

V CONGRESO DE EUROSAI

RECOMENDACIONES

Las EFS y el control de la ejecución del presupuesto del Estado

El V Congreso de EUROSAI tuvo lugar en Moscú (27 – 31 de mayo de 2002) y abordó ponencias nacionales y materiales analíticos comparativos, así como otros documentos presentados por los países participantes y referidos al tema “*Las entidades fiscalizadoras superiores y el control de la ejecución del presupuesto del Estado*”.

Con respecto al tema indicado, los participantes del Congreso expresaron su opinión sobre el papel que desempeñan las entidades fiscalizadoras superiores en la preparación de las propuestas presupuestarias por el Gobierno y en su examen y aprobación por los Parlamentos, consideraron detalladamente el sistema del control corriente y posterior de la ejecución del presupuesto, así como discutieron intensamente sobre el uso de las tecnologías informativas en el proceso de la fiscalización estatal. En el Congreso fueron discutidos los siguientes aspectos del problema:

- | | |
|-------------|---|
| Aspecto I | El papel de las EFS en la preparación de las propuestas presupuestarias por el Gobierno y en su examen y aprobación por los Parlamentos |
| Aspecto II | El control corriente y posterior de la ejecución del presupuesto |
| Aspecto III | El uso de las tecnologías informativas en el proceso de la fiscalización estatal |

En conformidad con el objetivo principal de EUROSAI – promover el entendimiento y la cooperación profesional y técnica entre las instituciones miembros de EUROSAI,

Reconociendo la extraordinaria importancia del principio del respeto al ordenamiento jurídico por el que se rija cada EFS,

En los casos cuando las EFS tienen poderes necesarios,

I El Congreso **estima**:

- 1.1 La experiencia fiscalizadora de las EFS y los conocimientos obtenidos durante las inspecciones presupuestarias crean una capacidad informativa significativa que puede ser utilizada en la elaboración y la ejecución del presupuesto.
- 1.2 Si el presupuesto tiene previstos objetivos y resultados concretos, esto da al Parlamento una palanca adicional para el manejo y el control y le ofrece mayores posibilidades para influir en el presupuesto que está orientado al producto final. La interrelación entre los datos iniciales y los resultados previstos se hace más evidente ayudando a elevar la eficacia y la productividad del sector estatal.
- 1.3 Como regla, las asignaciones presupuestarias pueden ser superadas únicamente con el permiso del Parlamento o del Ministro de Finanzas y solamente en casos exclusivos como necesidades imprevistos e inevitables de gastos adicionales. Según este esquema, el presupuesto se hace menos flexible. Al mismo tiempo, la libertad ilimitada del poder ejecutivo para modificar las decisiones presupuestarias legales tampoco sería admisible porque puede llevar a una reducción considerable del papel que desempeña el Parlamento en la determinación de las prioridades para los gastos adicionales de los medios presupuestarios.

- 1.4 La mayor parte de los gastos del presupuesto anual está determinada ya por las leyes y los compromisos financieros existentes, hecho que limita las posibilidades del Parlamento de tomar decisiones presupuestarias. Por eso es muy importante que el Parlamento reciba de las EFS recomendaciones y resultados de verificaciones referidas a compromisos financieros a largo plazo. Es igualmente importante presentar también al Parlamento recomendaciones correspondientes para la planificación financiera a medio plazo.
- 1.5 En los casos cuando las EFS tienen el poder de participar en la elaboración del presupuesto, esta participación suele limitarse con la presentación de consultas claras y bien pensadas de índole recomendatoria. Como regla, las EFS no gozan de poderes de modificar las estimaciones presupuestarias hechas por la autoridad ejecutiva. Las propuestas de las EFS no son obligatorias para su ejecución. Al mismo tiempo, hay que hacer todo lo posible para que la participación de LAS EFS en el proceso presupuestario no amenace en adelante a su independencia en el control de la ejecución del presupuesto.
- 1.6 Las EFS obtienen una independencia mayor en consultar al Parlamento cuando su propio presupuesto está fuera de la influencia del poder ejecutivo. Las EFS no necesitan poderes específicos para consultar al Gobierno y el Parlamento.
- 1.7 Los informes de las EFS sobre las cuentas finales facilitan el trabajo de los legisladores y sirven de base para la toma de decisiones parlamentarias. Al realizar la fiscalización de la contabilidad presupuestaria, las EFS deben presentar a los legisladores la información fidedigna sobre cómo y en qué forma el Gobierno lleva a efecto la voluntad del Parlamento.
- 1.8 Cada país intenta aplicar una práctica internacional correspondiente universalmente reconocida y adaptada a las peculiaridades nacionales. Esto ofrece a las EFS la posibilidad de controlar el uso de los medios estatales y el rendimiento de cuentas en conformidad con las normas de INTOSAI y con la debida transparencia.

1.9 Además de la transparencia del presupuesto, los Parlamentos empiezan con mayor frecuencia a exigir una información fidedigna y comprobada con respecto a las cuestiones siguientes: cuántos medios y para qué fines gasta el Estado y cuáles son ventajas sociales y económicas, la productividad y la eficacia de estos gastos presupuestarios.

1.10 La introducción de las tecnologías informativas modernas puede ser un medio activo para apoyar un control productivo y eficaz durante la elaboración del presupuesto del Estado.

El problema de la aplicación de los instrumentos informativos tecnológicos no se refiere solamente a la tecnología y la capacidad de mantenerse en un alto nivel tecnológico sino, ante todo, se necesita saber utilizar los logros conseguidos para materializar los objetivos concretos del control. Estos instrumentos deben elevar la eficacia del control y, además, satisfacer la necesidad de estar al nivel de los logros y realizar la selección de dispositivos adecuados.

Si los poderes ejecutivo y legal aseguran una solución favorable para las EFS con respecto a la introducción de las tecnologías informativas, esto promueve la creación de un control eficaz sobre la elaboración y la ejecución del presupuesto estatal y corresponde a las normas.

II Tomando en cuenta los debates, el Congreso **recomienda:**

En el ámbito de la estructuración del control sobre el presupuesto

2.1 Tratar de conseguir, en conjunto con el poder legislativo, que las EFS realicen en plena medida sus poderes legales para un control más profundo de la ejecución del presupuesto del Estado.

- 2.2 Promover, en conjunto con los poderes legislativo y ejecutivo, la creación de un sistema eficaz de la fiscalización estatal asegurando la interacción de los organismos de control de diferentes niveles de los poderes legislativo y ejecutivo que llevan a cabo el control externo y el control interno.

En el ámbito del control sobre la elaboración de propuestas presupuestarias

- 2.3 En los casos cuando las EFS participa como asesor en el proceso de la elaboración del presupuesto, además de presentar al Parlamento los resultados de las actividades de control y revisión de las EFS para el control sobre la ejecución del presupuesto, dar también consulta a los poderes ejecutivo y legislativo en la etapa de elaboración del presupuesto. Cuanto antes las EFS pueden empezar a dar consulta, resultará más eficaz por principio. La EFS respectiva debe siempre prestar una atención especial al mantenimiento de su independencia, en particular, si las consultas se ofrecen en una etapa inicial.
- 2.4 Si el presupuesto está orientado a gastos, las EFS deben tratar de conseguir un nivel de segmentación suficiente como para asegurar un grado necesario de transparencia con el fin de informar el Parlamento y facilitar las actividades de las EFS en cuanto al análisis posterior del presupuesto.

En el caso cuando el presupuesto está orientado al resultado concreto, las EFS deben aspirar a que en el presupuesto estén claramente indicados objetivos finales y resultados planificados ya que esto promoverá una eficacia mayor en el uso de los recursos del Estado.

- 2.5 Asegurar que el Parlamento tenga un mejor entendimiento de que las EFS también deben ser independientes para un papel más activo y cumplir con sus funciones de asesor independiente al Parlamento.
- 2.6 En los países donde el poder ejecutivo tiene el derecho de modificar las asignaciones presupuestarias, ir proponiendo al Parlamento a establecer

legalmente procedimientos, reglas y límites de tales modificaciones y, además, incluir estos procedimientos en el mandato de las EFS a ejercer el control y la revisión.

La flexibilidad en la ejecución del presupuesto obtenida gracias a las posibilidades mencionadas requiere un sistema eficaz de control interno en los organismos del poder ejecutivo.

En el ámbito del control sobre la ejecución del presupuesto

- 2.7 La ejecución del presupuesto del Estado y la revisión de cuentas presupuestarias necesitan una base legal estable y bien desarrollada. Por eso las EFS, al efectuar la verificación de las cuentas finales, deben promover con sus recomendaciones y propuestas la transparencia del uso de los medios estatales, la regulación legal en plena escala que puede garantizar las condiciones para el control, así como la reducción del número de cláusulas de gastos extraordinarios que disminuyen el nivel de la confianza financiera. Estas actividades no amenazan la independencia de las EFS en cuanto al poder ejecutivo.
- 2.8 Además de la transparencia del presupuesto, los Parlamentos empiezan con mayor frecuencia a exigir una información fidedigna y comprobada con respecto a las cuestiones siguientes: cuántos medios y para qué fines gasta el Estado ejecutando el presupuesto y cuáles son resultados sociales y económicos y la eficacia de estos gastos. Se propone que las EFS, al verificar las cuentas del presupuesto, tengan en cuenta estos requerimientos. Las EFS pueden simultáneamente utilizar como la verificación, tanto el control de la eficacia del uso de los recursos revisando las cuentas finales. El control financiero y el sistema de contabilidad que se usa para preparar el balance, son interrelacionados. Por eso las EFS desempeñan un papel específico ofreciendo consultas para la elaboración del sistema de contabilidad en sus países

respectivos y en la formación de normas compatibles de contabilidad y control, así como en la preparación de los inspectores.

- 2.9 Durante el control sobre la ejecución del presupuesto del Estado, las EFS deben organizar su trabajo como para asegurar la ejecución económica, eficaz, oportuna y productiva de inspecciones indispensables. Es necesario tomar en cuenta el funcionamiento de todos los sistemas de control interno del sector estatal, sus mecanismos y tipos de actividades que deben ser valorizadas y apoyadas por las EFS utilizando los instrumentos a su disposición (por ejemplo, intercambio de normas, métodos y experiencia). Al mismo tiempo, este apoyo contribuye (en el sistema de responsabilidad de rendir cuentas presupuestarias) a mejorar el control de las cuentas finales mediante las inspecciones internas independientes lo que significa una confianza más sólida a las cuentas y los informes y también una reducción del riesgo de auditor.
- 2.10 La verificación del informe del Gobierno sobre la ejecución del presupuesto del Estado es un evento más decisivo para toda EFS. Al realizar la verificación de las cuentas finales, las EFS deben confirmar su opinión y su informe con documentos fidedignos y exhaustivos que aumenten la seguridad del Parlamento en la toma de decisiones. Al nivel de las EFS, estos requerimientos presuponen la creación de un sistema de la calidad que significa una aplicación consecutiva de métodos y normas del control universalmente reconocidos y aplicados. Esto puede ser conseguido únicamente mediante la elaboración de métodos y procedimientos que correspondan a las normas internacionales y mediante la creación de un sistema de documentación jerárquico, claro y consecutivo.
- 2.11 Tratar de conseguir, en conjunto con los poderes ejecutivo y legislativo, una solución favorable para las EFS con respecto a los problemas de la introducción de tecnologías informativas que abarcan las cuestiones siguientes:
 - 2.11.1 Asegurar poderes legales suficientes para hacer posible el acceso a todos los datos necesarios para controlar la elaboración y la ejecución

del presupuesto del Estado, independiente del formato en que están representados los datos (electrónico o en papel);

- 2.11.2 Crear condiciones para asegurar el acceso gratis a los datos, como mínimo en los casos cuando la entidad inspeccionada está financiada por el presupuesto estatal o tiene preferencias financieras estatales;
 - 2.11.3 Elaborar requerimientos unificados (estandarizados) a las obligaciones de presentar datos en formatos compatibles con el sistema informativo de las EFS, así como el proceso para formar estas normas como un factor esencial del acceso a los datos. La legalización de este procedimiento es uno de los métodos para resolver el problema;
 - 2.11.4 Reglamentar la responsabilidad de las entidades inspeccionadas por la presentación de datos fidedignos, enteros e íntegros. Es absolutamente indispensable para evitar un uso indebido de los datos y la práctica poco eficaz.
 - 2.11.5 Ejercer medidas adecuadas para mantener la seguridad y el secreto de los datos admitidos para el acceso.
- 2.12 Al surgir obstáculos en la introducción de las tecnologías informativas para utilizarlas en el control sobre la elaboración y la ejecución del presupuesto, ejercer las medidas respectivas previstas por el mandato de las EFS.
- 2.13 Tomando las decisiones con respecto a la forma y el nivel de la aplicación de tecnologías informativas y a la selección de los instrumentos informativos tecnológicos, partir, entre otros, de los factores siguientes:
- 2.13.1 El ambiente legal y la filosofía del control aprobada por la EFS, los requerimientos del Parlamento a la información presentada y también las necesidades de amplios círculos de la sociedad;

- 2.13.2 La necesidad de asegurar un desarrollo acordado (“mano a mano”) de los instrumentos informativos tecnológicos seleccionados para el control, así como de conceptos y metodologías de la fiscalización;
 - 2.13.3 El aseguramiento de un entendimiento claro por las EFS de la estructura de bases de datos computerizados de la entidad inspeccionada y también la determinación del tipo de verificaciones deseables;
 - 2.13.4 La posibilidad de obtener ventajas gracias a la aplicación de las soluciones tecnológicas y programas electrónicas compatibles;
 - 2.13.5 El nivel de la preparación de las entidades inspeccionadas a aplicar tecnologías informativas en el intercambio de los datos con las EFS;
 - 2.13.6 La necesidad de asegurar la rentabilidad de la aplicación de los instrumentos informativos tecnológicos;
 - 2.13.7 La existencia de condiciones y estructuras para asegurar la presentación de datos fidedignos, enteros e íntegros, así como los resultados de su procedimiento y análisis.
- 2.14 Tomar decisiones para elaborar estrategias y seleccionar medios de aprendizaje de operadores de los dispositivos informativos tecnológicos partiendo de la necesidad de inversiones constantes y considerables en el factor humano y en los recursos tecnológicos como una condición clave para el uso efectivo de los instrumentos informativos tecnológicos en el control sobre la ejecución del presupuesto.