

Fiscalización y control: Instrumentos indispensables para una buena administración de gobierno en Cuba

Audit and control: Indispensable instruments for good management of government in Cuba

Antonio Iglesias Morell

Universidad de la Habana

RESUMEN

Introducción: En el sector público, la fiscalización o función fiscalizadora se refiere, en principio, al sometimiento de la actividad económico-financiera del aparato estatal a los principios de legalidad, eficiencia y eficacia. En el sector empresarial, ya sea estatal o privado, la fiscalización puede ser decretada por el Estado, para comprobar si una entidad cumple con lo que establece la ley, o de manera interna, por las propias organizaciones, para controlar su actividad económico-productiva o de servicios, entre otros fines.

Objetivo: Analizar el papel de la fiscalización y control desde los órganos estatales hasta la participación ciudadana, como un sistema integrado de gestión de gobierno.

Métodos: Se parte de una investigación eminentemente bibliográfica, consultando la base normativa vigente en Cuba, artículos de prensa y estudios de diferentes especialistas, así como estudios empíricos sobre el tema.

Resultados: La sistematización de la información permitió abordar experiencias y el desarrollo del trabajo de fiscalización y control en Cuba en su devenir histórico, así como los retos que se imponen en la actualidad, a partir de un enfoque sistémico en el tratamiento del problema, no limitándolo al encargo estatal de determinadas instituciones creadas constitucionalmente con estos fines, sino como una labor que implica a toda la sociedad.

Conclusiones: El posible éxito de la fiscalización y el control en el gobierno puede depender de su diseño e implementación con un enfoque sistémico, donde cada actor de la sociedad tenga su espacio que le permita contribuir a la estabilidad en el funcionamiento de la sociedad.

PALABRAS CLAVE: función fiscalizadora; gestión pública; órganos de fiscalización; participación ciudadana.

ABSTRACT

Introduction: In the public sector, the audit or supervisory function refers, in principle, to subjecting the economic-financial activity of the state apparatus to the principles of legality, efficiency and effectiveness. Meanwhile, in the business sector, whether state or private, the audit may be ordered by the State, to verify whether an entity complies with the provisions of the law, or internally, by the organizations themselves, to control the state its economic-productive or service activity, among other purposes.

Objective: Analyze the role of audit and control from state bodies to citizen participation, such as an integrated system of government management.

Methods: It is based on an eminently bibliographical research, consulting the normative base in Cuba, articles of press and studies of different specialists, as well as empirical studies on the subject.

Results: The systematization of the information allowed to approach experiences and the development of supervision and control work in Cuba in its historical evolution, as well as the challenges that are imposed today, starting from a systemic approach in the treatment of the problem, not limiting it only to the state charge of certain institutions created constitutionally for these purposes, but as a work that involves the whole society.

Conclusions: The possible success of audit and control in government may depend on its design and implementation with a systemic approach, where each actor in society has its space that allows it to contribute to stability in the functioning of society.

KEYWORDS: audit function; public management; supervisory bodies; citizen participation

DESARROLLO

Antecedentes y actualidad de la fiscalización y el control en Cuba

Antes del triunfo de la Revolución de 1959, en Cuba la actividad de la auditoría y el control de la hacienda pública lo ejercía un órgano denominado Tribunal de Cuentas, tal como existe actualmente en muchos países de América y Europa. La primera institución con estos fines fue creada en 1764 y durante los siglos XVIII y XIX fueron apareciendo organismos técnico-económicos y otros órganos afines, como la Intendencia de Hacienda, que se agruparon en un denominado Consejo de la Administración.

(www.ecured.cu/index.php/Contraloría_General_de_la_República)

La primera Constitución de la República, aprobada en 1940, refrenda jurídicamente el Tribunal de Cuentas, como máximo órgano de fiscalización y control del país. Esta institución, con

carácter autónomo y jurisdicción más amplia, se crea oficialmente en 1950 y se le reconocen entre sus funciones las de supervisar y controlar el patrimonio, ingresos y gastos del Estado y de los organismos autónomos.

Sin embargo, estas instituciones de la etapa republicana, carecían de suficiente autoridad, ascendencia o respeto ante gobiernos con frecuencia corruptos y promotores en muchos casos de desfalcos del erario público.

Después de 1959 fueron instituidos otros organismos de control y preservación del patrimonio público. No es casual entonces que uno de los primeros organismos creados ese propio año fue el Ministerio de Recuperación de Bienes Malversados, el que jugó un importante papel en el rescate y preservación de la riqueza nacional, evitando fuga de capitales y la pérdida de bienes patrimoniales en manos de buena parte de la altas jerarquías dominantes hasta esa fecha. El Tribunal de Cuentas cesó sus funciones en 1960, cuando el gobierno revolucionario se había dotado de un mecanismo más eficiente para salvaguardar los intereses ciudadanos. En ese mismo año, a través de la Ley 937, conocida como “Ley orgánica del Ministerio de Hacienda”, se fundó este organismo que tenía entre sus funciones la auditoría sobre los ingresos públicos. Más adelante, en 1961, se aprueba la Ley No 943, de Comprobación de Gastos del Estado, con el fin de regular las funciones de alta fiscalización del gasto corriente presupuestado, lo que se ejecutaba a través de la Dirección de Comprobación del Ministerio de Hacienda, cuyas funciones más importantes pasarían en 1965 al Banco Nacional de Cuba. Esta actividad se vio fortalecida en el Banco a partir de 1975, con la aprobación del nuevo Sistema de Dirección y Planificación de la Economía, el que se proponía, entre sus objetivos, el fomento de la actividad de auditoría y fiscalización en el aparato estatal. Sin embargo, estas atribuciones conferidas a la entidad bancaria no se correspondían en puridad con la razón de ser de esta institución y en la práctica le situaban por encima de otras entidades públicas que de hecho eran sus pares.

En aras de encontrar formas más efectivas para el desempeño de las funciones de fiscalización en el Estado y Gobierno en Cuba, se designaron otras instituciones con estos fines, como el Comité Estatal de Finanzas, en funciones a partir de 1977, el que luego de un proceso de reestructuración y racionalización de los organismos centrales, decretado por el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros en 1994, se integra con el Comité Estatal de Precios y se crea el Ministerio de Finanzas y Precios, por el Decreto-Ley No. 147.

Poco tiempo después, en mayo de 1995, el propio Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, mediante el Acuerdo No. 2914, aprobó la creación de la Oficina Nacional de Auditoría (ONA), adjunta al Ministerio de Finanzas y Precios y en ese mismo año se aprobó el Decreto Ley No. 159 “De la Auditoría”, donde se reconocía como tarea fundamental del Estado el fortalecimiento del control económico y administrativo de las entidades. Esta nueva norma pone también énfasis en el uso de la prevención y el rescate de la disciplina y la responsabilidad públicas, así como el logro de la transparencia en la información económica y contable.

La ONA debía fiscalizar el uso y destino de los recursos del Estado recibidos por las entidades, para controlar que éstos fueran empleados en los objetivos sociales para los cuales fueron concebidos, tales como: inversiones, subvenciones, exenciones, autorizaciones para prestar servicios, ejercicio de una actividad preferencial del Estado y otros fines, con miras a salvaguardar el patrimonio nacional, la eficiencia económica y la eficacia social, en el marco estricto de la legislación vigente.

Un objetivo fundamental que se le asignó a esta nueva estructura fue el de organizar y dirigir metodológicamente la auditoría en Cuba, así como establecer los principios, normas y procedimientos sobre esta actividad. Como parte de sus atribuciones se concibió además orientar y controlar las Unidades Centrales de Auditoría Interna (UCAI) de los Organismos de la Administración Central del Estado (OACE) y de los Consejos de Administración Provincial (CAP), brazo ejecutivo de las Asambleas del Poder Popular en tanto que órganos de gobierno local; asimismo, formaba parte de su contenido de trabajo el asesoramiento y supervisión técnica de estos órganos y sus programas y planes anuales de auditoría.

Unos años más tarde, en abril del 2001, nace el Ministerio de Auditoría y Control (MAC), mediante el Decreto Ley N° 219 del Consejo de Ministros. Este nuevo ministerio tenía categoría de OACE y sería el encargado de dirigir, ejecutar y controlar la aplicación de la política del Estado y el Gobierno en materia de Auditoría, Fiscalización y Control Gubernamental, así como dirigir, organizar, regular y controlar metodológicamente el Sistema Nacional de Auditoría. En consonancia con esta Ley, se estableció el Acuerdo No. 4045 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros de mayo del 2001, mediante el cual se identificaron las funciones, atribuciones específicas y estructura del Ministerio de Auditoría y Control. El surgimiento del MAC tributó a 3 objetivos básicos: prevenir, detectar y enfrentar actos de corrupción administrativa. Esta tarea adquiere especial connotación a partir de esta fecha, ya que hasta el momento la actividad de

los órganos de fiscalización se centraba más en controles presupuestarios y de gasto público y de preservación del patrimonio.

Por su parte, la Contraloría General de la República de Cuba (CGR) se funda el 1 de agosto de 2009, con la aprobación por la Asamblea Nacional de la Ley No. 107 de la Contraloría General de la República, en sustitución del MAC, como resultado de un proceso de fortalecimiento de la Entidad Fiscalizadora Superior, en un marco de incremento de la institucionalización del país y de fomento de la gestión gubernamental. Se erige como órgano auxiliar de la Asamblea Nacional del Poder Popular y del Consejo de Estado para ejercer la más alta fiscalización de los órganos del Estado y Gobierno. Como parte de su misión, propone la política integral del Estado en materia de preservación de las finanzas públicas y el control económico-administrativo, al mismo tiempo que dirige metodológicamente y supervisa el sistema nacional de auditoría.

Son además objetivos primordiales de la CGR velar por el eficiente empleo de los fondos públicos en un marco de probidad, prevenir y enfrentar indisciplinas, ilegalidades y manifestaciones de corrupción administrativa. Con estos fines está organizada nacionalmente, contando con órganos en todas las provincias (Contralorías Provinciales), las que a su vez cuentan con secciones para la atención a uno o varios municipios.

De esta forma, la CGR, a diferencia de las demás entidades que la precedieron, representa el máximo órgano de fiscalización y control, subordinado a la Asamblea Nacional del Poder Popular ante la cual rinde cuentas, a la vez que mantiene relaciones de coordinación con el resto de los Órganos del Estado tales como Fiscalía y Tribunales, así como vínculos de coordinación, colaboración, supervisión y control con los Organismos de la Administración Central del Estado.

En la actualidad, una de las tareas priorizadas a la que ha convocado la CGR es a la eficiente preparación de los auditores para ejercer mejor la labor de fiscalización en la lucha que libra el país contra las ilegalidades y hechos delictivos. Se destaca la supervisión como herramienta fundamental que garantice la calidad del trabajo de los especialistas, a fin de incrementar la efectividad en la prevención de actos ilícitos y de corrupción, empeño que se contrapone a la espontaneidad y la improvisación en las labores de fiscalización, con estricto apego a las normas cubanas, las que han sido avaladas internacionalmente por organizaciones afines. Se

hace evidente que la autoridad y credibilidad del auditor se incrementa en correspondencia con su nivel de experticia y competencia demostradas.

La calidad también se evidencia, según la Contralora General, en el momento de informar sobre las deficiencias detectadas y en la argumentación profunda y razonable de sus causas, a la hora de discutir con las administraciones e informar a los trabajadores. Se parte del principio de que para alcanzar mayor eficiencia en la prevención se debe evitar acumular problemas a auditar y que los signos de desviación se conviertan en una oportunidad para perfeccionar el trabajo de control interno y de anticiparse a fallas que favorezcan la ilegalidad. (cubasi.cu/cubasi...cuba.../14795-instan-a-incrementar-calidad-en-labores...)

Por otra parte, la Fiscalía General de la República (FGR) es otro órgano del Estado llamado a ejercer el control y la preservación de la legalidad, sobre la base el cumplimiento de la Constitución, las leyes y demás disposiciones legales, por los organismos del Estado, entidades económicas y sociales y por los ciudadanos. (Ley No. 63 de la Fiscalía General de la República. Art. 127. Gaceta Oficial de la República de Cuba. 11 de julio de 1997.)

Para el desarrollo de sus funciones, los órganos de la Fiscalía están estructurados verticalmente en toda la nación, subordinados sólo a la Fiscalía General de la República y son independientes de todo órgano local. El Fiscal General rinde cuentas de su gestión a la Asamblea Nacional, al menos una vez en cada legislatura. Entre sus principales objetivos se destacan el restablecimiento de la legalidad cuando sea quebrantada por disposiciones o decisiones contrarias a la Constitución y las normas jurídicas vigentes, o por aplicación indebida o incumplimiento de éstas; la preservación de los derechos e intereses legítimos de los órganos, instituciones y dependencias estatales y de las entidades económicas y sociales; el combate contra toda manifestación de abuso de poder o corrupción; contribuir a la prevención del delito y otras conductas antisociales, al fortalecimiento de la disciplina social y la educación de los ciudadanos en la observancia consciente de las normas jurídicas, así como su protección en el ejercicio legítimo de sus derechos e intereses.

Vinculado a este último objetivo, desde finales del año 2014 la FGR implementó una línea única para la atención a la población, vía telefónica, a la que puede accederse gratuitamente desde cualquier parte del país, como parte de las funciones de su Dirección de Protección de los Derechos Ciudadanos, a fin de reforzar la atención personalizada que se ofrece en todas las

instancias de esta institución, además de la atención directa que se presta a la población que acude a sus instalaciones con alguna queja o denuncia.

A lo anterior se une, a partir del año 2015, la creación de un portal web con varios espacios para la interacción del público con sus funcionarios, así como el rediseño de la revista *Legalidad, Derecho y Sociedad*, con un perfil más amplio que permitirá a la FGR elevar la educación jurídica de los ciudadanos.

Fiscalización y control desde los órganos de Gobierno.

Sin embargo, no parece suficiente contar con organismos que desde el punto de vista institucional tengan como misión desarrollar la labor de fiscalización y control de la legalidad. En los últimos años, aparejado al fortalecimiento del proceso de institucionalización del país, se ha organizado todo un sistema de fiscalización sobre los órganos del Estado y del Gobierno que incluye la labor de los delegados y diputados a los órganos de gobierno local y nacional, respectivamente, así como el fortalecimiento de mecanismos de participación directa de la ciudadanía en esta actividad.

En este empeño juega un papel primordial la Asamblea Nacional del Poder Popular y sus respectivas instancias provinciales y municipales, las que cuentan, entre sus atribuciones constitucionalmente establecidas, el ejercicio de la fiscalización y control de los órganos de la administración en el contexto de sus enmarcaciones, auxiliándose en primera instancia de comisiones permanentes de trabajo en las esferas que les competen. (Constitución de la República de Cuba. Artículos 75, 105 y 106.)

Sólo a modo de ilustración, en el marco de los tres últimos Periodos Ordinarios de Sesiones de la Asamblea, celebrados entre diciembre de 2014 y diciembre de 2016, fueron analizados los resultados de las acciones realizadas en distintos sectores, sobre asuntos del mayor interés para la ciudadanía y la sociedad por las diez Comisiones Permanentes que funcionan con estos fines. Entre estos sectores se encuentran los de la salud y el deporte; educación, cultura, ciencia, tecnología y medio ambiente; sector agroalimentario; industria, construcciones y energía; atención a la niñez, la juventud y la igualdad de derechos de la mujer; la defensa, entre otros. (Lee, S., Granma, 2014)

Los problemas y situaciones objeto análisis, fiscalización y control por estas comisiones en el periodo indicado antes han sido muy variados, entre los que se destacan la situación higiénico-epidemiológica del país: la atención a la familia, los procesos de higienización, la recogida de

desechos sólidos y las indisciplinas sociales asociadas a este problema. En el ámbito económico-productivo se destacan el control sobre las nuevas formas de producción agrícola, los problemas con la estabilización de la fuerza de trabajo en el campo; la marcha de las inversiones en las industrias alimentaria y de materiales de la construcción; el desarrollo de la producción azucarera y de envases y embalajes, la sustitución de importaciones, la construcción de viviendas, entre otros temas de actualidad.

Desde otra perspectiva, han estado en el centro de los análisis los problemas de la calidad del proceso docente educativo y la atención al personal docente, en particular, en los centros de enseñanza artística y deportiva; los estudios sobre riesgos medioambientales y de peligro, el uso racional del agua, las vulnerabilidades para enfrentar los cambios climáticos, así como la marcha del proceso de reordenamiento de los Centros de Ciencia e Innovación Tecnológica.

Otro grupo de problemas objeto de fiscalización originado generalmente por el grueso de los planteamientos y quejas de la población está asociado a la calidad de los servicios, por lo que son sometidos a análisis el estado de implementación de políticas en los nuevos modelos de gestión en la gastronomía, los servicios técnicos y profesionales, los problemas con el transporte público, los servicios telefónicos y postales y la protección del consumidor.

No menos importante en las últimas sesiones de referencia en las diferentes comisiones, ha sido el análisis del perfeccionamiento del sistema del Poder Popular, a partir de la actualización de sus estructuras y funcionamiento; el envejecimiento progresivo de la población cubana y el nivel de preparación del sistema nacional de salud para enfrentar esta realidad; la calidad de los servicios necrológicos; la fiscalización del trabajo de diferentes unidades de base, empresariales y presupuestadas; las reformas de las bases productivas del sector agropecuario, entre otros problemas. (del Sol, Y. 2015)

En estos casos, las Comisiones se apoyan en las evidencias emanadas de los procesos de fiscalización y control realizados durante el semestre o el año precedente, las que sirven de base a la Asamblea Nacional para su evaluación y adopción de las medidas pertinentes en cada caso.

Esta actividad forma parte del trabajo en todas las instancias de gobierno, tanto nacional, provincial y municipal, hasta los Consejos Populares a nivel de comunidad, los que también por ley tienen entre sus funciones la de “controlar y fiscalizar las entidades estatales en su demarcación. (Asamblea Nacional del Poder Popular. Julio de 2000, 2015)

Control y participación ciudadana.

Hoy día muchos académicos y especialistas de diversas partes del mundo coinciden en que uno de los retos más acuciantes del Estado moderno es el de crear vías, espacios, que propicien la participación real de la ciudadanía en el ejercicio del poder y, consecuentemente, lograr eficacia en la gestión para la solución de los problemas comunitarios, acercar a la base la toma de decisiones sobre aquellos temas que afectan directamente a la comunidad y convertir a los vecinos en sujetos de control directo de la gestión, es decir, del poder. (Iglesias, 2007)

Por consiguiente, la descentralización debe estar dirigida a propiciar el control “desde abajo” a través de la institucionalización de mecanismos concretos de participación, a fin de que el ejercicio del poder sea realmente un derecho popular. Para que una conformación de voluntades pueda llevarse a vías de hecho es preciso contar con canales de expresión institucionalizados constitucional y jurídicamente. En tal sentido, la práctica cubana en este campo muestra que, más allá del ejercicio directo o a través de representantes que se haga del poder, resulta imprescindible reconocer jurídicamente los vínculos representante-ciudadano, incluyendo los mecanismos de control y fiscalización, a saber: determinación de la responsabilidad individual, rendición de cuentas, posibilidad de revocación en cualquier momento del mandato otorgado por incumplimiento, por que se defraude la confianza o se excedan las cuotas de decisión reconocidas o establecidas.

Múltiples experiencias demuestran que en la misma medida en que la participación se fortalece y se redimensiona el control popular, la efectividad de las decisiones, así como la eficacia en la solución de los problemas y la satisfacción de las necesidades, tienden a aumentar.

Por último, si bien es cierto que la democracia presupone la participación ciudadana, de los electores, en los asuntos propios de la comunidad y de toda la sociedad, también es imprescindible para ello desarrollar vías que pongan a su alcance los conocimientos y habilidades necesarios para hacerlo posible. Como regla, estas habilidades se obtienen como resultado de una encauzada, sistemática y progresiva educación que contenga entre sus objetivos una amplia y sólida formación cívica.

Desde hace algunas décadas ha quedado demostrado con la práctica cubana que muchos de los logros alcanzados en el plano social, cultural, económico, educacional o asistencial, no hubieran sido posibles sin una amplia participación de la comunidad. Desde la Campaña de Alfabetización en 1961, que permitió erradicar el analfabetismo en el país, el desarrollo de

campañas y audiencias sanitarias, los programas masivos de vacunación contra diferentes enfermedades , donaciones de sangre, recogida de materias primas, censos de población, ayuda a ancianos y discapacitados, lucha contra el delito, hasta los más recientes programas higiénico-sanitarios para la prevención de enfermedades propagadas por vectores, involucran activamente a amplios sectores de la población en su ejecución, desde la comunidad hasta el nivel nacional. (Iglesias, 2001)

Se ha demostrado además que los programas sociales hacen mejor uso de los recursos, logran mejor sus metas y crean auto-sustentabilidad si las comunidades implicadas participan desde el inicio y comparten tanto la planificación y la ejecución, como el control y la evaluación de los resultados alcanzados. En el caso cubano se ha hecho evidente que la comunidad multiplica los recursos escasos, sumando a ellos incontables horas de trabajo voluntario, y es generadora de continuas iniciativas innovadoras. La participación ciudadana es considerada como una vía fundamental para realizar la labor de los Consejos Populares en zonas urbanas y rurales que promueven, entre sus objetivos esenciales, la promoción y estimulación de la participación de la comunidad, tanto en la identificación de los problemas que les afectan y sus posibles soluciones, como la organización del esfuerzo colectivo en su solución, así como la evaluación y control de los resultados de las acciones desarrolladas. (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2000)

La presencia de la comunidad y del control y fiscalización social puede además ser un medio efectivo de prevención de la corrupción, mal que atenta permanentemente contra las buenas prácticas de gestión en nuestra área geográfica y que es objeto de atención priorizada hoy día en muchos círculos oficiales y académicos.

CONCLUSIÓN

A modo de conclusión, es importante destacar que el posible éxito de la fiscalización y el control en el gobierno puede depender en buena medida de su diseño e implementación con un enfoque sistémico, en que cada actor de la sociedad tenga su espacio que le permita contribuir a la estabilidad en el funcionamiento de la sociedad, en correspondencia con la Constitución y normas vigentes. Por supuesto, se trata de un proceso en constante perfeccionamiento, no exento de problemas y fallas, que debe responder en primer lugar a las características y necesidades de cada país, sin recetas universales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Constitución de la República de Cuba. Artículos 75, 105 y 106. (s.f.).
cubasi.cu/cubasi...cuba.../14795-istan-a-incrementar-calidad-en-labores.... (s.f.).
Recuperado el 10 de diciembre de 2014
- Asamblea Nacional del Poder Popular. (Julio de 2000). *Ley 91 de los Consejos Populares*. Habana, Cuba.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. Julio de 2000. (Julio de 2000). *Ley 91 de los Consejos Populares. Art. 21, inc. f*. Recuperado el 28 de diciembre de 2015
- *cubasi.cu/cubasi...cuba.../14795-istan-a-incrementar-calidad-en-labores.* (s.f.).
Recuperado el 10 de diciembre de 2014
- del Sol, Y. (25 de diciembre de 2015). Temas económicos y sociales marcarán el debate de los diputados. *Granma*.
- *es.wikipedia.org/wiki/Fiscalizacion.* (s.f.). Recuperado el 15 de abril de 2015
- *http://www.ecured.cu/index.php/Archivo:Contraloría_General_de_la_República.jpg*.
(s.f.). Recuperado el 11 de marzo de 2015
- Iglesias, A. (2001). Governance and Community Problem Solving – Lessons Across Borders. A Policy and Seminar for US and Cuban Thinkers and Doers. Harvard University. Cambridge, EUA.
- Iglesias, A. (2007). *Gestión de los procesos de desarrollo local y participación ciudadana.*. Montreal, Canadá.: XXII Congreso Internacional LASA 2007.
- Lee, S. (2014). *Analizan diputados resultados de sus acciones de fiscalización.* 16 de Diciembre, 2014.
- *Ley No. 63 de la Fiscalía General de la República. Art. 127.* Habana: Gaceta Oficial de la República de Cuba. (1997)
<http://www.parlamentocubano.cu/index.php/asamblea-nacional-del-poder-popular/comisiones-permanentes/> Recuperado en marzo de 2016.

RECIBIDO: 13/12/2015 ACEPTADO: 17/02/2016
--

Datos del autor:

Dr.C., Antonio Iglesias Morell, Profesor titular. Centro de Estudios de Técnicas de Dirección. Universidad de la Habana. Cuba. tonigles@ceted.uh.cu