



## Panorámicas



**ENRIQUE ÁLVAREZ  
TOLCHEFF**  
Coordinador temático de  
la REI en Fiscalización  
por España  
Subdirector Técnico del  
Tribunal de Cuentas de  
España

# *La revisión de los pares: el caso de la contraloría general de la República del Perú*

### RESUMEN ANALÍTICO

El artículo analiza la práctica de las revisiones o exámenes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores por otras EFS (las revisiones de los pares o iguales, en inglés peer reviews) como mecanismo para hacer efectivo el necesario control del controlador superior sin que se resienta por ello la condición de institución nacional suprema de auditoría o fiscalización. Para ello se parte de las recomendaciones de la INTOSAI y se toma como ejemplo el procedimiento de la revisión de los pares realizada en 2008 en la Contraloría General de la República (CGR) del Perú.

### PALABRAS CLAVE

Revisión de los pares o iguales INTOSAI CGR del Perú

## 1. INTRODUCCIÓN

Un tema clásico y recurrente en la teoría política es el del control de los titulares de los órganos o instituciones supremas de gobierno. El verso del poeta latino Juvenal *quis custodiet ipsos custodes*<sup>1</sup>, aunque forme parte de una composición satírica que nada tiene que ver con el asunto de que se trata ahora, expresa perfectamente esta preocupación y resulta especialmente adecuado, además, para formular el problema en el campo de la auditoría o fiscalización públicas. En efecto, controlar a la institución superior de control constituye un imposible lógico-lingüístico ya que la superioridad indica precisamente la posición más alta y preeminente de algo respecto de otro de la misma clase. Por lo tanto, si el controlador superior es controlado, en el mismo acto deja de ser superior en beneficio de un nuevo controlador con el que, a su vez, se repite el proceso de busca de un último y supremo controlador<sup>2</sup>; un proceso, como puede adivinarse, inacabable por definición.

Pero no hay de qué preocuparse: la realidad es menos sofisticada que la teoría y desde hace

tiempo las EFS han encontrado caminos y procedimientos para hacer efectiva la exigencia característica del Estado de Derecho de control total, incluido la fiscalización del supremo órgano fiscalizador de la gestión económico-financiera pública, sin que por ello se produzca merma o menoscabo algunos en su condición de Entidad Fiscalizadora Superior.

Ya en otra ocasión esta Revista ha prestado atención al tema y se ha hecho eco de los procedimientos existentes en la materia<sup>3</sup>. Ahora vamos a referirnos a la práctica de la revisión de los pares o iguales o, si se prefiere, a las revisiones efectuadas por los pares o iguales<sup>4</sup> como mecanismo de control de las EFS.

La revisión de los pares es el procedimiento por el que se someten las ideas y/o el trabajo realizado al examen crítico de otros expertos en el mismo ámbito de actividades. Aplicado a nuestro campo, el procedimiento de la revisión de los pares es sencillamente el examen de una EFS llevado a cabo por otra u otras EFS. Dado que cada país tiene solamente una EFS, las EFS que efectúan la revisión son organizaciones de un país

<sup>1</sup> «¿Quién vigila a los vigilantes mismos»? En la sátira misógina de Juvenal se plantea la necesidad de poner vigilantes a las mujeres para evitar las infidelidades y es entonces cuando surge el problema de la vigilancia a los vigilantes ante la previsible confabulación de guardianes y esposas.

<sup>2</sup> Cuestiones como la descrita son muy antiguas (el catálogo de la biblioteca en el que aparecen registrados todos los libros de la biblioteca no deja de ser un libro de la biblioteca que a su vez tiene que estar recogido en otro catálogo y así sucesivamente) y han dado lugar a la aparición de paradojas no solo de orden lingüístico sino también lógico-matemático: así, la paradoja de Russell (la contradicción en la que se incurre tanto si se afirma que la clase de las clases que no son miembro de sí mismas es a su vez miembro de sí misma [porque entonces no lo es] como si se niega que lo sea [ya que entonces es miembro de sí misma]), resuelta mediante la apelación a la teoría de los tipos lógicos, de la misma manera que las paradojas lingüísticas se solucionan si se distingue entre los diferentes niveles de lenguaje (lenguaje-objeto y metalenguajes). Un asunto apasionante pero que va más allá del propósito de estas líneas y -todo hay que decirlo- de la capacidad intelectual de quien escribe.

<sup>3</sup> El número 2 de la Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Fiscalización, correspondiente al 2º semestre de 2008, recoge dos contribuciones sobre el asunto que ahora nos ocupa. En primer lugar, el artículo de Pilar Jiménez Rius titulado precisamente «¿Quién controla al controlador?», que da cuenta de los procedimientos externos aplicados en la GAO estadounidense para responder a tal pregunta (auditorías hechas por un organismo público estadounidense, auditorías llevadas a cabo por despachos y sociedades de auditoría de cuentas privados y, finalmente, auditorías realizadas por otras EFS, que son precisamente las revisiones de los pares o iguales a que se refiere este artículo). Y, en segundo lugar, la relación de M<sup>a</sup> Luz Martín Sanz del foro dirigido por ella y que tuvo lugar en la plataforma de la REI en Fiscalización en septiembre de 2008 acerca de la metodología para la autoevaluación de las EFS (experiencia del Tribunal de Cuentas Europeo), un procedimiento interno riguroso mediante el que el controlador superior se autoexamina. Una descripción más detallada del citado mecanismo puede encontrarse en el artículo de la misma autora «El proceso de autoevaluación del Tribunal de Cuentas Europeo», publicado en la Revista Española de Control Externo nº 26, 2007.

<sup>4</sup> Traducción de la expresión inglesa peer review, que a veces se vierte a nuestro idioma -se estima que erróneamente- por «revisión paritaria». En efecto, el adjetivo «paritario» se utiliza en español para referirse a aquellos organismos, asambleas o comisiones en los que las diversas partes que los forman tienen igualdad en el número y derechos de sus miembros. Nada que ver, por tanto, con una «paridad» de la revisión de los iguales. Se trata de otra mala traducción de la INTOSAI que lamentablemente se mantiene en el informe final de Perú, titulado «Resultados de la revisión paritaria».



La revisión de los pares: el caso de la contraloría  
general de la República del Perú  
*Enrique Álvarez Tolcheff*



La revisión de los pares: el caso de la contraloría general de la República del Perú  
*Enrique Álvarez Tolcheff*

La INTOSAI conecta estas revisiones con la gobernanza –concepto que está en boga en el sector público– en el sentido de que los resultados obtenidos pueden utilizarse como prueba del compromiso de la EFS con la apertura y la transparencia de las instituciones públicas del país, notas distintivas de la gobernanza o buen gobierno.

La INTOSAI diferencia tres tipos de revisiones llevadas a cabo por los iguales o pares: 1) revisiones de aseguramiento de la calidad y de cumplimiento, 2) revisiones de la gestión en lo referente a la economía y la eficiencia y 3) revisiones de la rendición de cuentas. No obstante, no hay que otorgar mayor importancia a una clasificación cuya finalidad es la de ilustrar simplemente algunos de los casos en los que este procedimiento puede utilizarse, ya que nada impide que se emplee con otros objetivos. Además, en todos los casos se trata al final de lo mismo: poner de relieve las mejores prácticas para que sirvan de referencia tanto en el interior de la organización objeto de revisión como para la comunidad fiscalizadora internacional.

La INTOSAI es consciente de que no se dispone todavía de criterios generales que indiquen cuál sea la mejor manera de realizar la revisión de los pares y es igualmente consciente de la falta de un apoyo claro a estos procesos. Por lo tanto, esta organización se compromete a evaluar y a documentar los modelos de revisión de los pares que existen; a fomentar las revisiones en cuanto beneficiosas tanto para la EFS o las EFS que la realizan como para la EFS que decide voluntariamente someterse a ella; a desarrollar directrices sobre cómo realizarlas, establecer mecanismos para iniciarlas y proporcionar ejemplos de mejores prácticas; y a divulgar los resultados de manera adecuada y según se haya acordado por las EFS participantes.

Precisamente para hacer realidad los compromisos contraídos por la INTOSAI, se crea el

Subcomité 3 dentro de la Meta 2 del Plan estratégico. A este subcomité se le atribuye el fomento de las mejores prácticas y de la garantía de la calidad a través de las revisiones de los pares<sup>7</sup>. La presidencia ha recaído en la del Tribunal Federal de Cuentas de Alemania.

Pues bien; aunque todavía no tengan carácter oficial y, por lo tanto, no estén disponibles en la página de la INTOSAI, la presidencia alemana viene trabajando en documentos acerca de los asuntos, las listas de comprobación y las directrices de la revisión de los pares. La aprobación y consiguiente divulgación de estos documentos constituirá sin lugar a dudas un hito importante en la consolidación de una práctica que deja sin argumentos a quienes critican –con razón– la falta de sometimiento del fiscalizador superior a la actividad que realiza.

### 3. LA REVISIÓN DE LOS PARES EN LA CGR DEL PERÚ (2008)

Por último, debe darse breve cuenta de algunos de los aspectos principales de la revisión de los pares que tuvo lugar durante 2008 en la CGR del Perú. En efecto, el propósito de estas líneas no es exponer exhaustivamente el proceso seguido ni menos aún los resultados alcanzados y las recomendaciones contenidas en el informe final<sup>8</sup> sino tan solo destacar los principales puntos; en concreto, los aspectos siguientes:

#### **a) La decisión de realizar la revisión y la selección de los pares**

La revisión de los pares es siempre un procedimiento voluntario de manera que la decisión de efectuarla la toma la EFS que será objeto de revisión, en concreto el máximo o máximos representantes de la misma. En última instancia, un revisión de este género se emprende para dar una respuesta adecuada a la eterna pregunta de quién vigila al vigilante –aunque haya razones

<sup>7</sup> [http://www.intosai.org/es/portal/committees\\_working\\_groups\\_task\\_forces/goal\\_2\\_capacity\\_building/sub\\_committee\\_3\\_promote\\_best\\_practices\\_and\\_quality\\_assurance\\_thr/](http://www.intosai.org/es/portal/committees_working_groups_task_forces/goal_2_capacity_building/sub_committee_3_promote_best_practices_and_quality_assurance_thr/)

<sup>8</sup> *La falta de interés en exponer los resultados de la revisión de los pares no se debe, obviamente, a que los alcanzados fueran negativos: todo lo contrario. Lo que ocurre es que el informe con los resultados es accesible en la página web de la CGR para todo aquél que esté interesado en su conocimiento:*

[http://www.contraloria.gob.pe/sgc/pdf/revision\\_paritaria/informeRP/Informe\\_consolidado.pdf](http://www.contraloria.gob.pe/sgc/pdf/revision_paritaria/informeRP/Informe_consolidado.pdf)

*De ahí que haya parecido más enriquecedor describir algunos entresijos del procedimiento que los resultados mismos.*

La revisión de los pares: el caso de la contraloría general de la República del Perú  
*Enrique Álvarez Tolcheff*



más cercanas que lleven a solicitar esta revisión-. Sea como fuere, se trata de una decisión valiente por cuanto supone la apertura de la institución a otras similares que van a disponer de una enorme libertad para solicitar documentos, hacer entrevistas, examinar procedimientos y realizar cuantas actividades juzguen oportuno para el cumplimiento de los fines de la revisión. En definitiva, una loable apuesta por la transparencia de la institución que ya solo por eso es digna de aplauso.

En el caso de la CGR del Perú la fundamentación de la revisión estaba –como se exponía en la solicitud o invitación cursada a participar en el proceso– en el plan estratégico de la institución y, más exactamente, en el programa de modernización de la CGR y de desconcentración del sistema nacional de control, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. El objetivo último era fortalecer la posición, la competencia

y el prestigio de la EFS peruana y la mejora de la fiscalización pública.

Para ello se requirió la participación de EFS con la necesaria solvencia y la capacidad de promover las mejores prácticas a través de la transferencia de conocimientos técnicos. Las instituciones escogidas –que aceptaron la invitación– fueron el Tribunal Federal de Cuentas de Alemania –que, como ha quedado indicado, preside el subcomité de la INTOSAI sobre revisiones de los pares–, la homónima costarricense –la CGR de Costa Rica– y el Tribunal de Cuentas de España, estas dos últimas de la misma tradición idiomática que la de la institución objeto de la revisión.

#### ***b) El memorando<sup>9</sup> o acuerdo de la revisión de los pares***

Una vez realizada la selección de las EFS que van a encargarse de la revisión y aceptada por

<sup>9</sup> En inglés, *Memorandum of Understanding*

La revisión de los pares: el caso de la contraloría general de la República del Perú  
*Enrique Álvarez Tolcheff*

estas últimas la invitación a participar en el proceso, el asunto más importante es el de la suscripción de un documento común en el que se expresen sin ambigüedad los puntos principales de la revisión de los pares.

En efecto, el objetivo último de la revisión es realizar un examen crítico de la organización y el funcionamiento de la EFS y proponer las recomendaciones de mejora que las EFS revisoras estimen oportunas a la vista de los resultados obtenidos y en función de la propia pericia. Ahora bien, la amplitud en la realización de la revisión no puede confundirse con una imposición de los temas que tratar ni de los modelos o enfoques que en el futuro deberá seguir la institución sometida a revisión.

Por lo tanto, se precisa de un acuerdo en torno a una serie de aspectos básicos de la revisión de manera que las partes conozcan de antemano y consientan en los temas, modos y plazos en que abordar la revisión por los iguales. Algunos de los temas que suelen figurar en los memorandos son la programación temporal de actividades, el personal que va a tomar parte en la revisión, el objetivo, el contenido y el método de la revisión (en especial, los temas o áreas que van a ser objeto de la revisión), las condiciones de acceso a los registros y archivos y de entrevista del personal de la EFS beneficiaria de la revisión, el tipo de informe final (un solo informe o uno con dos partes, una interna y otra externa en función de la publicidad que quiera otorgársele) y otros aspectos como el de la traducción del informe, si ha lugar a ello, y la financiación de la revisión de los pares.

En el caso de la CGR del Perú el memorando, firmado con ocasión de la primera visita de las delegaciones de los pares en mayo de 2008, recordaba en la nota preliminar que los primeros contactos con los pares se habían realizado durante el XIX INCOSAI celebrado en México durante noviembre de 2007<sup>10</sup>. La cláusula segunda estipulaba claramente el ámbito temporal y el contenido de la revisión, que era evaluar



el cumplimiento del mandato legal de la EFS peruana durante el ejercicio 2007 en relación con cinco áreas que se estimaba tenían una especial importancia. El método de la revisión consistía en la evaluación de la documentación facilitada tanto en la sede principal de la EFS del Perú como en las sedes regionales que se eligieran, así como en las sedes de los pares. Igualmente se preveían entrevistas con los responsables de las diferentes unidades de la CGR e, incluso –como así ocurrió– con representantes del Congreso de la República (una de las áreas de la revisión era la de las relaciones institucionales con el legislativo). También estaba prevista la redacción del informe en español (la coordinación de la redacción final corrió a cargo del Tribunal de Cuentas de España), la difusión en su caso en la página web de la INTOSAI (no consta que ello haya tenido lugar aunque sí está publicado, como se ha

<sup>10</sup> La invitación oficial por escrito a participar en la revisión de los pares se cursó en marzo de 2008. Los equipos de trabajo realizaron visitas a partir de mayo de ese año y el informe final tiene fecha de 7 de octubre de 2008. En total transcurrieron unos ocho meses desde que las EFS seleccionadas aceptaron la participación en la revisión hasta que se hizo entrega oficial de los resultados en la CGR del Perú.

La revisión de los pares: el caso de la contraloría general de la República del Perú  
*Enrique Álvarez Tolcheff*



dicho, en la página web de la CGR), las facilidades técnicas y logísticas (la colaboración por parte de las autoridades y del personal de la CGR fue total) y la financiación de la revisión (la EFS del Perú se hacía cargo de los gastos de viaje y estancia de los participantes).

#### ***c) La realización de la revisión y el informe final***

Por último, la ejecución de los trabajos de la revisión es el aspecto más conocido porque consiste básicamente en la realización de una auditoría o fiscalización del tipo que sea según los objetivos que se pretendan cubrir (la de Perú fue de cumplimiento y de los sistemas y procedimientos). Los resultados se exponen en un informe final que se contrasta previamente con la EFS objeto de la revisión.

En el caso de la CGR del Perú la principal singularidad y también ventaja de la revisión vino dada por la distinta procedencia nacional de los participantes, aunque el hecho de que la lengua materna de todos no fuera el español no supuso obstáculo alguno para la comunicación. El reparto de las áreas de revisión y la realización del grueso del trabajo en la sede de las propias instituciones –salvo puntuales coincidencias en las visitas realizadas a Perú– son otros de los aspectos reseñables del examen por los iguales. Quizás la emisión de un informe final de casi cien páginas, excesivamente largo para algunos, sea uno de los puntos criticables de una revisión que

en todo lo demás se ejecutó coordinadamente y permitió un intercambio de ideas y experiencias entre los participantes de las cuatro EFS implicadas sumamente enriquecedor.

#### **4. CONCLUSIONES**

La revisión de las EFS por otra u otras EFS (la revisión de los pares o iguales) es un procedimiento adecuado para impedir que nuestras instituciones queden al margen del necesario examen crítico al que deben someterse todas las organizaciones públicas. Al realizarse por entidades de la misma posición institucional que la revisada pero de diferente país se garantiza la calidad de la revisión sin que la condición de superioridad se vea menoscabada.

En todo caso, las revisiones de los pares no son el único mecanismo para hacer efectiva la fiscalización del fiscalizador: los procesos de autoevaluación cumplen una función similar y además son compatibles con las revisiones por los iguales, pudiendo ser hasta aconsejable que el autoexamen preceda a la revisión de los pares.

El caso de la CGR del Perú es un buen ejemplo de puesta en práctica del mecanismo de la revisión de los iguales. Estamos seguros de que el precedente que sienta va a constituir una referencia ineludible en los procedimientos de esta clase que otras EFS iberoamericanas acometan en años venideros.