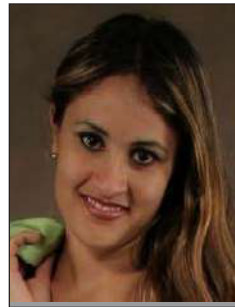


Nuestras Experiencias

COSTA RICA



JENNIFER ARROYO CHACÓN
Abogada, Contadora Pública Autorizada (Auditora) y Administradora Pública en la Contraloría General de la República

Ética pública y Control interno

INDICADORES DE CONTEXTO

País: Costa Rica

RESUMEN ANALÍTICO

El presente artículo pretende explicar la relación entre la ética pública y el sistema de control interno, así como, la manera en que este instrumento permite luchar en contra de los actos de corrupción.

PALABRAS CLAVES

- Ética pública
- Lucha contra la corrupción
- Control Interno

I. INTRODUCCIÓN

En el año 2002 se aprueba en Costa Rica la Ley General de Control Interno, la cual viene a darle rango legal a una filosofía de larga data.

En este punto se hace necesario recordar que el Sistema de Control Interno nace en el seno de la empresa privada con la necesidad de establecer mecanismos para garantizar la transparencia y el acceso a información idónea de la empresa hacia terceros. Posteriormente, la filosofía del control interno se traslada a la esfera pública, con el fin de garantizar los principios de eficacia y eficiencia en la gestión y la rendición de cuentas desde la administración hacia los ciudadanos.

Nótese que en ambas esferas pública y privada, los principios de transparencia y rendición de cuentas son comunes, en el seno privado se realiza en pro del inversionista y terceros interesados, mientras que en la esfera pública es hacia la ciudadanía, a quien se debe el Estado. Es decir, aún cuando el público meta de ambos sectores es distinto, la esencia que sostiene al sistema de control interno es la misma.

Ahora bien, la ética es inherente al Sistema de Control Interno, pues tal y como señala el refrán popular "*El que no debe, no teme*", de tal forma que el funcionario público que actúa con rectitud y compromiso no se opone a los controles, más bien considera que éstos son medios que corroboran los principios individuales e institucionales con los cuales desarrolla la función pública que

le corresponde ejecutar. A contrario sensu, podríamos interpretar que quienes con mayor ahínco se oponen a las actividades de control, son quienes implícitamente reconocen que su gestión no es del todo transparente, ni apegada a los principios éticos institucionales, y ven en los mecanismos de control, un riesgo de ser detectados y de perder con ello los beneficios que reciben por los actos corruptos que ejecutan.

II. ÉTICA PÚBLICA Y AMBIENTE DE CONTROL

El Sistema de Control Interno tal y como su nombre lo dice es un "sistema", y ello implica que está en constante mejora y evolución, es decir, no puede ser estático, sino que está en construcción permanentemente.

Dicho sistema se integra por cinco componentes que se encuentran en continua realimentación, a saber: ambiente de control, información, actividades de control, evaluación de riesgos y monitoreo y seguimiento, siendo el más importante de todos: "**el ambiente de control**". Precisamente es en éste en donde se plasman los principios éticos y morales del funcionario público en su esfera personal y de la organización a nivel institucional. El ambiente de control hace referencia a la creación dentro de la institución de una verdadera atmósfera en que se respire un aire limpio, es decir, un ambiente en el que la integridad, la probidad, la honestidad, la eficiencia, la eficacia y en general la ética pública sean observados escrupulosamente en la conducta cotidiana de



El ambiente de control es el componente más importante del sistema de control interno, y donde precisamente se encuentran los valores éticos y morales del funcionario público en su esfera personal y en la esfera institucional.

cada servidor público, empezando por las autoridades superiores y luego permeando como una suerte de incorruptibilidad cual efecto cascada en el resto del funcionariado.

Al contrario, cuando el ambiente de control no está permeado por los principios éticos y morales, ni existe un verdadero compromiso de los altos jerarcas hacia el control y la rendición de cuentas, por más que se diseñen los mejores sistemas de información, se implementen las más estrictas actividades de control y se realice una ardua labor de seguimiento, el sistema de control interno está destinado al fracaso, pues si no existe un sustento ético

que sostenga el sistema, éste cederá por la debilidad de sus bases, y tal y como sucede con un edificio que no posee un adecuado cimiento, se desplomará.

Citemos como ejemplo la colusión: cuando en una actividad de control y bajo el principio separación de funciones se establece que un funcionario ejecute una actividad y otro la apruebe, ello se realiza con el fin de establecer un mecanismo de frenos y contrapesos, en donde otro funcionario

Un buen ambiente de control es tierra fértil para el florecimiento de un adecuado sistema de control interno. Al contrario, un mal ambiente de control es tierra áspera donde crecerá un débil sistema de control interno.

viene a detectar actos ilegales e improcedentes del funcionario que lo realizó, de tal manera que "desaprobando" dicha gestión pueda evitar su materialización. No obstante, si entre ambos funcionarios, el que realiza la acción y el que aprueba existe acuerdo para delinquir –colusión–, la actividad de control se vuelve ineficiente y por lo tanto, no se alcanza el objetivo propuesto.

Lo anterior demuestra la inmensa necesidad de poseer un ambiente de control ético, pues éste permite que las actividades de control sean efectivas, de tal forma que puede existir un funcionario con intenciones de cometer actos de corrupción, pero al ser sus actos revisados por otro funcionario que no posee sus mismos intereses se activa el mecanismo de frenos y contrapesos, así el segundo participante detecta e impide la comisión del acto corrupto.

De lo anterior, podemos obtener la primera conclusión de este apartado, y consiste en afirmar que si el ambiente de control es ético hay tierra fértil para que se desarrolle un sistema de control interno robusto, adecuado, transparente y orientado a la consecución de los objetivos institucionales, mientras que si el ambiente de control carece de estos principios éticos, el sistema de control interno no podrá desarrollarse adecuadamente y estaría destinado al fracaso.

Ahora bien, ello no implica que necesariamente el control interno garantice que no se cometerán actos de corrupción, pero al menos le otorga a la Administración un instrumento para lidiar contra ella. En este punto, se puede recurrir a una frase muy conocida cuando se estudia este tema: "*Un buen control interno no garantiza el éxito, pero un mal control interno garantiza el fracaso.*" En otras palabras, un ambiente de control ético va a permitir construir un buen sistema de control interno, que le permite a la institución tener una mejor aproximación hacia el éxito.

III. EL PAPEL DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN EL FORTALECIMIENTO DE LA ÉTICA PÚBLICA

En el tema de la importancia del sistema de control interno en el fortalecimiento de la ética pública y la lucha contra la corrupción, podemos señalar que el papel principal que cumple es el de minimizar el riesgo de que sucedan actos corruptos, o bien, tal y como se señaló anteriormente, persuadir al corrupto en su actuar.

Debemos aclarar que el riesgo de que suceda un acontecimiento antiético, siempre está presente en sus tres niveles que son: **riesgo inherente**, es decir, toda actividad pública por su sola existencia contiene en sí misma la posibilidad de ser sujeta a actos de corrupción; **riesgo de control** que consiste en que a pesar de que se establezcan todas las actividades de control, el acto antiético pase sin ser percatado y logre su materialización y, el **riesgo de detección**, que significa que aún cuando se realicen actividades de revisión posterior, ya sea por la auditoría interna, auditoría externa, la entidad de fiscalización superior o cualquier similar, el hecho corrupto no se ubique dentro de la muestra de estudio, y por lo tanto, no se evidencie su presencia.

No obstante, aún cuando el riesgo siempre estará presente en toda actividad pública, la función del sistema de control interno no consiste en eliminarlo, pues ello es utópico e irreal, sino en minimizar el riesgo y llevarlo a niveles manejables, esto es lo que se llama "**administrar el riesgo**".

La administración del riesgo de que sucedan actos de corrupción se realiza a través de minimizar la probabilidad de que ocurran, es decir toda función pública lleva en sí misma el riesgo de ser objeto de un acto de corrupción, no obstante, la probabilidad de que este riesgo se materialice variará ubicándose en tres niveles: un nivel bajo, es decir, es poco probable que suceda con un porcentaje menor al 50%; un nivel medio, en donde el porcentaje de probabilidad de que suceda es igual al porcentaje de probabilidad de que no se materialice, existe un 50% y un 50% para ambos escenarios por lo que ambas situaciones son igualmente posibles. Finalmente, un alto nivel de riesgo en donde el porcentaje de probabilidad de que suceda un acto de corrupción es mayor al 50%.



tientes principales que son: 1. Persuadir al corrupto de no actuar, de tal forma que el funcionario que tenga la inquietud de cometer un acto de corrupción al ver que su actuar se encuentra envuelto en un sistema de control interno eficiente, se convenza de no cometer su acción por temor a ser detectado y sufrir las consecuencias sancionatorias que el ordenamiento jurídico tiene previsto para estos actos. 2. Detener los actos de corrupción antes de que éstos sucedan, por ejemplo aún cuando el funcionario público haya pretendido cometer un acto de corrupción, el sistema de control interno a través de las actividades de control debe detectar en el seno de la administración pública este acto antiético y detenerlo antes de que se materialice. 3. Detectar los actos de corrupción que se hayan cometido, se refiere a aquellos casos en donde pese a las actividades de control el acto corrupto ha logrado llevarse a cabo, por lo tanto, resulta indispensable que sean detectadas en revisiones posteriores, sea las ejecutadas por la audi-



Existen tres tipos de riesgos: riesgo inherente, riesgo de control y riesgo de detección.

toría interna, auditoría externa, la Contraloría General de la República en ejercicio de la fiscalización posterior, o cualquier otra similar.

En las dos últimas vertientes, debe ir aparejado el inicio de un proceso que pretenda establecer las responsabilidades disciplinarias y administrativas contra el funcionario o funcionarios infractores; en el punto 2 con grado de tentativa de cometer un acto de

TIPO DE RIESGO	PROBABILIDAD
Nivel Bajo	-50%
Nivel Medio	50% = 50%
Nivel Alto	+ 50%

Lo anterior significa que el sistema de control interno debe trabajar con la probabilidad de que se materialicen los actos de corrupción, llevándola a niveles manejables por la administración y que puedan ser controlados.

De igual forma, un sistema adecuado de control interno debe disminuir la probabilidad de que se materialice el riesgo de un acto de corrupción a través de tres ver-



A mayor sistema de control interno = Menor probabilidad de que se materialicen los actos de corrupción.

A menor sistema de control interno = Mayor probabilidad de que se materialicen los actos de corrupción.

corrupción y en el punto 3 por la comisión de actos de corrupción.

El punto 3 es de vital importancia, pues permite luchar un poco con la colusión, mal del que ya hablamos anteriormente y que vulnera las actividades de control, pero, que si se cuenta con mecanismos de fiscalización posterior eficientes, es más probable que se detecten los actos de corrupción cometidos, aplicando el régimen sancionatorio vigente. Se cumple así una doble función, por un lado, se logra responsabilizar al funcionario

infractor y por otro, que con su ejemplo se persuade a los demás funcionarios de intentar cometer este tipo de acciones.

De lo anterior, se concluye que si el sistema de control interno es adecuado y eficiente, existe una menor probabilidad de que sucedan actos de corrupción, mientras que en un sistema de control interno débil y deficiente, la probabilidad de que materialicen estos actos de corrupción es mayor, e incluso dependiendo de las deficiencias del sistema de control interno podría calificarse a dicha entidad como una institución corrupta.

Debemos aclarar que no estamos afirmando que toda institución con un inadecuado control interno es corrupta y que todos sus funcionarios son corruptos únicamente por este hecho, pero la sabiduría popular afirma que *"en arcas abiertas hasta el más justo peca"*. Trasladando esta afirmación al quehacer público, implica que cuando el control interno es deficiente y, cometer actos de corrupción es sencillo, con pocas consecuencias negativas para su actor, existe una mayor tentación y probabilidad de que los funcionarios incurran en este tipo de acciones; situación contraria sucedería en una organización con un sistema de control interno eficiente, pues al no estar las arcas abiertas, se reduce esa tentación de delinquir.

Finalmente, de lo expuesto se evidencia la íntima vinculación que existe entre la ética pública, el sistema de control interno y su importancia en la promoción de la ética pública y lucha contra la corrupción en la función pública.

IV. CONCLUSIONES

De lo anteriormente expuesto, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. El ambiente de control es el componente más importante del sistema de control interno, donde precisamente se encuentran los valores éticos y morales del funcionario público en su esfera personal y en la esfera de la institucionalidad pública.

2. Si el ambiente de control es ético, sirve de sustento para construir un sistema de control interno adecuado y eficiente. Por el contrario, cuando el ambiente de control es antiético, el sistema de control interno tiene una mayor tendencia a ser ineficiente o inoperante.

3. Toda actividad pública posee un riesgo inherente de ser objeto de un acto de corrupción.

4. La función del sistema de control interno en la promoción de la ética pública y la lucha contra la corrupción es "administrar el riesgo" de que los actos de corrupción se materialicen.

5. El sistema de control interno debe disminuir la probabilidad de que suceda un acto de corrupción, ya sea al persuadir al corrupto de no hacerlo, al detener los actos de corrupción antes de que éstos sucedan y(o) al detectar los actos de corrupción que se hayan cometido.

6. Si el sistema de control interno es adecuado y eficiente existe una menor probabilidad de que sucedan actos de corrupción, mientras que en un sistema de control interno débil y deficiente, la probabilidad de que materialicen estos actos de corrupción es mayor.