

Buena administración financiera

Así como es imposible que alguien no perciba el sabor de la miel o el veneno que se encuentra en la punta de su lengua, así también, para el que se enfrenta a los fondos de gobierno, es imposible no saborear, al menos de forma mínima, la riqueza del Rey.

Kautilya (Primer Ministro de un Estado del norte de la India) ¹

Uno de los instrumentos de anticorrupción más poderosos es el establecimiento de prácticas de administración financiera sólidas, con sistemas contables oportunos y eficientes, en combinación con revisiones puntuales y profesionales llevadas a cabo por auditores internos e independientes. Para lograr esto, es vital una voluntad política y el compromiso de los altos rangos de la administración con el establecimiento de controles sólidos en el sector público y en el privado.

Uno de los propósitos principales de un sistema de administración financiera en los negocios es combatir y delatar el crimen interno de cuello blanco. Algunos piensan, erróneamente, que el requisito de las auditorías anuales es todo lo que se necesita para remediar el problema. Sin embargo, las manos de los auditores se encuentran atadas cuando sistemas contables inadecuados oscurecen los "rastros de auditoría" que les deberían permitir a los auditores encontrar irregularidades y determinar la responsabilidad de sus autores.

Los sistemas de contabilidad pobres, desconectados e inoportunos y los enfoques fragmentarios en la administración financiera ofrecen oportunidades para el fraude. También sirven para encubrirlo, y peor aún, si el fraude es descubierto o reportado, impiden identificar y castigar a los responsables. Por el contrario, los rastros de documentación claros y transparentes no sólo sirven para dar rápidamente con el culpable y descartar cualquier sospecha sobre inocentes, sino que también constituyen un poderoso elemento disuasivo.

¿En qué consiste una buena administración financiera?

El objetivo de una buena administración financiera en el sector privado es proporcionar información con base en la cual quienes toman las decisiones sustenten juicios prudentes e inteligentes. En el sector público, sin embargo, la administración financiera ha estado más relacionada históricamente con el cumplimiento de mandatos legales que con la generación de aportes para la toma de decisiones. Por esto, muchas decisiones dentro del sector público se han basado más en la realidad política circundante que en un análisis cuidadoso de las estimaciones de los resultados futuros.

¹ Kautilya escribió hace más de 2000 años. Citado en el Arthashastra (Nueva Delhi, Penguin Books, 1991, p. 281).

Esta mezcla inevitable de política, leyes y escrutinio público es lo que hace a la administración financiera gubernamental mucho más difícil y compleja que la administración financiera en el mundo empresarial. Como resultado, la administración financiera gubernamental puede constituir un reto mucho mayor que su contraparte en el sector privado.

El alcance de las responsabilidades de la administración financiera en el gobierno o en la empresa incluye, entre otros elementos, el financiamiento, la custodia, las funciones analíticas y de información. Las siguientes tareas caracterizan la administración financiera en ambos sectores:

- § Analizar y evaluar el impacto financiero de las decisiones administrativas, tanto antes como después de la implementación.
- § Garantizar el flujo de efectivo necesario para financiar actividades y operaciones planeadas.
- § Salvaguardar los recursos a través de controles financieros apropiados.
- § Proporcionar una estructura financiera para la planeación de actividades y operaciones futuras.
- § Administrar sistemas de procesamiento de transacciones que produzcan información para el control de operaciones y actividades planeadas.
- § Garantizar la legalidad y la regularidad en el uso de los fondos públicos.
- § Aplicar atención a los conceptos de eficiencia y efectividad.
- § Informar e interpretar los resultados de las actividades y operaciones medidas en términos financieros y, a partir de ese momento, llevar a cabo auditorías *ex post* y evaluaciones.

En el caso colombiano es particularmente relevante promover el compromiso ético del sector financiero de no permitir en sus instituciones el “lavado de dinero”.

A medida que las demandas al gobierno han aumentado, y las nuevas fuentes de recursos se han agotado, ha habido un cambio de énfasis en las funciones de la administración financiera. Prácticamente todas las naciones son pobres en términos de dinero en efectivo, en relación con la demanda aceptada que se les presenta a los gobiernos.

Las nuevas tecnologías de computación y la disminución de los costos hacen cada vez más accesible, para casi cualquier gobierno nacional, el establecimiento de sistemas de administración financiera integrados. Cada organismo de gobierno, los municipios y otras unidades gubernamentales también pueden financiar y mantener sistemas de administración financiera integrados para todo un organismo, lo que ofrece información útil y oportuna para la toma de decisiones administrativas claves y también proporciona una mejor rendición de cuentas en niveles más altos de gobierno y para todos los ciudadanos.

¿Cómo una buena administración financiera contrarresta la corrupción?

En general, un sistema de administración financiera y de contabilidad sólido posibilita confirmar e identificar prácticas corruptas y a sus perpetradores en las siguientes formas:

- ⊞ Proporciona información para los diferentes "vigilantes" de la anticorrupción: el Contralor General de la República, la Comisión Legal de Cuentas del Congreso, el Procurador General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación.
- ⊞ Establece una disciplina puntual de requisitos e informes periódicos en la actividad pública y en los informes financieros, puesto que todas las transacciones deben sujetarse a las mismas reglas, eliminando así el aprovechamiento de los vacíos regulatorios y el uso de mecanismos alternativos que propician y encubren las actividades corruptas².
- ⊞ Promueve el desarrollo de controles administrativos internos sólidos. Éstos incluyen "puntos de verificación para auditoría" adecuados (requisitos para una administración financiera sólida), que incrementen la probabilidad de que las prácticas corruptas sean descubiertas e identificadas como tales, permitiendo así una investigación más expedita.
- ⊞ El control administrativo y el control interno (independiente del área administrativa-financiera) se fortalecen principalmente con relación a la vigilancia del poder discrecional sobre los recursos sujetos a un grado de vulnerabilidad, tales como gastos de viaje, contratos fraccionados para ubicarlos por debajo del nivel de revisión, bienes particularmente valiosos o atractivos y portátiles, proyectos con grandes gastos de capital o adquisiciones en grandes cantidades en los cuales es probable la tentación del soborno, etc.
- ⊞ Facilita la auditoría y la actuación sobre sus recomendaciones.
- ⊞ Proporciona un control psicológico y social al interior de la Organización. Saber que existen controles administrativos internos, enfatizados y mejorados constantemente y sujetos a revisiones de auditoría selectivas, es un instrumento poderoso para desincentivar la corrupción potencial.

Un Sistema Integrado de Información Financiera, SIIF

Un Sistema Integrado de Información Financiera es una de las más importantes herramientas para una buena administración financiera. Consiste en un conjunto de subsistemas interrelacionados que permiten la planeación, el procesamiento y la producción de informes sobre la utilización de recursos, cuantificándolos en términos financieros. Los subsistemas cubren la contabilidad, el presupuesto, el manejo de efectivo o tesorería, el manejo de la deuda, y sus correspondientes controles internos.

² En Colombia, el Contador General de la Nación y el Contralor General de la República están facultados para dictar normas técnicas tendien-

tes a uniformar la manera de registrar las transacciones y de rendir las cuentas sobre el manejo de los bienes y recursos públicos.

En Colombia, dentro del Proyecto de Modernización de la Administración Financiera Pública del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se desarrolla el SIIF o Sistema Integrado de Información Financiera, el cual incluye la ejecución del presupuesto de ingresos y gastos de la Nación. Se basa en las normas de contabilidad generalmente aceptadas y abarca, entre otras, todas las transacciones económico-financieras del Tesoro Nacional. Busca integrar las diferentes fases de la administración financiera a través de un sistema de información que permite la coherencia interna, la continuidad y compatibilidad de los flujos de información y la plena utilización de ésta para la toma de decisiones con relación a la asignación y aplicación de los recursos públicos.

El sistema permite mejorar el funcionamiento de los subsistemas del ciclo financiero que se identifican como estratégicos para un manejo global e integrado. También sirve para disminuir las diferencias entre los informes que genera la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y la información de los órganos de control, pues tienen una fuente común. Así mismo, mejora la calidad de la información, disminuye o racionaliza el costo ocasionado por el depósito y permanencia de los fondos de la Nación en los bancos, logra mayor transparencia en la información, lo cual implica, a su vez, que con base en ella se pueden construir indicadores para medir la gestión. Por consiguiente, es un valioso instrumento en la lucha contra la corrupción y su aplicación generalizada sería recomendable para que otras entidades entren al sistema.

A la red del SIIF tienen acceso las entidades que representan el 80% del presupuesto general de la Nación.

Componentes del SIIF

Los componentes del SIIF son: egresos, ingresos, caja, cuenta única, contabilidad y consultas agregadas.

Egresos: Recoge cada operación de ejecución presupuestal de las entidades integrantes de la administración central nacional, desde la expedición de certificados de disponibilidad presupuestal hasta la generación de la orden de pago, para que sea procesada en el módulo Cuenta Única Nacional.

Ingresos: Recoge la información diaria, semanal y mensual según lo requieran los usuarios de la causación de los ingresos y la contabilidad de los mismos, con el objeto de tener un balance contable que los identifique.

PAC (Programa Anual Mensualizado de Caja): Su misión es distribuir los cupos máximos de giros mensuales para cada entidad, tomando como base las metas anuales de pagos establecidas por el CONFIS (Consejo de Política Económica y Fiscal). Esto le permite administrar los cupos durante la vigencia fiscal.

CUN (Cuenta Única Nacional): Su misión es manejar la información asociada con los ingresos y egresos de la Nación desde el punto de vista de los recaudos y de los pagos.

Contabilidad: Registra las transacciones de los entes públicos de la administración central nacional, con el objeto de integrar la información presupuestal, de la contabilidad general

y de la Tesorería y apoyar los procesos de decisiones, basándose en un conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos que permiten el registro sistematizado de hechos económicos, financieros y físicos de la gestión de las entidades. De esta manera, se obtienen los estados financieros y demás informes contables complementarios de obligatorio cumplimiento.

Consultas agregadas: Permite a los usuarios especiales del sistema obtener información oportuna, confiable y actualizada sobre el estado de las transacciones básicas del sistema, como son la ejecución presupuestal, los saldos del PAC, los pagos agregados y la contabilidad, entre otros.

Estos subsistemas deben estar permeados por controles internos de administración sólidos, profundos y virtualmente invisibles. Cada uno de ellos debe estar apoyado por un ambiente ético y de integridad que debe provenir de los más altos niveles de gobierno.

Ventajas de los SIIF contra la corrupción

Un SIIF puede contribuir a contrarrestar la corrupción de diversas maneras:

- ⊞ *Control presupuestal en varios niveles.* La revisión y el control presupuestal pueden ser ejercidos en los niveles operacional, de supervisión y central, sustentados en umbrales variables de actividad y otros factores.
- ⊞ *Evitar sorpresas en los flujos del efectivo.* Estos pueden ser monitoreados a través de prácticas de administración del efectivo oportunas y efectivas.
- ⊞ *Identificación de debilidades.* Los "reportes de excepción" pueden ser diseñados para proporcionar una retroalimentación expedita a los directivos en las áreas en que las debilidades empiezan a convertirse en una tendencia.
- ⊞ *Validación interna de la integridad de la información de las transacciones.* Esto se da en cada uno de los pasos clave durante el procesamiento de éstas.
- ⊞ *Control de la contabilidad sobre los recursos.* El sistema de contabilidad mantiene controles de libro mayor sobre el conjunto de los recursos de valor, los cuales son independientes de las operaciones.
- ⊞ *Transparencia en los informes públicos.* Los informes financieros completos y oportunos se encuentran disponibles para los órganos

La contabilidad pública frente al control social

El control social es el mecanismo por excelencia para auditar el patrimonio público, desde perspectivas diferentes a las esferas institucionales. Desde esta dimensión, la contabilidad que se aplica a las entidades estatales es un valioso instrumento para el conocimiento y análisis del origen y destinación de los recursos que administran. Con el control social a la contabilidad pública, el ciudadano puede observar, desde una óptica imparcial, aspectos como:

- La fuente y la magnitud de los recursos percibidos durante un período determinado y su comparación con otros períodos.
- Los diferentes conceptos de gastos incurridos por la Administración Pública en cada ejercicio fiscal y su comparación con los años anteriores. La acumulación en el tiempo de los recursos aplicados a la formación de bienes de capital.
- Los derechos que le asisten al Estado y que se encuentran a cargo de terceros.
- Las obligaciones de diversa índole que recaen sobre el patrimonio público.
- El resultado neto de cada ejercicio fiscal y su acumulación permanente.

En este contexto es imperioso que los ciudadanos interesados en el ejercicio del control social, conozcan la esencia y filosofía de la contabilidad pública, para que apoyándose en ella tengan mejores y mayores elementos de juicio en el seguimiento, análisis y evaluación de la gestión pública.

Tomado de la contabilidad pública: un instrumento para el control social. Módulo 5. Departamento Administrativo de la Función Pública, Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública. Serie Documentos de Consulta. p. 4.

de control y el público en general. Una vez que se logra la transparencia es difícil que los funcionarios encubran "malas noticias" cuando éstas se encuentran contenidas en informes financieros.

- ⊗ *Cumplimiento consistente de los criterios.* Las políticas y prácticas consistentes requeridas por el SIIF, tales como el uso de una cuenta bancaria única del Tesoro para todos los fondos públicos y la prohibición de gastos "fuera del presupuesto", inhibe la corrupción y las prácticas de colusión.
- ⊗ *Descentralización de la autoridad y de la rendición de cuentas.* Cada jefe de unidad o de actividad planea y autoriza transacciones dentro de su área. El registro de una transacción se ubica al nivel operacional, mientras que los informes administrativos se refieren a la ejecución de sus propias transacciones financieras, pero todas se encuentran sujetas a una supervisión, ya sea en línea o muy oportuna y a la vigilancia por parte de niveles más altos.
- ⊗ *Capacidad auditora inmediata.* Un registro oportuno de la información de las transacciones en el punto de origen permite que los auditores internos den atención inmediata a las áreas y actividades identificadas como vulnerables a las prácticas corruptas.
- ⊗ *Descubrimiento a través de la comparación.* La comparación a altas velocidades computacionales de información disponible en formatos comparables puede permitir el rápido y eficiente descubrimiento de prácticas de corrupción y de su impacto general.
- ⊗ *Auditoría asistida por computadores.* Los programas informáticos (software) para las auditorías permiten seleccionar la muestra objeto de auditaje, reduciendo los costos por auditorías y permitiendo dar mayor atención a las áreas que demandan una cobertura más frecuente.

Control interno

El control interno, que puede ser considerado como sinónimo de otro elemento del control gerencial, es obligatorio en la administración pública colombiana por mandato de la Constitución Política y la ley y constituye un elemento de gran importancia en una buena administración financiera.

La ley³ define el control interno como "el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos".

3 ley 87 de 1993 "por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones".

Son objetivos del control interno:

- ⊞ Proteger los recursos buscando su adecuada administración ante posibles riesgos.
- ⊞ Garantizar la eficacia, la eficiencia y la economía de las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional.
- ⊞ Velar porque las actividades y los recursos se dirijan al cumplimiento de los objetivos.
- ⊞ Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión.
- ⊞ Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros.
- ⊞ Definir y aplicar métodos para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten y que puedan afectar el logro de los objetivos organizacionales.
- ⊞ Garantizar que el sistema de control interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación.
- ⊞ Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y el desarrollo organizacional.

El sistema de control interno, que debe adecuarse a la naturaleza, a la estructura y a la misión de la entidad y cuyo establecimiento, mantenimiento y perfeccionamiento son responsabilidad de su máxima autoridad, forma parte integrante de los sistemas contable, financiero, de planeación, de información y de operaciones de la respectiva organización. El funcionario encargado de dirigir cada área y cada uno de los funcionarios adscritos a la misma, en cuanto a las operaciones que les corresponden, son responsables del control interno ante los jefes inmediatos respectivos.

La Unidad de Control Interno es la encargada de evaluar el sistema y de proponer a la máxima autoridad las recomendaciones para mejorarlo, velando, además, porque todas las transacciones se registren en forma exacta, veraz y oportuna, de tal forma que la información sirva para preparar informes operativos, administrativos y financieros.

En algunas entidades a la Oficina de Control Interno le han sido asignadas las funciones de control disciplinario del personal; en otras se manejan separadamente. En todo caso, son frecuentes las investigaciones que se inician oficiosamente o por la citada dependencia o por quien tiene la competencia con base en los informes transmitidos por aquella.

Con la finalidad de superar la dificultad ocasionada por la eventual falta de independencia y de imparcialidad de los jefes de las unidades de control interno, debido a su condición de funcionarios que tienen derecho al libre nombramiento de los jefes de las entidades cuyas operaciones son objeto de control, a partir del decreto 2539 de 2000, el presidente de la república designa los jefes de las oficinas pertenecientes a la rama ejecutiva del orden nacional. En las demás entidades (entidades territoriales, oficinas administrativas del poder legislativo y judicial, etc.), la designación de los jefes de dichas unidades se hace de conformidad con las normas vigentes.

Unidad de Información y Análisis Financiero UIAF

Es de destacar la existencia de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), Unidad Administrativa Especial, de carácter técnico, con la función de prevenir y detectar prácticas asociadas con el lavado de activos, a través de la recopilación, sistematización y análisis de la información suministrada por quienes están obligados a cumplir con lo establecido en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, normas aduaneras, tributarias y cambiarias y demás información que conozcan las entidades públicas y privadas que pueda resultar vinculada con operaciones de lavado de activos, la cual podrá reposar en las bases de datos de cada entidad si no fuere necesario mantenerla de manera permanente en la UIAF.

Una vez identifica casos potencialmente relacionados con este delito, comunica a las autoridades competentes para ejercer la acción de extinción de dominio y evaluar y decidir sobre la pertinencia de enviar a la Fiscalía General de la Nación la información que conozcan en desarrollo de su función.

Así mismo, la UIAF estudia las diferentes modalidades del lavado de activos, que tiene como fuentes varios delitos, entre ellos los delitos asociados a corrupción administrativa, y divulga el conocimiento obtenido con el fin de adelantar políticas y desarrollar instrumentos de prevención y control de dichos delitos.

Citado en el Informe del Comité de Expertos de la OEA sobre la Implementación en Colombia de la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción. julio 2003.

El lavado de activos en Colombia

La legislación colombiana que regula al sector financiero en el tema del lavado de activos en general presenta fortalezas y se considera completa desde una perspectiva del análisis comparado del derecho. En su compromiso internacional, ha buscado la eficacia y eficiencia de la Superintendencia Bancaria, órgano de control que realiza seguimiento continuo, permanente y presencial a las entidades financieras mediante regulaciones contenidas en Circulares Externas. En ellas se contemplan entre otras las siguientes medidas: la implantación del SIPLA, la necesidad de conocer suficientemente el cliente, el desarrollo tecnológico, la especialización y ampliación de los controles adoptados por cada entidad, y la obligatoriedad de expedir manuales antilavado y códigos de ética.

Se destacan en Colombia las siguientes acciones para controlar esta actividad ilícita.

El Sistema Integral de Prevención contra el Lavado de Activos SIPLA

Las entidades financieras han implementado de manera masiva los sistemas de prevención del lavado de activos, atendiendo las órdenes de la Superintendencia Bancaria⁴, considerando que es deber de las entidades colaborar con la prevención, y reconociendo que la reserva bancaria no se opone a solicitudes específicas de información por parte de las autoridades.

Acuerdos Interbancarios

La Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, Asobancaria⁵, formuló una autorregulación para el Sector Financiero contenida en el Acuerdo Interbancario sobre el Papel del Sistema Financiero en la Detección, Prevención y Represión del Movimiento Ilícito de Capitales de 1992. El Acuerdo consiste en la adhesión a principios inspirados en la Convención de Viena de 1998 y la Declaración de Principios contra el Lavado de Activos, emitida por el Comité para la Reglamentación Bancaria y las Prácticas de Supervisión, en 1998 en Basilea. Esta iniciativa fue la base de la normatividad colombiana contra el delito de lavado de activos al ser acogida, o por el gobierno en el decreto 1872 de 1992, que después fue incorporado al Estatuto Orgánico del Sector Financiero⁶.

4 Capítulo 11, Título I de la Circular Externa 007 de 1996, Circular Básica Jurídica sobre reglas de prevención del lavado de activos.

5 Las acciones del Sector Financiero mencionadas a continuación se encuentran detalladas en: Acciones del sector financiero colombiano contra el lavado de activos 1992-2002; Asobancaria; Bogotá, 2003; El sector financiero colombiano frente al Lavado de Activos; Asobancaria; Bogotá, 1997, y Las Acciones del Sistema Financiero colombiano frente al Lavado de Activos; Asobancaria; Bogotá, 1998.

6 Artículos 102 al 107, 209 y 211 del decreto 663 de 1993.

Otros acuerdos interbancarios son los Acuerdos Interbancarios de Capacitación y de Conocimiento del Cliente. El primero busca ofrecer capacitación a todos los funcionarios de las instituciones afiliadas para concientizarlos sobre la necesidad de rechazar el lavado de activos. Desde su iniciación, en febrero de 1997, ha cubierto a cerca de 60.000 empleados del sector⁷. El segundo acuerdo, adoptado en 1996, sirvió como base para la norma de obligatorio cumplimiento, expedida por la Superintendencia Bancaria mediante Circular Externa 72 de 1996. Para asegurar el cumplimiento de estos acuerdos interbancarios, se estableció la Comisión de Seguimiento para los Acuerdos Interbancarios sobre el Lavado de Activos⁸.

El Código Uniforme de Conducta y la Declaración de Principios

Este Código está relacionado con la detección, prevención y represión del movimiento ilícito de capitales, se complementa con la Declaración de Principios y Acciones del Sector Financiero frente al Lavado de Activos de 1996, y “reitera la posición colectiva sectorial frente al problema y define patrones homogéneos de conducta”⁹ en la prevención del lavado de activos.

Convenios de Cooperación

La Asobancaria ha suscrito varios convenios de cooperación con autoridades estatales, organismos internacionales y otras asociaciones gremiales. En 1995 suscribió el Convenio de Cooperación Conjunta con la Fiscalía General de la Nación para diseñar e implantar mecanismos para el reporte de operaciones sospechosas, apoyar a la Fiscalía en la creación de la Unidad Especializada Contra el Lavado de Activos y capacitar funcionarios de la Fiscalía en el tema de prevención y control de lavado de activos en el sistema financiero¹⁰.

Con el fin de prevenir y controlar el lavado de activos en Latinoamérica, se expidió en 1996 la Declaración de Principios de la Federación Latinoamericana de Bancos, FELABAN, sobre la prevención del uso indebido del sistema financiero en el lavado de activos provenientes del narcotráfico y otras actividades ilícitas. Además, Asobancaria han suscrito convenios de cooperación con la Asociación de Compañías de Financiamiento Comercial, AFIC, la Asociación de Fiduciarias, la Federación de Compañías de Leasing, FEDELEASING, la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito y Financieras de Colombia, FECOFIN y la Bolsa de Valores de Colombia.

La Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos

Con el fin de coordinar los esfuerzos de las entidades del Estado en la lucha contra el lavado de activos, se creó en 1995 la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos, en la cual la Asobancaria participa como miembro consultivo.

7 Op.Cit.; Pág. 6.

8 El sector financiero colombiano frente al lavado de activos; Asobancaria; Bogotá, 1997; Pág. 30.

9 Declaración de principios y acciones del sector financiero frente al lavado de activos, 5 de junio

de 1996; texto incluido en El sector financiero colombiano frente al lavado de activos; Asobancaria; Bogotá, 1997; pág. 71-75.

10 Acciones del sector financiero colombiano contra el lavado de activos 1992-2002; Asobancaria; Bogotá, Julio 2003; pág. 5.

Así mismo, la Asociación y los Ministerios de Hacienda y de Justicia crearon la Unidad de Información y Análisis Financiero del Ministerio de Hacienda, encargada del análisis sistemático de los informes sobre operaciones sospechosas, como apoyo a la Fiscalía en la detección y represión del delito de lavado de activos.

Algunas conclusiones

A pesar de la existencia de este sistema de prevención y control del lavado de activos en el sector financiero, aún es necesario realizar esfuerzos en varios frentes. Primero, las políticas no han respondido con mecanismos eficientes a la continua evolución, especialmente tecnológica, de las prácticas relacionadas con este fenómeno. Segundo, existen vacíos en la información relacionada con las investigaciones judiciales abiertas, el número de sanciones proferidas y los efectos económicos reales del lavado de activos. Tercero, existen debilidades en la estructura de los sistemas de prevención y control que son aprovechados para continuar el lavado de activos a través de técnicas sofisticadas amparadas en la complejidad de las operaciones del sector financiero. Adicionalmente, es importante reconocer el carácter internacional de este fenómeno e impulsar acciones concretas para hacer desaparecer los paraísos fiscales que permiten el lavado de activos abiertamente, bajo la protección de la reserva bancaria.

El Código del FMI sobre Buenas Prácticas para la Transparencia Fiscal

Para promover la "transparencia fiscal", en 1998 el Fondo Monetario Internacional (FMI) adoptó un Código de Buenas Prácticas para la Transparencia Fiscal. El Código es un desarrollo altamente significativo, debido a que representa el primer intento coherente por establecer un esquema de estándares internacionales para la conducción de la política fiscal. Las actividades de gobierno relacionadas con la tributación y el gasto se encuentran en el centro del ejercicio del poder, tienen un gran impacto en el crecimiento económico y en la equidad y constituyen una gran fuente de oportunidades para la corrupción.

El Código se basa en cuatro principios interrelacionados de alto nivel, los que a su vez definen la estructura del mismo y tienen el potencial de crear un sistema de integridad fiscal autosostenible:

Claridad en los roles y en las responsabilidades dentro del gobierno y entre los diferentes niveles de gobierno.

Disponibilidad pública de la información. Los gobiernos deben comprometerse a proporcionarle al público información de manera comprensiva y oportuna respecto a una amplia gama de actividades fiscales y cuasi-fiscales.

Preparación, ejercicio e información presupuestal abiertos. El proceso completo del presupuesto, desde su preparación hasta su informe y auditoría debe ser conducido de una manera abierta y pública.

Garantías independientes de integridad. Deben existir mecanismos independientes del Ejecutivo para examinar y garantizar la integridad de la información fiscal.

Aunque el Código busca fundamentalmente mejorar la gobernabilidad y el desempeño fiscal de manera global y no está dirigido específicamente hacia la reducción de prácticas corruptas, contiene elementos de importancia fundamental que tienen implicaciones directas en la incidencia y severidad de la corrupción.

Cada uno de los principios generales, de los principios específicos y de las buenas prácticas es explicado en un manual sobre transparencia fiscal, que se encuentra disponible en el sitio de la red de internet del FMI y que tiene como objetivo proporcionar una guía práctica para la instrumentación del Código, ilustrando con mayor detalle las prácticas mínimas específicas exigidas a los países, si es que estos se adhieren al Código. El manual también proporciona información y ejemplos sobre mejores prácticas en varios países.

Las buenas prácticas en las cuales se sustenta el Código están concebidas, no tanto como "mejores prácticas", sino como prácticas que cada uno de los 182 países miembros del FMI debe adoptar.

Todos los países han sido animados a adoptar las buenas prácticas propuestas en el Código, pero se ha hecho énfasis en su instrumentación voluntaria. Para aquellos países que empiezan en un punto bajo en términos de principios y prácticas, el manual identificará un sub-grupo de buenas prácticas que podrían formar el enfoque central de los esfuerzos iniciales por incrementar la transparencia fiscal.

También se ha preparado un "cuestionario de transparencia fiscal" y un "informe de autoevaluación" como herramientas de ayuda en la evaluación del nivel de cumplimiento del Código por parte de cada país. El cuestionario es de referencia cruzada con respecto al manual y ambos siguen la estructura del Código. Se espera que las autoridades del país se interesen en contestar el cuestionario y el informe de autoevaluación como base para el desarrollo de planes específicos en cada país con el fin de incrementar la transparencia fiscal y de identificar sus necesidades de asistencia técnica en esta área.

Sin embargo, está abierta la posibilidad para cualquiera de utilizar el esquema de transparencia fiscal desarrollado por el FMI para conducir las evaluaciones propias de cumplimiento del Código por parte de cada país. Ciertamente, mientras el FMI promueva la transparencia en conexión con sus actividades de vigilancia y asistencia técnica, el impacto del Código será mayor, si es utilizado por una amplia gama de organizaciones oficiales y no gubernamentales con el fin de evaluar el desempeño del país y ejercer presión encaminada a su mejoramiento.