organismos públicos colaboró en el Proyecto que luego sería conocido como TOCAF, aprobado por todos los Partidos Políticos en el Parlamento. De todos los apoyos políticos el que más se debe reconocer y agradecer es el del desaparecido Ernesto de los Campos.

En el marco de las dificultades que ha tenido el Tribunal de Cuentas con la legislación en la materia a lo largo de su historia, puede resultar sorprendente ese consenso.

Es más, cuando la Dirección del PRO.NA.DE. planteó en junio de 1990 incluir en la Ley de Presupuesto una amplia reforma a aquella Ley, el propio Presidente de la República le advirtió de lo difícil que siempre había sido en el Parlamento - y que probablemente volvería a ser - todo lo relativo a esa Ley y al Tribunal, autorizándole una cauta presentación de unos pocos artículos (“5 o 6”) y encargándose del necesario acuerdo político con el principal partido de oposición. Un Presidente del que todos, incluso los que no concuerdan con sus ideas, reconocen su empuje e iniciativas para “hacer cosas”.

El proyecto presentado, muy amplio, recogió esa limitación de unos pocos artículos y presentó en un artículo todas las creaciones, en otro todas las modificaciones, en otro las supresiones, en el cuarto la vigencia especial y en uno último la autorización para hacer un Texto Ordenado, conocido ahora como el TOCAF, cumpliendo así con aquella limitación³⁶. Y en las Comisiones Parlamentarias, a medida que se constataba el consenso político, se fueron agregando algunos cambios más por la vía de aditivos.

¿Por qué no hubo dificultades en su aprobación parlamentaria?

Porque la ineficiencia no tiene color político, sólo es derroche de recursos que paga la ciudadanía a través de tributos y tarifas.

³⁶ En determinada instancia se agotaron las letras del alfabeto para uno de esos artículos.

Pero también porque no se afectaron en el TOCAF las bases de la desconfianza política respecto al eventual mal uso de las facultades de control externo. Al fin de cuentas ese control estuvo presente – según algunos - en la génesis del disenso que luego terminaría en la Guerra Grande.

Una modificación interesante de la normativa del Tribunal se incluyó en la Ley 17.296 de 21 de febrero de 2001, que facultó al organismo a calificar las observaciones diferenciando las comunes y las de urgente consideración por la Asamblea General, diferenciación que no se quiso establecer en 1990 porque las autoridades del Tribunal la consideraron inconstitucional.

Art. 476, Ley 17.296 de 21/feb/2001.- *“El Tribunal de Cuentas podrá disponer que se caratulen como de urgente consideración y se comuniquen a la Asamblea General o en su caso a las Juntas Departamentales, aquellas resoluciones que estén contempladas en alguna de las siguientes situaciones:*

A. Observaciones referidas a gastos sin disponibilidad – salvo los autorizados legalmente – cuando notoriamente su monto exceda del rubro o proyecto respectivo.

B. Observaciones que reproducen observaciones anteriores, ya sea en forma continua o permanente y sin que los Organismos a que van dirigidas las hayan atendido.

C. En aquellos casos contemplados en los literales C) y E) del artículo 211 de la Constitución de la República y observaciones a actos o contratos realizados con manifiesta violación de las normas legales.

D. Reiteraciones de gastos o pagos o continuación de los procedimientos, cuando el acto administrativo no haya sido debidamente fundado”.

Esta es una herramienta que, sabiamente utilizada, puede tener mucho peso en la opinión pública y, por ende, pesar previamente en la decisión política. Pero para ello debe interpretarse que el “podrá disponer” no obliga a enviar la gran mayoría o totalidad de ese tipo de resoluciones como se hace actualmente. Hace dos años³⁷ hubo 20.000 observaciones y 6.000 fueron de “urgente consideración”, lo que no es razonable para priorizar lo importante. Nótese las expresiones “podrá disponer”, “en alguna”, “notoriamente”, “en forma continua o permanente”, “hayan atendido”, “manifiesta violación”, “debidamente fundado” que permitirían actuar más selectivamente.

No es la única herramienta jurídica vigente que se puede aprovechar para efectuar cambios trascendentes en el peso de las observaciones, que en muy escasas oportunidades han sido atendidas por la Asamblea General. En el 2005 el Parlamento acordó que la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Asamblea General atendiera las observaciones del Tribunal de Cuentas pero

³⁷ Información señalada por el Rep. Cr. Alfredo Asti en su intervención en el “Encuentro de Trabajadores de Organismos de Control de América Latina”, Montevideo, noviembre de 2005.

esa iniciativa no terminó siendo operativa.

VIII. CARACTERÍSTICAS DESEABLES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS PARA EL SIGLO XXI EN EL URUGUAY

Se plantean reformas de fondo, no simples ajustes a lo actual.

Modernizar el Tribunal de Cuentas requiere básicamente cambiar sus reglas de juego. Y eso requiere consenso político. Si el mismo no existe, no serán posibles cambios trascendentes.

Buchanan ³⁸señala: *“Para mejorar la política, es necesario mejorar o reformar las reglas, la red de intereses en la cual el juego de la política se desarrolla. No se quiere sugerir que esta mejoría resida en la selección de agentes moralmente superiores quienes emplearán sus facultades de alguna manera en el “interés del público”. Un juego se describe por sus reglas, y la única forma de producir un juego mejor es cambiar esas reglas.”*

Las características recomendables para nuestro Tribunal en el Siglo XXI en el Uruguay responden – obviamente - a las tendencias del mundo en la materia, por lo que seguiremos el mismo orden que en la comparación internacional:

1) los requisitos para acceder al máximo nivel del Tribunal

Sería deseable que la Constitución de la República estableciera requisitos de tecnificación profesional (del Derecho, la Economía o la Administración) y de experiencia notoria en el área (10 o más años). Y que la experiencia y antecedentes personales pasaran por la prueba de la audiencia pública. Lo mejor de la audiencia pública es que genera menor número de aspirantes.

Pero también **esos requisitos pueden aplicarse ya – sin reformar la Constitución - mediante un acuerdo político** sobre exigencias para la integración del Tribunal. Si hubiera decisión política para reformar la Constitución en esa dirección en algún momento oportuno, también podría haber decisión por consenso para iniciar de inmediato su aplicación en una definición previa de requisitos para la selección en el actual marco constitucional. En otras palabras, un acuerdo de los partidos que podrían alternarse en el poder.

2) el origen de la designación del máximo nivel

El procedimiento de designación en el Uruguay fue – muchas veces - el de hacer una bolsa con los 16 miembros del Tribunal de Cuentas y de la Corte Electoral y alcanzar un acuerdo aritmético de distribución de cargos. Ello no quiere decir que no haya habido excepciones ni que muchas veces sus integrantes no fueran reales expertos reconocidos en la materia.

³⁸ James Buchanan (Nobel de Economía, 1986), Ensayos de economía política, 1990

El problema no es la designación por los dirigentes políticos - al fin de cuentas son ellos los que han sido elegidos por la ciudadanía para que la representen - sino el criterio con que se realiza dicha designación. Un consenso político puede ser realizado tanto para una distribución por cuota partidaria como para conformar un equipo directivo experto, políticamente equilibrado, imparcial, apto para transformar al organismo y obtener resultados. Ya sean 7 o menos.

No parece fácil que se obtenga tal consenso.

El apetito político partidario lleva a que públicamente – ahora y desde hace muchos años - se plantee la distribución de los cinco cargos “**neutrales**” de la Corte Electoral, que la propia Constitución de la República establece que deben corresponder a “**ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad**” (art. 324), en función de los votos partidarios. No es bueno para la democracia. Aunque no siempre fue así.

Es obviamente impropio que el partido de gobierno sea el que designe a los integrantes del organismo de control **externo** del mismo gobierno. Un control independiente sólo lo puede realizar gente independiente. Aunque una solución mixta podría ser suficiente para un funcionamiento imparcial.

La dificultad para obtener consensos interpartidarios hace años que obliga a integrar automáticamente, por vencimiento de plazos, la Suprema Corte de Justicia a través de la lotería de la antigüedad de los magistrados de los Tribunales de Apelación, probablemente funcionarios muy idóneos para dictar o revisar sentencias pero quizás no los más adecuados para la administración superior del Poder Judicial en función directa de su antigüedad en el Tribunal.

Que sea difícil el consenso no obsta a que sea necesario.

3) el plazo de esa designación

El plazo de la designación no debe ser ni 4 ni 5 años sino más prolongado. Mínimo diez años, o vitalicio, sin estar ligado al ciclo de cambio de gobierno.

Este plazo puede estar en la Constitución pero también puede provenir en forma inmediata de un consenso interpartidario en cuanto a la frecuencia de su renovación. Posiblemente convenga que el mandato no sea prorrogable.

Por supuesto que este plazo largo no es lo mismo que el que tienen, por consecuencia del disenso político, las actuales autoridades del Tribunal de Cuentas, designadas en 1995, hace ya 11 años.

Algo similar sucedió con el prolongado período que se mantuvieron sus autoridades desde 1954 hasta 1971, como consecuencia de cambios en los partidos políticos en el Gobierno.

Con plazos largos o vitalicios y seleccionando expertos profesionales es razonable exigirles una dedicación exclusiva, en forma similar a la que se le pide a los magistrados que es lo que deben ser, en sentido lato.

4) el tipo de actividad desarrollada por la Entidad

El Tribunal debe, como hace el resto del mundo, darle menos importancia a la parte formal (al mero control de legalidad) y concentrarse en el material de la gestión, dejando de lado la comodidad de no efectuar auditoría de gestión.

El art. 228 de la Constitución lo permite y mandata claramente: *“La vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de contralor de toda gestión relativa a Hacienda Pública, será de cargo del Tribunal de Cuentas”*. En forma similar lo facultan los literales c) *“Dictaminar e informar respecto de la rendición de cuentas y gestiones”* y e) *“Intervenir en todo lo relativo a la gestión financiera” del art. 211 de la misma*”.

La falta de una Ley Orgánica que reglamente el procedimiento de control de gestión no obsta a la aplicación de la norma de la Constitución, ya que ella misma establece, en su art. 332 que *“Los preceptos de la presente Constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas”*.

La obligación constitucional del control de la legalidad puede canalizarse, de acuerdo con el procedimiento de la delegación, en contadores de los organismos (art. 211 de la Constitución y art. 96 del TOCAF) reservándose el Tribunal la intervención previa directa con sus funcionarios sólo en los casos más importantes y en los organismos mal administrados.

El citado art. 211, literal b), que establece la intervención preventiva en los gastos y pagos, permite delegar esa intervención a los contadores de Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados *“...con sujeción a lo que disponga la ley, la cual podrá hacer extensiva esta regla a otros servicios públicos con administración de fondos”*. Esta extensión a todos los demás organismos fue introducida en el art. 96 del TOCAF en 1990.

Esta canalización ya ha venido efectuándose, debiéndose ampliar más para realmente intervenir directamente en los casos relevantes o en los organismos donde se constaten problemas serios de control interno, diferenciando entre los que actúan correctamente y los que no.

El punto crítico de la intervención previa han sido determinadas contrataciones que, en general, han sido grandes licitaciones – o compras directas - por “única vez”, no repetitivas, como ser el Aeropuerto, la Terminal de Contenedores, los grandes “outsourcing” informáticos, las grandes obras públicas, los armamentos, etc. La gran mayoría de las licitaciones, que son repetitivas, no suelen llegar a los pasillos de los despachos de los Directores.

Inclusive se puede delegar (art. 106, Ley 16.134, 24/set/1990) varios cometidos que le establece la Ley en Comisiones (que podrían estar integradas con algún Ministro y Técnicos) o Direcciones Generales, agilizando su accionar.

Las normas vigentes le permiten ya ese giro en su política de control externo. Depende sólo de una decisión política del Tribunal, sin perjuicio de continuar desarrollando – de una u otra forma – todos los cometidos preceptivos o voluntarios que establecen las normas vigentes.

Además debe asignar buena parte de sus recursos (no menos de la cuarta parte) a los procesos de efectuar recomendaciones de mejora de gestión y a vigilar su cumplimiento en sentido amplio.

Estos procesos representan valor agregado para los organismos controlados que tendrán una agenda de mejoras, un seguimiento independiente y verán con mejores ojos su actuación.

Importa señalar que todo organismo público, no sólo el Tribunal de Cuentas, debe justificar públicamente su valor agregado neto, su relación costo/beneficio.

Sus recursos humanos, en la comparación internacional, son suficientes para estos cambios en su actividad. Probablemente haya que cambiar la composición interna (más tecnificación y menos máquinas de escribir) y atenuar algunas actividades de escaso valor agregado. Los recursos que puede requerir son ínfimos respecto a las economías que se pueden obtener.

En especial debe fortalecerse³⁹ la capacitación del capital humano – sus técnicos tienen una reconocida independencia de criterio - que es la base del funcionamiento del Tribunal; capacitación que debe alcanzar a sus contrapartes de control interno y ejecución del gasto en los organismos. El control y la mejora de gestión y una adecuada comunidad de intereses entre auditores y auditados sería un buen incentivo para los funcionarios del Tribunal.

5) el alcance de esa actividad

Es necesario que el control externo abarque también las entidades privadas que sean propiedad mayoritaria de organismos públicos o que dependan de fondos públicos o de la generosidad pública. Y que no se duplique sin racionalidad con auditorías externas privadas.

A mediados del año 2004 existían 61 empresas privadas cuyo paquete accionario era propiedad total o parcial de organismos públicos. Escaso es el control externo que tienen esas empresas. Nadie sabe exactamente cuántas hay hoy ni, por supuesto, qué pasa dentro de ellas. ¿Quiénes son sus “dueños”: los funcionarios, los directores o los ciudadanos?

Los arts. 25 a 27 de la Ley 17.555 (“reactivación productiva”) de 18 de setiembre de 2002 prevén la intervención del Tribunal de Cuentas en ellas, la cual consiste en controlar si publicaron balances auditados en sus páginas

³⁹ La Escuela de Auditoría Gubernamental, creada en la Ley 17.292 de 25 de enero de 2001 demoró en instalarse y conviene expandir sustancialmente su actuación.

web. Parece posible concluir que la Ley se concentra en la publicidad (lo que no se cumple en muchos casos) y que se limitaría la intervención a sólo eso.

La Ley debe ampliar su alcance al control de gestión de esas empresas privadas de propiedad estatal cuando se tiene la mayoría – directa o indirectamente – del paquete accionario y a un control “ad-hoc” si no la tiene.

Es de señalar que la mayor parte de los organismos paraestatales y las empresas privadas de propiedad estatal, en su actividad nacional, tienen ingresos cautivos (tributos o parcelas del negocio) que aseguran su viabilidad. Dicho sea claramente, tienen costos muy altos y, además, escasa transparencia. En su actividad ¿quién sabe lo que pasa, cuánto ganan, cuánto pierden?

Un ejemplo, patético, permite dar dimensión al problema del control de las entidades públicas – en sentido amplio - de derecho privado. Un organismo paraestatal tuvo egresos por 276 millones de dólares constantes de 2003 (U\$S 270 en promedio de cada hogar uruguayo) en sus primeros doce años de vida sin tener Libro Diario, ni contabilidad por partida doble ni auditorías que lo controlaran. Nadie fue responsabilizado de ello. La llegada del Tribunal de Cuentas obligó a mejorar su administración.

6) la publicidad que tienen sus dictámenes

La Ley, al permitir calificar las observaciones en “de urgente consideración” y otras (comunes), faculta a concentrarse en lo importante. Nada impide al Tribunal asegurarse la adecuada publicidad selectiva de sus observaciones relevantes. Al fin de cuentas ya están siendo publicadas en su página web www.tcr.gub.uy.

Pero seleccionar las pocas más importantes puede producir roces políticos por lo cual se puede preferir la comodidad del “trámite automático” de todas las observaciones sin diferenciarlas.

También conviene que sean difundidos los dictámenes e informes relativos a la gestión con recomendaciones de mejora. Y que se haga seguimiento de la aplicación o no de esas recomendaciones.

7) las consecuencias de sus dictámenes

La actual falta de consecuencia política de sus observaciones se debe principalmente a dos causas.

Primero. Al nivel de desarrollo político de las Instituciones. Estamos atrasados en comparación con el desarrollo del control externo en otras sociedades.

Segundo. A su falta de diferenciación entre dictámenes importantes y rutinarios.

Un simple ejercicio de imaginación lo puede ilustrar:

¿Qué pasaría si el Tribunal de Cuentas estuviera facultado a remitir a consideración del Parlamento sólo la más grave observación de cada cuatrimestre?

La primera consecuencia sería que el plenario del Tribunal debería usar criterios objetivos para seleccionar la más grave o tener una discusión subjetiva antes de llegar a un consenso. El disenso interno llevaría a la necesidad de contar con criterios muy objetivos para tal selección.

La segunda consecuencia sería que realmente la Asamblea General debería reunirse una vez cada cuatro meses para considerar esa grave observación porque la misma sería de interés público y los medios de comunicación se concentrarían en el trámite de ella y sus consecuencias.

La tercera consecuencia sería que el organismo observado no insistiría en la reiteración y corregiría la situación por lo que la Asamblea General no necesitaría reunirse.

Los funcionarios suelen ser bastante reacios a que la opinión pública o parlamentaria escudriñe sus actos de administración incorrectos.

Una Ley de Acceso a la Información Pública sería un gran instrumento de control externo, complementario a una reforma del Tribunal de Cuentas en múltiples aspectos.

Así funcionan las buenas reglas de juego con adecuado diseño de pesos y contrapesos. Y con gran economía administrativa.

Nótese que no se plantea la vieja discusión entre existencia de efecto suspensivo o no. No es necesario ni conveniente reformar la Constitución para agregarlo. La opinión pública se encargaría de que tuviera efecto suspensivo si se insistiera en el error que originó la observación.

Este es un ejemplo extremo pero ilustrativo.

No es necesario convocar a los 130 integrantes de la Asamblea General para considerar todas y cada una de las observaciones del Tribunal de Cuentas.

Es suficiente reflotar la Ley de 1880 (la Comisión de Cuentas del Parlamento⁴⁰) y que ella se concentre en analizar todos los meses las observaciones más relevantes que seleccione el Tribunal de Cuentas (no más de una por mes es suficiente). En el 2005 se transitó ese camino pero no resultó operativa la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Asamblea General.

⁴⁰ El ex – Presidente Dr. Luis Alberto Lacalle ha insistido hace años en la idea de crear una Comisión de Cuentas en el seno de la Asamblea General para considerar las observaciones e incluso en analizar el eventual efecto suspensivo.

Se consigue, con gran economía de recursos, el efecto disuasivo que es el beneficio principal que debe tener un organismo de control externo. Y sólo si es necesario convocar al plenario.

El ambicioso conjunto de reformas expuestas precedentemente es posible de implantar sólo por consenso político interpartidario entre las fuerzas que pueden, razonablemente, alternarse en el poder. Algunos podrán decir que se trata de una conciliación inconveniente; otros, que se trata de sentido común.

Como claramente lo manifestara el Presidente de la Constituyente de 1934 al crearse el Tribunal de Cuentas o como lo señalara el Profesor Jèze: **depende de la decisión política.**

Y de ella nos beneficiaremos todos los habitantes del Uruguay con una Administración Pública más eficiente y transparente.