

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS



**“FISCALIZACION DE LA CORTE DE CUENTAS
DE LA REPUBLICA EN LA REFORMA
AGRARIA”**

TESIS PRESENTADA POR:

LUIS ERNESTO GARCIA GONZALEZ
ANTONIO VICENTE ALAS REBOLLO
LUIS OS VALDO DIAZ ZETINO

Para Optar al grado de:

LICENCIADO EN ADMINISTRACION DE EMPRESAS

SEPTIEMBRE DE 1989



SAN SALVADOR

EL SALVADOR

CENTRO AMERICA

T-UES
346.044
G 216f



UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

HONORABLES AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

Lic. Luis Argueta Antillón
RECTOR

Ing. René Mauricio Mejía Méndez
SECRETARIO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

Lic. María Hortencia Dueñas de García
DECANO

Lic. Santos Saturnino Serpas
SECRETARIO

JURADO, EXAMINADOR

Presidente : Lic. Carlos Humberto Cruz Castillo

Primer Vocal : Lic. Edgar Armando Guzmán

Segundo Vocal: Lic. Mario Arnoldo Sánchez

AGRADECIMIENTO

A las autoridades universitarias, por su constante empeño en forjarme como profesional sincero al servicio de nuestra sociedad.

A las autoridades de la facultad de Ciencias Económicas, profesores y amigos, agradezco el apoyo recibido, el cual fue muy importante para lograr culminar mi carrera.

Al jurado examinador, mi especial reconocimiento por su valiosa orientación, la que será de enorme trascendencia en el desarrollo del compromiso profesional, que estoy adquiriendo en esta oportunidad.

LUIS ERNESTO GARCIA GONZALEZ

ANTONIO VICENTE ALAS REBOLLO

LUIS OSVALDO DIAZ ZETINO.

ACTO QUE DEDICO:

A DIOS TODOPODEROSO.

Por iluminar mi mente y guiar mi conocimiento para asimilar y comprender las enseñanzas recibidas.

A MIS PADRES:

Por su preocupación y esfuerzo al forjarme un buen futuro en los primeros estudios realizados.

A MI AMADA ESPOSA E HIJOS:

Por su comprensión y apoyo en todo momento, a lo largo de mi carrera profesional.

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS DE ESTUDIO.

Por la cooperación recibida y el aliento que me brindaron para culminar mi estudio profesional.

LUIS OSVALDO DIAZ ZETINO

DEDICATORIA

- A DIOS TODOPODEROSO : Por darme luz, sabiduría y for
taleza, para no desfallecer en
los momentos difíciles de mi ca
r[•]
r[•]
r[•]rrera.
- A MI ESPOSA : Por su amor. motivación y apoyo
dado en cada momento de mi vida.
- A MIS HIJOS : Tomy, Corina, César, Veronica,
con un profundo amor.
- A MI MADRE Y ABUELA : Por su apoyo y palabras alentado
ras para seguir adelante.
- A MI PADRE E HIJO (Q.D.D.G.) : Antonio y Oscar en eterna memoria
y respeto.
- A NUESTRO ASESOR : Lic. Mario Arnoldo Sanchez, por
brindarnos sus conocimientos, -
amistad y experiencia, para lle-
var a feliz termino nuestra carre
ra.

ANTONIO VICENTE ALAS R.

ACTO QUE DEDICO:

A DIOS TODOPODEROSO.

Por iluminar mi mente y guiar mi conocimiento para asimilar y comprender las enseñanzas recibidas.

A MIS PADRES:

Por su preocupación y esfuerzo al forjarme un buen futuro en los primeros estudios realizados..

A MI AMADA ESPOSA E HIJOS:

Por su comprensión y apoyo en todo momento, a lo largo de mi carrera profesional.

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS DE ESTUDIO.

Por la cooperación recibida y el aliento que me brindaron para culminar mi estudio profesional.

LUIS ERNESTO GARCIA GONZALEZ

I N D I C E

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	
CAPITULO I	
MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL	
EL CONTROL COMO FASE DEL PROCESO ADMINISTRATIVO	4
Concepto y Generalidades	4
Importancia del Control en la Empresa	6
Tipos de Control	12
Herramientas de Control	17
EL CONTROL GUBERNAMENTAL	20
Concepto y Generalidades	20
Antecedentes del Control Gubernamental	23
Importancia del Control Gubernamental	29
Tipos de Control Gubernamental	31
Instrumentos legales	33
LA REFORMA AGRARIA	34
Concepto	34
Antecedentes	35
Importancia de la Reforma Agraria como un cambio estructural	42

EL "PROYECTO DE APOYO AL SECTOR DE LA REFORMA AGRARIA"	45
Naturaleza y Objetivos	45
Financiamiento	46
Unidades Ejecutoras	47
Marco Normativo para su control	53

CAPITULO II

DIAGNOSTICO DEL CONTROL GUBERNAMENTAL EN EL "PROYECTO DE APOYO AL SECTOR DE LA REFORMA AGRARIA"	
METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION	58
Selección del Universo a investigar	58
Recopilación de la Información	59
ANALISIS E INTERPRETACION DE LOS RESULTADOS	59
Información obtenida en la Delegación de la Corte de Cuentas	59
Análisis general de la información obtenida en la Delegación de la Corte de Cuentas	98
Información obtenida de los Gerentes Finan- cieros de las Unidades Ejecutoras del Pro- yecto	103

Análisis general de la información obtenida
da de los Gerentes Financieros en las Unida
dades Ejecutoras del Proyecto 120

Análisis integral de la información obtenida
da en la Delegación de la Corte de Cuentas
y las Unidades Ejecutoras del Proyecto 124

CAPITULO III

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES 127

RECOMENDACIONES 132

ANEXOS 141

BIBLIOGRAFIA 158

INTRODUCCION

El proceso de cambios estructurales iniciado en El Salvador en 1980, ha propiciado una creciente participación de la Administración Pública en las diversas actividades que se desarrollan en los campos político, económico y social. Paralelamente, el control gubernamental sobre el manejo de los fondos públicos ha experimentado un aumento considerable.

El alcance de la fiscalización efectuada por la Corte de Cuentas de la República en el sector público es de vital importancia, ya que dependiendo de un mayor control de los recursos utilizados así se estará protegiendo el Patrimonio del Estado.

El Proceso de Reforma Agraria, como uno de los principales cambios acontecidos en el país, representa un elevado costo financiero. En consecuencia es imprescindible que su fiscalización tenga una cobertura tal que la garantía en el buen manejo de los fondos utilizados en el mismo, sea realmente un factor primordial que no permita su malversación y/o sustracción.

En consideración a lo anterior, este trabajo se ha orientado a la evaluación de la función fiscalizadora ejercida por la Corte de Cuentas de la República en el Proceso de Reforma Agraria, tomando como base el "Proyecto de Apoyo al Sector de la Reforma Agraria", financiado con fondos del Gobierno de los Estados Unidos de América, a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), y el Gobierno de El Salvador, en el período 1983/1986.

El trabajo está dividido en tres capítulos en los que se abordan los aspectos siguientes:

En el primer capítulo se establece el Marco Teórico-Conceptual, que reúne elementos orientadores acerca del control, su importancia, tipos y técnicas utilizadas. Estos aspectos se enfocan desde el punto de vista de algunos tratadistas tradicionales y contemporáneos.

Se hace referencia al Control Gubernamental como una actividad de suma importancia para la protección de los fondos públicos, asimismo se mencionan los tipos e instrumentos legales utilizados. A continuación se hace una breve reseña histórica de la evolución de la Reforma



Agraria en El Salvador, destacando la importancia de dicho proceso como cambio estructural.

Por otra parte, se describe el "Proyecto de Apoyo al Sector de la Reforma Agraria", su naturaleza y objetivos. Además se especifican las entidades que lo ejecutan y se indica el marco normativo para su control.

En el segundo capítulo, se desarrolla el diagnóstico del control gubernamental en el Proyecto, como producto de la investigación de campo realizada. A través de esta se han reunido los elementos de juicio necesarios para identificar los problemas reales que se relacionan con la fiscalización de la Corte de Cuentas.

En el tercer capítulo, tomando como base los resultados de la investigación efectuada, se plantean las conclusiones a que se ha llegado y se proponen alternativas de solución técnico-administrativas que contribuyan a efectuar una fiscalización adecuada por la Corte de Cuentas de la República en el Proceso de la Reforma Agraria.

CAPITULO I

MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL

1. EL CONTROL COMO FASE DEL PROCESO ADMINISTRATIVO

1.1. Concepto y Generalidades

•• En la ejecución de un plan, tanto en la empresa privada como en la pública, es indispensable que continuamente se observe, inspeccione, verifique y registre los resultados que se van obteniendo, a fin de irlos comparando con los que al principio se plasmaron en el plan, de tal manera que este hecho permita tomar decisiones que aprueben•o corrijan las acciones, para asegurar la realización de sus objetivos.

Con el objeto de tener más claro lo anterior, se mencionan algunas definiciones acerca del control:

HENRY FAYOL lo define como "La función que tiene por objeto cerciorarse de que todo se está llevando a cabo de acuerdo con el plan adoptado, las órdenes y los principios establecidos". 1/

1/ Fayol Henry, Administración Industrial y General, Página 116, Editorial El Ateneo, 14a. Edición, Argentina, 1987

KOONTZ y O'DONELL lo enuncian como " La función que comprende todas las actividades encaminadas a asegurar la realización de las operaciones, de acuerdo con los planes establecidos". 2/

Es de sumo interés para los administradores buscar métodos que les faciliten mantenerse informados sobre los resultados de los planes y procedimientos puestos en marcha.

La necesidad de tal información se hace sentir más fuertemente en el campo gubernamental, ya que la propiedad pública necesita una estricta vigilancia por la existencia de una casi universal tergiversación moral cuando se trata de cosas del Estado. Por otro lado, los asuntos del Estado se administran por funcionarios asalariados, que carecen de interés personal por la economía del Gobierno; además, los informes y las decisiones que están bajo su control, generalmente son de gran interés para otros, por lo que los negocios públicos han sido siempre sensibles a la corrupción. 3/

2/ Harold Koontz y Ciryll O'Donell, Curso de Administración Moderna, Pág. 714, 3a. Edición, New York. Mc.Graw Hill 1967.

3/ Flores Calderón, Nathan, El Control Fiscal en la Administración pública, Pag. 2, Tesis para Lic. en Administración de Empresas, Facultad de Ciencias Económicas, San Salvador 1979.

1.2 Importancia del Control en la Empresa

En una organización o empresa, ya sea de carácter pública o privada, el control es necesario e importante por las características intrínsecas del ser humano, y quien lo ejerza debe tener información completa y exacta sobre las acciones y actividades de los departamentos, secciones, etc. que le corresponda controlar, además debe ejercerlo con tacto y cuidado, a manera de no influir negativamente en la moral y el rendimiento del personal.

El control, como fase del proceso administrativo, sirve a los dirigentes como medio de información para conocer en qué medida se le ha dado cumplimiento a las demás fases, es decir se fiscaliza el cumplimiento de los planes, de la organización, de la coordinación de las órdenes impartidas, razón por la que al delinear las fases de planificación, organización, dirección y coordinación, deben adoptarse las medidas que faciliten su control posterior.

Es de hacer notar, que si bien es cierto que el control tiene características universales, cada empresa u organización debe crear su propio sistema de control, debiendo estar de acuerdo con los requerimientos y circunstancias especiales de

la misma.

Es importante mencionar algunos factores que hacen del control una necesidad en las empresas:

• • La complejidad es uno de los factores que hace indispensable la existencia del control en las empresas; para facilitar su función se ha optado por descentralizar las actividades de control, pero éstas deberán ser parecidas a fin de que la descentralización tenga los resultados deseados, de esta manera los gerentes generales pueden apreciar la eficacia de la organización bajo su responsabilidad y a la vez los empresarios pueden apreciar la efectividad de dichos gerentes.

Otro factor es el cambio. A través de la creación de nuevos productos, los mercados sufren alteraciones, surgen nuevos materiales, se dan cambios de precios. Por medio del control es que los dirigentes empresariales descubren cuánto están afectando o no a sus organizaciones, y dan los pasos necesarios para enfrentar el peligro o aprovechar la oportunidad que dichos cambios proporcionan.

El factor error. Si ni los subalternos, ni los gerentes

erraran, a éstos últimos les bastaría establecer normas de desempeño y tomar nota de los cambios ambientales significativos e inesperados. Pero en las organizaciones sí se cometen errores y es el control el que permite identificarlos y adoptar las medidas correctivas a fin de evitar una situación crítica.

Cuando un gerente delega autoridad en un subalerno, esto no le exime de la responsabilidad y es a través del control que se da cuenta si el subalerno cumple con las tareas que le han delegado. Este sistema permite al gerente observar el progreso de sus subalternos.

Cabe preguntarse cuánto control debe ejercerse; muchas veces parece amenazar la libertad y autonomía personal, y es por la relación desagradable que hace la palabra control.

La implementación de sistemas de control por medio de computadoras, los hace más técnicos y precisos, sin embargo surge una interrogante " Cómo pueden los gerentes entenderse con el conflicto potencial en-

tre las necesidades de autonomía personal y de control or
ganizacional" 4/

• • •
• • •
Antes de responder a esta pregunta, hay que dejar claro que tanto la autonomía personal como el control orga
nizacional son una necesidad en la empresa; y una manera de entendimiento entre estas dos necesidades, es la de re-
conocer que el excesivo control perjudica a la organiza--
ción así como también a los individuos que la integran.

Los controles que no permiten seguir adelante a los miembros de la organización o que limitan diversos tipos de conducta, destruyen la motivación e inhiben la crea
tividad y a la larga perjudican el desempeño organizacio--
nal.

" El grado de control que se considera extremo o perjudicial variará de una situación a otra.

4/ Stoner James A.F., Administración, página 559, Prentice Hall Hispanoamérica, S.A., 2a. Edición, México 1987.

Una agencia de avisos, por ejemplo, requerirá controles menos estrictos que un laboratorio de investigación. El clima económico también podrá afectar el grado de control aceptable para los miembros de la organización." 5/

La puesta en marcha de controles inadecuados hace más difícil la obtención de las metas trazadas en un plan, puesto que desperdician recursos y hasta llegan a perjudicar a los individuos. Desde luego que un control moderado no quiere decir incremento en la autonomía personal o libertad de acción de los individuos. "La Anarquía, o falta de todo control social u organizacional, no es una condición de gran libertad personal, sino de incertidumbre y descontento generales" . 6/

Cuando el control organizacional no es efectivo, los gerentes deben vigilar más de cerca a sus subalternos y consecuentemente la libertad de estos se restringe más. Un exceso de control en las empresas hace fatigoso el trabajo y provoca descontento en los individuos, al grado que les es posible el logro de las metas propuestas.

5/ Stoner, Op. Cit. p. 560

6/ Ibid. P. 565

De manera, pues, que los gerentes para establecer los controles deben hallar un equilibrio adecuado entre el control organizacional y la libertad individual.

• • •
Por ejemplo, una empresa que contrate personal que no reúna todos los requisitos para desempeñar una labor y que éstos no muestren interés por la actividad que se les haya asignado, requerirá que en su sistema de control se hagan verificaciones frecuentes y detalladas; mientras que en otra organización en donde los trabajadores son calificados, requerirá de mediciones menos frecuentes y los empleados tendrán mayor responsabilidad para medir y corregir su propio desempeño, en otras palabras gozarán de mayor autonomía.

1.3 Tipos de Control

Se ha señalado que el control implica una comparación de lo obtenido con lo planeado, pero esta comparación puede realizarse tanto en la marcha de un plan, como al final de un período establecido.

Agustín Reyes Ponce clasifica el control, por su modo de operar, en dos tipos:

- a) Control sobre resultados;
- b) Control Automático .

El control sobre resultados "implica necesariamente la comparación de lo obtenido con lo esperado. Pero tal comparación puede realizarse al final de cada período prefijado, o sea cuando se ve si los resultados obtenidos no alcanzaron, igualaron, superaron o se apartaron de lo esperado." 7/

Cuando la información que se obtiene por medio del control es utilizada para que la acción correctiva se inicie en forma automática, existe una retroalimentación, que permite no esperar hasta el final los resultados para poner en marcha la acción correctiva, sino que un procedimiento pre establecido va corrigiendo constantemente en base a los resultados que se van obteniendo.

7/ Reyes Ponce, Agustín. Administración de Empresas, Teoría y Práctica, segunda parte, Pág. 355, Editorial Limusa, S.A.; Mexico, Séptima reimpresión 1974.

En ese sentido el control automático es preventivo pues garantiza la consecución de los objetivos propuestos, mediante acciones correctivas de las desviaciones sobre la marcha.

Casi todos los controles pueden agruparse en tres tipos básicos : de Dirección, de Selección y de Acción Posterior. A continuación se abordan algunos aspectos importantes de cada uno de ellos.

Los controles de Dirección son también llamados anticipadores. "Son los establecidos para descubrir las desviaciones de alguna norma o meta, para luego hacer correcciones antes de completarse determinada serie de acciones". 8/

8/ Stoner, op. Cit. P. 560

Por la definición anterior se nota que estos controles son los que, en la marcha de un plan, se van vigilando los resultados y continuamente comparándolos con lo que se esperaba, con el objeto de descubrir las desvia--ciones, si las hay, y tomar las medidas pertinentes a fin de encaminarlos a los objetivos del Plan. Para que sean efectivos es necesario que la información la obtenga el Gerente de manera precisa y oportuna.

" El control de Selección es un proceso en el que deben aprobarse algunos aspectos específicos de procedi--mientos, o deben cumplirse determinadas condiciones, antes de que pueda proseguir la operación. " 9/

Es decir que en la ejecución de dicho control debe--rá antes haberse hecho un análisis de lo que se va a con--trolar, a efecto de que el control reúna las condiciones y procedimientos específicos, que faciliten detectar des--viaciones, para tomar medidas correctivas, antes de que la actividad continúe.

9/ Ibid. p. 561

Los controles posteriores a la acción como su término lo indica, se refieren a los controles sobre resultados como los define Agustín Reyes Ponce, es decir se miden los resultados de una acción ya terminada, comparándolos con los esperados, se determinan las causas de cualquier desviación del plan o norma, para aplicar medidas correctivas a las actividades similares en el futuro.

La aplicación de este tipo de controles permite alentar a los empleados, y es que después de haberse verificado los resultados al final de un período, el Gerente puede tener una comunicación directa con el personal, ya sea para felicitarlos por haber alcanzado los objetivos del plan inicial o para motivarlos en la aplicación de medidas correctivas en la ejecución de un nuevo plan.

La mayoría de las organizaciones suelen hacer una combinación de los tres grupos de control antes comentados; sin embargo, los controles de Dirección sobresalen en importancia y es estos hacen que los gerentes estén atentos a los resultados para evaluar un desempeño. Puede suceder que las desviaciones se den en un sentido positivo, y al darse

- cuenta oportunamente el Gerente aproveche esta oportunidad para tomar la decisión de variar el flujo de los recursos de la empresa, hacia donde sean más provechosos.

1.4 Herramientas de Control

Para llevar a cabo el control existen muchas herramientas, de las cuales se tratará algunas en lo que sigue.

• • Tradicionalmente, el Presupuesto se ha convertido en una herramienta de relevancia en el control administrativo.

Koontz y O'Donnell definen la presupuestación como "La formulación de planes para un período futuro, dado en términos numéricos, a través del cual y mediante su discriminación en componentes consistentes con la estructura de la organización, se correlaciona la planeación, permitiendo que la autoridad sea delegada sin pérdida de control." 10/

La definición anterior nos dice que el presupuesto traduce los planes de una empresa u organización, a cifras tales que permite al administrador utilizarlo como un mecanismo de control, pues a través de este el dirigente empresarial conoce, por ejemplo, qué capital será gastado, por quién y dónde, y qué costo, ingreso o unidades de insumo o producto físico involucrarán sus planes. De esta mane-

10/ Harold Koontz y Ciryll O'Donnel, Curso de Administración Moderna, página 610, 3a. Edición, New York. Mc-Graw-Hill, 1967.

ra para llevar a cabo el plan y cumplir con los objetivos previstos puede delegar autoridad dentro de los límites del presupuesto.

Hay otros mecanismos tradicionales de control no presupuestal; entre los más importantes se tiene:

- • La información estadística, que se refiere a los análisis estadísticos de los muchos aspectos que contiene la operación de un negocio, la información es presentada en forma ta bular o gráfica; la mayoría de los administradores prefieren la forma gráfica y es porque su comprensión es más inmediata, que permite detectar con mayor rapidez alguna desviación en los resultados.

Análisis del Punto de Equilibrio; se trata de una gráfica muy interesante, pues ésta muestra la relación que existe entre las ventas y los gastos. La gráfica le señala al administrador en qué punto el volumen de ingresos cubre exac tamente los gastos. A cualquier volumen inferior la compañía sufre pérdidas y a un mayor volumen la empresa percibe utilidad.

La revisión interna; conocida también como la "Revisión Operacional", se trata de las apreciaciones internas efec tuadas por asesores en las operaciones contables, financieras y otras actividades de un negocio. La acción de los revisores internos se centra más que todo en las cifras contables, ase-

gurándose de este modo que los resultados estén de acuerdo con lo planeado. Este tipo de herramienta permite, además, la observación en otras áreas como las políticas, los procedimientos, el uso de autoridad y hasta la calidad de la administración.

Otro mecanismo de control al que debe dársele la importancia requerida y que el administrador no puede pasar desapercibido es la observación personal, no obstante que el presupuesto, la información estadística, las recomendaciones de los revisores y otros que se han mencionado son mecanismos de gran ayuda.

Un administrador experimentado, no debe confiar solamente en ellos, sino hacer una revisión personal, hay que recordar que los objetivos se logran a través de personas y aunque otro tipo de control asegure que estas personas están haciendo lo que se esperaba, es sorprendente la información que puede obtener el administrador aun a través de un recorrido por las instalaciones de la empresa.

2. EL CONTROL GUBERNAMENTAL

2.1 Concepto y Generalidades

La Constitución de la República de 1983, en su artículo 195 establece que la fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular, estará a cargo de la Corte de Cuentas de la República, organismo independiente del Organismo Ejecutivo.

Esa función de fiscalización de la Corte de Cuentas, de acuerdo a su Ley Orgánica, comprende principalmente: "Vigilar la recaudación, la custodia, el compromiso y la erogación de fondos y bienes del Fisco, de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo, de las entidades que se costean con fondos del Erario o que reciban subvención del mismo y de las municipalidades, comprobando sus existencias físicas, así como la liquidación de impuestos y demás contribuciones; inspeccionar, cuando lo crea conveniente, los bienes, libros y documentos en poder de las dependencias sujetas a su fiscalización, en cuanto lo juzgare preciso para el cumplimiento de su cometido; dictar las medidas de control que sean necesarias, procurando conservar el espíritu que anima a las establecidas por la ley o los reglamentos vigentes." 12/

12/Ley Orgánica y Reglamento de la Corte de Cuentas de la República, Artículo 5º y 6º, página 6/10.

Entre los deberes que la Corte de Cuentas tiene por su Ley Orgánica se encuentra que dará cuenta al Poder Ejecutivo, Institutos Autónomos y los Municipios, sobre toda irregularidad de orden económico que observe en el ejercicio de sus funciones y que de manera directa o indirecta puede ocasionar perjuicios al patrimonio de dichas entidades, sugiriendo al propio tiempo normas o procedimientos que se puedan poner en práctica para evitar tales perjuicios, contribuyendo de esta manera a que haya más orden y legalidad en el manejo de los bienes y efectos públicos.

Un concepto de control gubernamental que resume con claridad todos los aspectos antes mencionados es el contenido en el Curso de Control Gubernamental Moderno que lo tipifica como control externo y lo define de la siguiente manera: " Es el conjunto de procedimientos, técnicas y métodos aplicados en una entidad por el Organismo Superior de Control (Corte de Cuentas de la República) con el fin de verificar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones legales, normas, políticas y reglamentos; determinar el grado de eficiencia, efectividad y economía con que han sido utilizados los recursos humanos, materiales y financieros; evaluar el logro de las metas y objetivos programados y hacer las recomendaciones para las acciones correctivas necesarias." 13/

13/ Curso de Control Gubernamental Moderno, Centro de Capacitación de la Corte de Cuentas de la República 1987; Páginas Nº 8 y 9.

De este concepto es importante destacar tres aspectos que la Corte de Cuentas de la República debe cubrir para cumplir a cabalidad su función de fiscalización:

- a) El Aspecto Legal: que se refiere a la verificación del cumplimiento de las disposiciones legales, normas, políticas y reglamentos relacionados con el manejo de fondos públicos.
- b) El uso racional de los recursos: Relacionado con la determinación del grado de eficiencia, efectividad y economía con que han sido utilizados los recursos humanos, materiales y financieros.
- c) Evaluación de resultados: Orientada a evaluar el logro de las metas y objetivos programados y hacer las recomendaciones para las acciones correctivas necesarias.

2.2 Antecedentes del Control Gubernamental

En la Constitución de 1872 aparece el organismo llamado "Tribunal Superior de Cuentas" o "Contaduría Mayor de Cuentas", cuya función era la de glosar todas las cuentas que administrasen intereses del Erario Público.

En los años siguientes se produjeron varias reorganizaciones, a las que subsistió el Tribunal Superior como organismo dependiente del Ministerio de Hacienda. En 1901 se emitió un decreto legislativo que lo instituyó con independencia del Poder Ejecutivo y cuya función fue la de vigilar el escrupuloso manejo de los caudales públicos y el cumplimiento de las leyes fiscales.

Todas las funciones encomendadas al Tribunal Superior de Cuentas, tipificaban lo que se identifica como control "a posteriori", es decir, posterior a la actuación de los funcionarios cuya gestión administrativa era sometida a control.

Con el paso del tiempo las actividades estatales crecieron en número y complejidad, ocurriendo lo mismo con los ingresos y los gastos públicos, que eran cada vez mayores. Esto hizo ver la necesidad de reorganizar la administración fiscal y de ampliar el control, no solamente de aquellas actividades sujetas a la intervención y a la facultad jurisdiccional del Tribunal Superior de Cuentas, sino que el control recayera especialmente sobre los actos de ejecución del presupuesto, en todo

lo relativo a los funcionarios, que tienen la facultad de orde
nar los gastos públicos.

En otras palabras, se sintió la necesidad de estable-
cer un control preventivo o "a priori" sobre los ordenadores de
gastos.

En vista de esa necesidad el Poder Ejecutivo, en Con-
sejo de Ministros, emitió en noviembre de 1929 un decreto por
medio del cual se creó la Auditoría General de Hacienda, como
dependencia de este Ramo.

En mayo de 1930 se emitió un decreto legislativo por
medio del cual se dictó la "Ley de la Auditoría General de la
República" que vino a ser la Ley Orgánica de la Auditoría Genera
l de Hacienda, convirtiéndose en Auditoría General de la Re-
pública, como organismo independiente del Poder Ejecutivo en
el desempeño de sus funciones.

Estas funciones, de acuerdo a la citada Ley Orgánica,
consistían en el control preventivo de la ejecución del presupu
esto y, en general, en la intervención de todos los actos
de recaudación, custodia, inversión, distribución, erogación, pag
o y enajenación de fondos, bienes y valores de la República.

Las funciones que le fueron asignadas a la Auditoría
General de la República para prevenir la corrupción administrati
va y evitar el mal uso de los fondos públicos, y especialmente
te el enriquecimiento ilícito de los funcionarios, fueron de

importancia considerable. En efecto, además de los objetivos anteriores, el control preventivo sobre la ejecución del presupuesto hizo posible que los gastos públicos se cifaran estrictamente a las autorizaciones del Poder Legislativo, contenidas en el presupuesto.

En esta forma, el control de la Auditoría General de la República, de tipo administrativo, facilitó el control jurisdiccional* a cargo del Tribunal Superior de Cuentas.

Como resultado de los esfuerzos de estos organismos, que se complementaban mutuamente, el control fue desde entonces más completo, aunque todavía se hacía sentir la necesidad de una mejor y mayor coordinación; requería a la vez una unidad de dirección que garantizara unidad de criterios, continuidad en la acción e identificación de propósito, programas, metas y prioridades.

Fue así como surgió la idea de crear una sola institución de Control, que asumiera las funciones que hasta entonces habían correspondido tanto al Tribunal Superior de Cuentas, como a la Auditoría General de la República. Asimismo se pensó en incorporar en esta nueva institución las funciones de control que en aquel entonces desempeñaba la Contaduría Municipal, organismo que tenía a su cargo el control de las cuentas de las

* Es el control efectuado a posteriori al actuar de oficio en la deducción de responsabilidades de los funcionarios manejadores de fondos y entablar el correspondiente juicio de cuentas.

municipalidades del país.

En el año de 1939 fue creada la Corte de Cuentas de la República, con el propósito fundamental de fiscalizar la gestión de la Hacienda Pública en general en sus aspectos técnicos y legal, y la ejecución del presupuesto en particular. 14/

Para el cumplimiento de sus funciones se creó la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas y su Reglamento 15/. Estos instrumentos legales se han considerado básicos y por consiguiente prevalecen sobre otras disposiciones relacionadas con las diversas actividades de fiscalización a que están sujetas las entidades públicas.

El control gubernamental a través del tiempo ha experimentado un aumento de índole administrativa y funcional al ampliarse su campo de acción: En la misma proporción en que la administración pública ha descentralizado muchas actividades, así la Corte de Cuentas se ha visto en la necesidad de expandir su ámbito de control, estableciendo para ello delegaciones en cada una de las instituciones o empresas estatales de carácter autónomo.

14/ Artículo Nº 158, Constitución Política - 1939

15/ D.L. Nº 101, D.O. Nº 284,29/ Dic./39

El proceso de disgregación de las actividades del Estado en una mayor cantidad de organismos instituidos para su administración, ha propiciado que la fiscalización se efectúe de manera adecuada a la naturaleza y fines de la entidad de que se trate, de acuerdo con lo que al respecto determine la ley.^{16/}

Para la fiscalización de la gestión económica de las instituciones descentralizadas, la Corte de Cuentas realiza su labor tomando en cuenta, además de su Ley Orgánica y Reglamento, las demás leyes y reglamentos, decretos, instructivos y circulares aplicables a la dependencia que se pretende intervenir, sin perder de vista los objetivos que ésta persigue y la clase de actividades que desarrolla para alcanzarlos.

Aunque ha existido la necesidad de llevar a cabo una descentralización del control gubernamental, debido al crecimiento del sistema institucional del Estado, es importante hacer notar que la estructura organizativa de la Corte de Cuentas se diseñó de tal forma que todas las acciones orientadas al control de la Hacienda Pública fueran centralizadas por dicho organismo.

Lo anterior estriba en la conveniencia de conocer de una manera sistemática los diferentes casos examinados y no resueltos en las diversas delegaciones y en la misma oficina central, con el objetivo de visualizar una perspectiva general de

^{16/}Artículo Nº 195, numeral 4º, Constitución Política 1983.

lo acontecido en la administración pública.

Las delegaciones son oficinas independientes de la organización administrativa de las instituciones fiscalizadas, cuya actuación no está supeditada, administrativa ni jerárquicamente a las autoridades de dichas instituciones. Las disposiciones y lineamientos que regulan sus funciones emanan de la Corte de Cuentas Central.

El delegado auditor de cada entidad fiscalizada está facultado para emitir cualquier fallo o dictamen sobre los casos que se le presentan, sin embargo cuando son de mayor trascendencia lo somete a consideración de las autoridades superiores de la Corte de Cuentas.



2.3 Importancia del Control Gubernamental

La multiplicidad de actividades en que interviene el Estado moderno demanda con mayor razón que en épocas pasadas, el control de la administración pública para que sus actos se realicen dentro de los principios jurídicos y administrativos que conforman el Derecho Público. De esta suerte, el Estado de Derecho asume la responsabilidad de garantizar la legalidad de los actos de la administración.

En ese sentido, juega un papel de suma importancia la fiscalización ejercida por la Corte de Cuentas de la República, ya que dependiendo de un mayor control de la utilización de los fondos públicos, así se estará protegiendo el patrimonio del Estado, tanto a nivel de gobierno central como de instituciones oficiales autónomas o descentralizadas.

Actualmente estas instituciones presentan una diversidad de actividades, con alto grado de complejidad, que al ejecutarse requieren un control de una calidad técnica y objetiva, que permita visualizar correctamente la clase de acto sometido a investigación, de tal forma que contribuya a detectar oportunamente las deficiencias en el manejo de fondos, que propician la malversación de los mismos.

Los planes trazados por las entidades públicas se ven ineficaces al pretender llevarlos a cabo sin la aplicación de los mecanismos de control correspondientes. Con el uso adecuado de estos se puede obtener un conocimiento previo, más o menos exacto, de la problemática surgida en la delicada labor de manejo de fondos.

BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

BIBLIOTECA CENTRAL

2.4 Tipos de Control Gubernamental

Desde el punto de vista de la fiscalización por parte de la Corte de Cuentas, y de acuerdo a su Ley Orgánica, hay dos tipos de control:

1. El control a priori o intervención preventiva.

"Tiene por principal finalidad que los bienes sujetos a su vigilancia y fiscalización, sean manejados con estricto apego a la ley y a los reglamentos e instrucciones emanadas de autoridad competente; pero será permitido al Presidente de la Corte ejercer una razonable discreción en el ejercicio de dicha intervención preventiva, a fin de evitar que su fiscalización demore más allá de lo necesario las atenciones de la administración". (Art. 24º)

"Todo acto, cualquiera que sea la forma en que se manifieste que afecte el patrimonio del Estado, ya como compromiso, obligación, pago o abono, deberá ser sometido a la Corte de Cuentas, junto con los documentos que le justifiquen y antes de que pueda tener efecto alguno, para que lo examine, apruebe y registre". (Arts. 31 y 32).

2. El control posterior o intervención a posteriori.

"La intervención a posteriori se efectúa después

de que han sido ejecutados los actos a que se refiere.

Tiene por objeto verificar la conformidad de tales actos con la ley, los reglamentos e instrucciones emanadas de autoridad competente, y si en la gestión ha habido honradez y la debida diligencia". (Arts. 39 y 49)

2.5 Instrumentos Legales

Con el objeto de explicar cómo el control gubernamental se fundamenta en instrumentos legales, para ejercer su función, se enuncian en un orden lógico, de la siguiente manera:

• Básicamente, la Constitución Política de la República contiene las disposiciones relativas al control que se aplicarán en las entidades y organismos públicos, en el desarrollo de sus propias actividades. Existen además otros instrumentos que norman el control sobre las actividades de los organismos del Estado, y que están contenidos en las leyes y disposiciones promulgadas por el gobierno, a través del Poder Legislativo y que posteriormente son sancionadas y publicadas por el Ejecutivo, para su debido cumplimiento. Entre ellos cabe mencionar las leyes de creación y leyes orgánicas de las instituciones autónomas y semi-autónomas, Ley del Presupuesto, Ley del Servicio Civil, Ley del Regimen Monetario y Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República.

En lo que a la Corte de Cuentas de la República se refiere, hay que citar los instrumentos legales en que se apoya para ejercer la función de fiscalización: Ley Orgánica y su Reglamento, instructivos, circulares y otras disposiciones aplicables a las instituciones fiscalizadas.

3. LA REFORMA AGRARIA.

3.1 Concepto.

Se ha tomado en consideración el concepto contenido en la Ley Básica de la Reforma Agraria, por ser esta la que rige el proceso actualmente en vigencia:

"Se entenderá por reforma agraria la transformación de la estructura agraria del país, y la incorporación de su población rural al desarrollo económico, social y político de la nación, mediante la sustitución del sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, basada en la equitativa distribución de la misma, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productores del campo a fin de que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad" (Art. 2 Ley Básica de la Reforma Agraria, Decreto Nº 153) .

"Declárase causa de utilidad pública e interés social el proceso de Reforma Agraria" (Art. 33 Ley Básica de Reforma Agraria).



3.2 Antecedentes

Los tipos de unidades agrícolas existentes en El Salvador, antes de 1900, eran: El Minifundio, tierras comunitarias, latifundio y plantaciones. 17/

• Esta estructura poco a poco fue cediendo a las fuerzas de la modernización, cuando la demanda extranjera de café, azúcar y más tarde de algodón aumentaron. Los minifundios disminuyeron en tamaño, lo mismo que en propiedad; los ranchos coloniales se convirtieron en su mayor parte en plantaciones; las plantaciones de añil cambiaron su mezcla de productos; las tierras comunales fueron abolidas por la ley de 1882.

Como consecuencia de lo anterior casi la mitad de la población rural fue reducida a proletarios sin tierra en el proceso.

Desde la conquista española, la agricultura se orientó principalmente, no a satisfacer primordialmente las necesidades de los productores mismos sino que el objetivo fue producir bienes para la exportación. Este acontecimiento hizo depender a la economía nacional de las fluctuaciones de los precios en el mercado mundial de los principales productos exportados por

17/ Burke Melvin. "El Sistema de Plantación y la Proletarización del Trabajo Agrícola en El Salvador". ECA Sept/Oct/76 página 473 UCA, San Salvador.

el país.

Para el desarrollo del cultivo del café fue necesario eliminar todos los obstáculos, para que toda la tierra pasara a ser propiedad privada, mediante la supresión de las tierras comunales, de los ejidos y las comunidades.

La estructura agraria del país sufrió una rápida y extraordinaria transformación a través de las reformas mencionadas; una minoría oligárquica se atribuyó una completa autori--dad para beneficiarse a si misma de los cambios acontecidos.

La expansión de las plantaciones de café en forma a--celerada dió como resultado la abolición de la posesión comunal de la tierra en favor de la propiedad individual.

Este proceso fue acompañado con la puesta en práctica de una serie de decretos, cuyo fin primordial fue desarticular la estructura agraria, convirtiéndola en un sistema basado en la propiedad privada de la tierra.

El gobierno del General Maximiliano Hernández Martí--nez, tras reprimir la rebelión campesina de 1932, creó el fondo de Mejoramiento Social, administrado por la Junta Nacional de la Defensa Social, cuya función principal fue la compra de algunas grandes propiedades privadas agrarias y su transformación

en haciendas nacionales.

Entre 1932 y 1950 la mayor parte de las haciendas nacionales compradas por el Estado fueron subdivididas y distri-
buidas a campesinos sin tierra.

Este intento de reforma, carente de solidez en su ejecución, se vió afectado por algunos factores, al grado de frustrarlo en gran parte, siendo los que a continuación se detallan:

- a) Favoritismo y politización en la distribución de--
la tierra;
- b) La inadecuada asistencia financiera y técnica;
- c) La reconcentración de la tierra en un pequeño grupo que ejercía control sobre los mecanismos de com-
pra-venta.

En el año de 1950 se creó el Instituto de Colonización Rural (I.C.R.), orientado a beneficiar a los trabajadores rurales, alentado por los aires reformistas de una nueva fase plasmada en la Constitución Política de ese mismo año, bajo el concepto de propiedad privada en función social.

El establecimiento de esta política agraria buscaba la manera de velar por el bienestar social y material del

campesino e incrementar la productividad de la tierra; al mismo tiempo pretendía industrializar la mayor parte de los proyectos.

La oligarquía cafetalera se encargó de coartar las tendencias reformistas de los gobiernos moderados, empujándolos a poner en práctica una política limitada, con el propósito de no ejercer una verdadera re-estructuración de la tenencia de la tierra.

En 1972, al asumir la presidencia, el Coronel Arturo Armando Molina, planteó la realización de una transformación agraria. Como primer paso se llevó a cabo un Seminario Nacional de Reforma Agraria auspiciado por oficiales de las Fuerzas Armadas. Los principales temas abordados fueron los siguientes:

- 1) Estudiar el Concepto de Desarrollo y de Reforma Agraria;
- 2) Proporcionar a los participantes información sobre la realidad Agraria de El Salvador;
- 3) Analizar las causas que justifican la realización de una Reforma Agraria en El Salvador.
- 4) Familiarizar a los participantes con diferentes aspectos de un proceso de Reforma Agraria.

Otra vez la oligarquía se encargó de propiciar una coyuntura, cimentada sobre un momento económico salvadoreño no halagador, siendo oportuno detener la proyectada Reforma Agraria en el año de 1973.

El 26 de junio de 1975, la Asamblea Legislativa aprobaba la Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), organismo administrativo, cuya función principal era el cambio en la estructura de tenencia de la tierra, a través de la ejecución de la política de transformación agraria. Esta se llevaría a cabo mediante proyectos ejecutados en las siguientes áreas:

- Tierras propiedad del ISTA;
- Tierras transferidas por el Estado;
- Propiedades privadas voluntariamente vendidas, y
- Tierras adquiridas por expropiación.

Estas tierras pasarían a grupos de familias campesinas, cooperativas, asociaciones comunitarias ó, excepcionalmente, a sociedades de economía mixta.

El 29 de junio de 1976 la Asamblea Legislativa aprobó el decreto del Primer Proyecto de Transformación Agraria, que hacía operativa la Ley de 1975. El anuncio del Proyecto aprobado provocó en el país fenómenos políticos trascendenta

les, caracterizados por una respuesta verbalmente violenta por parte de la oligarquía, que utilizó un despliegue propagandístico mediante una costosa campaña de prensa, de contenido ideológico-político con el fin de impedir a toda costa la Transformación Agraria.

El gobierno, por su parte, trató de defender el proceso en términos técnicos y sociales, sin tener certeza de la franqueza de su posición adoptada en ese momento.

Las diversas fuerzas sociales, desde sus puestos de observación se dieron cuenta del papel decisivo del ejército en la solución final de la polémica.

Cuando las tensiones llegaron a su punto culminante, el gobierno se había debilitado, por falta de unidad interna como por falta de apoyo externo. Es aquí donde los altos jefes militares argumentando el peligro de una guerra civil obligaron a ceder al gobierno.

El 20 de octubre de 1976, la Asamblea Legislativa reformó sustancialmente la Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA). Con lo anterior quedó abolida la ejecución de la Transformación Agraria en su proceso de expropiación y sobre todo se evitó que el ISTA actuara en el desarrollo del Primer Proyecto.

En octubre de 1979 se produjeron cambios políticos que propiciaron cambios estructurales en 1980. Uno de los mas importantes fué la Reforma Agraria, por medio de la Ley Básica del mismo nombre, según Decreto Nº 153 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, de fecha 5 de marzo de 1980. El objetivo de esta reforma fue la reestructuración del sector agropecuario en favor de arrendatarios y campesinos sin tierra, afectando las propiedades mayores de 100 hectáreas.

En forma simultánea, a través del Decreto Nº154 se ordenó iniciar el proceso en su primera etapa, responsabilizando al Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) como la Institución Ejecutora, con el apoyo de las demás entidades públicas. El 28 de abril de 1980 se oficializó el Decreto 207, mediante el cual se establece el traspaso de las tierras a sus cultivadores directos.

Los Decretos Nºs. 153 y 154 fueron complementados con la nacionalización de la Banca y del Comercio Exterior de los productos agropecuarios (café y azúcar).

3.3 Importancia de la Reforma Agraria como un cambio estructural

El bienestar de la población está en función de la satisfacción de sus necesidades, tanto individuales como colec-tivas.

• Un amplio estrato de la sociedad salvadoreña, en lo que respecta a las necesidades individuales, tiene como medio de satisfacción el ingreso personal o familiar, en tanto las necesi-dades de índole colectivo deben ser satisfechas a través de los servicios prestados por el Estado.

La Reforma Agraria, como proceso de cambio, implica u-na reestructuración en la tenencia de la tierra, afectando sus-tancialmente la magnitud del ingreso a través del salario, el nivel general de empleo y la propiedad de los factores produc-tivos en favor de los beneficiarios directos.

La concentración en pocas manos de la propiedad de la tierra ha propiciado que amplios sectores poblacionales carez-can de poder adquisitivo suficiente que no les permite partici-par efectivamente en el mercado. El traslado de dicha propie--dad a los beneficiarios directos es el objetivo fundamental de la Reforma Agraria, impulsando al mismo tiempo una serie de me-didas encaminadas a efectuar una distribución equitativa del -ingreso resultante de la explotación de la tierra.

El Proceso de Reforma Agraria producirá efectos es tructurales que se manifestarán en los niveles de empleo e ingreso, estabilidad y mejoramiento de las condiciones so- ciales, mayor participación social, aumento de la producción y productividad, ampliación del mercado interno y un mayor dinamismo del proceso de industrialización.

Las nuevas relaciones de propiedad y uso de la tierra solventarán los conflictos sociales derivados de la fuerte presión de nuestra población rural sobre el acceso a la tierra. Consecuentemente, la estabilidad social aumentará con la creación y fortalecimiento de mecanismos que permitan la participación campesina en la conducción del nuevo proceso productivo.

La creación y fortalecimiento de las empresas campesinas originarán aumentos significativos en los niveles de producción al aumentarse la productividad en áreas de explotación y permitir una mayor capacidad de absorción de tecnología apropiada .

La demanda efectiva interna crecerá a medida que se aumente el ingreso como consecuencia de una mejor distribución de la tierra a los grupos campesinos, lo que les permitirá adquirir bienes y servicios que hasta ahora no han es tado a su alcance.

El proceso de industrialización será estimulado me
diante el incremento de la demanda efectiva generada por la
creación de nuevas áreas sociales productivas y por la trans
ferencia de capital del sector rural hacia la industria.

BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

4. EL PROYECTO DE APOYO AL SECTOR DE LA REFORMA AGRARIA

4.1 Naturaleza y Objetivos

El 21 de septiembre de 1983, el Gobierno de los Estados Unidos de América, actuando por medio de la Agencia para el Desarrollo Internacional (A. I. D.), y de El Salvador celebraron un convenio de Préstamo y Donación mediante el cual se establecen los acuerdos con respecto al compromiso de El Salvador, como país beneficiario, en la ejecución del Proyecto de Apoyo al Sector de la Reforma Agraria, y lo relativo al financiamiento del Proyecto por ambas partes.

El proyecto ha sido diseñado para apoyar la implementación de la Reforma Agraria y su objetivo es el de aumentar la eficiencia y efectividad de la misma, por medio de: la aceleración del Proceso de Transferencia de Tierras; mejorando la habilidad del país beneficiario de proveer los recursos y servicios esenciales a los beneficiarios de la Reforma; mejorando la capacidad gerencial de las cooperativas del Sector Reformado y alentando la expansión de la inversión del sector privado en empresas agro-industriales directamente relacionadas con la Reforma Agraria.

4.2 Financiamiento

Para asistir al país beneficiario en el financiamiento de los costos para la realización del Proyecto, A.I.D. conviene en otorgar una donación de un millón quinientos mil dólares estadounidenses (\$1,500,000.00) y un préstamo de treinta millones de dólares estadounidenses (\$ 30,000,000.00).

El país beneficiario conviene en proporcionar para el Proyecto, en adición a los antes mencionados, todos los fondos y otros recursos requeridos para llevar a cabo el Proyecto en forma efectiva y oportuna.

Los recursos suministrados por el país beneficiario no serán menores al equivalente de veinticuatro millones, trescientos sesentinueve mil trescientos dólares estadounidenses (\$ 24,369,300.00).

El suministro de los recursos por ambas partes será en forma de aportes, sujetos a la disponibilidad de fondos y a un acuerdo mutuo de las mismas.

La fecha de terminación de asistencia al Proyecto es el 31 de diciembre de 1986, u otra fecha en que las partes convengan por escrito, la cual será aquella en que estimen que todos los objetivos del Proyecto han sido realizados.

4.3 Unidades Ejecutoras

Según el convenio antes mencionado, las unidades a cargo de la ejecución del Proyecto de apoyo al Sector de la Reforma Agraria son:

- 1) Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA) es el componente principal en la transferencia de tierras y recibe asistencia del proyecto para cubrir las siguientes etapas:
 - a) Registro de Beneficiarios potenciales;
 - b) Inspecciones de campo de las propiedades y parcelas afectadas, y
 - c) Emisión y registro de títulos definitivos.

- 2) Instituto Geográfico Nacional (IGN) Proporcionará a FINATA información y documentos esenciales para inspecciones de campo, determinación de valores de la tierra y emisión y registro de títulos definitivos.

- 3) Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas (RPRH) establecerá un nuevo sistema individual de registro de la propiedad para beneficiarios del Decreto N° 207. Este nuevo sistema de registro de la propiedad identificará, registrará e inscribirá

cada propiedad individualmente.

Ventas, transferencias, divisiones o hipotecas subsiguientes de la propiedad individual, serán registradas de igual manera. Asegurará además que los registros se reciban y registren legalmente dando prioridad a todos los títulos e hipotecas que presente FINATA.

- 4) Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA). Tiene como meta complementar, para finales de 1984, el proceso de adjudicación de las propiedades agrícolas bajo su responsabilidad. Le corresponde llevar a cabo las labores de investigación y la preparación de documentos que permitirán la aprobación formal de los títulos por la Junta Directiva del ISTA. Estas labores incluyen:
 - a) Adquisición de propiedades;
 - b) Valuación de propiedades;
 - c) Adjudicación, Transferencia y Titulación de la propiedad;
 - d) Formulación de los procedimientos y políticas de titulación.



5) Centro de Tecnología Agropecuaria (CENTA)

Apoyará los esfuerzos de investigación, hacia la necesidad de que los beneficiarios de la Fase III cambien de un patrón de cultivos en parcelas no permanentes hacia una agricultura más intensiva en parcelas permantes y la necesidad de diversificar los cultivos; hacer mejoras permanentes y participar en esfuerzos de desarrollo comunitario.

6) Centro Nacional de Capacitación Agropecuaria (CENCAP)

Será responsable de la formación y coordinación de un comité de capacitación a nivel nacional, compuesto por representantes del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Banco de Fomento Agropecuario (B.F.A.) ISTA y FINATA. El Comité identificará y evaluará necesidades específicas de capacitación para técnicos, profesionales y campesinos en el sector Reformado; desarrollará calendarios y fijará prioridades dentro del programa de entrenamiento.

7) Escuela Nacional de Agricultura (ENA)

Efectuará un diagnóstico de los planes de estudio que ha tenido la institución en relación a los últimos 10 años, con el fin de reorientar éstos, de acuerdo a las necesidades de la Reforma Agraria y que exige el desarrollo del país.

Los asesores y personal de CENTA ayudarán a ENA en la revisión de los cursos actuales de extensión y administración agrícola, para reflejar las necesidades de la Reforma Agraria.

8) Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria (OSPA)*

Tendrá como responsabilidades:

- a) Formular políticas económicas, sociales, tecnológicas y administrativas que orienten el Proceso de Reforma Agraria.
- b) Promover y coordinar la identificación de proyectos de preinversión e inversión del sector, así como coordinar y evaluar su ejecución

* Esta unidad es hoy Oficina de Desarrollo Rural

c) Realizar análisis de la organización y sistema administrativos de las instituciones involucradas en el Proceso de Reforma Agraria.

d) Coordinar la asistencia técnica proporcionada al sector y la capacitación de técnicos en el exterior.

9) Oficina Coordinadora de Proyectos (OCOPROY)

Es responsable de la coordinación de las transferencias oportunas de los fondos de AID a las entidades ejecutoras de los proyectos. OCOPROY controlará el uso de tales fondos y preparará reportes consolidados periódicamente útiles al MAG y AID, conteniendo información relevante que muestre el uso de los fondos en la consecución de las metas programadas .

10) Planificación y Evaluación de la Reforma Agraria (PERA).

Es responsable de realizar estudios y evaluaciones de la situación de avance del Proceso de Reforma Agraria, con el propósito de identificar fallas y proporcionar a ejecutivos de alto nivel

jerárquico, datos fundamentales para efectuar modificaciones apropiadas a las políticas consistentes con los objetivos establecidos en la Reforma Agraria; con el fin de incrementar y diversificar la producción agrícola, expandir el empleo rural y promover la distribución equitativa de los recursos agrarios.

11) Oficina de Desarrollo de Empresas Rurales (ODER)

La primera tarea de la Oficina de ODER será la de obtener información tal como la capacidad de proceso y la productividad de las fincas, maquinaria y equipo desocupado del Sector Agrario Reformado.

La segunda tarea de ODER será la de establecer y administrar un fondo para contratar análisis de proyectos previos a la inversión, los que harán uso de los recursos identificados como existentes y que actualmente están siendo sub-utilizados en el sector Agrario Reformado.

La oficina de ODER actuará como una cámara de compensación para solicitudes de asistencia financiera para pagar los costos de los estudios de factibilidad de los proyectos que comprenden el Sector Agrario Reformado.

4.4 Marco Normativo para su control

Son los arreglos administrativos, emitidos según lo establecido en el convenio los que norman el manejo de los fondos con que es financiado el proyecto y que son administrados bajo la responsabilidad de la Secretaría Técnica de Financiamiento Externo (SETEFE), dependencia del Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social.

Estos arreglos administrativos han sido previamente discutidos, analizados y aprobados por representantes de la Secretaría Técnica de Financiamiento Externo (SETEFE), Corte de Cuentas de la República y Oficina Coordinadora de Proyectos (OCOPROY), dependencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). Dentro de las disposiciones de dichos arreglos administrativos, se establece que es la Corte de Cuentas de la República quien fiscaliza y aprueba en forma definitiva los informes y documentos justificativos de los gastos, después de ser analizados por SETEFE.

Adicionalmente a estos arreglos administrativos, sobre la marcha en la ejecución de los planes de acción, se han dado lineamientos generales por AID mediante cartas de

implementación; por OCOPROY-MAG/AID y SETEFE a través de circulares; Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Ministerio de Hacienda, emitiendo instructivos, para el manejo de los fondos provenientes de Préstamos y Donaciones.

Un Plan de Acción es un documento mediante el cual cada una de las ejecutoras del Proyecto describe las diferentes actividades a desarrollar anualmente, objetivos y metas a alcanzar, su programación financiera y necesidad de recursos humanos y materiales, y sus justificaciones; incluye además la estructura organizativa de la unidad ejecutora.

La presentación de los planes de acción, es un requerimiento establecido en los arreglos administrativos para ser sometidos a la aprobación del MAG, AID y SETEFE, indispensable para que cada ejecutora pueda recibir el primer desembolso de fondos en concepto de capital de trabajo.

Estos planes constituyen la base para el seguimiento y el control del Proyecto, pues son herramientas administrativas que sirven para orientar el quehacer institucional en función de los objetivos del Proceso de Reforma Agraria, en forma ordenada y coherente, a fin de hacer un uso óptimo y racional de los recursos en relación al cumplimiento de las metas.

Para ilustrar la interrelación de las unidades ejecutoras y de control, dentro del Proyecto, se presenta en la siguiente página una matriz que indica la clase de función y su relación operativa correspondiente.

RELACION FUNCIONAL DE LAS UNIDADES EJECUTORAS Y DE CONTROL DENTRO DEL

PROYECTO DE APOYO AL SECTOR DE LA REFORMA AGRARIA

CLASE DE FUNCION	CLASE DE FUNCION	CONTROL FINANCIERO				ASISTENCIA TECNICA						EVALUA- CION.		ADIEST. y CAPAC		
		UNIDADES EJECUTORAS Y DE CONTROL.	A.I.D.	SETEFE	OCCOPROY	DELEG.CTE.DE CTA	FINATA	OFICINA DESARROLLO RURAL.	IGN	CENTA	ISTA	RPRH	PERA	ODER	CENCAP	ENA
CONTROL FINANCIERO	A.I.D.		•	•												
	SETEFE	•		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	OCCOPROY	•	•		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	DELEG. CTE.DE CTAS.		•	•		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
ASISTENCIA TECNICA	FINATA		•	•	•										•	
	OFICINA DESARROLLO RURAL		•	•	•							•				
	IGN		•	•	•	•										
	CENTA		•	•	•								•			•
	ISTA		•	•	•									•		
	RPRH		•	•	•		•									
EVALUA- CION.	PERA		•	•	•		•									
	ODER		•	•	•				•							
ADIESTM. Y CAPCT.	CENCAP		•	•	•	•				•						
	ENA		•	•	•					•						

CAPITULO II

DIAGNOSTICO DEL CONTROL GUBERNAMENTAL EN EL "PROYECTO DE APOYO AL SECTOR DE LA REFORMA AGRARIA."

El presente capítulo se refiere a la investigación realizada para conocer cómo la Corte de Cuentas de la República ejerce la fiscalización sobre el manejo de fondos en el Proyecto de Apoyo al Sector de la Reforma Agraria, verificar el alcance que tiene y evaluar en qué medida se protegen los fondos utilizados. Los problemas existentes en el proceso de fiscalización son identificados por medio del análisis e interpretación de la información recopilada, tomando en consideración los elementos teóricos plasmados en el Capítulo I, para la formulación y evaluación de alternativas de solución.

El análisis de la intervención de la Corte de Cuentas en las unidades ejecutoras del Proyecto, ha dado como resultado, fundamentalmente, que la fiscalización ejercida carece del alcance necesario que permita una mayor protección de los fondos públicos, ya que se limita a la revisión de comprobantes de gastos realizados y sus documentos justificativos, sin verificar oportunamente la existencia y utilización de los bienes y servicios adquiridos, con lo que no hay comprobación del destino real

de los mismos; además se detectaron otros problemas en el proceso de control, que serán abordados en detalle, en lo que sigue.

A. METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION.

A.1 Selección del Universo a investigar

Se estableció que la ejecución del Proyecto antes mencionado está a cargo de 11 instituciones, descritas de acuerdo a sus funciones en el Capítulo I, y que la fiscalización es efectuada por medio de una sola Delegación de la Corte de Cuentas, asignada en la Secretaría Técnica de Financiamiento Externo (SETEFE), unidad adscrita al Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN).

Dado el reducido número de unidades a investigar se decidió trabajar con el Universo, que comprendió las 11 ejecutoras y la Delegación de la Corte.

Asimismo se determinó que el Jefe de la Delegación, en quien recae la responsabilidad de la fiscalización, y los gerentes financieros de las ejecutoras, como responsables del manejo de fondos, serían los que mejor podrían proporcionar la información necesaria.

A. 2 Recopilación de la información

Fijado el Universo a investigar, se procedió a realizar las visitas al Delegado Auditor y a los gerentes financieros antes mencionados; la información fue requerida mediante cuestionarios diseñados en dos clases; uno para el Delegado Auditor, integrado por 14 preguntas, y otro para los gerentes financieros, que constaba de 7 preguntas.

B. ANALISIS E INTERPRETACION DE LOS RESULTADOS

El análisis e interpretación de los datos es individual, a continuación de las respuestas de cada pregunta, haciendo una síntesis al final de cada clase de cuestionario para luego efectuar un análisis integral de los resultados de ambos.

Los resultados de la investigación, mediante cada uno de los cuestionarios, fueron los siguientes:

B.1. Información obtenida en la Delegación de la Corte de Cuentas

Pregunta N° 1

¿Cuales son los instrumentos legales en que se apoya la Corte de Cuentas, para fiscalizar la erogación de los fondos del Proyecto?.

Respuesta

- a) Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República.
- b) Convenios de préstamos y donaciones que se suscriben.
- c) Cartas de implementación emitidas por A.I.D.
- d) Instructivos y reglamentos emitidos por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación.

De estos instrumentos el principal es la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República y basada en ella se cubren aspectos relacionados con la revisión de documentos comprobatorios de gastos realizados y la aprobación de contratos.

Lo anterior está enmarcado, entre otros, en los artículos 31, 32 y 39 de dicha ley, cuyo contenido es el siguiente:

ART. 31. "Todo acto, cualquiera que sea la forma en que se manifieste, que afecte el patrimonio del Estado, ya como compromiso, obligación, pago o abono, deberá ser sometido a la Corte de Cuentas, junto con los documentos que le justifiquen y antes de que pueda tener efecto alguno, para que lo examine, apruebe y registre". 1/

1/ Ley Orgánica y Reglamento de la Corte de Cuentas, página 19.

Esto se refiere a la intervención preventiva de la Corte, que tiene por finalidad que los bienes sujetos a su vigilancia y fiscalización, sean manejados con estricto apego a la ley y a los reglamentos e instrucciones emanadas de autoridad competente.

El control preventivo se aplica únicamente en instituciones centralizadas, pero cuando existe disposición legal expresa se extiende a las descentralizadas. Tal es el caso de los fondos manejados en el Proyecto sujeto de estudio, que están incorporados al Presupuesto Extraordinario para Reactivación Económica, votado mediante Decreto Legislativo N° 206 del 29/04/83, que en sus disposiciones específicas establece que la Corte de Cuentas debe efectuar una fiscalización a priori.

ART. 32. "Entre los actos a que se refiere el artículo anterior se consideran incluidos los siguientes, fuera de los otros que impliquen compromiso, obligación, pago o abono:

1. Los acuerdos de nombramientos, de promoción, de licencia, de pensión, de jubilación, de montepío y cualquier otro acto que ocasione el pago de estipendios u otras asignaciones; y
2. Los contratos y órdenes para la entrega de mercadería,

prestación de servicios, o construcción de obras." 2/

ART. 39. "La intervención a posteriori se efectúa después de que han sido ejecutados los actos a que se refiere.

Tiene por objeto verificar la conformidad de tales actos con la ley, los reglamentos e instrucciones emanadas de autoridad competente y si en la gestión ha habido honradez y la debida diligencia". 3/

El convenio de Préstamo y Donación establece la emisión de los arreglos administrativos cuyo objetivo es normar el manejo de los fondos del Proyecto; en dichos arreglos están contemplados los procedimientos para aprobación de los planes de acción, la presentación de los informes mensuales de gastos y solicitudes de fondos por parte de las unidades ejecutoras, así como su registro contable, la aprobación de contratos por servicios personales.

Los procedimientos a seguir para la adquisición de materiales, equipos y la contratación de servicios no personales nece-

2/ Ley Orgánica y Reglamento de la Corte de Cuentas, página 19 y 20.

3/ Ibid. p. 23.

sarios para el desarrollo de las diversas actividades del proyecto, están incluidos también en los Arreglos Administrativos.

Las cartas de implementación son documentos emitidos por la Agencia para el Desarrollo Internacional, AID, para notificar la aprobación de los planes de acción de las unidades ejecutoras; también, a través de estas, se emiten los lineamientos generales para regular algunas actividades en el sentido de aumentar o disminuir las asignaciones o para comunicar decisiones tomadas de acuerdo a políticas propias de AID.

A través de estas cartas, la Delegación de la Corte de Cuentas conoce la aprobación de los planes de acción de cada una de las unidades ejecutoras, autorizando así cualquier gasto relacionado en dichos planes. De la misma manera se percata de las restricciones que se hacen a las unidades ejecutoras por suspensión de gastos en algunas actividades que estas desarrollan.

Los instructivos y reglamentos emitidos por el Ministerio de Hacienda y el de Planificación, establecen normas para reglamentar el manejo de los fondos provenientes del Exterior, cuya coordinación de la ejecución física y financiera está a cargo de la Secretaría Técnica de Financiamiento Externo (SETEFE).

Los instrumentos legales antes señalados son suficientes para controlar el manejo y uso de los fondos, solamente necesitan ser revisados a fin de mejorarlos en algunos aspectos como se verá en el análisis de la pregunta 2.

Pregunta N° 2

¿Considera usted que las disposiciones legales vigentes que aplica la Corte de Cuentas en el Proyecto, responden a las necesidades actuales?.

Respuesta:

"No, porque las disposiciones legales vigentes carecen de los elementos necesarios que permitan una amplitud de aplicación, en el sentido de otorgar a las unidades ejecutoras la responsabilidad, administrativa y pecuniaria, por las actividades realizadas, de tal manera que la Corte de Cuentas sea liberada del control previo que legalmente le corresponde ejercer, logrando con ello una mayor agilización de las operaciones detalladas en la ejecución del Proyecto."

Esta respuesta se refiere específicamente a las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas, decretada hace 50 años, en 1939. Esa Ley puede considerarse como obsoleta, ya que en ese tiempo el volúmen de operaciones realizadas por las entidades públicas era considerablemente menor a las que hoy desarrollan; sus disposiciones y principios no están acordes a la realidad y dinamismo actuales del sector público.

Por ejemplo el control previo o a priori, si bien es cierto puede detectar anticipadamente si un acto se apega o no estrictamente a la ley, también es evidente que convierte a la Corte de Cuentas en juez y parte de las actividades que fiscaliza, ya que al aprobar una erogación y no darle el seguimiento correspondiente hasta la utilización real de los bienes y servicios adquiridos, no tiene certeza de su buen manejo; por otro lado, si hay control previo, las actividades desarrolladas por las unidades fiscalizadas se ven afectadas en su agilización.

Sin embargo, la Delegación de la Corte en el Proyecto no efectúa completamente este control previo, sino que lo limita a los contratos de servicios personales y no personales, para no demorar el proceso de fiscalización y que las operaciones en las ejecutoras tengan la celeridad necesaria; pero le queda la responsabilidad por la falta de aplicación.

Por las anteriores razones es necesario que la Ley sea revisada a fin de dotarla de normas legales claramente definidas, acordes a las necesidades actuales.

Los demás instrumentos legales son más dinámicos, pues se van emitiendo y ajustando como respuesta a las necesidades

que se van presentando, en estrecha relación con lo establecido en los convenios de préstamos y donaciones que se suscriban.

Pregunta N° 3

¿Cómo cuantifica usted la disponibilidad de recursos para ejercer la función de fiscalización?.

Respuesta:

- a. Recursos humanos : escasa
- b. Recursos financieros : escasa
- c. Recursos materiales : escasa

Los recursos humanos son asignados a la Delegación por Corte de Cuentas Central; los financieros (pago de salarios, viáticos, horas extras, aguinaldo y otras prestaciones) y materiales (mobiliario y equipo de oficina, papelería y útiles, etc.) son proporcionados por SETEFE.

A los empleados asignados en la Delegación se les paga con fondos de SETEFE, por el sistema de contrato, y sus salarios y demás prestaciones son mejores que los de Oficina Central de la Corte, de tal manera que la disponibilidad de los

recursos financieros no es problema para la Delegación; en cuanto al mobiliario y equipo de oficina, se observó que es su ficiente y adecuado para las labores que se realizan. De aquí se deduce que las respuestas obtenidas, relacionadas con la dis ponibilidad de estos recursos, buscan justificar la fiscalización incompleta que se efectúa.

Con relación a los recursos humanos, hay desproporción en tre el reducido número de personas y el gran volumen de documentos que tienen que revisar, provenientes de las 11 unidades ejecutoras; desde este punto de vista, estos recursos son esca sos.

Se pudo observar que hay 6 personas, incluyendo el Delegado Auditor, dedicados a revisar los informes de gastos de las 11 ejecutoras. Dado el enorme flujo de documentos, deberían haber al menos un examinador por ejecutora, de tal manera que el examen documental se agilice.

La escasez de los recursos humanos que tiene la Delegación limitan su labor con relación al alcance de la fiscalización. Esto se refleja en que la principal actividad realizada, consistente en la revisión de documentos en sus aspectos legales, es afectada por el gran volúmen de los mismos provocando atraso

en el proceso de aprobación de los desembolsos y así la fiscalización no es agil y oportuna. La demora en el examen de documentos disminuye la posibilidad de ampliar las actividades hacia una intervención directa en las unidades ejecutoras para llevar a cabo inspecciones y verificaciones de los bienes y servicios adquiridos.

No obstante la necesidad de más personal y dado que la Corte de Cuentas Central lo asigna y SETEFE cubre los salarios, dicha necesidad no ha sido satisfecha, a pesar del interés de orden prioritario que el Proyecto reviste.

Pregunta Nº 4

¿En cuanto a los recursos humanos, considera usted que la Delegación de la Corte cuenta con el personal idóneo para realizar la función de fiscalización en el Proyecto?.

Respuesta:

"No, porque la Delegación tiene personal con disciplinas ajenas a la función de auditoría que le corresponde ejercer. La carencia de personal especializado en esta área se debe a las bajas remuneraciones que no permiten una estabilidad en la Institución."

La falta de idoneidad del personal es un fenómeno que se observa en casi toda la Administración Pública, sobre todo en la actualidad que ese ambiente se encuentra muy politizado. Pero en el caso concreto de la Corte de Cuentas obedece, además, a que el proceso de selección del recurso humano no es realizado sobre bases técnicas, ya que no hay un Departamento de Personal que vele por que los nuevos elementos que ingresen reúnan los requisitos necesarios, y que los antiguos participen en programas permanentes de capacitación, acordes con las áreas objeto de fiscalización.

En un estudio realizado en 1983, acerca del reclutamiento y selección del personal en la Corte de Cuentas de la República, se explica el siguiente procedimiento, que todavía está vigente:

"Para la selección y reclutamiento del personal que desea ingresar al servicio de la Corte lo que se hace es:

El aspirante a ingreso se entrevista primero con cualquiera de los señores Presidente, Primer o Segundo Magistrado, quienes determinan si presenta solicitud de ingreso y si se someterá al examen de admisión. El Jefe de la Sección de Análisis Administrativo hace una entrevista al aspirante y le señala fecha para el correspondiente examen. El expresado Jefe y sus colaboradores practican el examen que puede versar sobre prácticas de oficina, mecanografía, contabilidad general, cálculo mercantil, redacción, ortografía, y otros conocimientos generales. Del resultado de cada examen se pasa informe a los señores Presidente y Magistrados de la Corte. La selección y nombramiento lo hace el señor Presidente. En casos especiales, a discreción de las autoridades superiores, hay personal que ingre

sa al servicio sin llenar el requisito de examen.

Debido a la situación política imperante, como los cargos de Presidente y Magistrados, también son políticos, algunas veces la Presidencia de la Corte se ve comprometida a ingresar personal recomendado por funcionarios del Gobierno, o amigos o parientes.

Los jefes de Departamento, que van a recibir el personal nombrado, no tienen ninguna participación en el examen de los aspirantes a ingreso, ni en la selección de estos; tampoco pueden rechazar el personal que les hayan asignado, cuando éste no reúne las condiciones adecuadas a la naturaleza de las funciones de cada cargo en sus respectivos departamentos." 4/

Así las cosas es obvio que, en la Delegación, el Jefe tiene que trabajar con el personal que le asignan.

Entre el personal que integra la Delegación se encontró que hay un estudiante de Medicina, uno de Ingeniería Civil, un

4/ "Reclutamiento, Ubicación y Sistema de Salarios del Personal de la Corte de Cuentas de la República" Primer Seminario Taller de Técnicas Docentes; página 15. San Salvador, 1983. Escuela de Capacitación Corte de Cuentas de la República.

Arquitecto y un Psicólogo, disciplinas que son ajenas al quehacer de la fiscalización, en la forma que se realiza en el Proyecto, la cual está centrada en el control financiero, siendo necesario que el recurso humano posea conocimientos de Contabilidad General, Contabilidad Fiscal y Auditoría; además es imprescindible que conozca sobre la legislación aplicada en el exámen de los gastos.

Para efectuar una fiscalización adecuada y eficiente es necesario que el control sea ampliado al campo operativo, es decir, hay que realizar labores de campo para verificar la utilización de bienes y servicios adquiridos, haciendo inspecciones de obras de construcción, de proyectos agropecuarios, servicios de mantenimiento, etc.. En este caso el personal destinado a dicha actividad deberá tener la preparación académica acorde al área que corresponda analizar como por ejemplo ingenieros civiles, ingenieros agrónomos, ingenieros electromecánicos, respectivamente, para las inspecciones mencionadas.

Según la información proporcionada por la Delegación, la carencia de personal especializado en la función de auditoría es atribuida a las bajas remuneraciones que no permiten estabilidad en la Institución.

Al investigar al respecto, se encontró lo contrario, ya que esto sucede si se deja a ese personal en la Corte de Cuentas Central, pero el personal que es asignado en las Delegaciones tiene mejores sueldos, como puede observarse en el siguiente cuadro comparativo:

COMPARACION DE SALARIOS DE PERSONAL EN LA CORTE DE CUENTAS
CENTRAL Y PERSONAL ASIGNADO EN OTRAS DEPENDENCIAS. 5/

CARCO	S A L A R I O S			
	EN C. DE C.	EN OTRAS DEPENDENCIAS		
JEFE DE DEPTO.	₡ 1,875.	₡ 2,765.	₡ 2.275.	₡ 2.225.
DELEGADO AUDITOR	₡ 1,675.	₡ 2.375.	₡ 1,935.	₡ 1,845.
TECNICO JURIDICO	₡ 1,800.	₡ 2.375.	₡ 2,075.	
DELEGADO AUXILIAR	₡ 680.	₡ 1,030.	₡ 910.	

5/ "Reclutamiento, ubicación y Sistema de Salarios del Personal de la Corte de Cuentas de la República". Primer Seminario Taller de Técnicas Docentes, página 31. San Salvador; Escuela de Capacitación Corte de Cuentas de la República. 1983.

Este comparativo se puede actualizar con los incrementos gubernamentales de salarios desde 1983 a la fecha, pero la relación de los salarios sería la misma.

Los sueldos en las Delegaciones son pagados por el sistema de ~~contratos~~, con recursos de las dependencias en que están asignadas, de acuerdo a las condiciones económicas de cada una de ellas.

Además, existen otras prestaciones que tienen algunas instituciones para sus propios empleados y que gozan los Delegados de la Corte tales como 14 sueldos en el año, seguros de vida, asistencia médica y hospitalaria, mejores locales de trabajo, etc., que no tienen los de Oficina Central de la Corte.

Pregunta N° 5

En el ejercicio de sus funciones existen limitaciones internas en la Delegación, al momento de aplicar las disposiciones legales vigentes?.

Respuesta

"Sí, a pesar de que las disposiciones legales se pueden aplicar, la limitación se da por la falta de recursos, que propician un problema de alcance en la fiscalización efectuada".

Esta limitación se refiere a la insuficiencia de recursos humanos, en términos cuantitativos, que no permite hacer labor de campo para verificar la existencia y utilización de los bienes y servicios adquiridos; también tiene que ver la falta de idoneidad del personal, que no reúne los requisitos necesarios, por las razones expuestas en el análisis de la pregunta 4, y que no tiene experiencia en las labores fiscalizadoras, ya que por lo general, son empleados de nuevo ingreso, favorecidos con su ubicación en la Delegación, sin el previo adiestramiento y capacitación.



Pregunta Nº. 6

En relación con las unidades ejecutoras, cómo ha visto el nivel de colaboración al desarrollar la fiscalización.?

Respuesta:

"Mala, porque no le brindan la atención necesaria a las observaciones efectuadas, por lo que existen liquidaciones pendientes en gran cantidad, por no proceder al desvanecimiento de dichas observaciones".

Este problema está enmarcado en la intervención a posteriori de carácter administrativo a que se refiere la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República, que le faculta a la Delegación "revisar los informes o cuentas lo mismo-- que sus justificativos o comprobantes, por medio de un examinador de su seno, haciendo las observaciones a que hubiere lugar, las cuales serán comunicadas al cuentadante a la mayor breve-- dad posible, para que dé explicaciones o remedie las deficiencias, dentro de un plazo prudencial que al efecto le señalará el Relator". 6/

6/ Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República, Art.49
Página 27.-

La Delegación cumple en parte con lo anterior, enviando una hoja de observaciones a las ejecutoras de que se trate, sin señalar el plazo para superar las deficiencias o dar las explicaciones del caso.

El Jefe de la Delegación debe señalar el plazo en cuestión; sin embargo, la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas no establece sanciones si no se cumple con el plazo señalado para superar las observaciones, lo que propicia la falta de colaboración de las ejecutoras. Esto tiene un efecto negativo para ellas mismas, en el sentido de que los desembolsos que necesitan para realizar sus actividades están en suspenso, mientras no resuelvan las observaciones de cada liquidación.

Las ejecutoras se ven en dificultades para resolver las observaciones, sobre todo por gastos no elegibles que no pueden justificar, o sea aquellos que no están comprendidos en los planes de acción; erogaciones en las que no hay contrato legalizado; documentos originales extraviados; facturas por servicios de talleres, en los que hay que anexar comprobantes de la compra de los repuestos y accesorios por parte del suministrante. Esta situación les lleva bastante tiempo,

de tal manera que atrasan el proceso de fiscalización. Pero aquí tiene que ver también el atraso con que le llegan los informes a la Corte para su revisión, antes de las observaciones, y la lentitud del examen fiscal de documentos, ya que por lo general los ~~problemas~~ observados se refieren a operaciones de hasta seis meses atrás.

Toda esta situación termina en que las ejecutoras tienen que contestar las observaciones, aunque no sean superadas todas, y entonces el Jefe de la Delegación "formará un pliego de cargos por las observaciones que no, hubieran sido desvirtuadas, previniendo al cuentadante que pague lo que proceda, enterando o cargándose los valores en discusión". 7/

7/ Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República, Art. 49, Página 27.-

Pregunta Nº. 7

Qué elementos exógenos interfieren en la función fiscalizadora ?

Respuesta:

- a) Negligencia de las unidades ejecutoras en la presentación de los documentos.
- b) Falta de comunicación de las otras unidades de control.
- c) Excesiva burocracia en la Oficina Central de la Corte de Cuentas, al pasar a ésta, las diferentes órdenes de pago que requieren su autorización .
- d) Asuntos de índole política, que están fuera de control de la Delegación al trasladar la toma de decisiones en asuntos discrecionales al Presidente de la Corte de Cuentas.

La negligencia se da en el sentido de que se desatiende de los lineamientos dados en los arreglos administrativos en cuanto al tiempo de presentación de los informes de gastos a OCOPROY, que debe ser a más tardar 15 días calendario después de terminado el mes de que se trate. En torno a esto, vale la pena mencionar que hay factores que influyen en el atraso

tales como los requisitos que deben llevar los comprobantes de gastos: firmas al dorso en cada una de las facturas, del Gerente Financiero y del Proveedor, que son agregadas hasta que se tiene elaborado el informe; reproducción en fotocopia de cada ~~comprobante~~ (orden de compra, orden de trabajo, factura y otros anexos) para la contabilización interna en las ejecutoras; la revisión del informe de gastos por Auditoría Interna en cada Institución y sello de la misma en cada comprobante. Esta situación hace que la información llegue a OCOPROY después del plazo establecido y las ejecutoras que incurren en esto no son incluidas en la solicitud global de reaprovisionamiento de fondos, del mes correspondiente, con lo que se retrasa aún más la canalización hacia la Corte.

La falta de comunicación de las otras unidades de control del Proyecto está referida específicamente a SETEFE y OCOPROY con la Corte de Cuentas y se refleja en la incurrencia de gastos no elegibles en las ejecutoras, que son observados por la Corte y que han sido previamente consultados en las otras unidades de control, emitiendo éstas sus criterios propios sin considerar el de la Delegación.

En ese sentido, lo conveniente sería que las ejecutoras al tener necesidad de consultar un gasto, lo hicieran directamente con la Delegación de Corte de Cuentas.

La excesiva burocracia se refiere a que las órdenes de pago son retenidas demasiado tiempo en la Oficina Central de la Corte de Cuentas, lo que se atribuye a la gran cantidad de órdenes de pago que llegan para su autorización procedentes de diferentes proyectos. Esta situación propicia el atraso de los reembolsos hacia las ejecutoras.

Si la autorización de las órdenes de pago estuviera a cargo del Jefe de la Delegación, se resolvería el problema citado.

El elemento político interfiere en la función fiscalizadora cuando la Delegación ha detectado fallas en los gastos. Las observaciones son comunicadas a las unidades ejecutoras correspondientes, y cuando no pueden ser superadas a satisfacción de la Delegación, funcionarios de las unidades afectadas recurren a la apelación, revestida de carácter político, ante el Presidente de la Corte, después de lo cual se instruye a la Delegación para que tenga más flexibilidad y se resuelva la situación. Esto

provoca la desmoralización en los encargados del examen fiscal y puede hacer perder el interés en una buena fiscalización, con lo que se abren las puertas a la corrupción.

Pregunta Nº. 8

Cuáles son las otras unidades de control que intervienen en la ejecución del Proyecto?

Respuesta

- a) Oficina Coordinadora de Proyectos (OCOPROY).
- b) Agencia para el Desarrollo Internacional (AID).
- c) Secretaría Técnica de Financiamiento Externo (SETEFE).
- d) Ministerio de Hacienda.

Todas estas unidades desempeñan en conjunto un papel de coordinación y control de la ejecución del Proyecto de Apoyo al Sector de la Reforma Agraria, con el fin de que los objetivos y metas del mismo se alcancen, mediante el desarrollo de una dinámica de trabajo, que permita realizar las actividades con eficiencia y eficacia, a efecto de aprovechar eficientemente los recursos que se dispongan, dentro del marco normativo establecido.

Para cumplir con el anterior propósito existe una estrecha relación entre ellas, aunque cada una tiene sus propias funciones, que resumidamente se explican a continuación:

La Agencia para el Desarrollo Internacional, como organismo financiador del Proyecto se interesa por controlar que

los fondos sean utilizados para los fines y propósitos establecidos en el convenio suscrito con el Gobierno de El Salvador, de tal manera que haya garantía del cumplimiento de los compromisos adquiridos por el país beneficiario, estableciendo los me-
canismos que crea convenientes.

La Oficina Coordinadora de Proyectos tiene como función principal la coordinación de los proyectos que estén bajo la responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Ganadería, que sean financiados por la AID; es responsable de que las transferencias de los fondos hacia las ejecutoras del Proyecto sean oportunas y de controlar el uso de tales fondos, manteniendo registros y controles financieros en forma global y por unidad ejecutora; prepara reportes consolidados periódicamente útiles al MAG y AID, conteniendo información relevante que muestre el uso de los fondos en la consecución de las metas programadas.

Los recursos con que es financiado el Proyecto, han sido incorporados al Presupuesto Extraordinario para Reactivación Económica, de cuya ejecución física y financiera es responsable la Secretaría Técnica del Financiamiento Externo, unidad adscrita al Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, desarrollándose también como unidad de enlace

entre éste y la AID. Tiene entre sus funciones: asesorar el nivel político decisorio en materia de financiamiento externo; coordinar la formulación de planes y programas de actividades de las instituciones participantes para la ejecución de sus proyectos; efectuar el seguimiento y evaluación de los proyectos prioritarios y elaboración de informes de avance. De ahí, pues, la participación de SETEFE en el control del Proyecto en estudio.

El Ministerio de Hacienda interviene mediante la emisión de la reglamentación especial, conforme a la cual debe operar el manejo de estos fondos.

El nivel de control establecido mediante estas unidades, como puede observarse en sus funciones, busca satisfacer principalmente los requerimientos del organismo financiador; en tal sentido, aunque se genera más burocracia, es indispensable que existan los mecanismos antes mencionados.

Sin embargo, cabe llamar la atención en la existencia de puntos débiles en dicho control que tienen influencia en la falta de agilización del proceso de fiscalización. Esto se refiere a que OCOPROY, en su afán de cumplir con sus funciones, asume a --

tribuciones iguales a las de la Delegación de la Corte, haciendo un examen documental de los informes en sus aspectos legales, que va desde la revisión de timbres fiscales en las facturas hasta la falta de alguna firma en los comprobantes. Los informes que no están en regla, los devuelve a las ejecutoras -- con su propia hoja de observaciones, para que las superen, y hasta entonces enviarlos a SETEFE, que hace su propio análisis, y ésta a su vez los envía a la Delegación para su fiscalización y aprobación definitiva. Pero esto se agrava más por que se efectúa sin hacer las consultas pertinentes al Delegado Auditor, en los aspectos que lo requieren, aplicando su propio criterio.

En el capítulo III se sugieren alternativas de solución a esos problemas y se presentan mediante un Diagrama de Proceso, agilizando la aprobación de los desembolsos.

Pregunta Nº 9

Qué base legal les faculta su intervención a esas otras unidades.?

Respuesta

- a) Decreto Legislativo 1075 del 14/04/82 a OCOPROY.
- b) Los Convenios suscritos a AID.
- c) Decreto Legislativo 206 del 29/04/83 a SETEFE.
- d) Decreto 206 y Disposiciones Generales de Presupuesto, en su artículo 8, al Ministerio de Hacienda.

Este basamento legal le autoriza a esas otras unidades de control, para desarrollar las funciones establecidas en estos mismos instrumentos, descritas en la pregunta anterior, en las operaciones de ejecución del Proyecto.

Pregunta Nº.10

Esas otras unidades de control, considera usted que le brindan la colaboración requerida para ejercer la fiscalización del Proyecto ?

Respuesta:

"No, porque desconocen muchos aspectos legales y por lo hay omisiones que redundan en un entorpecimiento de las labores de fiscalización."

Como producto de la falta de comunicación de las otras unidades de control con la Delegación de la Corte de Cuentas, que no existe colaboración sobre la aplicación de los diferentes aspectos que comprende la fiscalización de las operaciones del Proyecto. No hay interés por sostener conversaciones entorno a la unificación de criterios que se utilizan en el análisis de los gastos, creando con ello que el control a que están sujetas las unidades ejecutoras sea ejercido con diversidad de opiniones, las cuales en su mayoría carecen de validez para la Delegación de la Corte, por no cumplir a cabalidad con las disposiciones legales establecidas.

Es indispensable que los lineamientos adoptados para llevar a cabo la fiscalización de las operaciones del Proyecto sean aplicados de común acuerdo con la Corte por las unidades que están involucradas en el proceso de control, para evitar omisiones o juicios equivocados que vengán a entorpecer dicho proceso en detrimento de las actividades desarrolladas por las unidades ejecutoras.

Pregunta No. 11

Durante el desarrollo de la fiscalización, son presentados en la debida oportunidad a la Delegación los informes de utilización de fondos.?

puesta:

" No. En las unidades ejecutoras hay negligencia al atender los lineamientos establecidos para la presentación de los informes.

Lo anterior estriba en la incurrancia de gastos que no son elegibles y por consiguiente no pueden ser comprobados"

La presentación tardía de los informes a la Delegación, es producto de la demora que se experimenta durante el proceso de recopilación de documentos justificativos de gastos en las unidades ejecutoras, las cuales se enfrentan con

dificultades que se presentan al momento de querer respaldar erogaciones efectuadas en gastos no elegibles, o por otra circunstancia que no permita comprobarlos oportunamente, como por ejemplo el extravío de documentos. A esto debe agregársele la revisión que la OCOPROY hace en los comprobantes antes de que lleguen a la Corte, en la forma que se menciona en el análisis de la pregunta 8.

Por ser la Delegación de la Corte de Cuentas, la última en analizar los informes y documentos comprobatorios de los gastos mencionados, para su aprobación definitiva, la responsabilidad de la tardanza en la tramitación de los desembolsos hacia las ejecutoras recae sobre dicha Delegación.

Para evitar estas anomalías se hace necesaria la emisión de instrucciones adecuadas a las personas indicadas en las unidades ejecutoras para lograr que cumplan sus funciones de acuerdo a los requerimientos técnicos y legales que sirven de base para identificar y analizar las erogaciones elegibles, o sea acordes con los objetivos y metas de los planes de acción.

Pregunta Nº 12

Cuáles son los aspectos mas importantes cubiertos por la fiscalización de la Corte de Cuentas en las operaciones realizadas por las unidades ejecutoras del Proyecto?.

Respuestas:

- a. El aspecto legal en general;
- b. Contratación de bienes y servicios, y
- c. Revisión de órdenes de desembolso.

La fiscalización está orientada a la revisión de documentos comprobatorios de gastos realizados, la aprobación de contratos de suministros y de servicios personales y no personales, y en menor grado al control de la ejecución presupuestaria.

En todas las actividades antes mencionadas tiene que ver el aspecto legal a que se refiere la respuesta, como se verá a continuación:

Al revisar los comprobantes de gastos se aplica la intervención a posteriori de carácter administrativo, que debe ejercerse "ya sobre las operaciones informadas a la Corte, ya inspeccionando la contabilidad de la ofi-

cina, institución o empresa de que se trate" 8/

En base a ello se examinan los siguientes elementos en los documentos: "autenticidad y exactitud matemática; ~~co-~~ rrección de cálculos en cuanto a la aplicación de las leyes tributarias; si las exenciones obedecen a autorizaciones legalmente tramitadas, y en general, si en las operaciones se han respetado todas las demás disposiciones aplicables a ellos." 9/

La aprobación de los contratos arriba citados es parte del control preventivo a que se refieren los artículos 31 y 32 de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas, y con secuencia con eso el Instructivo 1204 para el Manejo del Pre supuesto Extraordinario para Reactivación Económica establece que "para que surtan efectos legales, los contratos de servicios profesionales, técnicos o administrativos, debe rán ser aprobados previamente por la Corte de Cuentas de la República. Igual requisito deberá cumplirse con los contra tos relativos a la compra de bienes y servicios." 10/

8/ Ley Orgánica de la Corte de Cuentas, Art. 48, página 26.

9/ Ibid. Art. 53 P. 28.

10/ Instructivo 1204: "Instrucciones para el manejo del Pre supuesto Extraordinario para Reactivación Económica". Ministerio de Hacienda y MIPLAN. 1984. Página 8.

Lo que se revisa en los contratos es: que las plazas y salarios estén contemplados en los planes de acción; la vigencia, en el sentido de que no pueden celebrarse por períodos que excedan al 31 de diciembre de cada año; en el caso de servicios, que se contratan con empresas, que se acompañen las constancias de solvencias de los Impuestos Directos e Indirectos y fianza de fiel cumplimiento; que en todo contrato se citen las cifras presupuestarias afectadas y certificaciones de que existe saldo disponible para celebrar la contratación.

El control de ejecución presupuestaria incluye la revisión de órdenes de desembolsos, referido en el literal "c" de la respuesta.

En estas órdenes se detalla lo gastado, en diferentes clases generales, y lo mismo se hace con los fondos solicitados. Con estos datos lo que la Corte hace es verificar que lo gastado y lo solicitado esté cubierto por saldos contemplados en los planes de acción; además que en las órdenes se haga referencia de las cifras presupuestarias afectadas.

Como se ha podido ver en estos resultados la cobertura de la Corte en la fiscalización del Proyecto se limita a una revisión documental, en sus aspectos legales, descui-

dando los otros dos aspectos que se refieren al uso racional de los recursos y la evaluación de resultados, con los que cumpliría a cabalidad sus funciones, como lo exige el control gubernamental moderno de que se habló en el marco teórico.

Pregunta Nº. 13

Considera usted que la fiscalización ejercida en los aspectos mencionados es suficiente para garantizar el uso de los recursos, conforme a lo planificado y autorizado?.

Respuesta

"No."

La utilización de los recursos conforme a lo planificado y autorizado puede ser verificada a través del análisis-- de los planes de acción, revisando los montos establecidos en las asignaciones presupuestarias. Además, se pueden examinar las diferentes cartas de implementación emitidas por AID, y to dos estos datos se comparan con lo realmente ejecutado, para - comprobar si los fondos utilizados están dentro de los márgenes aprobados.

Aunque esas labores aparecen descritas en la respuesta de la pregunta anterior, dicho control está basado en aspectos documentales, los cuales no son suficientes para determinar enfáticamente que el uso de los recursos se hace conforme a lo pla nificado y autorizado, lo que propicia que los fondos destinados hacia la consecución de los objetivos del Proyecto puedan ser desviados hacia otros fines.

Para que exista verdaderamente una protección de los fondos del Proyecto es necesaria también la realización de labores de campo, para comprobar el destino real de los recursos utilizados.

Pregunta Nº 14

Si la respuesta a la pregunta anterior es negativa, cuáles aspectos son los que faltaría cubrir en la fiscalización para garantizar el uso de los fondos públicos, conforme a lo planificado y autorizado?.

Respuesta

- a. Realizar labores de campo;
- b. Revisión de informes en base a registros contables apropiados;
- c. Revisión de Informes de Cumplimiento de Metas.

La garantía en el uso de los fondos públicos está en función de la cobertura que tenga el control ejercido sobre el manejo de los mismos.

De esta manera la fiscalización efectuada por la Delegación de la Corte de Cuentas debe estar orientada a mejorar los aspectos que comprende su examen documental, así como implantar los mecanismos adecuados para practicar ins-

pecciones en el campo operativo fuera de su sede.

Es necesario que las unidades fiscalizadas cuenten con registros adecuados y confiables pues constituyen herramientas que sirven de base para realizar las verificaciones correspondientes en donde se están utilizando los bienes y servicios adquiridos; de aquí que es importante el acceso a toda clase de información por parte de la Delegación, con el propósito de tener una perspectiva bien definida y detectar las áreas críticas de la organización administrativa y operativa del Proyecto.

Por lo tanto, los aspectos mencionados en las preguntas 12 y 14 son complementarios; es decir, que para lograr una mayor protección de los recursos se debe poner la atención necesaria, tanto a los elementos documentales como a los comprendidos en la realización de las labores de campo.

Lo anterior significa mejorar los aspectos relacionados con lo legal y los registros contables ya existentes, conjugando los recursos humanos, materiales y financieros, para poner en práctica la auditoría operacional o de campo.

B. 2. Análisis General de la Información obtenida en la Delegación de la Corte de Cuentas asignada a SETEFE.

Los resultados obtenidos de la información proporcionada por la Delegación de la Corte de Cuentas, pueden sintetizarse en los siguientes aspectos:

El principal instrumento legal para la fiscalización del manejo de fondos en el "Proyecto de Apoyo al Sector de la Reforma Agraria" es la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República, mediante la cual la Corte da cumplimiento al mandato constitucional de fiscalizar la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular, en la forma que señala el artículo 195 de la Constitución de la República de El Salvador - 1983; colateralmente se apoya en otros instrumentos que contienen normas específicas que reglamentan el manejo de fondos del Proyecto, emitidos por autoridad competente.

Se determinó que las disposiciones y principios contenidos en la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas son obsoletos, pues no están acordes a la realidad y dinamismo actuales del Sector Público ; por lo tanto es necesaria su revisión a

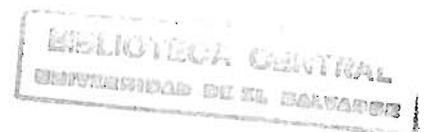
fin de dotarla de normas legales claramente definidas, que le permitan agilidad a las actividades de las unidades fiscalizadas y que al mismo tiempo se garantice la correcta utilización de los fondos públicos. Por otro lado, los demás instrumentos legales se considera que son más dinámicos, ya que son emitidos y ajustados como respuesta a las necesidades que se van presentando sobre la marcha, en la ejecución del Proyecto.

Dado que los recursos humanos con que cuenta la Delegación no son suficientes y no reúnen los requisitos necesarios, el proceso de fiscalización se atrasa, limitándose este a la revisión de documentos justificativos de gastos, en sus aspectos legales. Esto disminuye la posibilidad de ampliar las actividades hacia una intervención directa en las unidades ejecutoras para llevar a cabo inspecciones y verificaciones de los bienes y servicios adquiridos.

La escasez y la falta de idoneidad del recurso humano en la Delegación obedece a la falta de atención por parte de Corte de Cuentas Central, que no dispone de un Departamento de Personal, responsable de reclutar y seleccionar el personal suficiente y adecuado, de capacitarlo y ubicarlo de acuerdo a las áreas objeto de fiscalización.

Hay otros factores que interfieren en la función fiscalizadora, no permitiéndole la agilidad y oportunidad necesarias:

- La poca atención de las ejecutoras para enviar sus informes de gastos en el tiempo establecido por los Arreglos Administrativos del Proyecto, y en superar las observaciones que la Delegación les hace.
- La falta de comunicación de las otras unidades de control con la Delegación, en lo relativo a la aplicación de disposiciones legales en el análisis de los gastos; como consecuencia el control a que están sujetas las unidades ejecutoras, es ejercido con diversidad de criterios.
- La excesiva burocracia en la Oficina Central de la Corte de Cuentas para autorizar las ordenes de pago, referentes a desembolsos para las ejecutoras.
- Asuntos de índole política, ventilados en la Presidencia de la Corte de Cuentas por funcionarios de las ejecutoras, ante observaciones hechas por la Delegación, que influyen negativamente en la moral de los encargados del examen fiscal.



- La duplicidad en las funciones de control, cuando OCOPROY asume atribuciones iguales a las de la Delegación de la Corte, haciendo un examen documental de los informes, en sus aspectos legales, y elaborando sus propias hojas de observaciones, lo cual atrasa la canalización de informes hacia la Delegación.

La fiscalización está orientada a la revisión de documentos comprobatorios de gastos realizados, la aprobación de contratos (relacionados con suministros, servicios personales y no personales) y en menor grado el control de la ejecución presupuestaria. Con esto cubre únicamente el aspecto legal, descuidando los otros dos aspectos que se refieren al uso racional de los recursos y la evaluación de resultados, con los que cumpliría a cabalidad sus funciones, como lo exige el control gubernamental moderno de que se habló en el marco teórico. Esto significa que para que exista una fiscalización e-ficiente y adecuada, a efecto de una mayor protección de los fondos utilizados en el Proyecto, es necesario mejorar los aspectos legales que comprenden su examen.

Para realizar inspecciones en el campo operativo, fuera de la sede de la Delegación, es necesario implantar los mecanismos adecuados para comprobar el destino real de los bienes

y servicios adquiridos, dotándole de los recursos necesarios para poner en práctica la auditoría operacional.

B.3) Información obtenida de los Gerentes Financieros
de las Unidades Ejecutoras del Proyecto.

Pregunta Nº1

En la ejecución del Proyecto, los desembolsos para su financiamiento son recibidos oportunamente ?

<u>Respuestas</u>	<u>Frecuencias</u>
SI	2
NO	9

La relación que se refleja en esta respuesta demuestra que el Proyecto de Apoyo al Sector de la Reforma Agraria carece de un oportuno financiamiento que permita a las ejecutoras cumplir, en el tiempo establecido, con las actividades programadas en los planes de acción.

Es importante mencionar que los recursos financieros para el Proyecto, han estado a plena disposición para los objetivos que previamente se han establecido. Pero los requerimientos técnicos y legales establecidos en los Arreglos Administrativos para la solicitud de los fondos no son cumplidos oportunamente por las unidades ejecutoras, aunado esto a las fallas administrativas en las unidades

coordinadoras y de control del Proyecto, que contribuyen al atraso en los desembolsos, como podrá verse en el análisis de la siguiente pregunta.

Pregunta Nº 2

Si la respuesta a la pregunta anterior es negativa, a qué atribuye usted la falta de oportunidad en dichos desembolsos?.

<u>Respuestas</u>	<u>Frecuencias</u>
a) Atraso en la revisión de documentos por parte de la Delegación de la Corte de Cuentas de la República.	2
b) No aprobación de los planes de acción oportunamente.	4
c) Mucha burocracia en la ejecución de los trámites para obtener los desembolsos.	5

d) Diferentes criterios en cada una de las instancias para su revisión y aprobación.

2

Para que el primer desembolso llegue a cada unidad ejecutora es necesario que sean autorizados anualmente los correspondientes planes de acción, que son los instrumentos básicos que justifican el financiamiento de las actividades programadas.

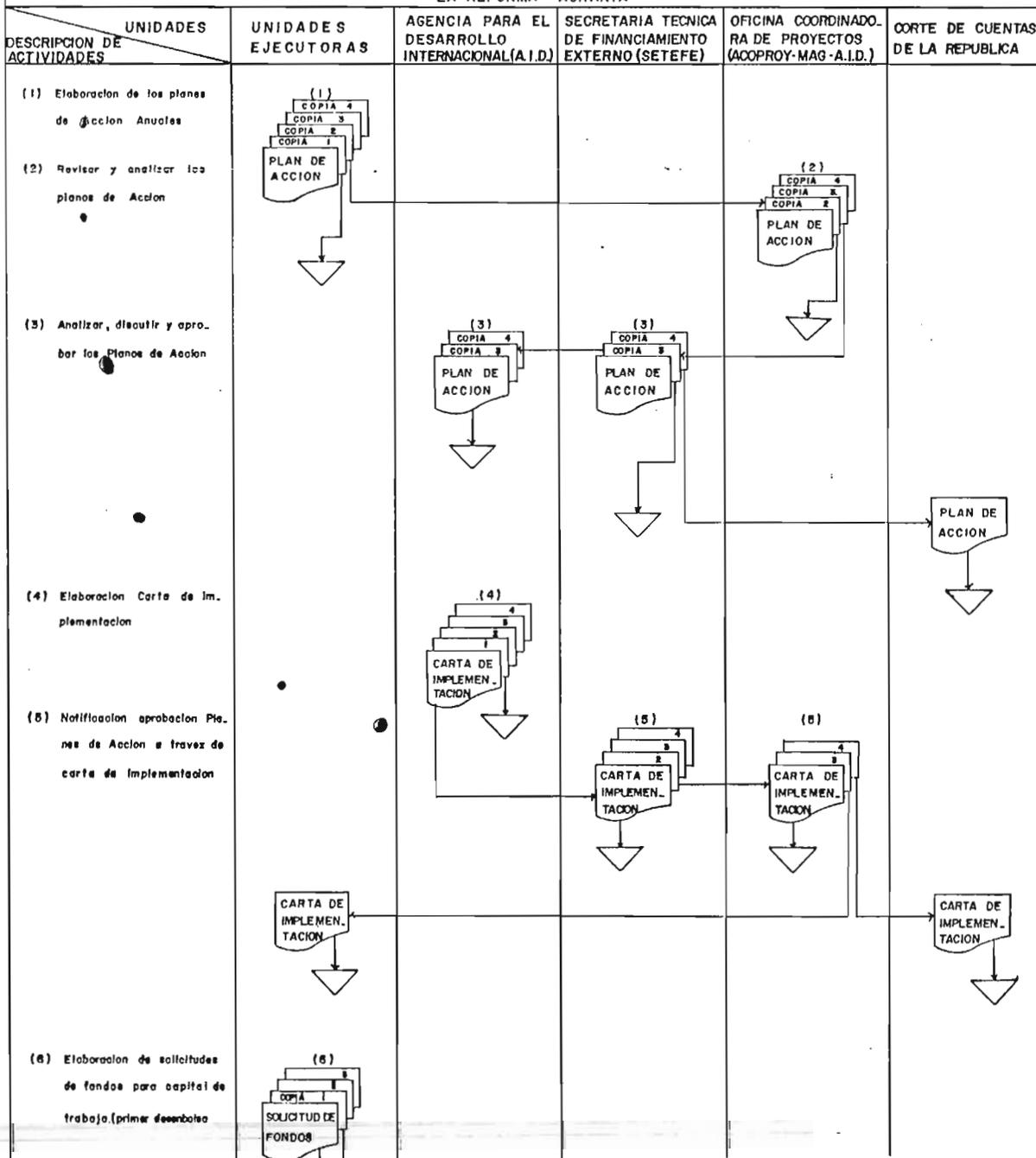
La tardanza en la aprobación de los planes de acción, independientemente de que estén o no correctamente elaborados, tiene su origen en la mucha burocracia de que se habla en el literal c) de esta misma respuesta, de la cual son responsables OCOPROY, SETEFE, y AID, que tienen a su cargo la revisión, análisis y aprobación de dichos planes. Esto se refleja en que los Arreglos Administrativos exigen de las unidades ejecutoras la presentación de los planes de acción, a más tardar dos meses antes de que se inicie el próximo año fiscal, pero la aprobación se da cuando ya han transcurrido de 3 a 5 meses de dicho ejercicio.

El atraso en la revisión de documentos y el manejo de diferentes criterios, previo a la aprobación de desembolsos, se ñalados en los literales a) y d), tienen lugar durante la ejecución de los planes de acción aprobados, cuando se presentan los informes de gastos realizados y se solicita el respectivo reembolso. Para obtener los fondos por este concepto, los informes son sometidos a la revisión, análisis y aprobación de OCOPROY, SETEFE, AID y la Delegación de la Corte de Cuentas. El atraso en este proceso está relacionado con la lentitud en el examen y los diferentes criterios utilizados por parte de OCOPROY y la Delegación, factores que pueden enmarcarse en la mucha burocracia a que se refieren las ejecutoras. Esto quiere decir que el problema se origina por falta de coordinación en el mencionado procedimiento.

Para una mejor ilustración, se ha elaborado, en base a los Arreglos Administrativos del Proyecto, un diagrama del proceso que sigue la aprobación de fondos, que solicitan las unidades ejecutoras, el cual se muestra a continuación:

DIAGRAMA DE PROCESO

APROBACION DE FONDOS PARA LAS UNIDADES EJECUTORAS DEL PROYECTO DE APOYO AL SECTOR DE LA REFORMA AGRARIA



(7) Analizar solicitud de fondos

(8) Aprobar la solicitud de fondos

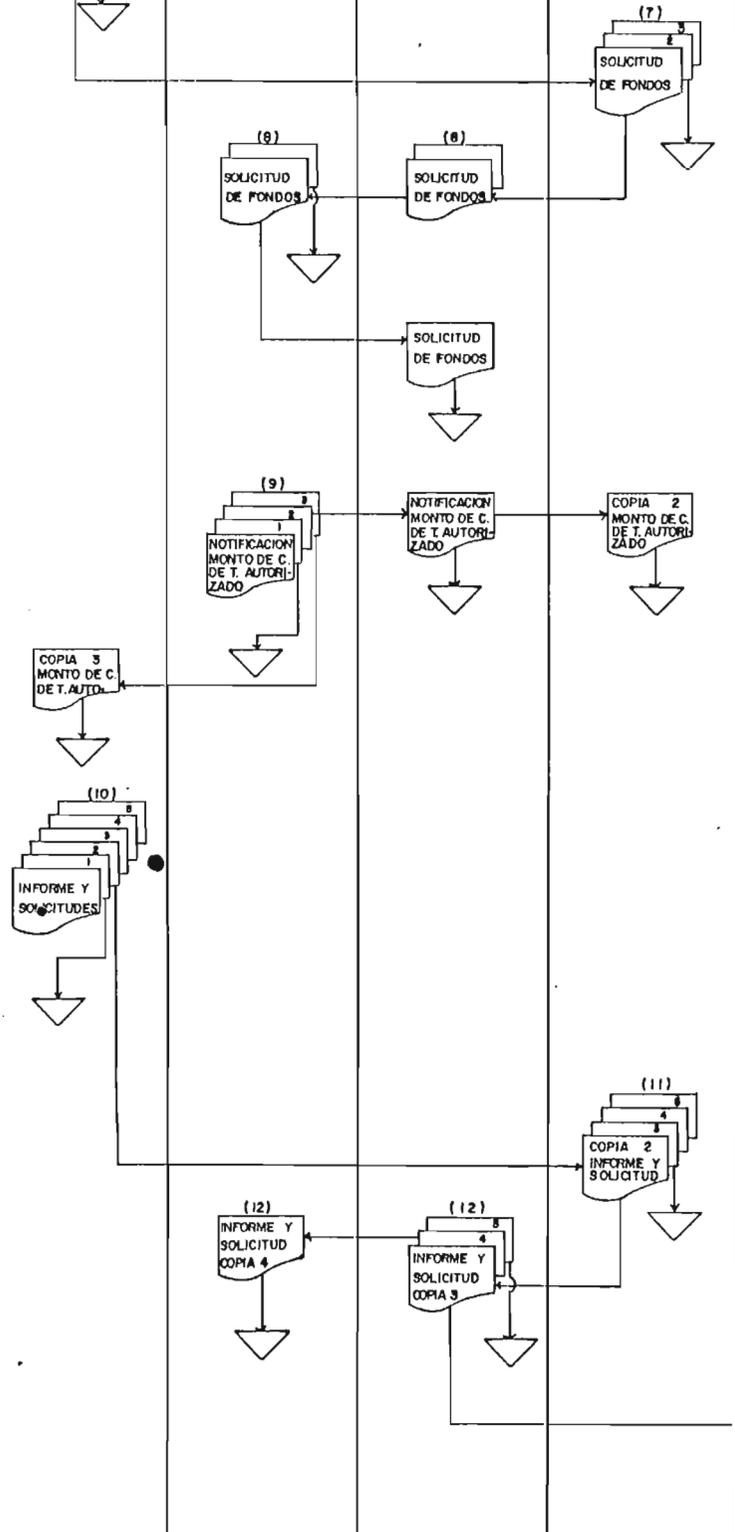
(9) Comunicar por escrito a ACOPROY y SETEPE, monto del capital de trabajo autorizado

(10) Elaboracion de informe mensual de gastos y solicitud de fondos. (adjunto los documentos justificativos, "originales")

(11) Revisar y analizar informe mensual de gastos y solicitud de fondos

(12) Analizar y autorizar informe mensual de gastos y solicitud de fondos

(13) Finalizar y aprobar en definitiva los informes de gastos (adjuntos los documentos justificativos) y solicitud de fondos



Pregunta Nº. 3

Cuáles son las consecuencias al no recibir oportunamente los desembolsos ?

<u>Respuestas</u>	<u>Frecuencias</u>
a) No se cumple con los objetivos y metas enmarcados en los planes de acción.	6
b) Atraso en el pago de salarios.	7
c) Falta de liquidez para cumplir los compromisos con los proveedores.	7
d) Desfase en cada una de las etapas de los planes de acción.	2

Como puede verse, los efectos causados por la tardanza en la obtención de los desembolsos son significativos, en el sentido de provocar la paralización de las actividades del Proyecto, especialmente por lo expuesto en las respuestas señaladas en los literales b) y c), que son en sí las principales causas que no permiten la consecución de los objetivos globales de dicho proyecto. No se puede solventar los compromisos con los proveedores, situándose las ejecutoras como instituciones no sujetas de crédito y no se obtienen los servicios, materiales y suministros necesarios, para el apoyo logístico.

Es obvio que la aprobación tardía de los planes de acción genera un desfase, desde el inicio, en la ejecución de las actividades y en el logro de los objetivos y metas del Proyecto por falta de fondos. Por otra parte, los recursos humanos que son contratados para todo el año se ven afectados por la falta del pago de sus salarios en los primeros meses; consecuentemente hay incertidumbre, de tal manera que muchos técnicos y profesionales optan por buscar otras fuentes de trabajo, o provocan un conflicto laboral.

Dentro de este contexto, es conveniente hacer énfasis en que el mecanismo utilizado para la obtención de los fondos a partir de la aprobación de los planes de acción de las unidades ejecutoras, debe analizarse en su conjunto, a fin de evitar las irregularidades que son descritas en las respuestas dadas a esta pregunta. En lo que respecta al desfase de las etapas de los planes de acción y al incumplimiento de objetivos y metas pre-establecidas en los mismos, son causa y efecto que atañen a cada una de las unidades como entidades independientes entre sí, que dentro de la ejecución del "Proyecto de Apoyo al Sector de la Reforma Agraria", participan como instituciones cuyas funciones son diversificadas. Estas corresponden a los

campos relacionados a la asistencia técnica, capacitación, coordinación, control, evaluación y seguimiento, etc.

De acuerdo a esto, la operatividad de dicho Proyecto se desarrolla a través del engranaje de todas estas actividades que van encaminadas al cumplimiento de una serie de objetivos generales, cuya consecución depende, en gran medida, del logro de los fines y metas que como unidades individuales les corresponde alcanzar.

Por lo anterior, es necesario que la asistencia financiera sea eficaz y oportuna para todas y cada una de las unidades ejecutoras del Proyecto, de esta manera se estará asegurando para el final del período establecido, la consecución de las metas y objetivos globales programados.

Pregunta Nº. 4

Cómo calificaría usted la intervención de la Corte de Cuentas dentro de la fiscalización ejercida en el Proyecto.?

<u>Respuesta</u>	<u>Frecuencias</u>
Buena	5
Regular	6
Mala	0

Razones manifestadas para calificarla de buena:

- La fiscalización se enmarca dentro de lo que establece la ley, no obstante en ciertos momentos se requiere de un grado de flexibilidad.
- Es necesario que el ente fiscalizador intervenga periódicamente para corregir anomalías en que incurren, de buena o mala fé, las unidades ejecutoras.
- En estos proyectos siempre fiscalizan en el tiempo necesario para tal efecto.
- Es la Institución que aprueba en definitiva la legalidad de cada documento que ampara el gasto.
- Se ha podido resolver problemas por su intervención.

Razones manifestadas para calificarla de regular

- La fiscalización de los proyectos no se efectúa en el tiempo oportuno.
- Es demasiado el volúmen de documentos sujetos a examen y los sistemas utilizados no están muy de acuerdo con el avance técnico del examen.

- En raras veces hace inspección y reparos.
- En el desempeño de sus funciones no aplica criterios prácticos como son la importancia relativa, a veces por detalles de timbres, falta de alguna firma al dorso de facturas y otros aspectos menos relevantes hace observaciones.
- En ocasiones por falta de comunicación y uniformidad entre SETEFE y la Corte de Cuentas en relación al trámite de desembolsos provoca retrasos en su autorización.
- En situaciones especiales no consideradas en los instructivos, se limitan a denegar su aprobación, sin sugerir alternativas de solución.

En lo manifestado por las ejecutoras que califican la fiscalización de la Corte como buena y las que la califican como regular, aparentemente hay contradicción; pero lo que sucede realmente es que la fiscalización en el Proyecto, no es completa y hasta donde alcanza a cubrir lo hace de acuerdo a lo que prescribe la ley.

Por otra parte, dentro de las ejecutoras que califican bien a la Corte se encuentra la Oficina Coordinadora de Proyectos (OCOPROY), que entre sus actividades tiene la de re-

visar, analizar y aprobar, en primera instancia, los documentos justificativos de los gastos; esta función no le permite calificar al ente fiscalizador de otra manera por cuanto la Corte hace lo mismo y es quien en definitiva aprueba los de se mbolsos,

De igual manera ocurre con la Oficina sectorial de • Planificación Agropecuaria (OSPA), Planificación y Evaluación de la Reforma Agraria (PERA), que son instituciones, cuyas funciones están relacionadas con el control y evaluación de los resultados del Proyecto, aunque a otro nivel.

Las ejecutoras que califican de regular la intervención fiscalizadora sustentan su criterio en que el volúmen de docu mentos sujetos a examen es demasiado, por lo que la actuación de la Corte no es oportuna, provocando atrasos en la autoriza ción de los desembolsos; que la falta de comunicación y uniformidad de criterios entre SETEFE, OCOPROY y Corte de Cuen--tas hace que las ejecutoras incurran en gastos que previamente han sido consultados a esas otras unidades de control y a los que posteriormente la Corte les hace observaciones.

Los problemas antes planteados pueden ser evitados si SETEFE, OCOPROY y Corte de Cuentas establecen una coordina ción, de tal manera que cuando una unidad ejecutora consulte

sobre un gasto, el criterio que se le dé sea reforzado con el del ente fiscalizador.

Pregunta Nº. 5

Qué aspectos relacionados con la ejecución del Proyecto cubre la Corte de Cuentas en su fiscalización.?

<u>Respuestas</u>	<u>Frecuencias</u>
a) Revisión de documentos comprobatorios de gastos.	10
b) Aprobación de Contratos.	7
c) Ejecución Presupuestaria.	2
d) Verificación de los bienes y servicios adquiridos.	2

Los datos obtenidos en esta respuesta confirman lo expresado en la Delegación pues, como puede observarse, la fiscalización está centrada en una revisión documental, la aprobación de contratos y en menor grado el control de la ejecución presupuestaria, aspectos que abarcan únicamente la legalidad del gasto.

Surge nada más un elemento nuevo referente a que hay verificación de los bienes y servicios adquiridos, pero esto no es de rutina sino que se da en raras ocasiones, en

que las ejecutoras, para superar algunas observaciones, piden a la Corte que les envíe un Delegado para la inspección del caso, lo que explica que sólo dos de las ejecutoras hayan manifestado esa situación.

Pregunta Nº.6

Considera usted que la fiscalización de la Corte de Cuentas en los aspectos mencionados en la respuesta anterior es suficiente para garantizar el uso de los fondos conforme a lo planificado y autorizado ?

Respuestas

Frecuencias

SI

6

NO

5

Esta respuesta, si es analizada desde el punto de vista de la subjetividad de los manejadores de fondos, el resultado lógico que se espera es de que todos digan que es suficiente; desde esta óptica, entre menos aspectos cubra la fiscalización, mejor será para ellos, pues habrá más agilización para la autorización de los reembolsos de fondos.

Sin embargo, como puede observarse en los datos, 5 han respondido con objetividad tomando en consideración que es necesario mejorar el nivel de fiscalización en áreas como el control de ejecución presupuestaria y verificación de los bienes y servicios adquiridos que vayan de acuerdo a lo planificado y autorizado. Ellos saben que de esa manera estarían garantizándose a si mismos buenos resultados en su gestión.

Estos resultados son consistentes con lo obtenido en la respuesta 4, en la que 6 ejecutoras califican como regular la intervención de la Corte, inconformes con el retraso que a su juicio provoca la fiscalización, y 5 que ven en ella una necesidad y garantía para el buen uso de los fondos.

Pregunta Nº.7

Qué recomendaría para optimizar los resultados de la función fiscalizadora?.

<u>Respuestas</u>	<u>Frecuencias</u>
a. Adiestramiento adecuado al personal.	4
b. Que exista una mejor coordinación entre la Delegación de la Corte de Cuentas y SETEFE.	2
c. Establecer criterios uniformes entre todo el personal de la Delegación de la Corte de Cuentas para el examen de los gastos.	2
d. Evitar tanto trámite burocrático para que la fiscalización sea ágil y oportuna.	5
e. Que brinde asesoría a las diferentes unidades fiscalizadas.	2
f. Que la Delegación aplique un criterio flexible en el análisis de la documentación.	2

Los aspectos manifestados en las diferentes respuestas dadas a esta pregunta, pueden ser analizados tomando en cuenta los factores que son controlables para la Delegación de la Corte, así como los incontrolables. De esta forma, las sugerencias establecidas en los literales a) y d) son alcanzables mediante factores externos, ya que un adiestramiento del personal, tanto para los miembros de la Delegación como para el personal de las unidades ejecutoras y de control del Proyecto, se puede lograr con el apoyo de la Oficina Central de la Corte de Cuentas, a través de su Centro de Capacitación.

El excesivo trámite burocrático en la fiscalización, puede ser minimizado si se recibe por parte de las otras unidades de control y las ejecutoras la colaboración necesaria y, sobre todo, se le brinde la atención a los lineamientos establecidos por la Delegación a través de las observaciones efectuadas; esto podría conseguirse mediante la creación de un mecanismo que logre la coordinación entre la Delegación y las unidades antes mencionadas.

Lo señalado en los literales c), e) y f) son problemas cuya solución está al alcance de la Delegación, mediante la iniciativa del Jefe Delegado, programando reuniones periódicas con sus subalternos, a fin de transmitirles lineamientos precisos,

tendientes a: unificar criterios en la aplicación de las disposiciones legales; brindar la colaboración a las ejecutoras, asesorándolas en los aspectos que ellas requieran, y evaluar la aplicación de criterios flexibles en los casos en que, a juicio del jefe, sea conveniente.

B. 4. Análisis General de la Información obtenida de los Gerentes Financieros en las Unidades Ejecutoras del Proyecto.

Los resultados que se obtuvieron de la información recopilada en las unidades ejecutoras del "Proyecto de Apoyo al Sector de la Reforma Agraria", se resumen de la manera siguiente:

En cuanto a la cobertura de la fiscalización, observada por los gerentes financieros de las ejecutoras, la información coincide con lo obtenido en la Delegación de la Corte, en el sentido de que está centrada en una revisión documental, la aprobación de contratos y en menor grado el control de la ejecución presupuestaria, aspectos que abarcan únicamente la legalidad del gasto.

Se encontró nada más un elemento nuevo, referente a que hay verificación de los bienes y servicios adquiridos, pero esto no es de rutina sino que se da en raras ocasiones, en que las ejecutoras, para superar algunas observaciones, piden a la Corte que les envíe un Delegado para la inspección del caso.

Las actividades programadas en los planes de acción

no se cumplen en el tiempo establecido porque las unidades ejecutoras no reciben oportunamente el financiamiento.

Esta situación se origina, por un lado, en las mismas ejecutoras al no cumplir oportunamente con los requerimientos técnicos y legales, establecidos en los Arreglos Administrativos, para la solicitud de los fondos; por otro tienen que ver las fallas administrativas en las unidades coordinadoras y de control del Proyecto, que consisten en la tardanza para aprobar los planes de acción y los informes de gastos realizados, con lo que se atrasa la canalización de los desembolsos hacia las ejecutoras. Este atraso es atribuido a la mucha burocracia en el trámite de aprobación, de la cual son responsables OCOPROY, SETEFE, AID y la Delegación de la Corte de Cuentas.

Aunque los planes de acción son presentados por las ejecutoras, dos meses antes de iniciar el ejercicio fiscal, son aprobados cuando ya han transcurrido de 3 a 5 meses de dicho ejercicio. Esto significa que, desde el inicio, la ejecución de los planes ya lleva un desfase.

Independientemente de que los planes estén o no co

rectamente elaborados, el atraso en su aprobación es significativo, por lo que a las unidades responsables de analizarlos y aprobarlos (OCOPROY, SETEFE Y AID) debería asignárseles tiempo para esta labor, a fin de que la ejecución de las actividades se pueda cumplir según lo programado.

El atraso de los reembolsos por informes de gastos realizados es originado por la lentitud en la revisión y análisis que hacen OCOPROY y la Delegación de Corte de Cuentas, al manejar criterios diferentes y falta de flexibilidad en los mismos.

Puede observarse en lo anterior que no existe una buena coordinación en el proceso de aprobación de los fondos hacia las ejecutoras.

Las consecuencias de no recibir oportunamente los desembolsos son el desface en la ejecución de las etapas de los planes de acción y en el logro de los objetivos y metas del Proyecto. Por otra parte, los recursos humanos contratados para todo el año, se ven afectados por la falta del pago de sus salarios en los primeros meses, con la consiguiente incertidumbre, de tal manera que muchos técnicos y profesionales optan

por buscar otras fuentes de trabajo, o provocan un conflicto laboral. Se llega también a situaciones de iliquidez para cumplir los compromisos con los proveedores, lo que sitúa a las ejecutoras como instituciones no sujetas de crédito, y no se obtienen los servicios, materiales y suministros necesarios para el apoyo logístico.

Dentro de este contexto se ha recogido el criterio que en las ejecutoras tienen acerca de la intervención de la Corte de Cuentas, mediante la Delegación en el Proyecto, y se obtuvo una calificación dividida, ya que 5 de ellas, la consideran buena, viéndola como una necesidad y garantía para el buen uso de los fondos, como también para los manejadores de fondos, garantizándose a si mismos buenos resultados en su labor. En cambio, las 6 restantes la aprecian como regular, inconformes con el retraso en la aprobación de los fondos, que a su juicio provoca la fiscalización.

Estos resultados convergen, en gran medida, con lo encontrado mediante el análisis de la información proporcionada por la Delegación de la Corte de Cuentas, en torno al control gubernamental ejercido en el Proyecto de Apoyo al Sector de la Reforma Agraria.

B.5 Análisis Integral de la información obtenida en la Delegación de la Corte de Cuentas en SETEFE y las Unidades Ejecutoras del Proyecto.

Con el objeto de establecer las conexiones entre los resultados obtenidos de lo investigado en la Delegación de la Corte y las unidades ejecutoras, y explicar los problemas más relevantes en torno al control gubernamental ejercido en el "Proyecto de Apoyo al Sector de la Reforma Agraria", se hace un análisis integral de ambas informaciones.

Las disposiciones legales contenidas en la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas, no están acordes a la realidad y dinamismo actuales del Sector Público y entorpecen la agilidad que las actividades del Proyecto requieren, sobre todo el control previo y la revisión documental que legalmente le corresponde ejercer a la Corte.

Lo anterior, unido a que los recursos humanos en la Delegación no son suficientes y carecen de idoneidad para las actividades de fiscalización, más la intervención de otras unidades de control como AID, SETEFE y OCOPROY, hace que el proceso de control se atrase, lo que redundará en la falta de oportunidad de

los desembolsos para las ejecutoras. Cabe mencionar la propia contribución que tienen las ejecutoras en esto, por la poca atención en enviar oportunamente sus informes de gastos y la falta de interés para su perar a tiempo las observaciones que la Corte les ha ce. Esta falta de oportunidad en los desembolsos oca siona el desfase en la consecución de los objetivos y metas del Proyecto.

El recurso político utilizado por algunos funcio- narios de las eejctoras, para presionar a la Delega- ción, a fin de solventar observaciones que aquellas no pueden superar, influye negativamente en la moral de los examinadores fiscales, haciéndoles perder el inte rés en una buena fiscalización. Esta situación abre las puertas a la corrupción.

La falta de comunicación entre las otras unidades de control y la Delegación de la Corte, en lo relativo a la aplicación de las disposiciones legales en el aná lisis de los gastos, trae como consecuencia que el con trol a que están sujetas las unidades ejecutoras sea ejercido con diversidad de criterios y falta de flexi- bilidad en los mismos. Esto denota que no existe una buena coordinación ni uniformidad en el proceso siste- mático de aprobación de los fondos hacia las ejecutoras..

Referente a la cobertura en la fiscalización, ambas informaciones son coincidentes en el sentido de que abarca aspectos relacionados únicamente con la legalidad del gasto, centrada en una revisión de documentos justificativos de gastos realizados, la aprobación de contratos y en menor grado el control de la ejecución presupuestaria. En esta forma se descuidan los otros dos aspectos que se refieren al uso racional de los recursos y la evaluación de resultados, con los que se cubriría lo exigido por el control gubernamental moderno referido en el marco teórico, a efecto de una mayor protección de los fondos utilizados en el Proyecto.

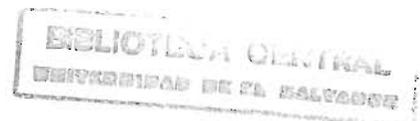
CAPITULO III

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Con base en los resultados de la investigación, expuestos en el Capítulo anterior, se formulan a continuación las conclusiones a que se ha llegado y se propone alternativas de solución a los problemas identificados, para un ágil y oportuno control del manejo de fondos en el Proyecto.

A. CONCLUSIONES

1. Las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas son obsoletas, pues no ha sido actualizada de acuerdo a la realidad y dinamismo del Sector Público moderno. Este es un factor que imposibilita que las actividades de las unidades fiscalizadas tengan la agilidad necesaria para cumplir oportunamente con los objetivos y metas programadas.
2. La insuficiencia de recursos humanos de la Delegación de la Corte limita la fiscalización a una revisión documental, en sus aspectos legales, y no permite realizar labores de campo, para la verificación de la existencia y utilización de los bienes y servicios adqui-



ridos, a que hacen referencia los comprobantes de gastos; por lo tanto se propicia la posibilidad de malversación y sustracción de fondos del Proyecto.

3. El proceso de reclutamiento y selección de personal en la Corte de Cuentas Central es efectuado sin ninguna base técnica. Esto da lugar al ingreso de personal no idóneo para las necesidades y fines de la Delegación que fiscaliza las operaciones del Proyecto, teniendo como resultado un bajo rendimiento cuantitativo y cualitativo en la fiscalización.
4. La interferencia del factor político a través de la Presidencia de la Corte de Cuentas, que contribuye a superar observaciones que las ejecutoras por si mismas no pueden resolver, influye negativamente en la moral de los examinadores fiscales, haciéndoles perder el interés y objetividad en la fiscalización, con lo que se abre las puertas a la corrupción.
5. Las unidades ejecutoras no cuentan con el financiamiento oportuno para realizar sus actividades, debido al atraso en la aprobación de los planes de acción y los informes de gastos realizados mensualmente. Ello ocasiona un desfase en la consecución de los objetivos y metas del

Proyecto, prolongando la duración del mismo. Al prorrogar la finalización del Proyecto, hay repercusiones de carácter económico y social que afectan negativamente la consolidación de la Reforma Agraria.

6. La no aprobación oportuna de los desembolsos provoca atrasos en el pago de salarios y falta de liquidez para solventar los compromisos con los proveedores, entorpeciendo las operaciones del Proyecto.
7. La presión recibida por los gerentes financieros debido al atraso en los salarios y la iliquidez para pagar a los proveedores los obliga algunas veces a transferir fondos de otras cuentas internas, exponiéndose con ello a observaciones de la Corte de Cuentas.
8. El desfase de las actividades programadas en los planes de acción, en cada ejercicio fiscal demanda la intensificación de las acciones tendientes a lograr los objetivos; incurriendo consecuentemente en mayores costos en concepto de horas extras, viáticos, combustible y lubricantes, etc.
9. Existe duplicidad de funciones entre la Delegación de la Corte de Cuentas y la Oficina Coordinadora de Pro-

yectos (OCOPROY), pues ambas hacen una revisión de comprobantes de los gastos realizados mensualmente y elaboran hojas de observaciones para las ejecutoras. Con ello OCOPROY asume atribuciones que no le corresponden y atrasa la canalización de los informes hacia la Delegación de la Corte.

10. Los criterios utilizados por las otras unidades de control y la Delegación de la Corte de Cuentas no son uniformes, lo que genera un mayor número de observaciones para los gastos presentados por las ejecutoras, ocasionando más atraso en la aprobación de los reembolsos.
11. La no elegibilidad de algunos gastos observados por la Corte de Cuentas, obliga a los gerentes financieros a reintegrar cantidades de dinero por ese concepto, sacrificando asignaciones de otras fuentes internas del Presupuesto Nacional.
12. La falta de colaboración de las ejecutoras para resolver las observaciones que la Delegación les envía, repercute en un mayor desfase de sus propias actividades, pues los reembolsos de fondos se atrasan más.

13. El requerimiento establecido por la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas y los Arreglos Administrativos de acompañar con los informes de gastos los documentos comprobatorios originales, que son revisados por la Delegación de la Corte y archivados en sus oficinas, dejando en las ejecutoras copia de cada uno de ellos, acarrea un alto costo por la compra y mantenimiento del equipo reproductor, lo mismo que por la compra de papelería y material necesario para la actividad de reproducción en copias.

14. El archivo de documentos originales en la Delegación le acarrea responsabilidad por su custodia y le provoca un problema de espacio.

B. RECOMENDACIONES

1. Es necesario que la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República sea revisada a fin de dotarla de normas legales claramente definidas, que le den más fluidez al examen de las operaciones efectuadas por las unidades fiscalizadas, sin descuidar la protección de los fondos públicos.

Para su revisión la Dirección Superior de la Corte de Cuentas de la República conformará un cuerpo colegiado, integrado por profesionales jurídicos, contadores públicos certificados, auditores fiscales y administradores de empresas, todos ellos conocedores de la técnica de fiscalización, de tal forma que se combinen los aspectos legales y los principios técnico-administrativos. Estos profesionales serán seleccionados preferentemente entre el personal existente en la Corte de Cuentas, tanto de Oficina Central como de las Delegaciones.

Terminado el estudio relativo a las modificaciones necesarias, se presentará el Proyecto de Reforma de Ley a la Asamblea Legislativa para su discusión y aprobación.

2. La magnitud de los fondos manejados en el Proyecto (ver anexo N° 1) y la importancia que reviste el mismo, son

razones que ameritan un eficiente control por parte de la Corte de Cuentas. En este sentido debe proporcionarse a la Delegación el recurso humano suficiente para que la fiscalización tenga una cobertura que garantice la orientación de los fondos hacia el efectivo cumplimiento de los objetivos y metas de dicho Proyecto.

- En tal sentido, el Delegado Auditor debe evaluar cuantitativa y cualitativamente la necesidad de personal, tomando en cuenta tanto las actividades de escritorio que actualmente se realizan así como las labores de campo que complementarían la fiscalización.

Luego debe proceder al requerimiento del personal de acuerdo a las necesidades que se le presenten, coordinando esta acción con el Departamento de Personal de la Corte de Cuentas en la Oficina Central.

3. Es de imperiosa necesidad que el Departamento de Personal, en la Oficina Central de la Corte de Cuentas, adopte la técnica y principios modernos, de tal manera que los nuevos elementos que ingresan a la Institución reúnan los requisitos necesarios y los antiguos participen en programas permanentes de capacitación, debien

do además proponer el recurso humano de acuerdo con las áreas objeto de fiscalización.

El Departamento antes mencionado debe contar con personal especializado en el área de administración de recursos humanos, que asuma la responsabilidad directa en el reclutamiento y selección de personal, adiestramiento y capacitación, clasificación y evaluación de puestos; auditoría de personal y otras funciones que se estimen convenientes. Además debe proporcionársele los recursos materiales y financieros que faciliten su buen funcionamiento.

4. La influencia negativa de la política en las actividades del Estado es un problema difícil de resolver; sin embargo en el caso de la Corte de Cuentas de la República, en razón de la delicada labor que le corresponde de garantizar la protección de los fondos públicos, lo recomendable es que los funcionarios a quienes se les asigna esa responsabilidad, es decir el Presidente y Magistrados de la Corte, no deben estar ligados a ningún partido político como miembros activos, de tal manera que sus actuaciones en el desempeño de sus funciones, sean realizadas con objetividad y honestidad, en otras palabras que en ellas prive el interés por el bien común y no el de un partido en particular.

Para que esto sea posible, las ternas propuestas para la elección de la Asamblea Legislativa deberán estar constituidas por profesionales independientes, es decir, apartados de las actividades partidaristas.

5. A fin de evitar los problemas identificados en las conclusiones 5/9, relacionados con el atraso del financiamiento hacia las ejecutoras del Proyecto, es necesario que el procedimiento para la aprobación de fondos sea mejorado. En ese sentido se sugieren algunas alternativas que pueden contribuir a lograr una atención financiera oportuna:

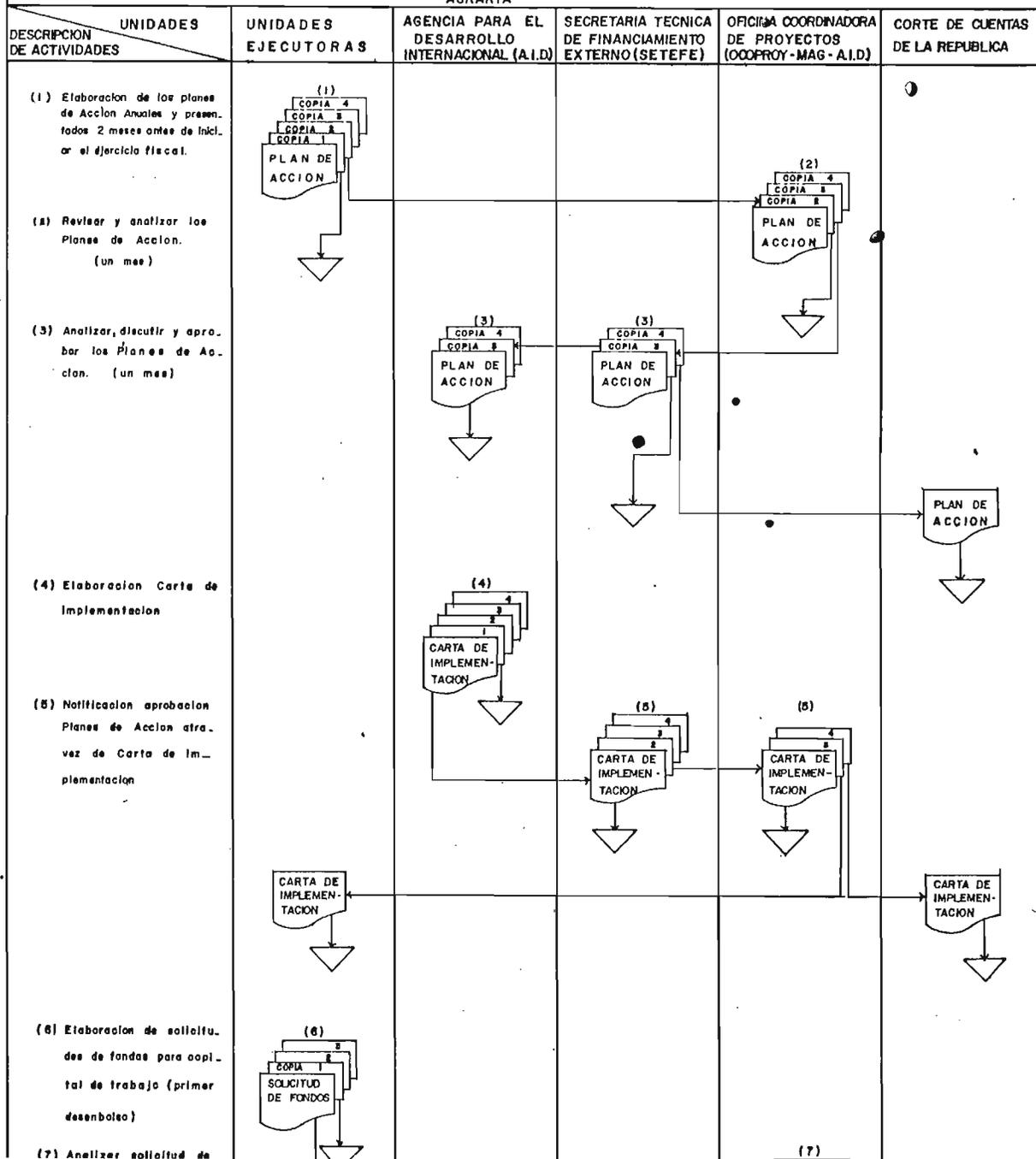
- Dado que en la etapa de aprobación de los planes de acción no hay tiempos establecidos para cada una de las dos instancias, y que existe un significativo atraso en esta parte, es necesario asignar tanto a OCOPROY, en su revisión y análisis, como a SETEFE y AID, en su análisis conjunto y aprobación, un mes cada una, en función de que las ejecutoras presentan dichos planes dos meses antes de iniciar el ejercicio fiscal.
- Con respecto a la aprobación de reembolsos por informes de gastos realizados mensualmente, es conveniente que OCOPROY no realice funciones que le competen a la

Delegación de la Corte de Cuentas; para ello las unidades ejecutoras, al presentar los informes y las solicitudes de fondos a OCOPROY, enviarán simultáneamente a la Delegación una copia de los mismos, junto con los comprobantes originales de gastos, para su pronta fiscalización, de tal manera que cuando SETEFE y AID le envíen los informes y solicitud, aprobados, ya la Delegación ha avanzado en su fiscalización para la aprobación definitiva.

Al hacer estos cambios, el Diagrama del Proceso para La aprobación de Fondos queda como se muestra a continuación.

DIAGRAMA DE PROCESO (PROPUESTO)

APROBACION DE FONDOS PARA LAS UNIDADES EJECUTORAS DEL PROYECTO DE APOYO AL SECTOR DE LA REFORMA AGRARIA



(8) Aprobar la solicitud de fondos

(9) Comunicar por escrito a ACOPROY y SETEPE, monto del capital de trabajo autorizado.

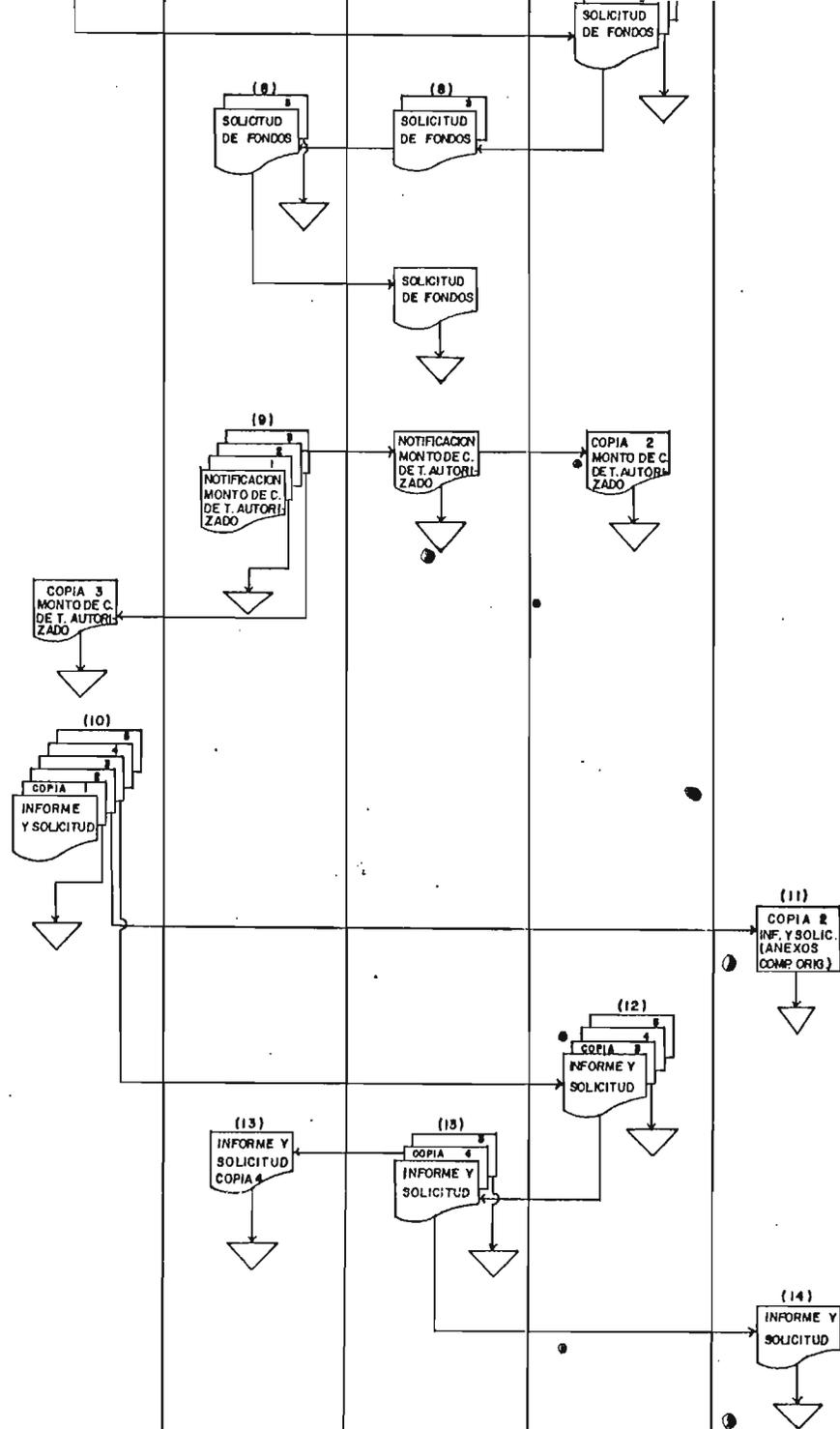
(10) Elaboración de Informe mensual de gastos y sol. citud de fondos. (adjunto los documentos justificativos, "originales")

(11) Fiscalizar los informes de gastos. (adjuntos los documentos justificativos "originales")

(12) Revisar y analizar informe mensual de gastos y solitud de fondos

(13) Analizar y autorizar informe mensual de gastos y solitud de fondos

(14) Aprobación definitiva de informe de gastos



6. Los problemas planteados en las conclusiones 10 y 11 pueden minimizarse mediante el establecimiento de un mecanismo de coordinación, que propicie una comunicación estrecha entre la Delegación de la Corte, SETEFE y OCOPROY, para que al orientar a las unidades ejecutoras en la aplicación de los gastos, manejen criterios uniformes.

Esto se logrará mediante la emisión de una circular por parte de la Delegación de la Corte, dirigida a SETEFE y OCOPROY, en la que se deje establecido que cuando las ejecutoras les hagan consultas para efectuar gastos no previstos, antes de emitir su opinión, deben contar primero con los criterios manejados por la Corte. Con ello habrá menos observaciones y se evitará incurrir en gastos no elegibles (no comprendidos en los planes de acción) contribuyendo al mismo tiempo a que la aprobación de los reembolsos sea oportuna.

7. Debe procurarse que las ejecutoras colaboren más para resolver con prontitud las observaciones que les son enviadas por la Delegación de la Corte de Cuentas.

Para lograr la colaboración de ellas, es necesario que la Delegación cuando les hace llegar el Pliego de obser-

vaciones, les señale plazo para superarlas o que den las explicaciones del caso; a la vez debe comunicarles la buena disposición de ayudarles a resolver aquellas situaciones en que haya problemas de interpretación, con el fin de hacerlo a la mayor brevedad posible. De esa manera las unidades fiscalizadas verán que la Delegación contribuye al buen desarrollo de sus actividades y pondrán más esmero en atender las observaciones.

8. En lo que se refiere a los problemas enunciados en las conclusiones 13 y 14 es necesario que la Delegación después de aprobar los informes de gastos, devuelva los comprobantes justificativos a las unidades ejecutoras, evitándoles con ello el costo en que incurren al reproducirlos en fotocopias; eliminando al mismo tiempo el problema de espacio en la Delegación.

Lo anterior será posible al reformarse lo prescrito por la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas, en relación con el archivo y custodia de los comprobantes originales de gastos, a fin de exonerar a la Delegación de esa responsabilidad. Esta reforma resultará como parte de la revisión planteada en la recomendación N° 1.

9. Es preciso que los trabajos elaborados en el Primer Seminario Taller de Técnicas Docentes, realizado en el Centro de Capacitación de la Corte de Cuentas, en relación a su reestructuración administrativa, sean puestos en práctica.

Esto se logrará toda vez que las autoridades superiores de la Corte de Cuentas tomen la decisión correspondiente a fin de lograr la modernización y fortalecimiento institucional de carácter integral, con criterios técnico científicos; para lo cual tiene como fuente principal la información de su Centro de Capacitación.



A N E X O S

- 1- Gastos efectuados por las Unidades Ejecutoras del "Proyecto de Apoyo al sector de la Reforma Agraria", período 1983/1986.
- 2- Cuestionario para Delegado de la Corte de Cuentas de la República en SETEFE.
- 3- Cuestionario para Gerentes Financieros de las unidades ejecutoras del Proyecto de Apoyo al Sector de la Reforma Agraria.
- 4- Cuadros de tabulación de datos obtenidos en las unidades ejecutoras del Proyecto.

ANEXO Nº 1

GASTOS EFECTUADOS POR LAS UNIDADES EJECUTORAS
DEL "PROYECTO DE APOYO AL SECTOR DE LA REFORMA AGRARIA"
EN EL PERIODO 1983 / 1986

<u>UNIDAD EJECUTORA</u>		<u>GASTOS EFECTUADOS</u>
1.- Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA)		¢ 104,742,355.
2.- Instituto Geográfico Nacional (I.G.N.)		¢ 4,711,310.
3.- Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas (RPRH)		¢ 6,180,615.
4.- Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA)		¢ 32,745,575.
5.- Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria (CENTA)		¢ 35,474,430.
6.- Centro Nacional de Capacitación Agropecuaria (CENCAP)		¢ 17,768,075.
7.- Escuela Nacional de Agricultura (ENA)		¢ 6,090,755.
8.- Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria (OSPA)		¢ 9,346,205.
9.- Oficina Coordinadora de Proyectos MAG-AID (OCOPROY)		¢ 2,472,050.
10.- Planificación y Evaluación de la Reforma Agraria (PERA)		¢ 4,441,750.
11.- Oficina de Desarrollo de Empresas Rurales (ODER)		¢ 5,203,825.
		<u>¢229,177,005.</u>
Gastos Imprevistos.....		¢ 13,696,295.
Asistencia Técnica (DONACION).....		¢ 38,370,000.
		<u>¢ 281,243,300.</u>

FUENTE: Carta de Implementación Nº 61 del 23 de noviembre de 1987
Agencia para el Desarrollo Internacional (A I D)

CUESTIONARIO PARA DELEGADOS DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA EN LA SECRETARIA TECNICA DE FINANCIAMIENTO EXTERNO (SETEFE).

Objetivo: Recopilar información relativa a la función de fiscalización de la Corte de Cuentas de la República en las Unidades Ejecutoras del Proyecto de Apoyo al Sector de la Reforma Agraria, desde la perspectiva del Interventor.

1. Cuáles son los instrumentos legales en que se apoya la Corte de Cuentas para fiscalizar la erogación de los fondos en el Proyecto?

- a) _____
- b) _____
- c) _____
- d) _____
- e) _____

2. Considera usted que las disposiciones legales vigentes que aplica la Corte en el Proyecto responden a las necesidades actuales de control?

SI _____ NO _____

Por qué? _____

3. Cómo cuantifica usted la disponibilidad de recursos para ejercer la función de fiscalización?

a) Recursos humanos:

- Excesiva _____
- Suficiente _____
- Escasa _____

b) Recursos Financieros:

Excesiva _____

Suficiente _____

Escasa _____

c) Recursos Materiales:

Excesiva _____

Suficiente _____

Escasa _____

4. En cuanto a los recursos humanos, considera usted que la Delegación de la Corte cuenta con el personal idóneo para realizar la función de fiscalización en el Proyecto?

SI _____ NO _____

Por qué? _____

5. En el ejercicio de sus funciones existen limitaciones internas en la Delegación al momento de aplicar las disposiciones legales vigentes?

SI _____ NO _____

Explique _____

6. En la relación con las Unidades Ejecutoras, cómo ha visto el nivel de colaboración al desarrollar la fiscalización?

BUENO _____
REGULAR _____
MALO _____

Por qué? _____

7. Que elementos exógenos interfieren en la función fiscalizadora?

- a) _____
- b) _____
- c) _____
- d) _____

8. Cuáles son las otras unidades de control que intervienen en la ejecución del Proyecto?

- a) _____
- b) _____
- c) _____
- d) _____

9. Qué base legal les faculta su intervención a esas otras unidades?

- a) _____
- b) _____
- c) _____
- d) _____

10. Esas otras unidades de control considera usted que le brindan la colaboración requerida para ejercer la fiscalización del Proyecto?

SI _____ NO _____

Si la respuesta es afirmativa, ¿Cómo? y si es negativa, ¿ por qué?

11. Durante el desarrollo de la fiscalización, son presentados en su debida oportunidad a la Delegación los informes de utilización de fondos?

SI _____ NO _____

Si la respuesta es NO, a que atribuiría usted esa falta de oportunidad?

12. Cuáles son los aspectos más importantes cubiertos por la fiscalización de la Corte de Cuentas en las operaciones realizadas por las unidades ejecutoras del Proyecto?

- a) _____
- b) _____
- c) _____
- d) _____
- e) _____

13. Considera usted que la fiscalización ejercida en los aspectos mencionados es suficiente para garantizar el uso de los recursos, conforme a lo planificado y autorizado?

SI _____ NO _____

Por qué? _____

14. Si la respuesta a la pregunta anterior es negativa, mencione cuáles aspectos son los que faltaría cubrir en la fiscalización para garantizar el uso de los fondos públicos, conforme a lo planificado y autorizado?

- a) _____
- b) _____
- c) _____
- d) _____
- e) _____

CUESTIONARIO PARA GERENTES FINANCIEROS DE LAS UNIDADES EJECUTORAS DEL PROYECTO DE APOYO AL SECTOR DE LA REFORMA AGRARIA

Objetivo: Recopilar información relativa a la función fiscalizadora de la Corte de Cuentas en el Proyecto.

1. En la ejecución del Proyecto, los desembolsos para su financiamiento son recibidos oportunamente?

SI _____ NO _____

2. Si la respuesta a la pregunta anterior es negativa a que atribuye usted la falta de oportunidad en dichos desembolsos?

- a) _____
- b) _____
- c) _____
- d) _____

3. Cuáles son las consecuencias al no recibir oportunamente los desembolsos?

- a) _____
- b) _____
- c) _____
- d) _____

4. Cómo calificaría usted la intervención de la Corte de Cuentas dentro de la fiscalización ejercida en el Proyecto?

BUENA _____

REGULAR _____

MALA _____

Por qué? _____

5. Qué aspectos relacionados con la ejecución del Proyecto cubre la Corte de Cuentas en su fiscalización?

- a) _____
- b) _____
- c) _____
- d) _____
- e) _____

6. Considera usted que la fiscalización de la Corte de cuentas en -- los aspectos mencionados en la respuesta anterior es suficiente para garantizar el uso de los fondos conforme a lo planificado y autorizado?

SI _____ NO _____

7. Qué recomendaría para optimizar los resultados de la función fiscalizadora?

- a) _____
- b) _____
- c) _____
- d) _____
- e) _____

ANEXO N^o. 4

CUADROS DE TABULACION DE DATOS OBTENIDOS
EN LAS UNIDADES EJECUTORAS
DEL PROYECTO.

PREGUNTA No. 1

En la ejecución del proyecto los desembolsos para su funcionamiento son recibidos oportunamente?

Respuesta	Sí	No
Unidades Ejecutoras		
No. 1 Desarrollo Rural		X
No. 2 FINATA		X
No. 3 OCOPROY		X
No. 4 ENA		X
No. 5 CENTA		X
No. 6 ISTA		X
No. 7 RPRH		X
No. 8 PERA	X	
No. 9 IGN	X	
No. 10 CENCAP		X
No. 11 ODER		X
TOTALES:	2	9

	a	b	c	d
Respuestas	Atraso en la revisión de documentos por parte de la delegación de la Corte de Cuentas.	No aprobación de planes de acción oportunamente	Mucha burocracia en la ejecución de los trámites para obtener los desembolsos.	Diferentes criterios en cada una de las instancias para su revisión y aprobación.
Unidades Ejecutoras				
No. 1 Desarrollo rural		X		
No. 2 FINATA	X	X	X	
No. 3 OCOPROY			X	
No. 4 ENA				
No. 5 CENTA			X	
No. 6 ISTA	X		X	
No. 7 RPRH		X		X
No. 8 PERA				
No. 9 IGN				
No. 10 CENCAP			X	X
No. 11 ODER		X		
TOTALES ...	2	4	5	2

PREGUNTA No. 3

Cuáles son las consecuencias al no recibir oportunamente los desembolsos?

	a	b	c	d
<u>Respuestas</u>				
Unidades ejecutoras	No se cumple con algunos objetivos y metas enmarcados en los planes de acción	Atraso en el pago de salarios	Falta de liquidez para cumplir los compromisos con los proveedores	Desfase en c/u de las etapas de los planes de acción
No. 1 Desarrollo rural		X	X	
No. 2 FINATA			X	
No. 3 OCOPROY	X	X	X	
No. 4 ENA	X			
No. 5 CENTA	X	X		
No. 6 ISTA		X	X	X
No. 7 RPRH	X	X	X	X
No. 8 PERA				
No. 9 IGN		X		
No. 10 CENCAP	X	X	X	
No. 11 ODER	X		X	
TOTALES ...	6	7	7	2

Cómo calificaría usted la intervención de la Corte de Cuentas dentro de la fiscalización ejercida en el proyecto?

Respuestas Unidades ejecutoras	BUENA	REGULAR	MALA	P O R Q U É
No. 1 Desarrollo Rural		X		- La fiscalización de los proyectos no se efectúa en el tiempo oportuno
No. 2 FINATA		X		- Es demasiado el volumen de documentos sujeto a examen y los sistemas utilizados no están muy de acuerdo en el avance técnico del examen.
No. 3 OCOPROY	X			- Se enmarcan dentro de lo que establece la ley, no obstante en ciertos momentos se requiere un grado de flexibilidad.
No. 4 ENA		X		- En raras veces hacen inspección o reparos.
No. 5 CENTA	X			- Es necesario que el ente fiscalizador intervenga periódicamente para corregir las anomalías que con buena o mala fe son detectadas en c/unidad ejecutora.
No. 6 ISTA		X		- En el desempeño de sus funciones no aplica criterios prácticos como son: la importancia relativa, a veces por detalles de timbres, firmas al dorso de facturas y otros.
No. 7 RPRH		X		- En algunas ocasiones por la falta de comunicación y uniformidad en SETEFE y la Corte de Cuentas con relación al trámite de desembolsos, provoca retrasos en su autorización.
No. 8 PERA	X			- En estos proyectos siempre fiscalizan en el tiempo necesario para tal efecto.
No. 9 IGN		X		- Se limitan a denegar en algunas situaciones especiales, sin sugerir alternativas de solución a problemas no considerados en el instructivo.
No. 10 GENCAP	X			- En la Institución que aprueba en definitiva la elegibilidad de cada documento que ampara el gasto.
No. 11 ODER	X			- Se ha podido resolver problemas por su intervención.
TOTALES	5	6		

Qué aspectos relacionados con la ejecución del proyecto
cubre la Corte de Cuentas en su fiscalización

a b c d

Respuestas	Revisión de documentos comprobatorios de gastos.	Aprobación de Contratos	Ejecución Presupuestaria	Verificación de los bienes y servicios adquiridos.
Unidades Ejecutoras				
No. 1 Desarrollo rural	X	X		
No. 2 FINATA	X	X		
No. 3 OCOPROY	X			
No. 4 ENA	X			
No. 5 CENTA				X
No. 6 ISTA	X	X	X	
No. 7 RPRH	X	X	X	
No. 8 PERA	X	X		
No. 9 IGN	X			X
No. 10 CENCAP	X	X		
No. 11 ODER	X	X		
Total	10	7	2	2

PREGUNTA No. 6

Considera usted que la fiscalización de la Corte de Cuentas en los aspectos mencionados en la respuesta anterior es suficiente para garantizar el uso de los fondos conforme a lo planificado y autorizado.

Respuesta	Sí	No
Unidades Ejecutoras		
No. 1 Desarrollo Rural		X
No. 2 FINATA		X
No. 3 OCOPROY	X	
No. 4 ENA		X
No. 5 CENTA	X	
No. 6 ISTA	X	
No. 7 RPRH		X
No. 8 PERA	X	
No. 9 IGN		X
No. 10 CENCAP	X	
No. 11 ODER	X	
TOTALES:	6	5

Qué recomendaría para optimizar los resultados de la función fiscalizadora

	a	b	c	d	e	f
Respuestas	Adiestramiento adecuado al personal	Que exista una mejor coordinación, entre la delegación de la C. de C. y SETEFE.	Establecer criterios uniformes entre todo el personal de la delegación de la C. de C. para el examen de los gastos.	Evitar tanto trámite burocrático para q' la fiscal. sea ágil y oportuna.	Que brinde asesoría a las diferentes unidades fiscalizadas.	Que la delegación de la C. de C. plique un criterio flexible en el análisis de la documentación.
Unidades ejecutoras						
1 Desarrollo rural		X		X		
2 FINATA	X		X		X	
3 OCOPROY			X	X		
4 ENA	X			X		
5 CENTA	X					
6 ISTA				X		X
7 RPRH		X			X	X
8 PERA						
9 IGN	X					
10 CENCAP				X		
11 ODER						
TOTALES	4	2	2	5	2	2

B I B L I O G R A F I A

NOMBRE DEL AUTOR

NOMBRE DE LA OBRA

1. AGENCIA PARA EL DESARROLLO
INTERNACIONAL (A.I.D.)

CONVENIO DE PRESTAMO Y DONACION
PROYECTO DE APOYO AL SECTOR DE
LA REFORMA AGRARIA, San Salvador,
21 de septiembre de 1983.

2. AGENCIA PARA EL DESARROLLO
INTERNACIONAL (A.I.D.)

• ARREGLOS ADMINISTRATIVOS PARA
• IMPLEMENTACION DEL PROYECTO DE
• APOYO AL SECTOR DE LA REFORMA
• AGRARIA. San Salvador, 16 de
• Abril de 1986.

3. ASAMBLEA NACIONAL LEGISLATIVA

LEY ORGANICA Y REGLAMENTO DE LA
CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA
Decreto No. 101, de fecha 20 de
diciembre de 1939, Diario Ofic.
No. 284, San Salvador.

4. ASAMBLEA CONSTITUYENTE

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE
EL SALVADOR. 1983. Secretaría de
Información de la Presidencia de
la República.

5. COMISION DE REFORMA AGRARIA
NACIONAL

FUNDAMENTOS Y PERSPECTIVAS DEL
PROCESO DE REFORMA AGRARIA EN EL
SALVADOR, Ministerio de Agricult-
tura y Ganadería, Septiembre de
1981.-

6. CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA CURSO DE CONTROL GUBERNAMENTAL MODERNO. Centro de Capacitación de la Corte de Cuentas de la República, 1987.
7. CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA PRIMER SEMINARIO TALLER DE TECNICAS DOCENTES. Escuela de Capacitación Corte de Cuentas de la República, San Salvador, 1983.
8. GUSTAVO QUIROGA LEOS ORGANIZACION Y METODOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA. Editorial Trillas, S.A. de C.V., primera edición Enero de 1987, México D.F.
9. INSTITUTO SALVADOREÑO DE TRANSFORMACION AGRARIA DETERMINACION DE LAS POLITICAS - PARA CONSOLIDAR EL PROCESO DE REFORMA AGRARIA. San Salvador Octubre de 1984.
10. INSTITUTO SALVADOREÑO DE TRANSFORMACION AGRARIA. DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL - ISTA 1980-1986. San Salvador, Septiembre de 1986.
11. JAMES A. F. STONER ADMINISTRACION. PRENTICE - ALL HISPANOAMERICA, S. A.; 2a. Edición, 1987, México D.F.
12. JUNTA REVOLUCIONARIA DE GOBIERNO- 1980 LEY BASICA DE LA REFORMA AGRARIA, Decreto No. 153, Diario Oficial No.46, Tomo 266 del 5 de marzo de 1980.

- 13. JUAN JOSE GARCIA V.
LA REFORMA AGRARIA Y LA PRODUCCION AGRICOLA COLECTIVA. LA EXPERIENCIA DE EL SALVADOR.
Boletín de Ciencias Económicas y Sociales; Marzo/abril/87. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador.

- 14. MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COORDINACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL
PLAN NACIONAL DE EMERGENCIA 1980.

- 15. NATHAN FLORES CALDERON
EL CONTROL FISCAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA SALVADOREÑA.
Tesis para Licenciatura de Admón. de Empresas - Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de El Salvador, Mayo de 1979.

- 16. RAYMUNDO AMARO GUZMAN
INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA. 1a. Edición;
MC. GRAW - HILL DE Mexico, S.A. de C.V. 1986.

- 17. RAUL ROJAS SORIANO
GUIA PARA REALIZAR INVESTIGACIONES SOCIALES. Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, 04510 México D.F. 1982.

- 18. UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA JOSE SIMEON CAÑAS.
TRANSFORMACION AGRARIA.
Estudios Centroamericanos (ECA), Septiembre-Octubre/1976.
San Salvador.