

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

**LA AUDITORÍA INTERNA INSTITUCIONAL COMO
PROMOTORA DE UN PROGRAMA DE TRANSPARENCIA EN
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS**

TESIS

**Presentada a la Honorable Junta Directiva de la
Facultad de Ciencias Económicas
Por**

EDGAR RAMIRO CARRERA CRUZ

Previo a conferírsele el título de

**CONTADOR PÚBLICO Y AUDITOR
En el Grado Académico de
LICENCIADO**

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2009

JUNTA DIRECTIVA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Decano: Lic. José Rolando Secaida Morales
Secretario: Lic. Carlos Roberto Cabrera Morales
Vocal 1º. Lic. Albaro Joel Girón Barahona
Vocal 2º. Lic. Mario Leonel Perdomo Salguero
Vocal 3º. Lic. Juan Antonio Gómez Monterroso
Vocal 4º. P.C. Edgar Arnoldo Quiché Chiyal
Vocal 5º. P.C. José Antonio Vielman

PROFESIONALES QUE REALIZARON LOS
EXÁMENES DE ÁREAS PRÁCTICAS BÁSICAS

ÁREA MATEMÁTICA-ESTADÍSTICA Lic. Edgar Ranulfo Valdés Castañeda
ÁREA CONTABILIDAD Lic. Manuel Fernando Morales García
ÁREA AUDITORÍA Lic. Antulio Gilberto Noriega Muñoz

PROFESIONALES QUE REALIZARON EL
EXAMEN PRIVADO DE TESIS

Presidente: Lic. Rubén Eduardo del Águila Rafael
Examinador. Lic. Manuel Alberto Selva Rodas
Examinador: Lic. Enma Yolanda Chacón Ordóñez

Guatemala, julio 28 de 2008

Licenciado José Rolando Secaida Morales
Decano de la Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria

Distinguido Señor Decano:

De conformidad con la designación que me hiciera tan prestigiosa Decanatura, según nombramiento del 1 de febrero de 2007, procedí a prestar asesoría al señor EDGAR RAMIRO CARRERA CRUZ, en el desarrollo de su trabajo de tesis denominado LA AUDITORÍA INTERNA INSTITUCIONAL COMO PROMOTORA DE UN PROGRAMA DE TRANSPARENCIA EN ENTIDADES DESCENTRALIZADAS, que deberá presentar para someterse al examen de graduación profesional, previo a optar al título de Contador Público y Auditor, en el grado de Licenciado.

Al respecto manifiesto que en mi opinión, el señor Carrera Cruz, desarrolló su trabajo en forma satisfactoria, por lo que considero que el mismo puede ser aceptado para discusión del examen general público.

Con las muestras de mi consideración, hago propicia la ocasión para suscribirme del Señor Decano.

Atentamente,
“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Lic. Marco Antonio Fión Castellanos
Contador Público y Auditor, Colegiado 1437



**FACULTAD DE
CIENCIAS ECONOMICAS**

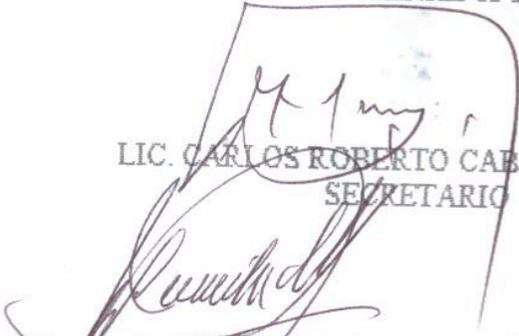
Edificio "S-8"
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

**DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS. GUATEMALA,
SEIS DE OCTUBRE DE DOS MIL NUEVE.**

Con base en el Punto QUINTO, inciso 5.8, subinciso 5.8.1 del Acta 20-2009 de la sesión celebrada por la Junta Directiva de la Facultad el 1 de octubre de 2009, se conoció el Acta AUDITORIA 143-2009 de aprobación del Examen Privado de Tesis, de fecha 10 de agosto de 2009 y el trabajo de Tesis denominado: "LA AUDITORIA INTERNA INSTITUCIONAL COMO PROMOTORA DE UN PROGRAMA DE TRANSPARENCIA EN ENTIDADES DESCENTRALIZADAS", que para su graduación profesional presentó el estudiante EDGAR RAMIRO CARRERA CRUZ, autorizándose su impresión.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


LIC. CARLOS ROBERTO CABRERA MORALES
SECRETARIO




LIC. JOSE ROLANDO SECAIDA MORALES
DECANO



Smp.


REVISADO

DEDICATORIA

A mi Señor, Jesús, quien me dio la fe, la fortaleza, la salud y la esperanza para terminar este trabajo.

A mi esposa, Irma Marroquín de Carrera, quien me brindó su amor, su cariño, su estímulo y su apoyo constante. Su cariño, comprensión y paciente espera para que pudiera terminar el grado son evidencia de su gran amor. ¡Gracias!

A mis hijos Andrea, David y Kevin quienes siempre confiaron que concluyera esta fase de mi vida académica diciéndome "No te rindas" y "Sé fuerte".

A mis padres, Santiago y Amalia quienes me enseñaron desde pequeño a luchar para alcanzar mis metas. Mi triunfo es el de ustedes.

A mis hermanos Álvaro, Javier, Maribel e Ingrid quienes siempre creyeron en mi para hacer realidad este sueño.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	I-IV
--------------------	------

CAPÍTULO I

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

1.1 EL SECTOR PÚBLICO GUATEMALTECO	1
1.2 CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA	4
1.3 IMPORTANCIA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	6
1.4 PORQUÉ TRANSPARENCIA EN LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	8

CAPÍTULO II

AUDITORÍA INTERNA INSTITUCIONAL

2.1 QUE ES LA AUDITORÍA INTERNA	11
2.2 QUE SON LAS UNIDADES DE AUDITORIA	14
2.3 UBICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA AUDITORÍA INTERNA.....	15
2.4 NORMALES GENERALES DE CONTROL INTERNO GUBERNAMENTAL	17
2.4.1 NORMALES DE APLICACIÓN GENERAL	18
2.4.2 NORMALES APLICABLES A LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN GENERAL	19
2.4.3 NORMALES APLICABLES A LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL.....	19
2.4.4 NORMALES APLICABLES AL SISTEMA DE PRESUPUESTO PÚBLICO	20
2.4.5 NORMALES APLICABLES AL SISTEMA DE CONTABILIDAD INTEGRADA GUBERNAMENTAL.....	21
2.4.6 NORMALES APLICABLES AL SISTEMA DE TESORERIA	22
2.4.7 NORMALES APLICABLES AL SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO	22
2.5 NORMAS GUBERNAMENTALES DE AUDITORÍA INTERNA	23
2.5.1 NORMAS PERSONALES.....	23
2.5.2 NORMAS PARA LA APLICACIÓN DE LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL.....	24
2.5.3 NORMAS PARA LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL	24
2.5.4 NORMAS PARA LA COMUNICACIÓN DE LOS RESULTADOS	25
2.5.5 NORMAS PARA EL ASEGURAMIENTO DE CALIDAD	25
2.6 SISTEMA DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL	26

2.7 PRINCIPALES PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA INTERNA	28
2.7.1 PLANIFICACIÓN GENERAL DE LA AUDITORÍA	28
2.7.2 PLANIFICACIÓN ESPECÍFICA DE LA AUDITORÍA	29
2.7.3 PLANIFICACIÓN DEL TRABAJO DE AUDITORÍA	30
2.7.4 PLANIFICACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	31
2.7.5 SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE LA AUDITORÍA	31
2.7.6 CONTROL DE CALIDAD	31

**CAPÍTULO III
PROGRAMA DE TRANSPARENCIA**

3.1 LA TRANSPARENCIA.....	32
3.2 QUÉ ES RENDIR CUENTAS.....	37
3.3 LA ÉTICA PÚBLICA	40
3.4 EL PROGRAMA INSTITUCIONAL.....	42
3.5 REQUISITOS DE UN PROGRAMA DE TRANSPARENCIA	44
3.5.1 IDENTIFICACIÓN DEL PROGRAMA.....	45
3.5.2 JUSTIFICACIÓN	45
3.5.3 PROPÓSITO DE SU CREACIÓN	46
3.5.4 EJES BÁSICOS	46
3.5.5 PROYECTOS IMPULSORES	46
3.5.6 LOGÍSTICA ORGANIZATIVA PARA SU IMPLEMENTACIÓN	47
3.5.7 FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA	48
3.6 DISEÑO DE UN PROGRAMA DE TRANSPARENCIA.....	48
3.6.1 CONDICIONES INSTITUCIONALES FAVORABLES.....	49
3.6.2 CAPACIDAD TÉCNICA	50

**CAPÍTULO IV
CAUSAS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE UNA AUDITORÍA INTERNA POR LAS CUALES LAS
INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO TIENEN UN MODELO DE TRANSPARENCIA**

4.1 FACTORES QUE PROMUEVEN LA OPACIDAD E IMPUNIDAD	53
4.2 PRÁCTICAS MÁS COMUNES DE AUDITORÍA INTERNA EN ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	56
4.3 DESCONOCIMIENTO DE UN PROGRAMA INSTITUCIONAL PARA TRANSPARENTAR LA GESTIÓN INSTITUCIONAL	57
4.4 DEBILIDADES DE LAS UNIDADES DE AUDITORÍA INTERNA.....	59

4.5	NORMAS GUBERNAMENTALES DE AUDITORÍA INTERNA NO ORIENTADAS A UN PROGRAMA DE TRANSPARENCIA.....	60
4.6	FALTA DE CAPACIDAD DEL PERSONAL DE AUDITORÍA INTERNA SOBRE TRANSPARENCIA.....	62
4.7	POLÍTICA DE TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL.....	63

**CAPÍTULO V
CASO PRÁCTICO**

LA AUDITORÍA INTERNA INSTITUCIONAL COMO PROMOTORA DE UN PROGRAMA DE TRANSPARENCIA EN ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

5.1	UN PROGRAMA DE TRANSPARENCIA DE REFERENCIA	66
5.2	ORIENTACIONES GENERALES PARA QUE LAS UDAI PROMUEVAN LA TRANSPARENCIA	72
5.3	REQUERIMIENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA EL DISEÑO DE UN PROGRAMA DE TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL.....	74
5.4	CONSIDERACIONES QUE DEBEN TOMARSE EN CUENTA PARA LA PUESTA EN MARCHA DE UN PROGRAMA DE TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL.....	78
	CONCLUSIONES	80
	RECOMENDACIONES	82
	BIBLIOGRAFÍA.....	84
	ANEXOS	

INTRODUCCIÓN

Pensar en transparencia de la gestión gubernamental se ha vuelto un asunto de actualidad, forma parte de los ofrecimientos electorales de los candidatos en época de elecciones y una exigencia diaria de la ciudadanía. ¿Por qué debe ser siempre una exigencia externa la que nos obliga a realizar reformas en la gestión gubernamental? La respuesta a esta pregunta se podrá encontrar en esta tesis, la cual desea impulsar que las entidades públicas descentralizadas lleven a cabo iniciativas de transparencia como un aporte significativo para lograr un Estado guatemalteco más eficiente y orientado a consolidar la confianza del ciudadano.

El Estado guatemalteco se organiza en entidades públicas dentro de las cuales destaca las entidades descentralizadas, que son aquellas organizaciones llamadas a desarrollar actividades para la atención de necesidades públicas específicas y que por su personería jurídica, tienen capacidad para ejercer personería jurídica propia; son una extensión de las entidades centralizadas como Ministerios, Secretarías y otras entidades que dependen directamente del Organismo Ejecutivo.

Durante la presente investigación, se pudo comprobar que las entidades descentralizadas como instituciones públicas, están llamadas a trabajar en forma transparente y administrar con probidad los recursos públicos que se le encomienden. La auditoría interna institucional es el mecanismo que la administración de las entidades públicas tiene para verificar el cumplimiento de los controles internos tanto de índole administrativa, como financiera y de gestión; en ese sentido, cada entidad pública descentralizada cuenta con una Unidad de Auditoría Interna UDAI, que por ley, nivel jerárquico y capacidad técnica, está en la disposición para diseñar y

proponer la implementación de un programa de transparencia institucional, utilizando para ello el modelo que se propone como resultado de la elaboración de esta tesis.

Para concretar los resultados de transparencia en entidades descentralizadas, se propone el diseño, aprobación e implementación de un programa de transparencia promovido por la Unidad de Auditoría Interna, muy cercana jerárquicamente a la máxima autoridad de las entidades descentralizadas. Para comprobar la factibilidad de tal extremo, es relevante destacar que a partir de los resultados de una encuesta realizada, las causas argumentadas por los auditores encuestados, justifican y confirman que el diseño e implementación de un programa de transparencia institucional puede ser promovido e implementado por una Unidad de Auditoría Interna UDAI, considerando que son las unidades administrativas responsables de coordinar la verificación de un eficiente sistema de control interno institucional. El argumento que resalta la falta de conocimiento y experiencia de una UDAI en el diseño e implementación de un programa de transparencia institucional, encuentra una oportunidad de superación si se toman en cuenta los requerimientos mínimos y las consideraciones relevantes para su diseño e implementación sugeridas en esta tesis. En tal virtud, es deseable que las Unidades de Auditoría Interna de las entidades públicas descentralizadas sean promotoras de la transparencia institucional; están en una posición jerárquica envidiable para proponer tal iniciativa.

La hipótesis de que “las unidades de auditoría interna de las entidades descentralizadas, desconocen la concepción de un programa institucional para transparentar las acciones de la entidad, donde las normas de auditoría interna

institucionales no están orientadas para sustentar un programa de transparencia, sino a prácticas más comunes, por lo que debe capacitarse al personal en la concepción del mismo y la forma práctica para formular un programa de transparencia, a partir de un modelo que sea aplicable a las entidades descentralizadas, que evite las debilidades de la auditoría interna y fortalezca las políticas”, fue comprobada.

Para la comprobación referida, se organizó esta tesis en cinco capítulos, destacando en el primero “entidades descentralizadas” como los argumentos en los cuales se destaca la composición del sector público y la importancia de las mismas desde el punto de vista de su presupuesto aprobado. En el segundo capítulo “auditoría interna institucional”, se describe el papel de la auditoría interna institucional y cómo las UDAI tienen una posición y papel relevante para que sean éstas las que aporten el diseño y promuevan la implementación de un programa de transparencia. Un tercer capítulo donde se describen las principales características de un “programa de transparencia” y qué situaciones deben considerarse para que su implementación pueda ser exitosa para la administración pública y especialmente para mejorar la credibilidad de gestión ante el ciudadano. Se complementa el estudio con un cuarto capítulo en el cual se describen las “causas desde el punto de vista de una auditoría interna por las cuales las instituciones descentralizadas no tienen un modelo de transparencia”, argumento que sustenta que la promoción de un programa de transparencia contribuye significativamente a la medición de la gestión institucional en el marco de las actividades de la auditoría interna institucional. Y finalmente un capítulo cinco que contiene un “caso práctico”, en el que se describe un modelo concreto para una entidad descentralizada que puede ser tomado como referencia

para otras entidades descentralizadas interesadas en promover la transparencia y fortalecer el trabajo de auditoría interna gubernamental.

Por último se presentan las conclusiones concretas sobre el estudio realizado y se propone recomendaciones para aquellas entidades descentralizadas que estén interesadas en abordar acciones concretas en promover la transparencia institucional.

Capítulo I

Entidades Descentralizadas

1.1 El sector público guatemalteco

La conformación del sector público guatemalteco es la respuesta institucional para atender las necesidades públicas de los ciudadanos. Allí donde existen necesidades públicas, donde no hay mercado para la actuación de las organizaciones privadas, el Estado “promueve una respuesta institucional para atenderlas” (1:119). El sector público es la plataforma sobre la cual recae el objeto de estudio de la presente investigación.

El sector público guatemalteco, tomando en consideración la atención de gran cantidad de necesidades públicas, se subdivide de acuerdo a varios criterios. Para el presente caso, es la acción descentralizada la que obtiene nuestra atención, considerando que ésta es la capacidad constitucional que se “concede (por medio exclusivo del Congreso de la República) para lograr una mayor eficiencia y mejor cumplimiento de los fines institucionales” (1:134). Lo mínimo que se requiere constitucionalmente para otorgar la calidad de entidad descentralizada es que “coordine su política, con la política general del Estado, especialmente con la del Ramo (Ministerial) que le corresponda, además de mantener estrecha coordinación con SEGEPLAN, remitir para su aprobación al Organismo Ejecutivo y Congreso de la República sus presupuestos detallados ordinarios y extraordinarios, con expresión de

programas, proyectos, actividades, ingresos y egresos, así como también remitir las memorias de labores y los informes específicos que les sean requeridos” (1:134).

La “organización político-administrativa del sector público de Guatemala, da origen a varias instituciones o entes públicos” (11:13), los que se clasifican de la siguiente manera, entre otros:

A) “Sector Público no Financiero

A.1 Gobierno Central

Administración central.

Entidades descentralizadas no empresariales.

Entidades autónomas no empresariales.

Instituciones de seguridad social.

A.2 Empresas Públicas

Empresas públicas nacionales.

Empresas públicas municipales.

A.3 Gobiernos Locales

Municipios.

Instituciones y entes municipales no empresariales.

Instituciones y entes municipales de seguridad social.

B) Sector Público Financiero

B.1 Instituciones Financieras del Gobierno Central.

Instituciones públicas financieras no bancarias.

B.2 Instituciones Financieras Municipales.

Entidades públicas financieras municipales no bancarias.

Entidades públicas financieras municipales bancarias” (11:15).

Para ampliar la comprensión sobre las agrupaciones del sector público guatemalteco, es preciso enfatizar que el sector público no financiero comprende a las instituciones públicas tanto de la administración central como de los gobiernos locales que producen bienes y servicios comercializables o no, incluidos los de la seguridad social, que no están dedicadas a efectuar transacciones financieras en el mercado, consistentes en adquirir activos financieros y emitir pasivos.

Por otro lado, el sector público financiero incluye aquellas instituciones públicas tanto de la administración central como de los gobiernos locales que están dedicadas principalmente a efectuar transacciones financieras en el mercado, consistentes en adquirir activos financieros y emitir pasivos.

Adicionalmente es preciso detallar que la administración central comprende todos los organismos, entes e instituciones que conforman la administración pública de la administración central. Incluye aquellos entes sin fines de lucro que se financian parcial o totalmente y estén controlados total o parcialmente por las autoridades públicas centrales. De tal manera que gobierno central está constituido por los poderes públicos, ministerios y sus dependencias (departamentos, oficinas, establecimientos, etc.), y otros entes clasificados dentro de la administración pública como órganos o instituciones del gobierno general y que forman parte del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado.

En cuanto a lo relacionado al objeto de estudio de esta tesis, las **entidades descentralizadas no empresariales** comprende las entidades que actúan bajo la autoridad del gobierno central, con cierto grado de independencia, en cuanto a su condición jurídica y responsabilidades, en el cumplimiento de funciones gubernamentales especializadas en varios campos, pero cuyo objetivo no es la comercialización de los bienes y servicios que producen.

1.2 Características generales de la administración descentralizada

La administración pública descentralizada tiene la característica de: i) integrar a entidades que actúan bajo la autoridad del Gobierno Central, ii) que tienen independencia en cuanto a su personalidad jurídica y responsabilidades, iii) que cumplen funciones gubernamentales especializadas en varios campos, y iv) cuyo objetivo no es la comercialización de los bienes y servicios que producen. (11:16). Se habla entonces de las siguientes entidades públicas, entre otras:

- “Instituto Nacional de Estadística -INE-
- Instituto Nacional de Administración Pública -INAP-
- Instituto Técnico de Capacitación y Productividad -INTECAP-
- Instituto de Recreación de Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala - IRTRA-
- Consejo Nacional para la Protección de La Antigua Guatemala -CNPAG-
- Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala -CVB-
- Fondo de Inversión Social -FIS-
- Aporte para la Descentralización Cultural -ADESCA-

- Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas -ICTA-
- Comité Permanente de Exposiciones -COPEREX-
- Instituto Nacional de Cooperativas -INACOP-
- Inspección General de Cooperativas -INGECOP-
- Instituto Guatemalteco de Turismo -INGUAT-
- Instituto de Fomento Municipal -INFOM-
- Instituto Nacional de Bosques -INAB-
- Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-
- Fondo de Tierras -FONTIERRAS-“ (11:21)

En cuanto a su administración financiera “es la máxima autoridad de cada entidad, la que debe establecer mecanismos y procedimientos adecuados de control, seguimiento e información, sobre las operaciones descentralizadas bajo su jurisdicción”. (7:9).

1.3 Importancia financiera de las entidades descentralizadas

Tomando en cuenta que la importancia de las actividades descentralizadas estriba en la diversidad de las necesidades públicas que puede atender, se puede tomar como referencia la asignación presupuestaria como parámetro para agrupar a las más significativas. En tal sentido, corresponde a la SAT, FIS, INFOM, IRTRA, FONTIERRAS e INTECAP, cuyo presupuesto de gastos asciende al 86%, atender de manera descentralizada las principales necesidades públicas.

Las restantes once entidades, cuyo presupuesto en conjunto asciende al 14% del total de ellas, es dedicado a atender otras necesidades por vía de administración descentralizada. El siguiente cuadro detalla los presupuestos correspondientes a cada uno durante los años 2005 y 2006.

Entidades Descentralizadas del Sector Público de Guatemala
Presupuesto 2005-2006
(Cifras en Quetzales)

NOMBRE DE LA ENTIDAD	2005		Aprobado 2006
	Aprobado	Ejecutado	
Entidades Descentralizadas No Empresariales			
Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-	767,800,000	548,978,310	861,769,000
Fondo de Inversión Social -FIS-	379,008,848	508,283,139	425,028,840
Instituto Nacional de Fomento Municipal -INFOM-	315,782,571	251,193,715	319,963,530
Inst. de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala -IRTIRA-	300,000,000	294,523,591	270,000,000
Fondo de Tierras -FONTIERRAS-	255,173,203	164,725,300	214,099,700
Instituto Técnico de Capacitación y Productividad -INTECAP-	178,635,000	160,272,605	203,000,000
Instituto Guatemalteco de Turismo -INGLUAT-	156,341,590	155,799,061	155,286,210
Instituto Nacional de Bosques -INAB-	57,500,000	50,840,831	58,500,000
Instituto Nacional de Estadística -INE-	37,581,619	28,706,004	42,685,000
Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos -CVB-	34,297,025	41,174,939	39,575,810
Comité Permanente de Exposiciones -COPEREX-	37,425,449	21,406,949	33,353,960
Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas -ICTA-	16,364,206	15,583,645	21,844,240
Inspección General de Cooperativas -INGECOP-	7,371,000	6,930,218	10,487,500
Instituto Nacional de Cooperativas -INACOP-	10,236,472	10,130,546	10,236,470
Instituto Nacional de Administración Pública -INAP-	8,370,000	8,176,245	9,843,000
Consejo Nacional para la Protección de La Antigua Guatemala -CNPAG-	5,730,000	5,876,804	5,915,000
Aporte para la Descentralización Cultural -ADESCA-	2,300,000	2,180,219	3,300,000
TOTAL	2,569,916,977	2,274,782,120	2,684,888,300

FUENTE: Información proporcionada por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas.

En otras palabras, se puede decir que al hablar de transparencia, fomentar la transparencia como parte de la política institucional y basada en el control interno en el primer grupo de entidades señaladas, se estará dando un paso importante en la cimentación de una cultura de transparencia en el sector público descentralizado.

El Fondo de Tierras es la quinta entidad descentralizada en cuanto a presupuesto, por lo que considerar un gasto público de más de Q200 millones anuales para fines de llevar a cabo actividades pioneras de transparencia, constituye un buen ejercicio para medir la complejidad de implementar una iniciativa como esta y al mismo tiempo, lo suficientemente significativa como para tener impacto en la administración de los fondos públicos.

1.4 Por qué transparencia en las entidades descentralizadas

Las entidades descentralizadas, como organizaciones públicas, deben rendir cuentas sobre su gestión y demostrar ante la ciudadanía cómo y por qué se toman las decisiones dentro de la institución. Ello reviste una importancia singular, en virtud que eso consolida la imagen positiva de la misma, como también genera un ambiente de confianza de aprobación sobre cómo se están gestionando los recursos públicos en esa entidad.

Asimismo, favorece un clima organizacional de mínima ganancia personal y máximo riesgo personal de que sea descubierto y sancionada la ejecución de cualquier acto de corrupción, de tal manera que los recursos públicos sean destinados para lo que

fueron creados, favoreciendo la competencia de los proveedores de bienes y servicios para que los ingresos se destinen con eficiencia y eficacia.

Debido a que con cierta regularidad se pueden observar denuncias en los medios de comunicación sobre actos de corrupción en la gestión de las entidades descentralizadas, es preciso adelantarse a la desinformación y malos entendidos de tal manera que exista credibilidad sobre la gestión de la entidad y se caracterice por la confianza que tienen los ciudadanos sobre su gestión.

Si se considera el presupuesto que administran en conjunto las entidades descentralizadas, éstas tienen bajo su responsabilidad Q2.7 millardos aproximadamente para el año 2006. Ello representa poco más del 6% del presupuesto del gobierno central que comprende los Ministerios y Secretarías de Estado. Es decir que 17 entidades descentralizadas están dirigidas por diferentes autoridades, diferentes estilos de gerencia y con cumplimiento de diferentes objetivos institucionales. Esto representa un amplio espectro de la administración pública, lo cual significa variedad de información que debe trasladarse a los ciudadanos, por lo que si se habla de un programa de transparencia, debe ser concebido e implementado en el marco de un conjunto de acciones coherentes y sistemáticas que favorezcan la credibilidad sobre la gestión institucional.

El Fondo de Tierras es una entidad pública llamada a contribuir al desarrollo agrícola y a la reducción de los conflictos sobre la tierra. La representación política que conlleva su organización y su impacto en la vida económica y social de los pueblos,

especialmente indígenas, es un significativo ejemplo para implementar un programa de transparencia, toda vez que mediante la eficiente administración de la entidad, se puede contribuir a la gobernabilidad en sector público guatemalteco.

Capítulo II

Auditoría Interna Institucional

2.1 Qué es la auditoría interna

“La auditoría interna es una herramienta de gestión que apoya a la gerencia, calificando y evaluando el grado de eficiencia, eficacia y economicidad con que se manejan los recursos institucionales y en qué grado se cumple la misión de la organización”. (2:14)

La auditoría interna constituye el control posterior practicado por una unidad especializada en cada entidad descentralizada, que actúa en forma independiente de las operaciones o actividades que audita, para retroalimentar la gestión de la entidad u organismo, en procura de apoyar a la gerencia pública en la mejora de: i) el cumplimiento y eficacia de los sistemas de gestión financiera y administrativa y de la efectividad de los controles internos establecidos en dichos sistemas; ii) el grado de confiabilidad y utilidad de la información generada; y, iii) la eficiencia de las operaciones.

En el contexto de lo anterior, los objetivos de la auditoría interna son: i) apoyar a la gerencia en sus esfuerzos por promover el mejoramiento de la gestión, la eficiencia operacional y la adhesión a las políticas que se señalen, ii) propiciar que la ejecución de sus programaciones se ajuste al ordenamiento jurídico que regula el funcionamiento de la entidad pública, iii) comprobar que el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros, se ejecute en términos eficientes, eficaces y

económicos, así como que las metas y objetivos de la organización se cumplan con efectividad, iv) promover la existencia y funcionamiento de controles internos contables y administrativos que permitan la protección de los recursos y bienes institucionales y contar con información contable, suficiente, pertinente y oportuna, y v) propiciar el autocontrol y promover la probidad administrativa.

Como premisa para el diseño de un programa de transparencia, se deben considerar algunos detalles sobre las funciones de la auditoría interna, dentro de lo cual cabe destacar que la auditoría interna debe:

- Evaluar en forma permanente, el funcionamiento de los controles internos establecidos por la administración y recomendar las medidas que signifiquen mejorar su efectividad. Lo anterior, puede derivar en una evaluación general del sistema de control interno o de áreas específicas, e incluso, de aspectos como: la organización, los procedimientos, los métodos, los sistemas de información y el personal;
- Examinar el grado de cumplimiento de los objetivos y políticas, así como las metas de corto, mediano y largo plazos señalados por la gerencia y/o que emanen del proceso de planificación pertinente. En tal sentido, es fundamental que las directrices se encuentren claramente establecidas, con la existencia de un sistema de información confiable, que permita conocer oportunamente los avances y ejecuciones;
- Evaluar, cualitativa y cuantitativamente, los medios de generación de información para el proceso de toma de decisiones;

- Determinar el grado de economía y eficiencia con que se utilizan los recursos de la entidad, considerando aspectos técnicos, criterios económicos, sociales y culturales existentes;
- Promover la adopción de instrumentos de autocontrol (metas, indicadores, etc.) en las unidades operativas de la organización;
- Verificar la existencia de adecuados sistemas de información, registro y control, que generen productos oportunos y veraces;
- Establecer el grado de implementación de las medidas preventivas o correctivas provenientes de las auditorías anteriores;
- Desarrollar las funciones de supervisión y auditoría prescritas en la programación anual, y elaborar y hacer llegar los informes respectivos a la Gerencia de la entidad;
- Analizar la percepción externa (público, clientes, etc.) mediante un estudio y seguimiento de quejas o denuncias que incidan en el funcionamiento de la entidad pública, sobre aspectos que se espera ésta debe entregar a la sociedad.

Debe resaltarse que la auditoría interna es parte importante del control interno, debe estar exclusivamente dedicada a la auditoría posterior, que incluye una revisión y una evaluación de los controles internos que se estén utilizando.

La auditoría interna es parte de la estructura de control interno dedicada a medir y evaluar a los otros controles internos. Por ello, los auditores internos deben ser profesionalmente independientes y no deben participar ni aprobar, actos

administrativos o transacciones financieras. Los auditores internos deben observar el Marco Conceptual de las Normas de Auditoría Gubernamental MCNAG, las Normas de Auditoría Gubernamental NAG, Normas de Auditoría Interna Gubernamental NAIG, y accesoriamente los estándares para la práctica profesional de la auditoría interna, promulgados por el Instituto Guatemalteco de Contadores Públicos y Auditores de Guatemala.

2.2 Qué son las unidades de auditoría interna

Las **unidades de auditoría interna**, conocidas como **UDAI** “son las unidades administrativas gubernamentales responsables de evaluar permanentemente la estructura de control interno, los sistemas operacionales y los flujos de información, para evitar que surja o se incremente el nivel de riesgo de errores e irregularidades, asegurando su solvencia actual y aquella impuesta por la dinámica de la institución” (5:7). Debe resaltarse que según la Contraloría General de Cuentas “constituyen herramientas preventivas de salvaguarda y de control institucional, que **ayudan a los procesos de transparencia y combate a la corrupción**” (5:10).

2.3 Ubicación administrativa de la auditoría interna

Una UDAI a fin de asegurar la objetividad en los exámenes que realiza e imparcialidad en sus apreciaciones, debe mantener independencia de todas las operaciones y actividades administrativas o financieras del ente público, por lo que su ubicación y dependencia jerárquica, es la siguiente:

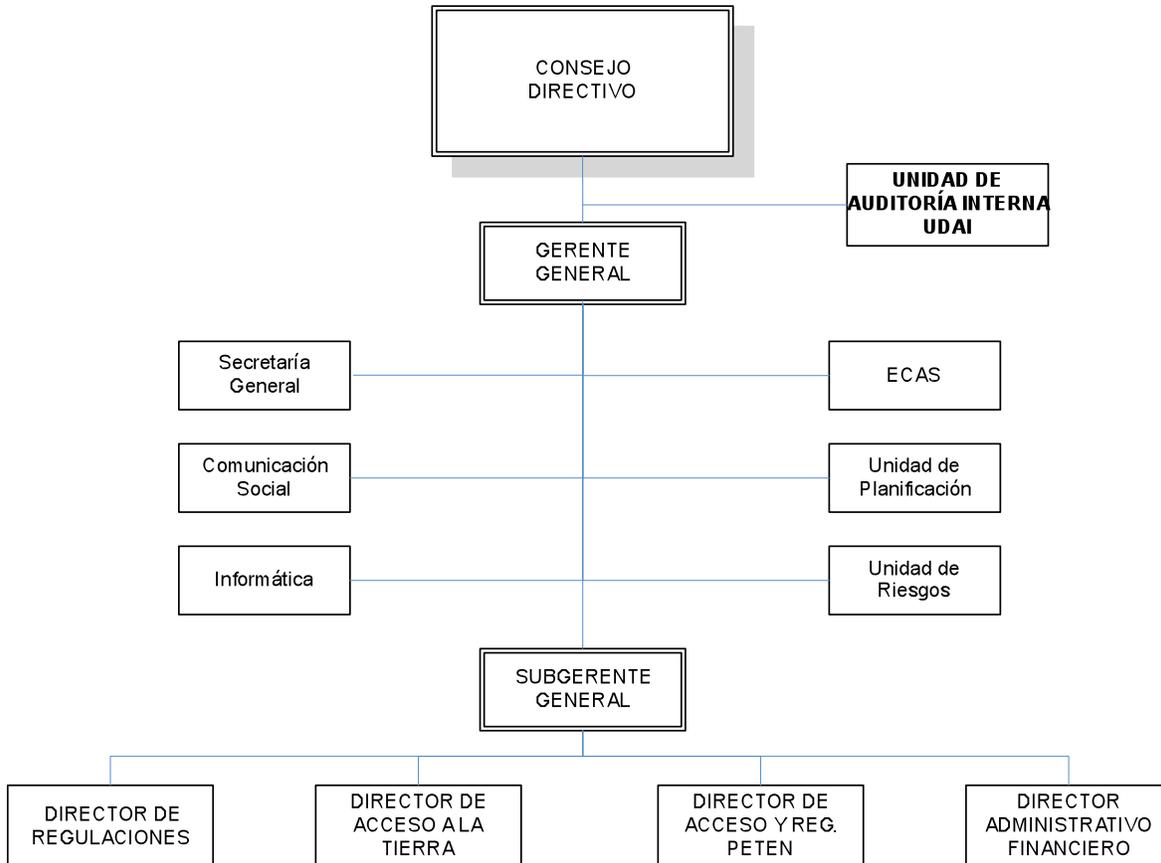
Ubicación: por ser una unidad técnica de asesoría en la administración de cada entidad descentralizada, la UDAI está ubicada al más alto nivel jerárquico, de tal manera que le permite disponer de la independencia suficiente y cumplir adecuadamente con sus funciones y su campo de acción se extienda a toda la organización, sus sistemas integrados, sus procedimientos operacionales y sus resultados, dentro del marco legal y de acción que abarca sus servicios.

Dependencia Jerárquica: para el mejor desempeño de su misión implícita de asesor y de elemento promotor de los ambientes de eficacia y de control interno, así como de ayuda a los directivos en el logro de los objetivos y metas, el titular de la UDAI depende jerárquicamente de la autoridad superior, para asegurar su independencia y la aplicación de las recomendaciones que ésta emita.

En el Fondo de Tierras, la UDAI se ubica jerárquicamente debajo del Consejo Directivo, que es la máxima autoridad, tal como se aprecia en el siguiente diagrama:

Fondo de Tierras

Ubicación de la Unidad de Auditoría Interna



Es decir que la posibilidad de actuar sobre las áreas sustantivas de regulaciones y acceso a la tierra es factible, toda vez que tiene relación directa con la Junta Directiva y al momento de la implementación de un eventual plan de transparencia, ésta contará con la suficiente justificación política de transparentar la gestión total del Fondo.

2.4 Normas Generales de Control Interno Gubernamental

La Contraloría General de Cuentas como ente rector del control interno y externo gubernamental, decidió establecer lineamientos generales para que las entidades gubernamentales consideren como básicas, sobre las cuales deben construir su propio sistema de control interno.

El propósito de la creación de las Normas Generales de Control Interno es “contribuir a que las entidades descentralizadas las tomen como referencia para determinar sus procedimientos de trabajo de tal manera que los procesos administrativos se lleven a cabo de manera adecuada y aspiren a un mejor control e información de los resultados de sus operaciones, con estándares exigidos por el ambiente cambiante de la administración pública”. (7:1)

Estas Normas fueron creadas para fortalecer y estandarizar la estructura y ambiente de control interno institucional, destacándose como elemento básico que permitan fijar los criterios técnicos y metodológicos para diseñar, desarrollar e implementar los procedimientos para el control, registro, dirección, ejecución e información de las operaciones financieras, técnicas y administrativas del sector público. Por ello, contempla las secciones siguientes:

- Normas de aplicación general
- Normas aplicables a los sistemas de administración general
- Normas aplicables a la administración de personal
- Normas aplicables al sistema de presupuesto público
- Normas aplicables al sistema de contabilidad integrada gubernamental
- Normas aplicables al sistema de tesorería
- Normas aplicables al sistema de crédito público

2.4.1 Normas de aplicación general

Las normas de aplicación general se refieren a asuntos relacionados con la filosofía de control interno, estructura de control interno, rectoría del control interno, funcionamiento de los sistemas, separación de funciones, tipos de controles, evaluación del control interno y archivos, por lo que comprende:

- 1 Filosofía de control interno
- 2 Estructura de control interno
- 3 Rectoría del control interno
- 4 Funcionamiento de los sistemas
- 5 Separación de funciones
- 6 Tipos de controles
- 7 Evaluación del control interno
- 8 Creación y fortalecimiento de las unidades de auditoría interna
- 9 Instrucciones por escrito
- 10 Manuales de funciones y procedimientos
- 11 Archivos

2.4.2 Normas aplicables a los sistemas de administración general

Comprende criterios técnicos y metodológicos para que los sistemas de administración eviten la duplicidad de funciones y atribuciones mediante la adecuación y fusión o supresión de unidades administrativas, para lograr eficiencia, efectividad y economía en las operaciones. Orienta que la administración se fundamente en conceptos de centralización normativa y descentralización operativa, siendo éstos:

- 1 Principios generales de administración
- 2 Organización interna de las entidades
- 3 Sistemas de información gerencial
- 4 Autorización y registro de operaciones
- 5 Separación de funciones incompatibles

- 6 Documentos de respaldo
- 7 Control y uso de formularios numerados
- 8 Responsabilidad por la jurisdicción y administración descentralizada
- 9 Administración del ente público
- 10 Funcionamiento de la alta dirección
- 11 Emisión de informes
- 12 Proceso de rendición de cuentas

2.4.3 Normas aplicables a la administración de personal

Comprende criterios legales, técnicos y metodológicos para que el sistema de administración de personal logre alcanzar eficiencia, efectividad, economía y equidad en las operaciones, siendo éstos:

- 1 Determinación de puestos
- 2 Clasificación de puestos
- 3 Selección y contratación
- 4 Inducción al personal de nuevo ingreso y promocionado
- 5 Capacitación y desarrollo
- 6 Evaluación y promoción
- 7 Control de asistencia
- 8 Vacaciones
- 9 Rotación de personal
- 10 Prestaciones
- 11 Motivación

2.4.4 Normas aplicables al sistema de presupuesto público

Comprende criterios dentro del proceso presupuestario que comprende: la formulación, programación, ejecución, control, evaluación y liquidación en función de las políticas nacionales y los objetivos institucionales, siendo éstos:

- 1 Formulación
- 2 Plan operativo anual
- 3 Interrelación plan operativo anual y anteproyecto de presupuesto
- 4 Indicadores de gestión

- 5 Estimación de los ingresos
- 6 Programación de los egresos
- 7 Revisión de los anteproyectos de presupuesto
- 8 Correcciones a los anteproyectos de presupuesto
- 9 Presentación del proyecto de presupuesto
- 10 Aprobación y publicación del presupuesto
- 11 Programación presupuestaria
- 12 Programación anual de la ejecución presupuestaria
- 13 Programación trimestral de la ejecución presupuestaria
- 14 Aprobación de programación de cuotas
- 15 Comunicación de cuotas
- 16 Control de cuotas
- 17 Ejecución presupuestaria
- 18 Registros presupuestarios
- 19 Modificaciones presupuestarias
- 20 Control de las modificaciones presupuestarias
- 21 Actualización de programación presupuestaria y metas
- 22 Control de la ejecución presupuestaria
- 23 Control de la ejecución institucional
- 24 Evaluación de la ejecución presupuestaria
- 25 Evaluación de la ejecución presupuestaria institucional
- 26 Informes de gestión
- 27 Liquidación presupuestaria
- 28 Función asesora del proceso presupuestario

2.4.5 Normas aplicables al sistema de contabilidad integrada gubernamental

Comprende criterios técnicos que deben ser aplicados en el registro de los hechos que tienen efectos presupuestarios, patrimoniales y en los flujos de fondos inherentes a las operaciones del sector público no financiero, conforme la metodología uniforme establecida en los manuales emitidos por el órgano rector, siendo éstos:

- 1 Función normativa
- 2 Normativa contable interna
- 3 Asesoría, capacitación y seguimiento
- 4 Recepción y verificación de la documentación de soporte
- 5 Registro de las operaciones contables
- 6 Actualización e intercambio de información entre los entes rectores
- 7 Conciliación de saldos
- 8 Análisis de la información procesada
- 9 Elaboración y presentación de estados financieros
- 10 Rendición de cuentas
- 11 Cierre del ejercicio contable
- 12 Consolidación de los estados financieros

2.4.6 Normas aplicables al sistema de tesorería

Comprende criterios técnicos que permitan establecer una adecuada administración de efectivo y sus equivalentes, por parte del órgano rector y la unidad especializada que tenga a su cargo la función de tesorería en todo el sector público no financiero, siendo éstos:

- 1 Función normativa
- 2 Normativa interna
- 3 Asesoría, capacitación y seguimiento
- 4 Programación financiera anual
- 5 Flujo de caja
- 6 Programación de cuotas de pago
- 7 Reprogramación de cuotas de pago
- 8 Control de la ejecución de ingresos
- 9 Control de la ejecución de pagos
- 10 Análisis y evaluación financiera
- 11 Estado de flujo de caja
- 12 Control de saldos iniciales y finales de caja y equivalentes de efectivo.
- 13 Apertura de cuentas bancarias
- 14 Administración de cuentas bancarias
- 15 Control de cuentas bancarias
- 16 Conciliación de saldos bancarios
- 17 Colocación de excedentes de caja
- 18 Instrumentos financieros para cubrir déficit de caja
- 19 Constitución y administración de fondos rotativos

2.4.7 Normas aplicables al sistema de crédito público

Comprende criterios técnicos para las operaciones de endeudamiento del sector público, por parte del órgano rector y la unidad especializada que tenga a su cargo la función de crédito público en todo el sector público no financiero, siendo éstos:

- 1 Función normativa
- 2 Política de crédito público
- 3 Evaluación y seguimiento
- 4 Control de colocaciones
- 5 Control de préstamos

- 6 Control de donaciones
- 7 Control de fideicomisos
- 8 Conciliación de operaciones

2.5 Normas Gubernamentales de Auditoría Interna

Adicional a las Normas Generales de Control Interno, la Contraloría General de Cuentas ha implementado por medio del Acuerdo de la Contraloría General de Cuentas No. A-57-2006 un conjunto de Normas de Auditoría del Sector Gubernamental (Interna y Externa), como elemento básico que fija las pautas técnicas y metodológicas de la auditoría gubernamental, orientada a desarrollar adecuadamente un proceso de auditoría con características técnicas actualizadas y nivel de calidad requerido por los avances de la profesión (6:3), siendo éstas:

- Normas personales
- Normas para la planificación de la auditoría gubernamental
- Normas para la ejecución de la auditoría gubernamental
- Normas para la comunicación de resultados
- Normas para el aseguramiento de calidad

2.5.1 Normas personales

Las normas personales se refieren a los requisitos técnicos, personales y profesionales que debe reunir el auditor gubernamental, entre los cuales se han considerado:

- 1 Capacidad técnica y profesional
- 2 Independencia
- 3 Cuidado y esmero profesional
- 4 Confidencialidad
- 5 Objetividad

2.5.2 Normas para la planificación de la auditoría gubernamental

Estas normas se han propuesto para que se desarrolle una estrategia de auditoría que permita adoptar decisiones apropiadas acerca de la naturaleza, oportunidad y alcance del trabajo de auditoría gubernamental, así como identificar lo que se debe hacer, por quién y cuándo, para lo cual se ha establecido lo siguiente (6:5):

- 1 Plan anual de auditoría gubernamental
- 2 Planificación específica de la auditoría

2.5.3 Normas para la ejecución de la auditoría gubernamental

El propósito de estas normas es orientar la ejecución de la auditoría con base en la planificación específica, a través de la aplicación de técnicas que permita la obtención de evidencia suficiente, competente y pertinente, para cumplir con los objetivos de cada auditoría, para lo cual se considera (6:8):

- 1 Estudio y evaluación del control interno
- 2 Evaluación del cumplimiento de disposiciones legales y reglamentarias
- 3 Actualización del archivo permanente
- 4 Supervisión del trabajo de auditoría del sector gubernamental
- 5 Obtención de evidencia comprobatoria
- 6 Elaboración de papeles de trabajo
- 7 Propiedad y archivo de papeles de trabajo
- 8 Corroboración de posibles hallazgos y recomendaciones
- 9 Acciones legales y administrativas ante la identificación de hallazgos
- 10 Solicitud de carta de representación

2.5.4 Normas para la comunicación de resultados

Estas normas han sido establecidas para delimitar los criterios técnicos sobre el contenido, elaboración y presentación del informe de auditoría gubernamental, de tal manera que expresen uniformidad en su estructura, así como la exposición clara y precisa de los resultados, comprende:

- 1 Forma escrita
- 2 Contenido
- 3 Discusión
- 4 Oportunidad en la entrega del informe
- 5 Aprobación y presentación
- 6 Seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones

2.5.5 Normas para el aseguramiento de calidad

Por medio de estas normas la Contraloría General de Cuentas se asegura que todos los productos y servicios que brinda, así como el proporcionado por las Unidades de Auditoría Interna, han sido sometidos a un proceso de control de calidad en todas sus etapas, dentro de lo cual se ha considerado:

- 1 Políticas de calidad
- 2 Mejoramiento continuo
- 3 Conciencia de calidad
- 4 Apoyo externo a la calidad

2.6 Sistema de auditoría gubernamental

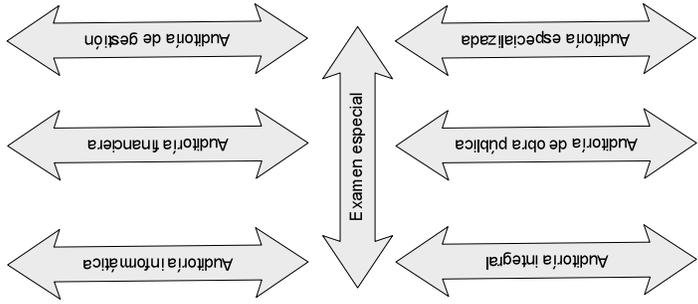
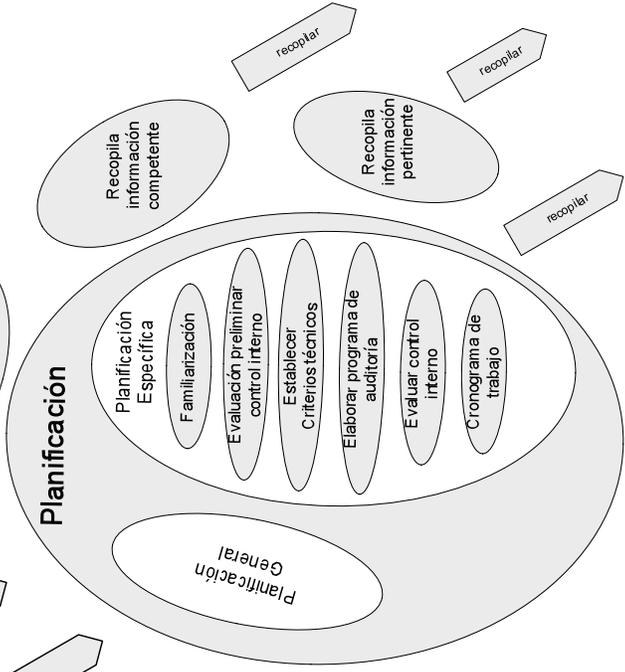
La Contraloría General de Cuentas ha diseñado el “Sistema de Auditoría Gubernamental”, el cual partiendo del documento que lo explica, es incompleta desde una perspectiva sistémica; pues si se entiende como sistema “al conjunto organizado de elementos que interactúan entre sí o son interdependientes, formando un todo complejo, identificable y distinto”, la concepción y presentación del sistema expuesto, le hacen falta elementos que lo considerarían como tal (4:3). No obstante, por considerarse como un sustento básico para la presente tesis, se resaltarán los elementos del mismo que contribuyen a la elaboración de un programa de transparencia institucional, siendo éstos:

- 1 Generalidades
- 2 Base legal
- 3 Responsables del control interno y externo
- 4 Proceso de la auditoría gubernamental
- 5 Tipos de auditoría gubernamental
- 6 Normas de auditoría gubernamental

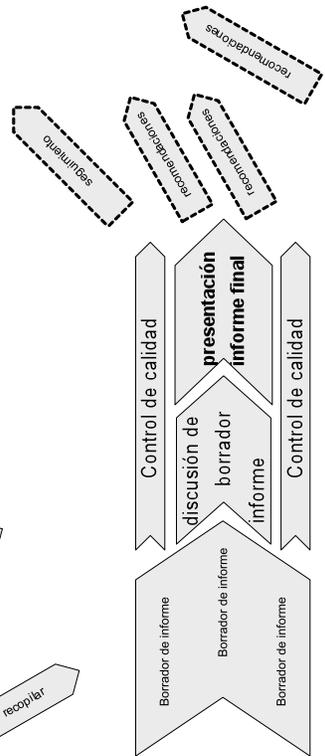
Partiendo de lo anterior, el sistema de auditoría gubernamental se entiende como el conjunto de elementos que interactúan en la recolección de evidencia, análisis de los mismos, preparación de borrador de informes, la entrega de recomendaciones y hallazgos y el seguimiento de los mismos para mejorar la gestión de las entidades del sector público. El esquema gráfico que se ha construido a partir de los elementos descritos se presenta a continuación:

Sistema de Auditoría Gubernamental

Marco teórico del SAG
 Base legal de auditoría
 Normas de auditoría gubernamental



Informe independiente sobre :
 ✓ Logro de objetivos, metas, productos y beneficios
 ✓ Legalidad en contrataciones, adquisiciones o venta de bienes y servicios
 ✓ Gestión institucional ágil y transparente



Fuente: diagramación propia al considerar insumos proceso de producción y resultados de la auditoría gubernamental

Lo relevante del diagrama de la página anterior, es demostrar que el sistema de auditoría gubernamental está concebido para la presentación de informes independientes sobre la gestión ágil de las entidades del sector público, de tal manera que el logro de los objetivos, metas y productos institucionales se lleven a cabo en un marco de legalidad y transparencia. A partir de determinadas técnicas de auditoría, la evaluación interna y externa requiere de ciertos insumos como recurso humano capacitado, normativa estandarizada para la actuación, así como técnica depurada y confiable para la credibilidad del funcionamiento del sistema.

2.7 Principales procedimientos de auditoría interna

El sistema de auditoría gubernamental define determinados procedimientos que son necesarios resaltar a fin de que su funcionamiento se pueda incorporar a un programa de transparencia institucional, siendo estos (6:11):

2.7.1 Planificación general de la auditoría

Es la parte de la planificación en la cual se debe elaborar un **Plan Anual de Auditoría** para cada ejercicio fiscal, utilizando ciertos parámetros específicos que permitan establecer prioridades, el cual se remite a la Contraloría General de Cuentas para verificar su cumplimiento.

2.7.2 Planificación específica de la auditoría

Es la parte de la planificación en la que cada auditoría contemplada en el **Plan Anual de Auditoría**, debe ser planificada conforme los siguientes criterios:

Familiarización: quien lleve a cabo la auditoría debe adquirir conocimiento general de la organización, legislación y normativa aplicables, objetivos institucionales y su campo de acción, ubicación geográfica y sectorial, información disponible sobre las operaciones, entre otras que se relacionen con el ente público a examinar.

Evaluación preliminar del ambiente y estructura de control interno: quien lleve a cabo la auditoría debe darle seguimiento y evaluar un número limitado de operaciones con el fin de determinar la existencia y aplicación de controles internos en las operaciones definidas por medio de manuales de procedimientos y leyes aplicables en el registro, control e información de las operaciones.

Establecimiento de criterios técnicos: quien lleve a cabo la auditoría debe especificar técnicamente los objetivos de la auditoría, los criterios de importancia relativa para determinación del alcance y la selección de muestras.

Elaboración de los programas de auditoría: quien lleve a cabo la auditoría debe definir las actividades a realizar en cada etapa de la auditoría, en la selección de las técnicas de investigación, mismas que se traducen en los procedimientos de trabajo específicos.

Determinación del medio de evaluación del control interno: quien lleve a cabo la auditoría debe elegir los cuestionarios, flujogramas y narrativas que se

utilizarán para la evaluación del control interno durante el proceso de la auditoría.

Elaboración de cronograma de trabajo: quien lleve a cabo la auditoría debe detallar las actividades de auditoría a realizar, el tiempo asignado para su ejecución, recursos humanos, materiales y financieros en función de las prioridades establecidas.

2.7.3 Ejecución del trabajo de auditoría

Es llevar a cabo los programas de auditoría y sus respectivos cronogramas, dentro de los cuales se debe recopilar la evidencia suficiente, competente y pertinente. En la medida que la entidad gubernamental utilice herramientas informáticas integradas, la recopilación de evidencia podrá dimensionarse en el marco de una visión de conjunto, de tal manera que pueda apreciarse una gestión administrativa completa.

2.7.4 Comunicación de los resultados de la auditoría

Como una de las fases más importantes, el encargado de llevar a cabo la auditoría debe presentar sus recomendaciones de cambio o mejoras en la organización, la administración, las operaciones, etc., como producto de la auditoría. Para ello debe elaborarse un borrador de informe, debe discutirse, aceptarse, aplicarle controles para el aseguramiento de la calidad y proceder finalmente a la presentación del informe final, a fin de que el auditado proceda a poner en práctica las recomendaciones y corrija las debilidades detectadas.

2.7.5 Seguimiento a recomendaciones de la auditoría

El responsable de llevar a cabo la auditoría debe sistemáticamente seguirle la pista al Plan Anual de Auditoría, por lo que debe darle seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones que se le han hecho a la entidad gubernamental, los cuales deben informarse a la máxima autoridad para que se tomen las acciones necesarias.

2.7.6 Control de calidad

Es garantizar que el trabajo de auditoría se desarrolle bajo lineamientos y estándares preestablecidos, a fin de lograr los objetivos y resultados planificados.

Capítulo III

Programa de Transparencia

3.1 La transparencia

Hablar de transparencia es hablar de corrupción. Una es parte de la solución de la otra. Por ello se debe primero entender qué es corrupción? Esta la violación de un deber posicional, es una deslealtad hacia las disposiciones que violan y un desprecio a la función que se cumple; siempre está vinculada a la expectativa de obtener un beneficio; es una relación de poder que opera en un escenario de máxima ganancia y mínimo riesgo; es el uso de los recursos colectivos para beneficio individual y es toda acción u omisión que afecta la imparcialidad y equidad de actores públicos (9:2). Por el contrario, se entiende transparencia como “la cualidad institucional que permite ver a todos los ciudadanos cómo y por qué se toman las decisiones públicas” (9:4). En tal sentido, según Robert Klidgaard la corrupción se puede representar algebraicamente como:

$$C = M + D - T$$

Donde:

C= Corrupción

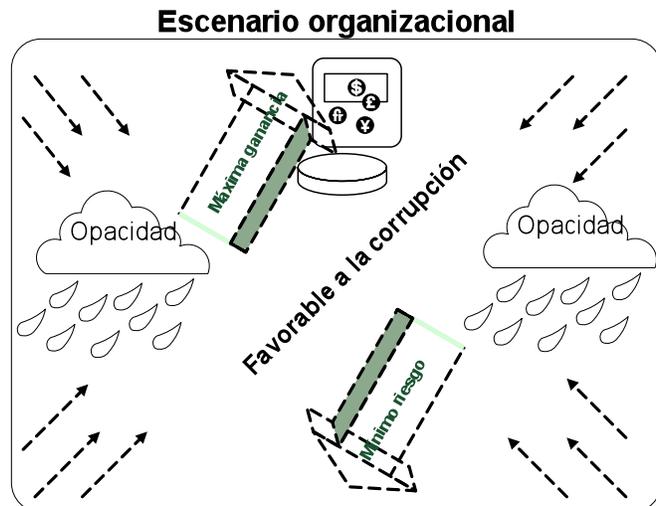
M= Monopolio de las decisiones

D= Discreción en la toma de decisiones

T= Transparencia

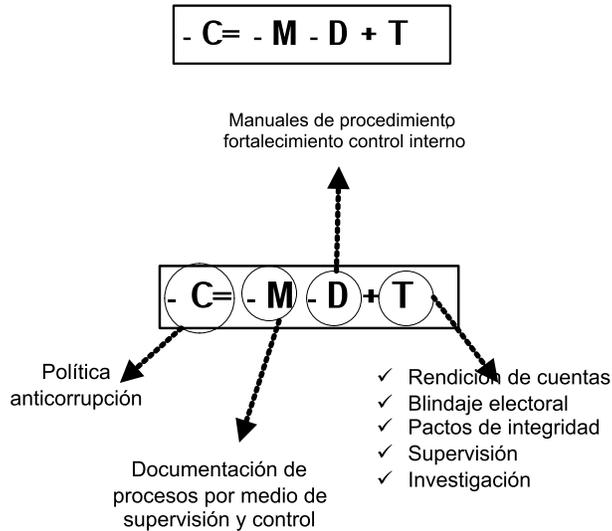
En la gráfica de la derecha, se presenta

el escenario organizacional en el que



se reproduce un ambiente de máxima ganancia y mínimo riesgo personal.

Siguiendo a Robert Klidgaard, *la transparencia es un antídoto contra la corrupción*.



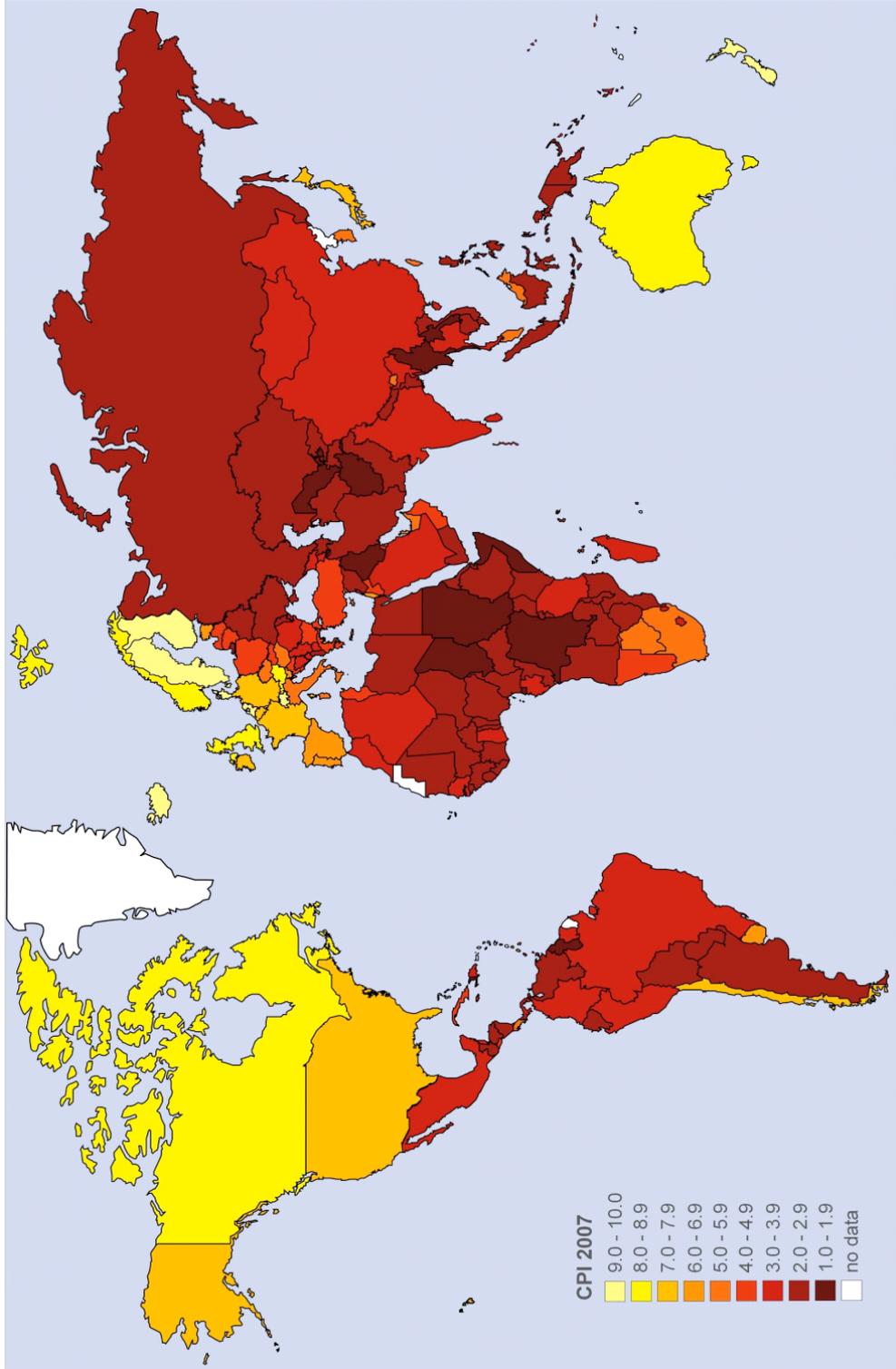
Siguiendo con el análisis de la corrupción, se puede considerar ciertos parámetros de comparación sobre niveles de corrupción en los distintos países, **Amnistía Internacional** ha concebido el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), el cual mide la percepción de la corrupción doméstica, en un rango de 1 a 10, donde la nota más alta califica al país menos corrupto y lo contrario al país más corrupto. Para el año 2007 Guatemala tuvo un valor de 2.8, el cual es bajo si se compara con los primeros diez países con mayor IPC, como se aprecia a continuación:

Nombre del País	Índice
Dinamarca	9.4
Finlandia	9.4
Nueva Zelanda	9.4
Singapur	9.3
Suecia	9.3
Islandia	9.3
Holanda	9.0
Suiza	9.0
Canadá	8.7
Noruega	8.7
Guatemala	2.8

Fuente: Amnistía Internacional, Informe 2

En el contexto mundial, el resto de países representan una situación como la que se muestra a continuación:

Índice de Percepción de la Corrupción Mapa a nivel mundial

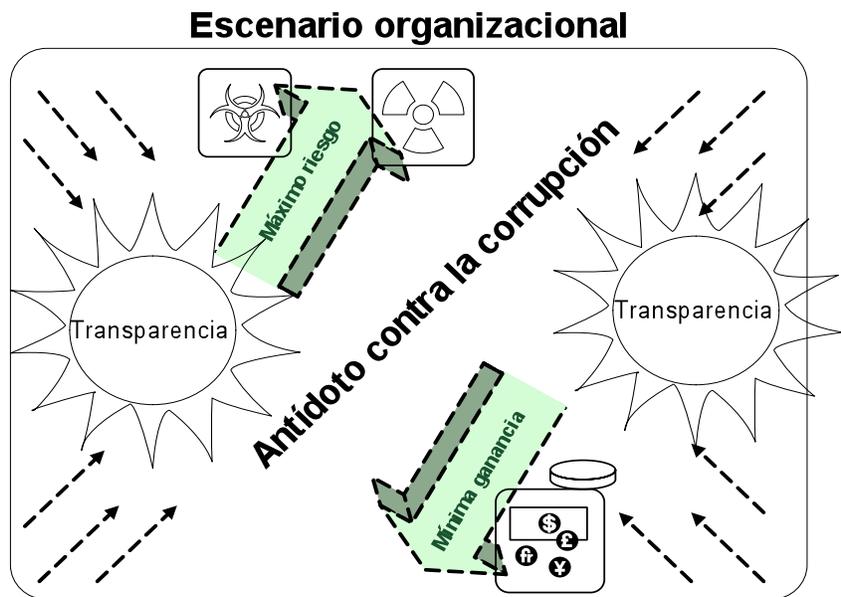


Fuente: Amnistía Internacional, Informe 2007

Si se sabe el antídoto, entonces es sólo de aplicarlo. En este caso, se puede pensar en que la medicina debe tener esencialmente una porción de esos elementos para que sea efectivo. Por lo tanto, para que exista menos corrupción, debe implementarse institucionalmente una política anticorrupción, la cual se puede llevar a cabo de diferentes maneras, la propuesta subyacente de esta tesis es que tal política se puede implementar por medio del diseño y puesta en marcha de un programa de transparencia institucional cuyas características se detallan en capítulos más adelante. Debe insistirse entonces que la transparencia reduce los incentivos de la corrupción (manteniendo un escenario de mínima ganancia y máximo riesgo), aumenta los flujos de información pública (oferta – demanda), coadyuva a mejorar la eficiencia y eficacia del sector público y mejora la calidad de la democracia (9:10).

Si se toma en cuenta que en los años recientes la gravedad de los problemas suscitados como resultado de la corrupción en las entidades públicas, ésta provoca

que se amenace la estabilidad y seguridad de la sociedad, pues socava los valores éticos, la justicia y la credibilidad en el accionar de los funcionarios que se esfuerzan en rescatar la



mística de servicio del empleado público.

Una alternativa para emprender acciones de transparencia es la creación de un ente administrativo dedicado a promover la transparencia de las operaciones institucionales, al combate de las prácticas corruptas del presente y a erradicar su persistencia en el futuro, de tal manea que coadyuve a fomentar una cultura de transparencia. Otra alternativa es el diseño, desarrollo, implementación y evaluación sistemática de un programa institucional de transparencia.

Considerando las limitaciones presupuestarias, como también de la transición a una cultura de transparencia en la que inclusive los funcionarios están poco acostumbrados a ella, este estudio pretende resaltar la segunda alternativa; es decir, la implementación de acciones de transparencia por medio de un programa institucional de transparencia.

3.2 Qué es rendir cuentas

Rendir cuentas es la acción deliberada de mostrar a los ciudadanos en general por diferentes medios de comunicación, la convicción institucional de facilitar información sobre asuntos relevantes de su gestión y aclarar dudas sobre la administración de los recursos, de tal manera que se traduzca en promover una cultura organizacional que genere confianza de una gestión proba y comprometida con el logro de los objetivos institucionales.

En la administración pública, se entiende como rendición de cuentas, “al acto de comunicar oportunamente, en forma oral o escrita, los resultados de una gestión hecha por funcionarios y empleados responsables de hacerla por designación popular o mandato de autoridad competente, debiendo incluir (4:7):

- Ejecución del presupuesto de Ingresos y Egresos, en el marco de su red de categorías programáticas;
- Fluctuaciones patrimoniales favorables y desfavorables, flujos de efectivo y aplicación de los recursos manejados;
- Situación financiera del ente executor, referida a ejercicios fiscales, áreas y lugares involucrados;
- Cumplimiento de objetivos y metas preestablecidas y aceptadas, con datos de logros físicos y financieros, en el marco de la planificación estratégica institucional;
- Análisis de impacto económico, social y cultural de la gestión, destacando la utilización de indicadores de gestión;
- Observancia de leyes, normas y regulaciones aplicables;
- Cualquier información que permita a la sociedad civil, órganos de control, supervisores de asistencia técnica o financiera, conocer en forma objetiva la realidad de la entidad descentralizada.

Se puede entonces resaltar que la rendición de cuentas es un proceso, que por lo tanto su cumplimiento debe ser sistemático; siendo éste, uno de los mecanismos que

apoyan la opinión de la elaboración de un programa de transparencia institucional. En tal sentido, la máxima autoridad de cada entidad descentralizada, debe normar y velar porque la rendición de cuentas constituya un proceso transversal, que abarque todos los niveles y ámbitos de responsabilidad. Por tanto, los responsables en cada nivel y ámbito de la entidad, deben informar de los resultados cualitativos y cuantitativos de su gestión, ante su jefe inmediato superior. Siendo las expresiones mínimas las que se consideran a continuación:

- Elaboración o consolidación de un sistema de información gerencial,
- Difusión de información por medio de boletines de información trimestral,
- Elaboración de pancartas, afiches o carteles, sobre asuntos relevantes,
- Conferencias trimestrales de rendición de cuentas interna, acompañada de conferencia a medios de comunicación,
- Informes de gestión a máxima autoridad, al Congreso y Contraloría General de Cuentas,
- Actualización constante del Portal Web Institucional como medio para facilitar el acceso a información de la entidad descentralizada.

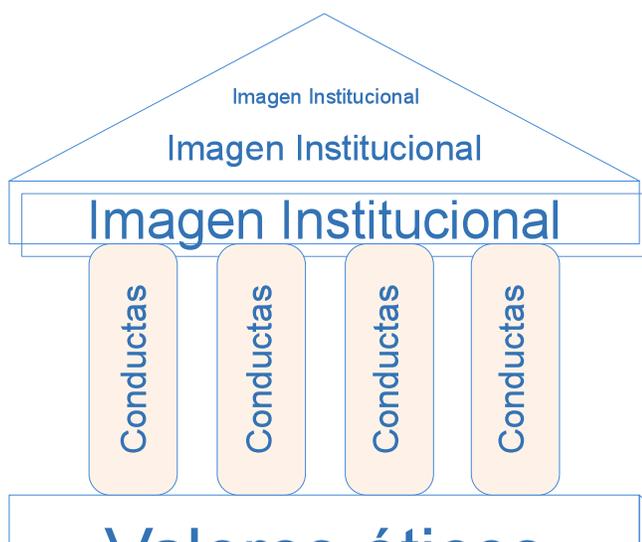
3.3 La ética pública

Se entiende ética como el conjunto de principios morales y valores distintivos de un grupo social en particular. Los valores también representan lo que un grupo de personas considera como bueno y deseable para su convivencia y desarrollo. Es un objetivo al que una determinada comunidad aspira en la búsqueda continua por mejorar y perfeccionarse. Toda actividad laboral y sitio de trabajo posee sus propios principios éticos (10:5).

Si se considera que toda acción del ser humano tiene una motivación; “cuando esa motivación es tomada de la coacción, la necesidad de la acción es jurídica; pero si es tomada de la bondad intrínseca de la acción, entonces la necesidad es ética... la ética sólo nos interesa por sus intenciones” (Emmanuel Kant).

Partiendo de ese principio, se considera que ética pública “es la conducta que todo funcionario o empleado público debe observar en el desarrollo de las tareas que se les ha encomendado en el ejercicio del cargo, a través del manejo y administración de fondos y bienes del Estado” (10:7).

La gestión basada en valores éticos es una premisa que subyace en la elaboración de un programa de transparencia institucional. Es el



punto de partida, la decisión de diseñar y llevar a cabo una iniciativa institucional en la que se pretende cambiar la imagen institucional de una gestión proba y transparente, con acceso a aquellos que se supone debe beneficiar. La gestión en base a valores edifica una imagen institucional modelando conductas de índole personal, conductas hacia los compañeros de trabajo, hacia la institución que ha contratado a conjunto de personal y hacia aquellos que reciben sus beneficios y le proveen insumos para hacer llegar esos beneficios.

3.4 El programa institucional

Una entidad del sector público, para nuestro caso una entidad descentralizada, lleva a cabo sus políticas institucionales de varias maneras dentro de las cuales destacan sus acciones recurrentes y sus iniciativas coyunturales o de transformación. Para las acciones recurrentes, las entidades se sustentan en el diseño, implementación y seguimiento a políticas institucionales, las cuales normalmente provienen de las autoridades responsables del organismo ejecutivo, lo cual significa que las entidades descentralizadas pertenecen a un determinado Ministerio de Línea dentro de los cuales deben enmarcar su accionar de políticas públicas.

Llevar a cabo regularmente el cumplimiento de sus políticas institucionales requieren encausar su accionar en el marco de la formulación presupuestaria del sector público, en cuyo proceso las entidades descentralizadas se rigen para la asignación de recursos públicos con base a un instrumento de cumplimiento que se denomina Plan Operativo Anual, por medio del cual justifica y establece las pautas para la asignación de su presupuesto de ingresos y egresos. Las iniciativas coyunturales o de transformación requieren la incubación durante un ejercicio fiscal, tiempo durante el cual se establecen las bases para que en el próximo ejercicio fiscal puedan tener expresión formal dentro de las acciones recurrentes y obtener los recursos por medio del presupuesto para su implementación.

Constituir una unidad administrativa responsable de esta iniciativa es otra alternativa dentro del sector público, la cual presupone la continuidad para varios ejercicios

fiscales, en virtud de insertar la iniciativa en la estructura de planificación y asignación de recursos que requerirán en el futuro.

En otras palabras en el sector públicos, existe la posibilidad de llevar a cabo iniciativas de diferentes maneras y dependerá de la percepción de los funcionarios impulsores de la misma que su iniciativa principie con éxito o bien que se consolide con el pasar de los años. Es preciso reconocer que el accionar en el sector público es relativamente lento, lo cual significa que debe cumplir con varios requisitos para que puedan obtenerse recursos que permitan su implementación. Además de considerar que debe insertarse adecuadamente dentro de la estructura administrativa, de tal manera que conjugue con el resto de unidades administrativas para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Si se considera que el sustento para iniciar una actividad de transparencia en el sector público provendrá de una actitud ética, donde la voluntad es la que impulsará su implementación, deberá comenzar con crear las bases para que posteriormente forme parte plenamente identificada dentro de la estructura administrativa institucional. Si se fuera más exigente y agresivo, la implementación de una política de transparencia institucional se puede llevar a cabo como en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, donde se creó la Subgerencia de Integridad y Transparencia con funciones definidas en su Reglamento de Trabajo.

Pensando en un primer paso para consolidar una cultura de transparencia en el sector público descentralizado, se propone en la presente tesis la creación e implementación de un programa institucional de transparencia. Para ello se pretende que el mismo sea organizado, implementado y monitoreado por una unidad administrativa que si bien no tiene ese mandato directamente, tiene muchos elementos que facilitarían su diseño y monitoreo. La Unidad de Auditoría Interna conocida como UDAI puede contribuir significativamente a su diseño y monitoreo; en su papel de asesor al más alto nivel institucional, se encuentra en una posición en la que puede contribuir a crear un clima de confianza hacia la institución.

3.5 Requisitos de un programa de transparencia

Siendo el programa un conjunto de acciones coherentemente integradas para el cumplimiento de uno o varios objetivos institucionales en el marco de un plan general, el cual alberga proyectos que lo fortalecen. Un programa institucional para una iniciativa que pretende consolidar una cultura de transparencia, puede ser la alternativa institucional para iniciar su consolidación.

Por ser transversal su ámbito de acción, un programa de transparencia en una entidad descentralizada debe cubrir al menos el siguiente contenido:

- Identificación del programa
- Justificación
- Propósito de su creación
- Ejes básicos
- Proyectos impulsores
- Logística organizativa para su implementación
- Financiamiento del programa

3.5.1 Identificación del programa

El programa institucional debe identificarse plenamente de tal manera que el mismo pueda ser debidamente reconocido entre el personal interno y ciudadanía. No debe faltar el nombre del programa, la fecha de su creación, el nombre de la unidad administrativa responsable de su administración y el nombre de la entidad descentralizada.

3.5.2 Justificación

Aunque pudiera ser obvia su creación, esta sección debe describir especialmente algunos actos de corrupción que sean significativos para el funcionamiento eficiente de la entidad descentralizada. De esa manera, se pone en evidencia las acciones principales en que debe enfatizar el contenido del programa de transparencia.

3.5.3 Propósito de su creación

A partir de la justificación, el programa debe describir cuales son los objetivos de corto, mediano y largo plazo que pretende cumplir, identificando claramente las metas a cumplir.

3.5.4 Ejes básicos

Es una las partes sustantivas del programa de transparencia debido a que en éste se deben identificar las grandes acciones que se llevarán a cabo durante la ejecución del programa. Son ejes básicos de un programa de transparencia: i) rendición de cuentas, ii) acceso a información, iii) promoción de clima organizacional basado en valores, iv) rediseño para transparencia de procesos, v) recepción de denuncias y sancionabilidad.

3.5.5 Proyectos impulsores

Constituyen la punta de lanza del programa de transparencia, las acciones que hacen visible la voluntad institucional de promover un clima organizacional proclive a la transparencia. Las posibilidades son variadas y estará determinado por la creatividad de quienes estén a cargo del programa. Como ejemplo se puede mencionar el cambio de imagen del portal web de la institución para permitir el acceso a información de lo que hace, facilitar determinados trámites por medio de ese portal web, de tal manera que facilite los procesos de pago o de cobro para los usuarios o proveedores, conferencias de prensa trimestrales, convocatoria a medios de comunicación a reuniones con las altas autoridades donde se les haga una presentación del cumplimiento

de objetivos de la institución, elaboración de un código de ética para los trabajadores de la institución, cursos de capacitación y sensibilización sobre transparencia y ética pública, rediseño de procesos altamente cuestionados o visiblemente ineficientes, kioscos de consulta para atender denuncias, buzones para la atención de denuncias, reglamento para la sancionabilidad de los actos denunciados, blindaje electoral y pactos de integridad entre otros. Estos deberán identificarse detalladamente y elaborar un cronograma de actividades para su implementación.

3.5.6 Logística organizativa para su implementación

Comprende la lógica de organización que sea congruente con la entidad descentralizada. Esta tesis pretende posicionar a la Unidad de Auditoría Interna como la responsable de su diseño y monitoreo. Proponiendo además que se establezca un responsable internamente como coordinador del programa de transparencia para que éste lleve a cabo la implementación de las iniciativas y utilice la estructura organizativa de la institución para integrar equipos de trabajo. Por ser un programa, se entiende que la iniciativa de implementación es temporal, la cual se sugiere mínimo de un año para que posteriormente se consoliden las condiciones para que se cree la unidad administrativa que en definitiva se encargará de su continuidad.

3.5.7 Financiamiento del programa

A partir del cronograma de actividades de las iniciativas y proyectos de transparencia, se le asignarán los recursos financieros que permitan su implementación. Los recursos deben ser financiados exclusivamente con recursos de la institución a partir de ahorros obtenidos en la implementación de otros proyectos. Adicionalmente se podrán establecer alianzas con otras entidades descentralizadas u organizaciones especializadas que contribuyan en la implementación del programa suscribiendo convenios de cooperación tanto nacional como internacional.

3.6 Diseño de un programa de transparencia

Al tomar como referencia los elementos indicados anteriormente, se cuenta con los criterios y consideraciones técnicas básicas para la concepción y diseño técnico de un programa de transparencia institucional. A continuación se propone el diseño de un programa de transparencia que sirva de referencia para que cualquier entidad descentralizada pueda adecuarlo a sus estructuras organizativas e institucionales, de tal manera que la implementación de acciones de transparencia y anticorrupción cuente con un mínimo de organización y coherencia para mejorar la imagen institucional y obtener la aprobación de los ciudadanos a los cuales presta sus servicios.

Para ello se debe tomar en cuenta las condiciones institucionales que sean favorables a la implementación de un programa de transparencia, así como las capacidades técnicas que permitan su viabilidad en el entorno institucional.

3.6.1 Condiciones institucionales favorables

Promover una actitud de transparencia y modificar la cultura organizacional que cultiva prácticas corruptas, es una decisión de carácter ético, lo cual depende de las autoridades al más alto nivel, pues de ellos dependerá la credibilidad del proceso y el apoyo que debe concedérsele a nivel interno.

El hecho de decidir implementar un programa de transparencia es una decisión que viene de arriba hacia abajo. Es decir, es una decisión que no lleva un proceso de consulta pública, sino es una actitud ética, que es tomada por la máxima autoridad de la entidad descentralizada. Corresponde a la estructura administrativa llevar a cabo las actividades que permitan la implementación de un programa de transparencia.

En la medida que el clima organizacional sea muy proclive a permitir prácticas corruptas, en esa medida las acciones que se emprendan deberán ser más o menos agresivas. Ello significa que en tanto más agresivas, más resistencia podría enfrentarse en su implementación. Por ello el apoyo político de la autoridad máxima será vital para que el esfuerzo sea sostenible en el mediano plazo. Es decir, una vez tomada la decisión de implementar el programa de transparencia, no es recomendable dar marcha atrás por los efectos perniciosos en la credibilidad de los actores internos y externos.

3.6.2 Capacidad técnica

Hasta el momento no se ha podido obtener datos respecto a la importancia de que el personal responsable de implementar programas de transparencia tenga capacitación específica sobre la temática. Pero si puede considerarse como un elemento relevante que la persona o las personas que estén al mando de implementar el programa tengan conocimiento básico sobre la temática de corrupción, anticorrupción, transparencia, rendición de cuentas, acceso a información y temas afines. Ello con el propósito de que la implementación del mismo se dirija a enfrentar los principales problemas que le dan origen.

Empíricamente se puede llegar a la conclusión de que el hecho que una persona con conocimiento escaso sobre la temática de transparencia sea responsable de implementar un programa de transparencia, puede inclinar las acciones sobre áreas que no son tan relevantes cuando se emprenden las primeras acciones. El riesgo es que se postergue desarrollar la capacidad técnica institucional para llevar a cabo proyectos exitosos de transparencia o bien que se inclinen las acciones a áreas específicas como podría ser acciones tipo “inquisición” que únicamente promueven abuso de autoridad y descrédito de las acciones genuinas de querer mejorar la gestión institucional en un clima de transparencia. En tal sentido, la capacitación sobre transparencia y temas afines se convierte en un elemento que favorece la consolidación de una gestión en un clima de transparencia.

Capítulo IV

Causas desde el punto de vista de una auditoría interna por las cuales las instituciones descentralizadas no tienen un modelo de transparencia

Para plantear en esta tesis las causas por las cuales no se cuenta con una modalidad para implementar iniciativas de transparencia desde el punto de las Unidades de Auditoría Interna UDAI, se elaboró una encuesta cuyo contenido se puede apreciar en anexo de la presente tesis.

La encuesta fue dirigida a Auditores Internos de diferentes entidades descentralizadas para conocer de primera mano las razones de por qué un programa de transparencia puede ser diseñado y puesto en marcha por la Unidad de Auditoría Interna UDAI de sus respectivas instituciones.

Es importante resaltar que la metodología de la encuesta comprendió plantear tres afirmaciones por causa y que ello(a)s respondieran sobre la aceptación de la misma en rangos de aceptación que iban de 1 a 5. Para fines de la gráfica, estos rangos se muestran en porcentajes, siendo 5 el valor máximo sugerido que se muestra con nivel de 100%. Esta encuesta proporcionó valiosa información para esta investigación, cuyos resultados se detallan a continuación.

4.1 Factores que promueven la opacidad e impunidad

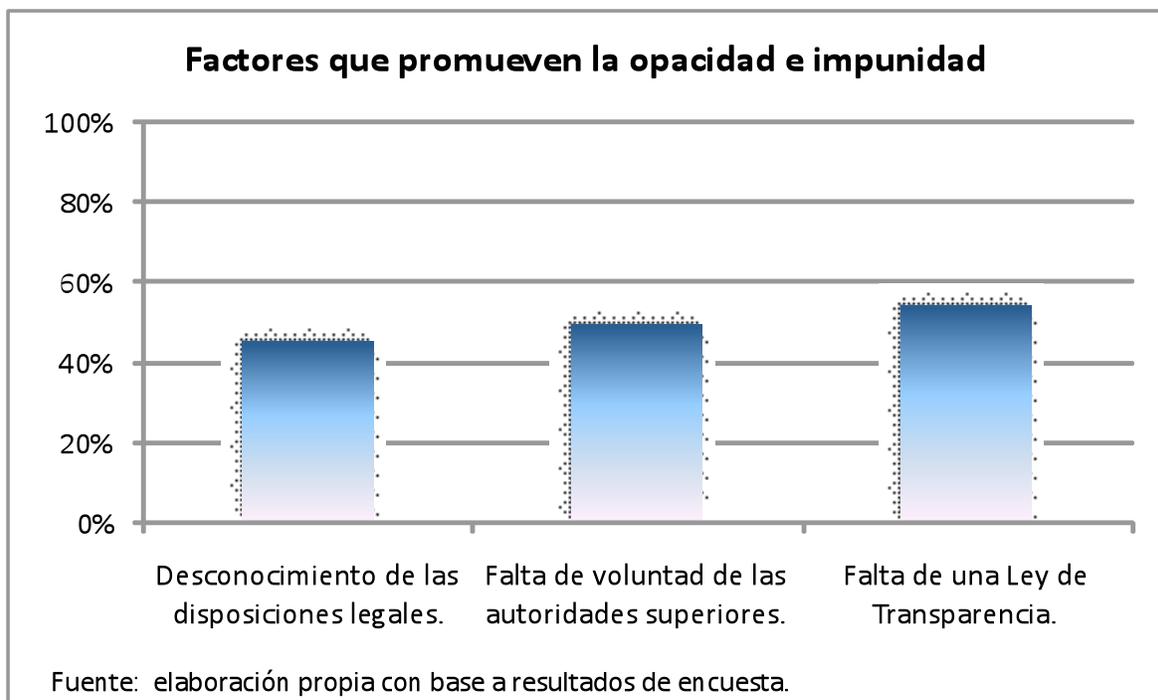
Como preámbulo a la introducción de estos factores, vale la pena resaltar que la Contraloría General de Cuentas ha identificado algunas “actitudes y aptitudes de los servidores públicos que derivan en trasgresión al ordenamiento jurídico de la administración pública, los cuales están ligados a su incidencia en el surgimiento de los flagelos que se pretende eliminar” (4:3), siendo éstas:

- Resquebrajamiento de los principios morales y éticos en todos los ámbitos de la sociedad, con la consiguiente dislocación de los roles sociales,
- Altos índices de corrupción del Estado por parte de grupos de poder económico y político, lo que se traduce en un sistema de distribución de cuotas de poder dentro del Estado y en la vida cotidiana,
- Permeabilidad en extendidos sectores de la sociedad hacia la conducta delictiva del servidor público, que acepta la corrupción como facilitadora de sus gestiones,
- Desconfianza y apatía de la sociedad ante la gestión de los administradores del sistema judicial, la persecución penal y de los organismos rectores, de auditoría y contralores,
- Limitaciones e incapacidad de los órganos de control para realizar labores eficientes y eficaces en contra del delito, principalmente por no contar con recursos humanos profesionales,
- Existencia de modelos de convivencia social que privilegian el consumo exacerbado, el culto a la deshonestidad, es decir que la misma sociedad fomenta

y premia la generación del dinero sucio, al calificar a las personas por lo que tienen, sin importar el origen de los fondos que ostentan,

- Falta de sistemas de información transparente y veraz para la sociedad, que vedan o anulan el derecho ciudadano a exigir transparencia y probidad de la función pública,
- Apatía o temor de la sociedad civil a denunciar y combatir estos fenómenos, producto del conflicto armado interno,
- Falta de normas claras y precisas que tipifiquen los ilícitos penales y divulguen ampliamente las sanciones en que incurren los infractores,
- Falta de manuales de normas y procedimientos que orienten el trabajo diario, aunque debe considerarse que la sola emisión de manuales no resuelve la problemática de la gestión pública, mucho menos la hace transparente en forma inmediata y automática; se requiere divulgación, capacitación y apoderarse de su filosofía y objetivos por todos los actores, para lograr su estricta observancia y actuar conforme a valores morales y éticos, con responsabilidad y probidad,
- Falta de sistemas de medición de la calidad de gasto, así como de manuales de estándares que sirvan como referentes para calificar resultados. (4:4).

Con respecto a la encuesta, se sugirieron como causas: i) desconocimiento de las disposiciones legales, ii) la falta de interés de las autoridades superiores, y iii) la falta

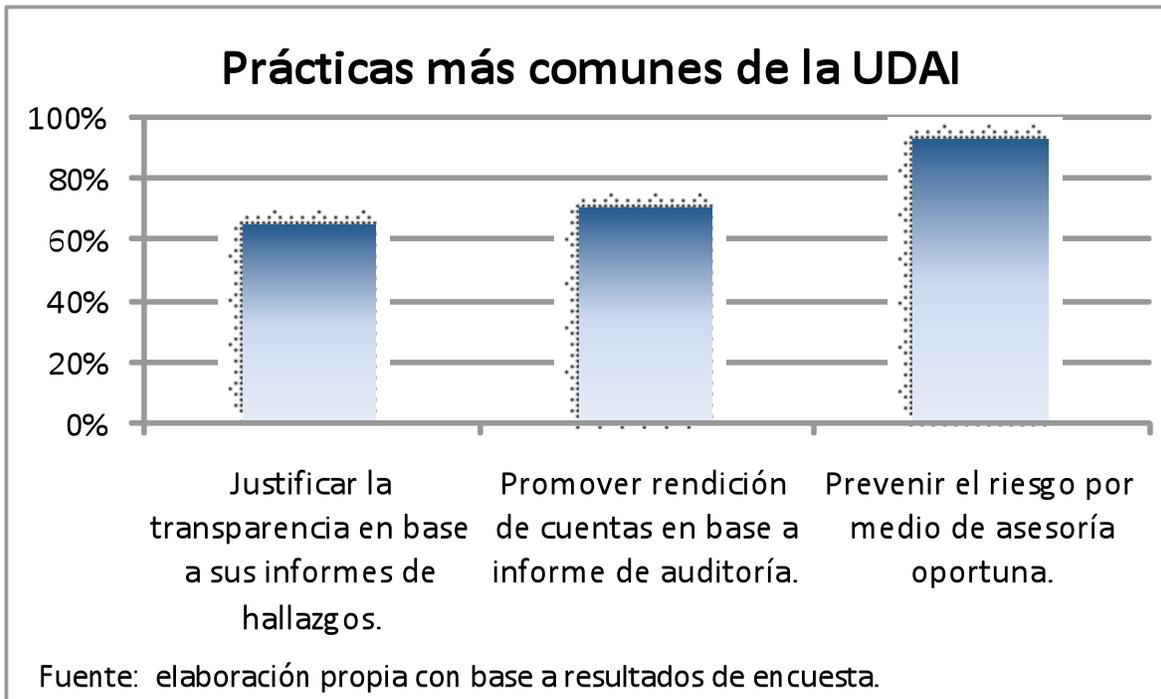


de una Ley de Transparencia, como factores que promueven la opacidad e impunidad.

Los tres factores fueron considerados como factores que promueven la opacidad, destacando la “falta de una Ley de Transparencia” como el factor que más simpatía atrajo. Es decir, que el desconocimiento de las disposiciones legales no fue muy aceptado por los encuestados, mientras que la falta de voluntad de las autoridades superiores y la falta de una ley de transparencia se consideran como uno de los factores que promueven la opacidad institucional.

4.2 Prácticas más comunes de la auditoría interna en entidades descentralizadas

Para profundizar más en cuanto a la factibilidad de que las UDAI desarrollen y promuevan programas de transparencia institucional, se incluyó en la encuesta la consulta de cuáles son las prácticas más comunes de auditoría, pretendiendo aproximar a destacar el trabajo de la auditoría donde la transparencia es un asunto considerado como parte de los resultados de la auditoría y como a través de la creación de un instrumento adicional, se puede contribuir a fomentar la transparencia



institucional.

Para este caso se plantearon las siguientes tres afirmaciones: i) justificar la transparencia en base a sus informes de hallazgos, ii) promover la rendición de cuentas en base a los informes de auditoría, y iii) prevenir el riesgo por medio de asesoría oportuna. De estas tres, la de mayor aceptación fue la de prevenir el riesgo

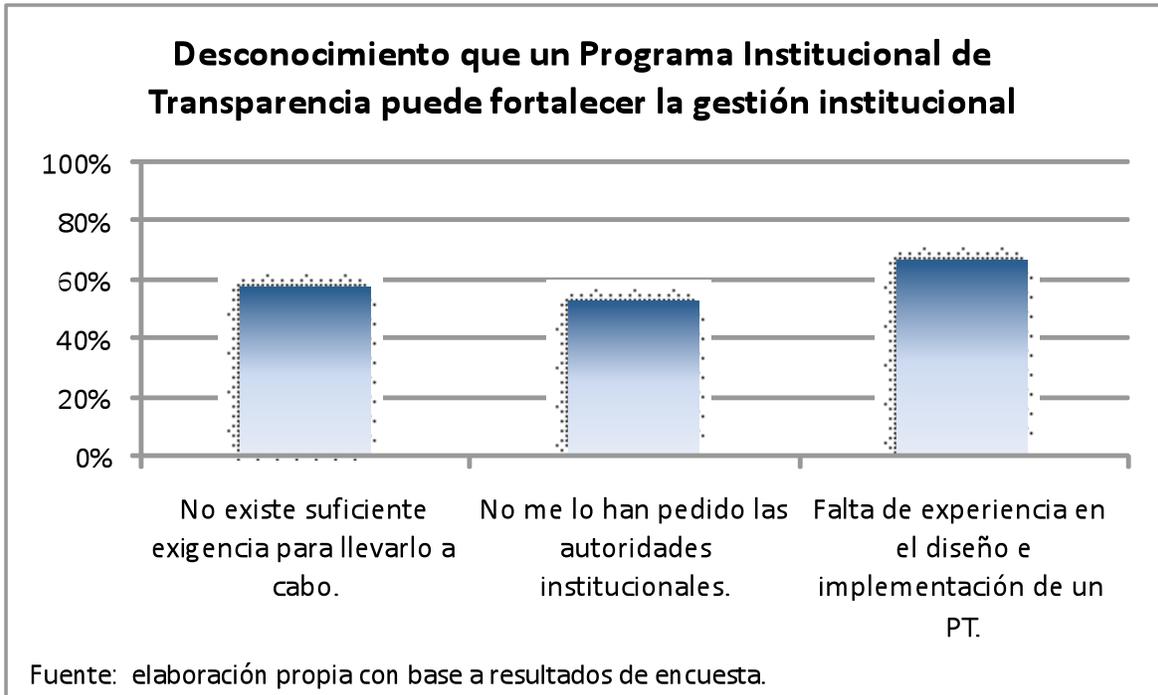
por medio de una asesoría oportuna. No obstante, con una aceptación superior al 60% los encuestados confirmaron que justificar la transparencia en base a sus informes de hallazgos y promover la rendición de cuentas en base a los informes de auditoría son las prácticas más comunes en las UDAI respecto a la concepción de una iniciativa de transparencia institucional.

4.3 Desconocimiento de un programa institucional para transparentar la gestión institucional

Otra de las causas por las cuales no se cuenta con un modelo de transparencia en las instituciones consultadas es el desconocimiento que un “programa de transparencia” puede contribuir a promover la transparencia.

En tal sentido, se plantearon tres afirmaciones: i) que no existe suficiente exigencia para llevarlo a cabo, ii) porque el mismo no ha sido pedido por las autoridades institucionales a las UDAI y iii) porque falta experiencia en el diseño e implementación de un programa de transparencia.

Los consultados reconocieron que la falta de experiencia en el diseño de un programa de transparencia, así como en su implementación contribuye significativamente para que el mismo no sea sugerido por las UDAI.

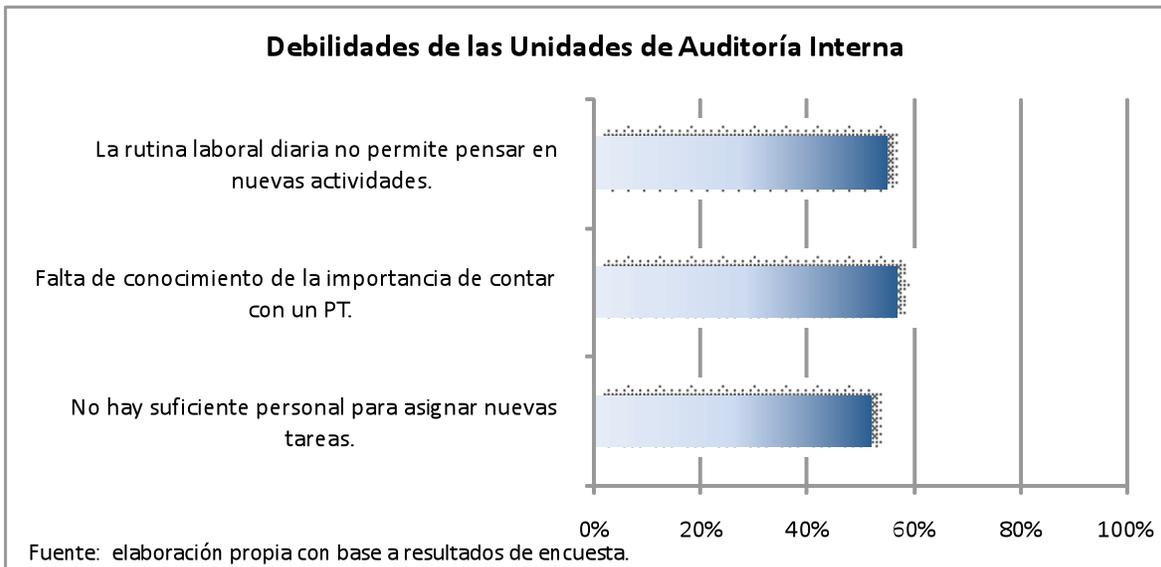


No obstante, se reconoce casi que con la misma vehemencia que como no existe suficiente exigencia de las autoridades, las UDAI no conciben en su diseño, mucho menos en su implementación. Lo cual se complementa con menor convencimiento, pero se reconoce como tal, que mientras no lo pidan, los responsables de las UDAI no se preocuparán por diseñar un programa de transparencia.

4.4 Debilidades de las unidades de auditoría interna

Con la intención de profundizar más en la causas de por qué un programa de transparencia hace falta en las instituciones y que las UDAI pueden contribuir más a ello, es que se consultó sobre cuáles son las principales debilidades de las mismas.

Las afirmaciones se orientaron a confirmar: i) que la rutina laboral diaria no permite pensar en la idea de un programa de transparencia, ii) la falta de conocimiento sobre la importancia de contar con un programa de transparencia, y iii) que no hay suficiente personal para asignar una nueva tarea, son atenuantes que deben superarse



para concebir que las UDAI puedan dedicarse a diseñar, implementar y supervisar el cumplimiento de un programa de transparencia.

Efectivamente, los encuestados confirmaron con casi el 60% de aceptación, que tanto la rutina diaria, como la falta de conocimiento sobre la importancia de un programa de

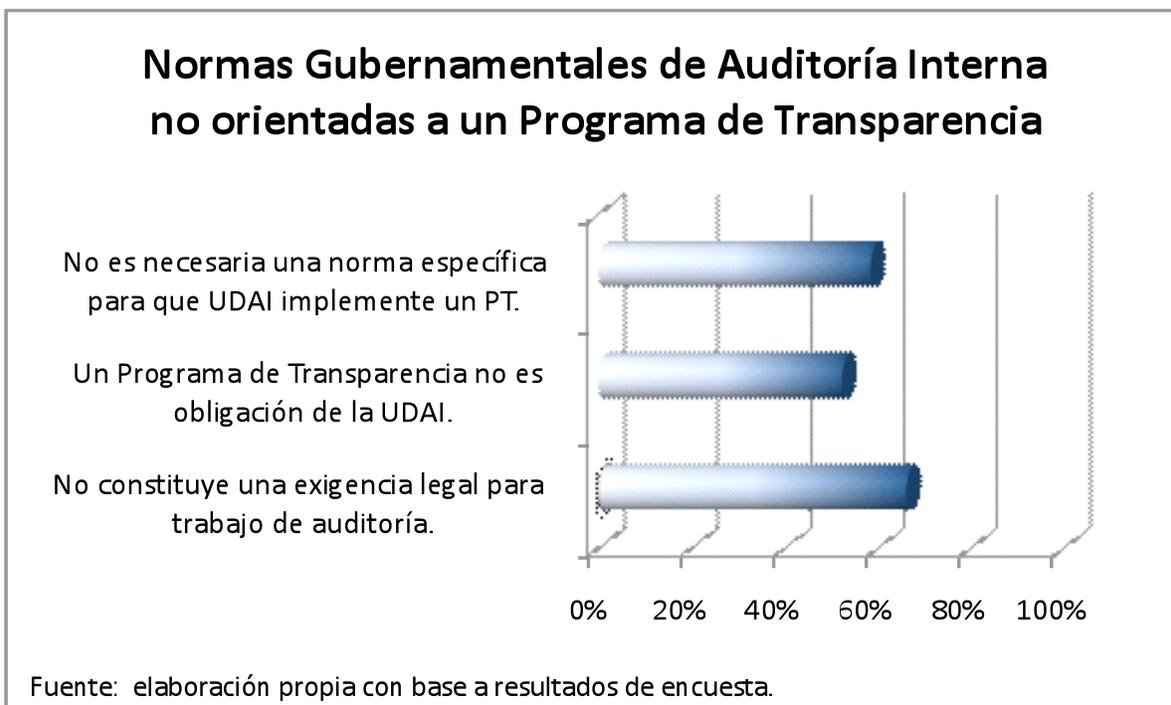
transparencia, son las dos principales debilidades que deben superarse para que las UDAI diseñen e implementen un programa de transparencia. Con menor intensidad, pero con un respetable porcentaje de aceptación, la falta de personal es otra debilidad que debe atenderse si se piensa en solicitarles implementar un programa de transparencia.

4.5 Normas gubernamentales de auditoría interna no orientadas a un programa de transparencia

Otras de las causas consideradas por esta tesis es que no existe una disposición legal o norma reglamentaria que exija o establezca como responsabilidad de una UDAI diseñar e implementar un programa de transparencia institucional.

Las respuestas se orientaron a confirmar que: i) no es necesaria una norma específica para que una UDAI implemente un programa de transparencia, ii) de que un programa de transparencia no es una obligación de las UDAI y iii) que no constituye una exigencia legal como para preocuparse por un programa de transparencia.

El mayor convencimiento de los consultados fue que las Normas Gubernamentales de Auditoría no exigen que las UDAI se hagan cargo de un programa de transparencia. No obstante y con casi el mismo nivel de aceptación (poco menos del 60%), los encuestados estiman que no es necesaria una disposición en las Normas Gubernamentales de Auditoría como para que las UDAI se hagan cargo de un programa de transparencia.

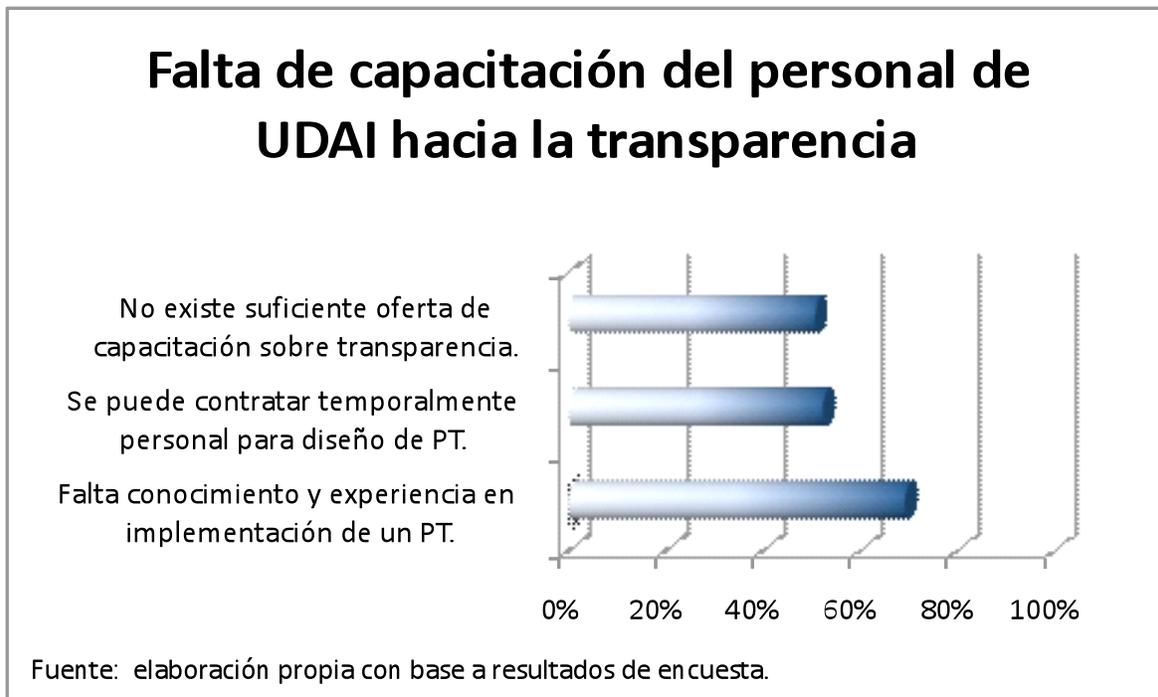


Esto último es muy significativo y de mucho valor para esta tesis, pues confirma que por iniciativa y con voluntad, las UDAI pueden y estarían dispuestas a diseñar e implementar un programa de transparencia, que a partir de la información que generan por medio de sus informes, consideran que bajo ciertas circunstancias, pueden promover la transparencia institucional desde una óptica de la auditoría interna.

4.6 Falta de capacitación del personal de auditoría interna hacia la transparencia

Tomando en cuenta que la implementación de nuevas iniciativas en el ámbito de la auditoría interna requiere del recurso humano preparado para tal fin, se consideró como una de las causas de falta de transparencia, el hecho que el personal no ha sido capacitado en asuntos relacionados con transparencia institucional.

Por ello se solicitó a los encuestados confirmar las siguientes afirmaciones: i) que no existe suficiente oferta de capacitación sobre transparencia, ii) que se puede contratar temporalmente personal especializado para el diseño de un programa de transparencia y iii) que falta conocimiento y experiencia en la implementación de un programa de transparencia.

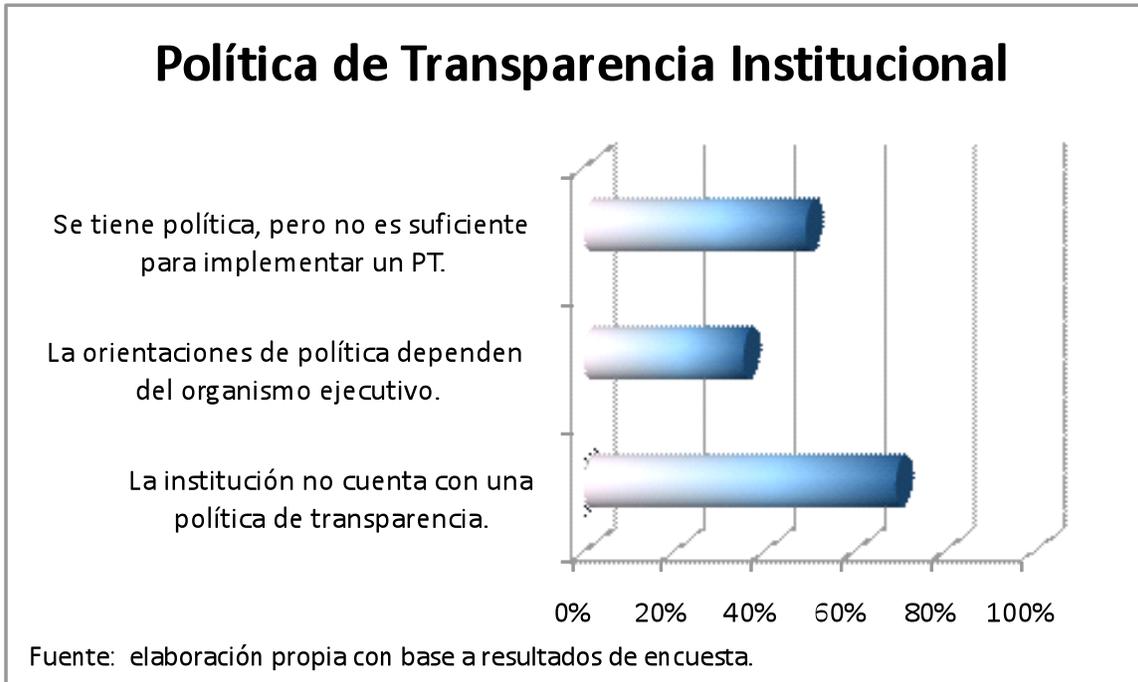


Ahora desde el punto de vista de personal capacitado, los encuestados confirmaron con un porcentaje superior a 60% que la experiencia sobre la materia es muy importante, pero que una vez se tenga la decisión política de implementar un programa de transparencia, existe la posibilidad de contratar a expertos en la materia para que las UDAI se asesoren adecuadamente para su concepción, diseño, implementación y monitoreo. Es decir, si las posibilidades institucionales no son las más favorables, existen alternativas para pensar que un programa de transparencia puede ser implementado por las UDAI.

4.7 Política de transparencia institucional

Otras de las causas consideradas en este estudio, consiste en atribuirle a la política de transparencia institucional el hecho que se piense en implementar iniciativas de transparencia. Este es el primer elemento en la ecuación de combate a la corrupción que se considera en el estudio: la decisión ética. Si las autoridades superiores no tienen concebido que la transparencia debe ser parte de la cultura organizacional, entonces los aspectos técnicos sobre su implementación pierden peso y pueden estar delicadamente diseñados, pero serán intrascendentes si no existe una fuerte voluntad política para sostener la importancia de un programa de transparencia.

Por ello se consideró la consulta sobre tres aspectos de la política institucional: i) saber si tal política existe, ii) que se cuenta con la misma, pero no es suficiente para implementar un programa de transparencia, y iii) que las orientaciones de política provienen del Organismo Ejecutivo.



Para empezar, los encuestados confirmaron con alto convencimiento (superior a 60%) que las instituciones donde laboran no cuentan con una política de transparencia. Que si bien es cierto, la institución podría depender de la política de transparencia del Organismo Ejecutivo, ésta no llega a ser lo suficientemente determinante; es decir, una política de transparencia institucional en las entidades descentralizadas se concibe como respuesta a esa insuficiencia.

Y finalmente no llega a ser totalmente aceptada la afirmación de que si es cierto pueda existir una política de transparencia, existe una importante brecha en que ésta se materialice en un programa de transparencia.

Resultado de la encuesta realizada, se puede concluir que fue comprobada la hipótesis de que “las unidades de auditoría interna de las entidades descentralizadas, desconocen la concepción de un programa institucional para transparentar las acciones de la entidad, donde las normas de auditoría interna institucionales no están orientadas para sustentar un programa de transparencia, sino a prácticas más comunes, por lo que debe capacitarse al personal en la concepción del mismo y la forma práctica para formular uno, a partir de un modelo que sea aplicable a las entidades descentralizadas, que evite las debilidades de la auditoría interna y fortalezca las políticas”.

Capítulo V

Caso Práctico

La auditoría interna institucional como promotora de un programa de transparencia en entidades descentralizadas

5.1 Un programa de transparencia de referencia

A continuación se presenta un programa de transparencia institucional a guisa de ejemplo, el cual se propone como resultados de esta investigación para que pueda adaptarse a las necesidades institucionales de cualquier entidad descentralizada.

I. Identificación del programa

Fondo Nacional de Tierras FONTIERRAS
Unidad de Transparencia Institucional
Programa de Transparencia
Febrero de 2009

II. Justificación

Aunque pudiera ser obvia su creación, esta sección debería describir explícitamente algunos actos de corrupción que sean significativos para el funcionamiento eficiente de la entidad descentralizada. De esa manera, se pone en evidencia las acciones principales en que debe enfatizar el contenido del programa de transparencia.

III. Propósito de su creación

Aun cuando la institución no ha sido señalada públicamente de actos visibles de corrupción, las autoridades se han propuesto fortalecer sus acciones de

rendición de cuenta para lo cual han diseñado un programa de transparencia institucional, de tal manera que la gestión institucional responda a los objetivos de su creación.

La institución concibe la propuesta de transparencia por medio del diseño de un programa de transparencia, en virtud que no dispone de recursos económicos como para crear una unidad administrativa y delega en la Unidad de Auditoría Interna su diseño e implementación.

IV. Ejes básicos del programa de transparencia

Los ejes básicos que forman parte del programa de transparencia de FONTIERRAS se describen a continuación, los cuales serán implementados paulatinamente y no en forma paralela en virtud de no disponer de los recursos técnicos, financieros y de recursos humanos suficientes:

1. Control interno

Como responsable de asesorar a la máxima autoridad de FONTIERRAS, la Unidad de Auditoría Interna promoverá la creación de un sistema de control interno institucional, enfocándose en establecer un mínimo de disposiciones que garanticen eficiencia y eficacia en las acciones de todas las unidades administrativas del Fondo.

De manera complementaria, el sistema de control interno institucional tomará en cuenta las disposiciones generales establecidas por la Contraloría General de Cuentas sobre la materia; por lo que el primero deberá profundizar en las normas de control y no contradecir las segundas.

2. Acceso a información

Acceso a información es establecer las reglas claras y sencillas de cómo los ciudadanos o interesados pueden acceder a información que genera la entidad descentralizada. Por un lado se debe establecer el mecanismo por medio del cual los ciudadanos pueden acceder a información y por el otro cómo la entidad descentralizada establece mecanismos que facilitan el acceso a información sobre la gestión de la entidad.

El flujo de información entre la entidad descentralizada y el ciudadano es vital para mantener la credibilidad y confianza sobre la gestión pública. Para ello se pueden utilizar diferentes medios entre los cuales un portal web es ideal para facilitar información sobre base legal de la institución, el esquema organizacional, el personal que labora en la institución con información de cómo contactarlos, los servicios que presta y los requisitos de cómo acceder a tales servicios, además se pueden elaborar boletines de información, distribución de estudios o documentos que edita regularmente la entidad y su distribución entre los ciudadanos que podrían estar más interesados en su contenido.

3. Rendición de cuentas

Rendir cuentas es emprender acciones deliberadas para mostrar a los ciudadanos y beneficiarios de la institución por diferentes medios de comunicación, la firme convicción de las autoridades de facilitar información

sobre asuntos relevantes de su gestión y aclarar dudas sobre la administración de los recursos, de tal manera que se traduzca en promover una cultura organización que genere confianza de una gestión proba y comprometida con el logro de los objetivos institucionales.

Organizar eventos públicos (estilo conferencia de prensa) de rendición de cuentas cada cuatrimestre, de tal manera que la información que se facilite sea congruente con los informes de ejecución presupuestaria que por ley debe remitirse a la Contraloría General de Cuentas, pero además de información financiera, el evento público informará sobre las metas logradas al período en que se informa y los resultados que dieron como resultado el logro de tales metas.

4. Rediseño de procesos

Con el auxilio de un especialista en procesos, la UDAI llevará a cabo la identificación de los procesos institucionales, dándole énfasis en aquellos que generan valor agregado para los ciudadanos a quienes está dirigida las actividades de FONTIERRAS.

El sistema de control interno, se nutrirá de la definición de los procesos identificados y de ser necesario se deberá realizar un rediseño que se adapte constantemente a las necesidades de los usuarios del Fondo.

5. Atención de denuncias

La UDAI será responsable de diseñar e implementar un mecanismo para la promoción, recepción, análisis y resolución de quejas, denuncias o inconformidades de los ciudadanos por los servicios que presta el Fondo.

Los mecanismos para la recepción pueden ser por la vía personal, vía telefónica, vía electrónica o bien por medio de formularios escritos que se depositen en buzones especialmente elaborados para el efecto. Aquellos que resulten en comisión de delitos, será denunciado ante el Ministerio Público para su persecución penal.

V. Proyectos impulsores

1. Diseño de sistema de control interno
2. Rediseño de procesos
3. Atención de denuncias

VI. Logística organizativa para su implementación

La Unidad de Auditoría Interna será dotada de tres profesionales CPA conocedores de prácticas anticorrupción, transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública. Se designará a un coordinador y dos asistentes para implementar el programa de transparencia.

Adicionalmente, la jefatura de la UDAI será responsable de asignarle los recursos que sean necesarios para llevar a cabo eficientemente sus actividades, quien será el

responsable de coordinar un plan específico que sea congruente con el plan estratégico institucional, debiendo definir la temporalidad en su implementación.

VII. Financiamiento del programa

Los recursos que la UDAI asigna para la implementación del Programa de Transparencia proviene de fuentes ordinarias del presupuesto institucional, debiendo realizar las modificaciones presupuestarias que sean necesarias de ahorros en la ejecución presupuestarias de otras actividades. En caso se presente la oportunidad de asegurar financiamiento adicional, no importando la fuente, éste deberá ser aceptado sin ninguna condicionalidad para no comprometer el cumplimiento de los objetivos institucionales.

5.2 Orientaciones generales para que las unidades de auditoría interna promuevan la transparencia

Las Unidades de Auditoría Interna son unidades especializadas en línea jerárquica directa con las altas autoridades institucionales; al mismo tiempo, son las unidades conocedoras de la importancia de un sistema de control interno que favorezca una eficiente administración.

Ciertamente a la Contraloría General de Cuentas en su calidad de órgano rector del control gubernamental le corresponde diseñar, implantar y mantener sistemas y procedimientos modernos de vigilancia y control de las operaciones para prevenir las acciones de corrupción e impunidad, que deriven en perjuicios a las comunidades servidas por los entes gestores (7:3); sin embargo, son las UDAI las unidades administrativas que más pueden apoyar a las autoridades dirigenciales para que por medio de un respetable sistema de control interno, se puedan generar iniciativas de transparencia. Un programa de transparencia se enmarca dentro de esas iniciativas de transparencia.

Parafraseando a una de las autoridades de la Contraloría General de Cuentas (2005) recomiendan que es importante que la sociedad en general cuente con información completa, oportuna y sin sesgo en su manejo, para que pueda elaborar sus propias conclusiones de manera objetiva y sobre esta base se pronuncie de conformidad; por eso los funcionarios responsables en cada una de las entidades descentralizadas deben estar conscientes de la relevancia que reviste poner a disposición del público toda aquella información de carácter cualitativo y cuantitativo que contribuya al entendimiento del ejercicio de la función asignada a cada uno, que debe incluir aspectos tanto de planificación como del avance y conclusión de los proyectos.

Sistema Integrado para la promoción de la transparencia

Contraloría General de Cuentas



Construir un “sistema de comunicación” con las características planteadas, puede constituir un inmejorable bastión para transparentar, mejorar la gestión pública y en la prevención de ilícitos (4:13). Se estima que las Unidades de Auditoría Interna pueden contribuir a fortalecer institucionalmente para llevar a cabo novedosas acciones de transparencia.

Complementariamente si se toma en cuenta el sistema integrado para la promoción de la transparencia que ha diseñado la Contraloría General de Cuentas, se considera que las UDAI pueden contribuir significativamente a fortalecer ese sistema.

5.3 Requerimientos mínimos que deben considerarse para el diseño de un programa de transparencia institucional

La UDAI que esté interesada en promover un Programa de Transparencia Institucional, debe considerar las siguientes consideraciones:

1. Voluntad política

Por ser una actividad eminentemente política, puesto que pretende demostrar el accionar transparente de una gestión institucional, la voluntad política de las máximas autoridades es fundamental. La viabilidad técnica puede tener las mejores condiciones, pero considerando que la implementación de un programa de transparencia tocará las bases de las relaciones de poder dentro de la Institución y frente a los ciudadanos, se deberá estar consciente de enfrentar una serie de dificultades que pueden hacer fracasar la iniciativa.

2. Exploración de buenas prácticas de transparencia

Si se cuenta con el apoyo político, es el momento de indagar por buenas prácticas de transparencia, anticorrupción, ética, acceso a información y rendición de cuentas. Aun cuando es un tema relativamente nuevo en ponerse en práctica en Guatemala, existen algunas entidades públicas que han comenzado a incursionar en la implementación de iniciativas de transparencia institucional. De ser necesaria una exploración de buenas prácticas en países vecinos contribuye significativamente en su diseño, en virtud que existe diversidad de opciones para llevar a cabo iniciativas de transparencia.

Aquí es de mucha utilidad documentar las buenas prácticas, porque deberá generarse un sinnúmero de documentos que demandarán mucha creatividad a sus diseñadores. Los buenos ejemplos contribuyen mucho a facilitar la implementación de ideas de transparencia.

3. Análisis de disposiciones legales sobre transparencia, acceso a información y rendición de cuentas

Como parte de la obtención de buenas prácticas de transparencia, deberá agregársele la compilación de legislación y reglamentación relacionada. Lo cual significa que para un programa de transparencia es necesario considerar legislación vigente como la Constitución Política de la República, la Ley Orgánica del Presupuesto, Ley de Contrataciones del Estado, la Ley de la Contraloría General de Cuentas, las Normas que emite la Contraloría General de Cuentas, disposiciones sobre el control interno gubernamental, sobre la auditoría interna gubernamental,

etc., especialmente la Ley de Acceso a la Información Pública Decreto No. 57-2008 del Congreso de la República.

4. Exploración detallada del plan anual de auditoría interna institucional

Por ser una atribución de la UDAI, el programa de transparencia debe ser congruente con el plan anual de auditoría interna, porque ahora el plan deberá enfatizar en áreas nuevas y al mismo tiempo, será un insumo para el programa por los hallazgos resultantes del desarrollo de las auditorías.

5. Diseño de un esquema organizacional apropiado

El programa de transparencia puede ser un complemento al plan anual de auditoría, como también pueden concebirse ambos en un solo documento. Ello significa que su implementación requerirá de personal destinado especialmente a implementar las distintas iniciativas que forman parte de él.

Inclusive puede llegar a considerarse subdividir administrativa la auditoría interna de las acciones de transparencia, por lo que requerirá un espacio, recurso humano, equipamiento y bienes; y, servicios específicos para llevar a cabo el programa. Por tanto, debe realizarse el análisis de la organización interna más acorde a las condiciones institucionales para garantizar su éxito.

6. El Plan Escalonado de Implementación del Programa de Transparencia

La UDAI debe presentar a consideración de las máximas autoridades, un Plan Escalonado de Implementación del Programa de Transparencia, el cual deberá incluir no sólo las metas que se pretenden lograr, sino también los resultados que se esperan obtener de su cumplimiento.

El plan deberá considerar la identificación de los insumos necesarios para el cumplimiento de las metas, así como el financiamiento de los mismos que no implique ningún compromiso institucional. Se recomienda que al menos la primera fase se lleve a cabo con fondos propios de la Institución, luego podrá considerarse complementarlo con recursos de otras entidades públicas u organizaciones internacionales o bien Organizaciones No Gubernamentales, pero que no comprometan el éxito del programa.

5.4 Consideraciones que deben tomarse en cuenta para la puesta en marcha de un programa de transparencia institucional

La implementación de un programa de transparencia institucional demanda de una fuerte **“voluntad política”** política que por ser entidades del gobierno central, debe ir de la mano con la política impulsada por el representante del Organismo Ejecutivo.

Por eso se habla de un programa de transparencia y no de una dependencia administrativa de transparencia, porque en Guatemala todavía no existen disposiciones legales que fundamenten crear oficinas específicas de transparencia con determinadas funciones como existe en otros países de América Latina. Concebir un **“programa”** de transparencia es una respuesta ante las demandas de los ciudadanos por mayor transparencia en las entidades gubernamentales y esta propuesta puede ser una solución viable para que no se contradiga con las políticas generales sobre transparencia.

Para una UDAI es muy comprometedor plantear la creación de un programa de transparencia sin el debido análisis de factibilidad institucional y operativa, por ello la elaboración del **“Plan de implementación”** es una cuestión básica para que una iniciativa de transparencia como ésta, sustente la voluntad política de las máximas autoridades institucionales de transparentar la gestión pública.

CONCLUSIONES

1. Las entidades descentralizadas como instituciones públicas, están llamadas a administrar en forma transparente los recursos que se le han confiado, y ante la ausencia de herramientas y metodologías para incorporar la transparencia como una parte integral de su administración, están llamadas para que su Unidad de Auditoría Interna UDAI implemente un programa de transparencia institucional.
2. La Unidad de Auditoría Interna UDAI, es la unidad administrativa que por estar cerca de la máxima autoridad, está en el nivel jerárquico y capacidad técnica para diseñar y proponer la implementación de un programa de transparencia institucional. Su conocimiento del ambiente de control interno institucional es esencial para incorporar al Plan Anual de Auditoría, el diseño de un programa de transparencia.
3. Un programa de transparencia institucional siguiendo las recomendaciones y el modelo presentado en esta tesis, puede ser diseñado por la Unidad de Auditoría Interna UDAI de una entidad pública descentralizada y someter a consideración de las máximas autoridades su implementación.
4. El diseño e implementación de un programa de transparencia institucional, puede ser promovido e implementado por una Unidad de Auditoría Interna UDAI, como unidad administrativa responsable de coordinar la verificación de un eficiente sistema de control interno institucional.
5. La falta de conocimiento y experiencia de una Unidad de Auditoría Interna UDAI en el diseño e implementación de un programa de transparencia institucional, encuentra una oportunidad de superación al tomar en cuenta los requerimientos

mínimos y las consideraciones relevantes descritas en esta tesis, de tal manera que la Unidad de Auditoría Interna UDAI decida a implementar un programa de transparencia institucional.

RECOMENDACIONES

1. A las Unidades de Auditoría Interna de entidades descentralizadas, especialmente FONTIERRAS, se sugiere asumir el liderazgo de proponer a las máximas autoridades de sus respectivas instituciones, la implementación de un programa de transparencia institucional, partiendo del modelo y sugerencias propuestas en esta tesis.
2. A las Unidades de Auditoría Interna UDAI (FONTIERRAS) orientar el Plan Anual de Auditoría de las entidades descentralizadas, de tal manera que cubran los ejes básicos que integran un programa de transparencia institucional, una vez esté aprobado por la máxima autoridad.
3. La propuesta de proyectos por parte de las Unidades de Auditoría Interna UDAI como promotores del programa de transparencia, deben incorporar situaciones de coyuntura, a fin de impulsar su implementación y dar credibilidad a los ciudadanos, como podrían ser proyectos específicos, en este caso, sobre la situación financiera de FONTIERRAS.
4. Las unidades de auditoría interna de las entidades descentralizadas, desconocen la concepción de un programa institucional para transparentar las acciones de la entidad, donde las normas de auditoría interna institucionales no están orientadas para sustentar un programa de transparencia, sino a prácticas más comunes, por lo que debe capacitarse al personal en la concepción del mismo y la forma práctica para formular uno, a partir de un modelo que sea aplicable a las entidades

descentralizadas, que evite las debilidades de la auditoría interna y fortalezca las políticas.

BIBLIOGRAFIA

1. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Guatemala. Guatemala. 1985.
2. Cajas Aguilar, Jorge Salvador. Nuevo enfoque de Auditoría Interna. Guatemala. Presentación en diapositivas para AGIP. 2006.
3. Congreso de la República de Guatemala. Dictamen 6-2008 que aprueba iniciativa de Ley No. 3755 y 3768 "Ley Acceso a la Información Pública". Guatemala. 2008.
4. Contraloría General de Cuentas. Acciones preventivas para lograr la transparencia en la gestión pública. Ponencia realizada por Lic. Rolando de Jesús Oliva Alonso para el V Congreso Nacional de Administración Pública. Guatemala. 2005.
5. Contraloría General de Cuentas. Marco conceptual del Sistema de Auditoría Gubernamental. Guatemala. 2006.
6. Contraloría General de Cuentas. Normas de Auditoría Gubernamental (Interna y Externa). Guatemala. 2006.
7. Contraloría General de Cuentas. Normas Generales de Control Interno Gubernamental. Guatemala. 2006.
8. Instituto de Fomento Municipal. Manual de Auditoría Interna. Borrador. Guatemala. 2005.
9. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Presentación audiovisual de la Política de Transparencia del IGSS. Guatemala. 2007.
10. Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Acuerdo Número 1,150. Guatemala. 2005.

11. Ministerio de Finanzas Públicas. Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala. Tercera Edición. Guatemala. Enero de 2005.
12. Piloña Ortiz, Gabriel Alfredo. Métodos y Técnicas de Investigación Documental y de Campo. Guatemala. Centro de Impresiones Gráficas. 5ª Edición. 2002. 236p.
13. Universidad de San Carlos de Guatemala. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Auditoría. Departamento de Supervisión de Tesis. Material de apoyo para las pláticas de orientación para la elaboración de tesis. Guatemala. Julio de 2006.



ANEXO

Boleta de Encuesta para Tesis sobre Programas de Transparencia (PT) en una Entidad Estatal

Instructivo

Como parte de su tesis de graduación, el estudiante indicado abajo está interesado en sustentar sus opiniones en base a una encuesta que le permita obtener información sobre el capítulo ***“Causas desde el punto de vista de una auditoría interna, por las cuales las instituciones descentralizadas no tienen un modelo de transparencia”***. En tal sentido, se le agradece anticipadamente su colaboración en completar este formulario con preguntas directas e indirectas que permiten profundizar en la temática.

La tabla de la derecha que acompaña a cada conjunto de afirmaciones se entiende de la siguiente manera:

1	Deficiente
2	Regular
3	Bueno
4	Muy bueno
5	Excelente

“Usted debe marcar la que a su juicio le parece la más”

Recuerde que usted actúa como un miembro de la Unidad de Auditoría Interna y se le solicita marcar con una “X” debajo del número de su elección para cada afirmación específica.

Lugar de trabajo:

Gobierno Central	Descentralizada	Otro tipo de Entidad
Anote nombre de institución	Anote nombre de institución	Anote nombre de institución

Título de la Tesis

La auditoría interna institucional como promotora de un programa de transparencia en entidades estatales

Supervisor de Tesis

Lic. Francisco Israel Ayala Morales

Alumno

Edgar Ramiro Carrera Cruz

Carné: 79-13468

**Boleta de Encuesta para Tesis sobre
Programas de Transparencia en una Entidad Estatal**

SECCIÓN I

Factores que promueven la opacidad e impunidad					
Descripción	1	2	3	4	5
Desconocimiento de las disposiciones legales.					
Falta de voluntad de las autoridades superiores.					
Falta de una Ley de Transparencia.					
Cualquier otra que usted considere agregar					

SECCIÓN II

Prácticas más comunes de la UDAI en entidades estatales					
Descripción	1	2	3	4	5
Justificar la transparencia en base a sus informes de hallazgos.					
Promover rendición de cuentas en base a informe de auditoría.					
Prevenir el riesgo por medio de asesoría oportuna.					
Cualquier otra que usted considere agregar					

SECCIÓN III

Desconocimiento que un Programa Institucional de Transparencia puede fortalecer la gestión institucional					
Descripción	1	2	3	4	5
No existe suficiente exigencia para llevarlo a cabo.					
No me lo han pedido las autoridades institucionales.					
Falta de experiencia en el diseño e implementación de un PT.					
Cualquier otra que usted considere agregar					

SECCIÓN IV

Debilidades de las Unidades de Auditoría Interna					
Descripción	1	2	3	4	5
No hay suficiente personal para asignar nuevas tareas.					
Falta de conocimiento de la importancia de contar con un PT.					
La rutina laboral diaria no permite pensar en nuevas actividades.					
Cualquier otra que usted considere agregar					

SECCIÓN V

Normas Gubernamentales de Auditoría interna no orientadas a un PT					
Descripción	1	2	3	4	5
No constituye una exigencia legal para trabajo de auditoría.					
Un Programa de Transparencia no es obligación de la UDAI.					
No es necesaria una norma específica para que UDAI implemente un PT.					
Cualquier otra que usted considere agregar					

SECCIÓN VI

Falta de capacitación del personal de UDAI hacia la transparencia					
Descripción	1	2	3	4	5
Falta conocimiento y experiencia en implementación de un PT.					
Se puede contratar temporalmente personal para diseño de PT.					
No existe suficiente oferta de capacitación sobre transparencia.					
Cualquier otra que usted considere agregar					

1. SECCIÓN VII

Política de transparencia institucional					
Descripción	1	2	3	4	5
La institución no cuenta con una política de transparencia.					
La orientaciones de política dependen del organismo ejecutivo.					
Se tiene política, pero no es suficiente para implementar un PT.					
Cualquier otra que usted considere agregar					

Comentarios adicionales:

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN!!!

ANEXO

GUÍA DE PROCEDIMIENTOS

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	4
1. FUNDAMENTOS BASICOS	5
1.1.....	QUE ES EL CONTROL5
1.2.....	QUE ES LA CORRUPCIÓN5
1.3.....	QUE ES LA TRANSPARENCIA5
2. PROGRAMA DE TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL DE FONTIERRAS.....	5
2.1.....	FUNDAMENTOS LEGALES ENTRE OTROS5
2.2.....	OBJETIVOS5
2.3.....	CONFORMACIÓN6
2.4.....	ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES6
3. PROCESOS DE TRANSPARENCIA.....	7
3.1.....	DEFINICIÓN DEL OBJETO (O MATERIA) SUJETO DE CONTROL7
3.2.....	PLANIFICACIÓN U ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO7
3.3.....	RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN7
3.4.....	ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN8
3.5.....	REAJUSTE DE LA PLANIFICACIÓN Y PRESENTACIÓN9
3.6.....	ELABORACIÓN DE INFORMES9
3.7.....	ENTREGA DEL INFORME10
3.8.....	ESQUEMA GENERAL DE UN INFORME10

Introducción

El viejo modelo de administración caracterizado por ser excluyente, ha sido reemplazado por uno nuevo, caracterizado por la apertura a la participación ciudadana, con el objetivo de fortalecer la democracia. Gracias al esfuerzo de los que laboran en el FONDO NACIONAL DE TIERRAS –FONTIERRAS-, se va haciendo realidad atender el desafío de la institución de hacer transparente las gestiones realizadas por el Fondo.

Efectivamente, la transparencia forma parte de los objetivos de la unidad de transparencia de Fontierras, como una premisa para ganar la confianza de la ciudadanía en general.

1. FUNDAMENTOS BASICOS

1.1. Que es el control

Es ejercer el seguimiento y monitoreo de la administración pública, para prevenir y combatir la corrupción, asegurar la transparencia y proteger el bien común.

1.2. Que es la corrupción

Es la violación de un deber posicional, es una deslealtad hacia las disposiciones institucionales se que violan y un desprecio a la función que se cumple; siempre está vinculada a la expectativa de obtener un beneficio personal. Es una relación de poder que opera en un escenario de máxima ganancia y mínimo riesgo, además de hacer uso de los recursos colectivos para beneficio individual.

1.3. Que es la transparencia

Es la cualidad institucional que permite a todos los ciudadanos ver cómo y porqué se toman las decisiones públicas.

2. PROGRAMA DE TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL DE FONTIERRAS

La Unidad de Auditoría Interna -UDAI- de Fontierras es la encargada de realizar actividades de control sobre las operaciones tanto administrativas como financieras, que coadyuvan a la eficiencia y transparencia de la gestión pública, previniendo y combatiendo la corrupción.

2.1. Fundamentos legales entre otros

Constitución política de la República de Guatemala

Ley del Fondo de Tierras, decreto 24-99 del Congreso de la Republica de Guatemala

Ley de Acceso a la Información Pública, decreto número 57-2008 del Congreso de la Republica de Guatemala.

Acta No _____ de Junta Directiva del Fondo de Tierras

2.2. Objetivos

Promover y desarrollar propuestas para la modernización de los procesos de organización y operativos, así como el adecuado procesamiento de la información y rendición de cuentas, buscando con ello reforzar la estrategia preventiva como principal arma contra la corrupción.

Promover el cambio cultural hacia prácticas de integridad y ética pública, como premisa para la lucha contra la corrupción.

Promover el beneficio de la población usuaria de Fontierras.

2.3. Conformación

La sección de transparencia de la UDAI de Fontierras, está integrado por un coordinador y dos asistentes seleccionados por el jefe de la UDAI.

Estos miembros en adición a las competencias propias de su profesión, cuentan con atributos **morales** (honradez, sentido de justicia, rectitud, confianza en si mismos, entereza, discreción y ecuanimidad) e **intelectuales** (criterio, buen juicio, intuición, capacidad de relación interpersonal, capacidad de análisis y síntesis, objetividad, imparcialidad).

2.4. Atribuciones y obligaciones

Fortalecimiento del control interno: una de nuestras estrategias para la lucha contra la corrupción, será el diseño de controles que nos permitirán detectar oportunamente si se está cumpliendo con las funciones que de acuerdo al decreto 24-99 del Congreso de la República de Guatemala, le corresponden realizar a Tierras.

Mantenimiento del acceso a la información pública, a través de un portal web donde entre otros se puede obtener información a lo siguiente:

- Ley del Fondo de Tierras
- Esquema organizacional, personal que labora en la institución con información de cómo contactarlos, los servicios que presta y requisitos de cómo acceder a tales servicios.
- Estudios y documentos relacionados a las actividades del Fondo.
- Auditorias realizadas, hallazgos y recomendaciones.
- Contratos, en proceso de autorización, ejecución y finalizados.

Programar una conferencia para los medios de comunicación y público en general interesado, por medio de la cual se informará y responderán inquietudes acerca de la ejecución presupuestaria, situación financiera, metas alcanzadas, nuevos proyectos, auditorias entre otras.

Rediseñar procesos que derivados de nuestras auditorias y sugerencias de nuestros usuarios, sean altamente cuestionados por ineficientes.

Poner a disposición del público en general los mecanismos necesarios para promocionar, recibir, analizar y darle solución a las denuncias o inconformidades de los ciudadanos.

3. PROCESOS DE TRANSPARENCIA.

Este proceso responde a dos preguntas; que es lo que se quiere controlar y como lograrlo. Preguntas que se responden a través de los siete pasos siguientes:

3.1. Definición del objeto (o materia) sujeto de control

En este proceso se deben definir criterios como pertinencia, importancia, oportunidad, accesibilidad, eficiencia y eficacia.

El resultado es la selección del objeto o materia que va a ser sometido a observación, análisis y control.

3.2. Planificación u organización del trabajo

•

Una vez definido el objeto, la sección de transparencia debe planificar y organizar el trabajo, estructurar un plan operacional donde se integren las actividades para lograr los objetivos y metas con los recursos disponibles.

El plan operacional debe incluir entre otros:

- Definición de objetivos y metas; el objetivo es todo aquello que la sección de transparencia espera alcanzar a través de su intervención en torno al objeto que va a ser observado, analizado o controlado, las metas son los resultados específicos que se pretenden alcanzar durante un periodo determinado.
- Las actividades; son el conjunto de acciones necesarias para lograr los objetivos y metas previstos. Deben ser descritos en forma secuencial y lógica, estableciendo los tiempos estimados para cada una de ellas en forma realista y en un cronograma de actividades.
- Definición de responsables; en cada una de las actividades descritas en el paso anterior, para asegurar la ejecución y control de las mismas.
- Recursos; el plan debe prever los recursos indispensables para cumplir con el trabajo.

3.3. Recolección de la información y documentación

-
- La información y documentación básica del objeto sujeto a control, son los insumos necesarios para el trabajo de la sección de transparencia. Su recolección se hará en base a criterios como:
 - definir el tipo de información necesaria para precisar el problema y el objeto.
 - identificar a los responsables de entregar dicha información en forma escrita (documentos) y asegurar su entrega oportuna.
 - Acceder a informantes claves que puedan aportar información complementaria útil para el seguimiento y control.
 - Observación directa del objeto o proceso.
-
- El resultado esperado de este paso es disponibilidad oportuna de la información y documentación necesarias para cumplir con los objetivos y metas establecidos

3.4. Análisis de la información

La información pertinente confiable y validada, obtenida de las diferentes fuentes, incluso la de la observación directa de la obra, programa o servicio seleccionado, será sometida al análisis de la sección de transparencia, para verificar su relación con los objetivos y metas establecidos en el plan operacional. Para este análisis se sugiere tomar en cuenta aspectos relacionados con:

- El cumplimiento de los procedimientos precontractuales si los hubiere en base a leyes, reglamentos etc.

Modalidades de contratación según montos

Conformación y funcionamiento de los comités, si existieran

Verificación de documentos de soporte necesarios: registro de contratistas, actas, informes etc.

- Cumplimiento de especificaciones contractuales.

Montos, garantías, plazos de ejecución, anticipos, recepción.

Especificaciones técnicas, proceso e información de fiscalización, cronograma de trabajo, calidad de la obra, recepción e informe definitivo.

- Otros puntos que la sección de transparencia considere pertinentes.

El resultado es el cumplimiento de normas y procedimientos, así como la calidad de la obra y cumplimiento de contrato, si el objeto elegido por la sección de transparencia tiene que ver con la contratación pública.

3.5. Reajuste de la planificación y presentación

Este paso solo se da en los casos que el plan operativo o los procesos no han podido ser cumplidos o han sufrido alteraciones debido a circunstancias no previstas.

En este caso, la sección de transparencia para el cumplimiento de metas y objetivos, realizará los ajustes necesarios a la planificación o al proceso, considerando entre otros los criterios siguientes:

- evaluación de la gestión
- reorientación de actividades
- reasignación de responsabilidades
- ajustes de tiempo, etc.

3.6. Elaboración de informes

Constituye una de las etapas más importantes del proceso, a través de los informes parciales y especialmente del informe final, se conocen los resultados de los procesos efectuados. En él se plasma los objetivos del trabajo, se presentan las ideas, evidencias y hallazgos en forma clara y concreta, para que conozca la junta directiva, la gerencia general y a través de ellos las instancias que se consideren pertinentes.

La calidad del informe depende de su estructura y aspectos de forma de su presentación, pero sobre todo la validez, confiabilidad de los datos y la calidad de análisis. Al respecto se deben de tomar en cuenta los criterios siguientes:

- Información documentada, fundamentación legal y reglamentaria.
- Precisión en los hallazgos y señalamientos de responsables en base a evidencias.
- Confidencialidad en el manejo de la información.
- Objetividad e imparcialidad del análisis.
- Estructura lógica y cuidado de los aspectos formales; corrección gramatical, ortografía, etc, además de que el informe debe estar firmado por los responsables que intervinieron en el proceso.

El resultado es un documento testimonial sobre la transparencia y eficiencia de la gestión del Fondo, en un caso concreto.

Puede ser conveniente que el informe borrador pueda ser conocido por las personas implicadas en el proceso para que, individual o colectivamente en un plazo prudencial, presenten las pruebas de descargo que desvirtúan o aclaren las

apreciaciones hechas por los encargados. Terminado el plazo establecido, se procederá a redactar el informe final.

3.7. Entrega del Informe

Para el caso de Fontierras, el informe podría ser dirigido a:

- Junta Directiva
- Gerencia General
- Auditoria Interna
- Funcionarios municipales y personas involucradas en el proceso de revisión.

El Coordinador de la sección de transparencia, dará seguimiento al informe para asegurar que los objetivos se cumplan y se logren los efectos administrativos y legales para mejorar la eficiencia y transparencia de la gestión pública.

Los **resultados** de este paso son:

- El cumplimiento del encargo ciudadano y el curso que se da al informe con los efectos administrativos y legales pertinentes; mayor eficiencia y transparencia de la gestión pública y optimización de los recursos para beneficio de la población
- Adicionalmente los resultados de estos informes se darían a conocer en un evento público estilo conferencia de prensa de rendición de cuentas cada cuatrimestre, de tal manera que la información que se facilite sea congruente con los informes de ejecución presupuestaria que por ley deben remitirse a la Contraloría General de Cuentas. Además de la información financiera, el evento público informará sobre las metas logradas durante el periodo que se informa y los resultados que dieron lugar a dichas metas.

3.8. Esquema general de un informe

ESQUEMA GENERAL DE UN INFORME (Para el caso de Contratación Pública)

1. INFORMACIÓN GENERAL

- ✓ Obra, proyecto, programa, servicio objeto de revisión
- ✓ Localización
- ✓ Monto de contratación
- ✓ Modalidad de contratación

- ✓ Nombre del contratista
- ✓ Otros elementos que se considere necesarios especificar

2. ANTECEDENTES

Descripción general de la situación actual del “objeto” sujeto a revisión

3. PRINCIPALES HALLAZGOS Y NOVEDADES

Respecto a procedimientos precontractuales y contractuales

Respecto a cumplimiento de contratos

Respecto a la ejecución y entrega de la obra (si es del caso)

4. SEÑALAMIENTO DE RESPONSABLES RESPECTO DE PROCEDIMIENTOS O ASPECTOS CONSIDERADOS “IRREGULARES” (si es del caso).

5. CONCLUSIONES

6. RECOMENDACIONES

7. FIRMA DE LOS INTEGRANTES DEL EQUIPO

8. ANEXOS con la documentación que la sustenta.