

### **III Simposio Internacional sobre Control Interno y Rendición de Cuentas en la Gestión Pública, como garantía de una efectiva modernización del Estado.**

2 – 6 de marzo del 2006, Barinas, Venezuela

**Ponente:** Ing. Oscar del Toro Quesada

**Cargo actual:** Director de la Unidad de Auditoría Interna, del Ministerio del Transporte de la República de Cuba, y Secretario Ejecutivo de la Sociedad Científica Cubana de Auditoría; Miembro del Consejo Nacional de la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba.

#### **TEMA: LA ÉTICA Y EL CONTROL INTERNO, UN VALLADAR ANTE LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA.**

*“Las cosas buenas se deben hacer sin llamar al universo para que lo vea a uno pasar. Se es bueno porque sí,...y porque allá dentro se siente como un gusto cuando se ha hecho un bien, o se ha dicho algo útil a los demás. Eso es mejor que ser príncipe: es útil”.*

José Martí, 1989.

Con este precepto del ideario martiano, quiero rendir tributo a un hombre que hasta el final de sus días luchó incansablemente por la moral y la dignidad del pueblo colombiano, que es luchar por los ideales de los pueblos de Latinoamérica. A la memoria de mi amigo Miguel Antonio Cano Castaño, auditor latinoamericano, que desafiando las amenazas de los corruptos e inmundos, luchó incasablemente contra la corrupción, el fraude y el lavado de activos.

La corrupción es un fenómeno consustancial del capitalismo, sin embargo ningún sistema social está exento de ello. Solo una sólida formación sobre valores éticos y una estrecha vigilancia revolucionaria del comportamiento social nos permitirá prevenir y enfrentar estas manifestaciones en los funcionarios públicos.

La experiencia cubana en el enfrentamiento a la corrupción administrativa, sin pretender erigirse como un modelo único, será el tema central de nuestra presentación para ello abordaremos: las actividades prevención y enfrentamiento, la rendición de cuenta de los funcionarios públicos, el sistema nacional de comprobación económica, el papel de los colectivos laborales y de toda la sociedad en el enfrentamiento a éste flagelo y otros fenómenos negativos, la batalla de ideas y la educación social, la implementación de nuevos conceptos de control interno, entre otra medidas que contribuyen a fomentar los valores éticos y morales en sus funcionarios públicos y empresariales, como una permanente vacuna contra las manifestaciones negativas y desviaciones ideológicas, en medio de los diversos escenarios económicos y políticos del país, partir de una mayor descentralización de la economía. Pretendemos, además, abordar las medidas gubernamentales para enfrentar estas manifestaciones negativas e intercambiar sobre el papel de la sociedad en el enfrentamiento abierto a los corruptos y corruptores.

Dentro de la actual situación político económica mundial que presenta este milenio, Cuba afronta el inmenso reto de mantener su proyecto social y junto con ello la consolidación y el desarrollo de su sistema socialista.

Para nadie es un secreto, que el desmoronamiento – inicialmente - de los países socialistas de Europa y posteriormente la desaparición de la Unión Soviética en 1991, propició un impacto fatal a la economía cubana, lo que hemos denominado “el segundo bloqueo”, pues con ellos desapareció el 85% de los proveedores de materia prima, bienes y servicios, a la vez que perdíamos los principales mercados donde se vendían nuestros productos. Se inició con ello una etapa muy difícil para el pueblo cubano, conocido como Período Especial, lo que unido al fortalecimiento del bloqueo económico y financiero de los Estados Unidos de América, condujo a una crisis económica tan profunda, que fue necesario adoptar algunas medidas ajenas al modelo socialista, para preservar las conquistas de la Revolución. En ese orden:

- La apertura a la inversión extranjera, con facilidades a capitales privados en la formación de empresas mixtas;
- La descentralización en el manejo de las finanzas y la moneda libremente convertible;
- La despenalización de la divisa;
- La autorización de trabajadores por cuenta propias, dando paso a la producción de bienes y servicios por parte de pequeños negocios privados;
- Comenzó a regir la ley de la oferta y la demanda en los mercados agropecuarios; entre otras acciones.

Estas medidas se adoptaron conscientemente y en algunos casos consultados con el pueblo, por las diferencias que originaba dentro de la misma clase trabajadora: aquellos que recibían pagos en moneda libremente convertible vivían mucho mejor y tenían mayores opciones que los que recibían solamente un salario en pesos corrientes, otros cesaron sus vínculos laborales con el Estado y establecieron pequeños negocios; se produjo un éxodo significativo de profesionales a los sectores de la economía que recibían mayor beneficios, desprofesionalizándose las instituciones gubernamentales; muchos cubanos que reciben remesas de sus familiares en los EE.UU perdieron el interés por el trabajo honesto y vivían de estas aportaciones, sin aportar nada a la sociedad. A pesar de ellos, se mantuvieron los beneficios de las conquistas de la Revolución.

En este contexto se profundiza en el mundo, lo que hemos llamado la Globalización neoliberal, donde los más ricos imponen sus condiciones a los más pobre. Cuba no escapó de su influencia.

A la par fueron surgiendo, a su vez, antivalores como el egoísmo, la falta de sensibilidad humana y de solidaridad,. Manifestaciones negativas que fueron erradicadas a inicio de la década de los 60 resurgieron: el enriquecimiento ilícito, una economía paralela subterránea, el interés por lo material en una parte importante de la población primaba por encima valores vívidos de la sociedad. Con ello comenzó a surgir la corrupción administrativa en las empresas estatales, fundamentalmente en aquellas del sector turístico o asociadas al capital extranjero; también se producían actos de cohecho en las estructuras empresariales de base, lo que sin dudas nos obligó a reformular y fortalecer las políticas de control estatal.

El Estado cubano para preservar y llevar adelante su modelo económico socialista y las transformaciones que le imponen su inserción en este complejo entorno, acometió un proceso de renovación de sus procedimientos, mecanismos y estructuras en aras de perfeccionar su gestión gubernamental y su desempeño Institucional.

**El fortalecimiento del órgano de fiscalización superior y del sistema de auditoría interna** en el país, posibilitó establecer las pautas para enfrentar el incipiente fenómeno de la corrupción administrativa, y con ello implementar mecanismos que permitieran incorporar al combate contra éste flagelo a los trabajadores. Estos últimos son los principales soldados de la Revolución, solo ellos pueden evitar que funcionarios públicos y dirigentes empresariales – que de hecho son gubernamentales – se corrompan. Se fijó por primera vez, un concepto de corrupción administrativa, en correspondencia con las características y condiciones de nuestro país, a saber:

***“Corrupción Administrativa:*** *La actuación contraria a las normas legales y a la ética de los cuadros del Estado y el Gobierno, del dirigente o funcionario, en el ejercicio de su cargo o función, caracterizada por una pérdida de valores morales incompatibles con los principios de la sociedad cubana, que se comete al dar uso para intereses personales a las facultades y bienes materiales que deben ser para la satisfacción del interés público o social; dirigida a obtener beneficios materiales o ventajas de cualquier clase para sí o para terceros, y que se fundamenta en el engaño, el soborno, la deslealtad y el desorden administrativo.”*

Se comenzó a trabajar en la detección, análisis y administración del riesgo, con la ayuda de un marco regulatorio; en este caso, la Resolución N° 013/03 del Ministerio de Auditoría y Control, que puso en vigor la metodología para la elaboración y sistemático control del Plan de Medidas para la prevención, detección y enfrentamiento a las indisciplinas, ilegalidades y manifestaciones de corrupción. Este Plan consiste en un conjunto de acciones de carácter éticas, técnico – organizativas y de control, dirigidas de modo consciente a eliminar o reducir al mínimo posible las causas y condiciones que propician hechos de indisciplinas e ilegalidades, que continuadas y en un clima de impunidad facilitan las manifestaciones de corrupción.

Los principios que determinan la eficacia de estos planes son:

1. El trabajo colectivo en el órgano de dirección de la entidad.
2. Con la activa participación de los trabajadores.
3. Análisis y perfeccionamiento continuo.

Este proceso de identificación de los riesgos, permite determinar los puntos vulnerables y las probables actuaciones contrarias a las normas legales y de ética en el ejercicio del cargo o función, a la vez que facilita diseñar acciones preventivas o correctivas, fijar la responsabilidad de su cumplimiento y establecer los términos para su erradicación.

En el siguiente ejemplo, ilustramos un punto vulnerable en la actuación de los funcionarios públicos, que puede ser prevenido por el área de Finanzas:

## Ejemplo N° 1.

Puntos Vulnerables	Posibles manifestaciones	Medidas a tomar	Responsable	Ejecuta	Fecha de cumplimiento
Anticipos para Gastos de Viaje	Cálculo incorrecto del anticipo.	Realizar doble cálculo del anticipo por el período fijado.	Jefe Area Finanzas	Cajero	Inmediatamente, en cada autorizo
	Adulteración de los modelos establecidos, por errores.	Elaborarlo con letra legible. Realizar los cálculos antes de la confección del modelo.	Jefe Area Finanzas	Funcionario beneficiado	
	Excederse del límite de gastos aprobado.	Desglosar el consumo por día y actividades. Revisar los cálculos. Recordar las medidas correctivas en caso de incumplimiento.	Jefe inmediato	Funcionario beneficiado.	

Esta nueva acción fue complementada con la Resolución N° 297/03 del Ministerio de Finanzas y Precios, al ponerse en vigor las nuevas definiciones del control interno, sus componentes y sus normas. Cuba, al igual que el resto de los países Latinoamericano atempera a sus condiciones el marco conceptual del control interno, según el Informe COSO.

Las empresas cubanas e instituciones gubernamentales tienen diseñado su control interno administrativo y contable, sobre la base de estas normativas, respetando los siguientes componentes:

- ✚ AMBIENTE DE CONTROL (7 normas)
- ✚ EVALUACIÓN DE RIESGOS (4 normas)
- ✚ ACTIVIDADES DE CONTROL (11 normas)
- ✚ INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN (8 normas)
- ✚ SUPERVISIÓN Y MONITOREO (5 normas)

Las medidas anteriormente expuestas fortalecen los valores éticos de los funcionarios, dirigentes administrativo y todos los trabajadores en sentido general. No obstante, el principal instrumento para lograr probidad y transparencia en los funcionarios y dirigentes cubanos, lo constituye el “**Código de Ética de los Cuadros del Estado Cubano**”. No se trata de cualquier código o normas de conducta, es un documento que fomenta altos valores éticos, profundiza la sensibilidad revolucionaria y condiciona el diario comportamiento de los Cuadros, con un alto sentido del deber.

Este Código reafirma la necesidad de preservar la ética como un elemento esencial de la política en Cuba, como conquista de la Revolución, como guía del proceso revolucionario e hilo conductor de la gestión del Gobierno. Contiene 27 normas éticas, se le incorporaron pensamientos Martianos, al objeto de motivar su estudio por parte de aquellos que representen y ostentes funciones estatales y gubernamentales, de forma tal que constituya un culto a la dignidad y sensibilidad del hombre, que al decir de Martí, considera que *“Todo hombre está obligado a honrar con su conducta privada, tanto como con la pública, a su Patria”*. Veamos algunos ejemplos de la presencia Martiana en algunas de estas normas:

- **Ser sinceros, no ocultar ni tergiversar jamás la verdad. Luchar contra la mentira, el engaño, la demagogia y el fraude.**

*Preferible es no ser, a no ser sincero.*

Apuntes personales, t.21, p.43

*Ni con la lisonja, ni con la mentira, ni con el alboroto se ayuda verdaderamente a una causa justa.*

Patria, New York, 16/3/1984, t.3, p.75

*Si se ha de deber el triunfo a ocultaciones, a compraventas de decoro, a retaceos de la justicia, a compadrazgos y camaraderías, sienta mejor a un hombre grandioso el honor de la derrota que los regocijos del triunfo.*

La Opinión Nacional, Venezuela, 7/3/1882, t.14, p.387

*“...sí es noble decir la verdad, lo noble es decirla toda. Ocultar la verdad es un delito, ocultar parte de ella, la que impele y anima, es delito; ocultar lo que no conviene al adversario, y decir lo que le conviene, es delito”.*

New York, 12/1/1892, t.1, p.291

*Un hombre que oculta lo que piensa, o no se atreve a decir lo que piensa, no es un hombre honrado.*

O.C. t.18, p.304

- **Cultivar la vergüenza, el honor y la dignidad.**

*“Sin honor no hay hombre. Cada cual viva de su sudor o no viva...”*

Carta a Fermin Valdés Domínguez, New York, 27/1/1884

*“... no sé de recompensa mayor para quien trata de obrar bien que ver su trabajo estimado por los hombres de juicio independiente y buena voluntad.”*

Carta a Elias Lozada, 17/11/1890; t.28, p.385

*“En el mundo ha de haber cierta cantidad de decoro, como ha de haber cierta cantidad de luz. Cuando hay muchos hombres sin decoro, hay siempre otros que tienen el decoro de muchos hombres.”*

La Edad de Oro, Julio/1889; t.18; p.305.

*“Pone la honra valla que ningún código salva. He aquí la ley suprema, legislador de lesgiladores y juez de jueces: la conciencia humana.”*

La Opinión Nacional, Venezuela, 20/8/1881;t.9; p.26.

- **Fomentar y cumplir la disciplina, el respeto y la lealtad al Partido, a la Constitución y demás leyes.**
- **Educar y practicar la exigencia y el respeto consigo mismo y con los demás.**
- ***Ser estrictor cumplidor de los compromisos y de la palabra empeñada.***
- ***Ser honrado y practicar consecuentemente la crítica y la autocrítica.***
- ***Considerar como actitud dañina el espíritu justificativo, la inacción frente a las dificultades y la ausencia de iniciativas.***
- **Saber rectificar buscando soluciones nuevas para problemas nuevos y viejos.**
- **Combatir la apatía, el pesimismo, el hipercriticismo y el derrotismo.**
- ***Vincularse con los trabajadores y el pueblo, demostrar respeto y confianza en ellos y sensibilidad para percibir sus sentimientos, necesidades y opiniones.***
- ***Basar las relaciones de amistad en la coincidencia de principios y en la moral revolucionaria.***
- ***Mantener una correcta administración de los recursos del Estado.***
- ***Utilizar las prerrogativas y facultades inherentes al cargo, así como los medios y recursos conferidos, solo para requerimientos del trabajo.***
- ***Observar en su actividad laboral y social un estilo de vida que le haga acreedor al respeto y confianza de los demás.***
- ***Entregarse por entero y con amor al desempeño cabal de la responsabilidad encomendada.***
- ***La administración estatal no confiere ningún derecho, ni ninguna preferencia sobre los demás que no cumplen esas funciones.***
- ***La corrupción denigra tanto al que incurre en ella como a quien la tolera.***

- **Compartir con los subordinados las dificultades y los grandes esfuerzos, aportando y exigiendo todo el empeño y consagración necesarios.**
- **Apoyarse en el razonamiento colectivo y en la capacidad personal para tomar decisiones.**
- **Decidir, dentro de las facultades que le corresponden, sin aguardar por orientaciones superiores innecesarias, y sin temor a las consecuencias de un eventual error personal.**
- **Desarrollar la disposición al diálogo y la comunicación efectiva con el colectivo.**
- **Ser discreto y viabilizar la información pública.**
- **Fomentar una política de cuadros sobre la base del mérito y la capacidad.**
- **Mostrarse solícitos ante los problemas de los compañeros.**
- **Considerar la competencia profesional, la integridad moral y el mejor derecho del trabajador sobre la base de la idoneidad y capacidad real probadas.**
- **Asumir la autoridad otorgada con honra un Compromiso, nunca como una ventaja personal.**
- **Asumir y contribuir conscientemente, desde sus funciones, a defender, preservar y ser fieles a los principios que entrañan la Patria, la Revolución y el Socialismo.**

Ahora, no se trata una simple lista normas éticas que caractericen nuestro comportamiento diario. Los servidores públicos refrendamos éste Código en un acto solemne, delante de nuestros compañeros y familiares, generalmente en un lugar de histórico, asumiendo también el compromiso con nuestros próceres de no traicionar las ideas justas. Es también una forma de consolidar los valores patrióticos.

Los funcionarios cubanos rendimos cuenta periódicamente sobre el cumplimiento de estos 27 preceptos, delante de nuestros subordinados o el organos de dirección, lo que convoca a un análisis autocrítico de las insuficiencias que aún tenemos en cuanto a su cabal cumplimiento; aunque ello no sustituye la obligada necesidad de mirarnos diariamente delante el espejo de la moral, reflexionar sobre la actuación diaria, valorar ¿Qué he hecho mal, qué debo mejora?.

El estado cubano, en correspondencia con sus intereses ha promovido otras iniciativas e indicaciones para enfretar el delito, las ilegalidades y el fraude. Se trata de acciones administrativas que propendan al control de los recursos y a elevar el enfrentamiento colectivo a esas manifestaciones negativas; por ejemplo:

El análisis en los Consejos de Dirección o Administración de todos los actos de ilegalidad que se susciten, profundizando en las causas y condiciones, así como en las responsabilidades colaterales.

Se considera como **responsabilidad colateral**, a la que se determina como resultado de controles externos e internos y que corresponde a los niveles superiores de dirección, ya sea por no orientar, asesorar e instruir oportunamente a los entes subordinados, o por orientar incorrectamente a sus subordinados.

A esta colosal batalla se sumaron los colectivos laborales, dirigidos por las organizaciones sindicales; se realizan juicios ejemplarizantes, en los centros de trabajo, a los responsables de actos connotados de ilegalidad, como una forma de promover el rechazo social; las entidades deben editar boletines donde se exponen los delitos e ilegalidades, así como las causas y condiciones que le dieron lugar, como una forma de divulgar tales hechos; se establecieron el análisis de las relaciones de familiaridad y amistad que afectan el principio de contrapartida del control interno y que puedan dar lugar a manifestaciones de nepotismo; se evalúan periódicamente las medidas administrativas adoptadas para evaluar su correspondencia con la gravedad de los hechos; se fortaleció la superación de los jefes primarios de producción y servicios en temas relacionados con la ética y la vinculación del control interno y las actividades que realizan.

Una forma de conocer el estado de cumplimiento de las normas de Control Interno, lo constituyen las Comprobaciones Nacionales del Control Interno con un alcance de forma aleatoria a las empresas, entidades presupuestadas, cooperativas e instituciones gubernamentales, estableciéndose como criterio de medida los parámetros de Satisfactorio, Aceptable, Deficiente o Malo, lo que su vez permite conocer como se encuentran implementada las normas y regulaciones del control interno. Este movimiento se inició con la participación de profesionales y estudiantes de las actividades de auditoría, contabilidad, finanzas y las ciencias informáticas. Como resultado de esta experiencia, la V Comprobación Nacional del Control Interno fue realizada con el aporte del Sistema Nacional de Auditoría del país (Ministerio de Auditoría y Control, Unidades de Auditoría Interna de los Organismos de la Administración Central del Estado y de los Gobiernos Provinciales, Sociedades Civiles de Auditoría Independiente, entre otras).

En consonancia con ello, a finales del 2004, el Gobierno dictó algunas medidas para llevar el reordenamiento económico del país y eliminar con ello algunas desviaciones ocurridas en los difíciles años del período especial, de forma tal que permitiera perfeccionar y fortalecer las estructuras del Estado; en ese orden, podemos citar:

- la centralización de las operaciones en divisas, eliminando los niveles intermedios de manipulación;
- la reformulación de los objetos sociales en correspondencia con las posibilidades reales de las empresas;
- la implantación, a partir del 1 de enero del 2006, de las nuevas Normas de Información Financiera, atemperadas a las Normas Internacionales de Contabilidad.
- La creación de las Oficinas Municipales de Gestión Contable, para elevar la calidad del registro contable.
- El control del Gasto Público por parte del Ministerio de Finanzas y Precios;

- La reestructuración del aparato estatal y de los gobiernos territoriales y la introducción de las técnicas más avanzadas de dirección en la administración pública cubana han sido los elementos esenciales en los que se centró el proceso de perfeccionamiento de la gestión gubernamental; y
- Más recientemente la Revolución Energética en Cuba, un amplio programa de concientización pública y medidas revolucionarias en el orden tecnológico para ahorrar los portadores energéticos, que sin dudas resulta un buen ejemplo para aquellos países que tienen menos recursos.

Estamos conscientes que estas medidas no acabarán por sí sola con la corrupción administrativa y el fraude, pero ayudan a formar una elevada conciencia política y fortalece el combate contra las manifestaciones de indisciplinas e ilegalidades.

El establecimiento de un compromiso y una conciencia asociados a una actitud ética del funcionario público en su atención a la población, en la prestación de los servicios encaminados a satisfacer necesidades de la comunidad en las áreas educacionales, de salud, culturales y deportivas, de servicios comunales, del transporte, de gastronomía y comercio entre otras, son pilares esenciales en la gestión gubernamental y pública de la nación cubana.

Para concluir, traigo a este escenario una de las ideas expresadas por nuestro Comandante en Jefe, Fidel Castro Ruz, en la cuarta sesión de la sexta legislatura del Asamblea Nacional del Poder Popular, en Diciembre del 2003, donde con firmeza expreso que: **“... la eterna vigilancia es el precio por la honradez y la eficiencia.”**

**¡MUCHAS GRACIAS!**