

---

**VIII Congreso EUROSAI –**  
***Lisboa, 30 de mayo – 2 de junio de 2011***

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

## **Preámbulo**

El VIII Congreso EUROSAI realizado en Lisboa entre los días 30 de mayo y 2 de junio de 2011 se centró en dos temas principales. El Tema I se refirió a los *Desafíos, exigencias y responsabilidades de la gestión del sector público y el papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores*. Este Tema fue dividido, para su debate, en dos subtemas: el subtema I.A, sobre los *desafíos y exigencias enfrentados por la gestión del sector público, hoy en día*, y el subtema I.B, sobre el *papel de las EFS en la rendición de cuentas (Accountability) y responsabilidades de la gestión del sector público*. El objeto del Tema II fue la *auditoría de las Entidades Reguladoras Independientes por las Entidades Fiscalizadoras Superiores*.

Para cada Tema (y subtema) se formó un grupo de trabajo, integrado por un presidente y un relator, contando con el apoyo de la EFS de Portugal, las EFS de Holanda (presidente) y de Eslovenia (relator) para el subtema I. A, las EFS de España (presidente) y Francia (relator) para el subtema I. B, y las EFS de Polonia (presidente) y del Reino Unido (relator) para el Tema II. Estos grupos de trabajo prepararon los documentos-base y los documentos para debate destinados al Congreso.

Los miembros de EUROSAI también contribuyeron con sus documentos propios para el intercambio de experiencias y para una base más amplia de debate y decisión.

Los ponentes del Congreso dieron una contribución relevante para un debate provechoso, que fue enriquecido por las intervenciones de los participantes.

Las conclusiones y recomendaciones preliminares del VIII Congreso EUROSAI son el resultado del trabajo conjunto de las EFS referidas y de todas las contribuciones.



## **Tema I – Desafíos, exigencias y responsabilidades de la gestión del sector público y el papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

### **Conclusiones**

Considerando que:

- las contribuciones de las EFS participantes recibidas y el debate realizado durante el VIII Congreso EUROSAI destacan la emergencia de nuevas realidades en la sociedad con un impacto significativo en la gestión pública, y, por consiguiente, en la rendición de cuentas (*accountability*);
- la evolución demográfica y los progresos tecnológicos, la actual situación económico-financiera y la sociedad de la información son factores que todos los gobiernos precisan de enfrentar;
- el mundo está cambiando más rápido que antes y los gobiernos deben responder más rápidamente a fin de satisfacer las necesidades y deseos de sus ciudadanos;
- un sector público en cambio exige, de igual modo, que las EFS se adapten;
- no existe una forma única de enfrentar estos desafíos, y que más allá de la autoridad legal racional del estado, existe también la necesidad de encontrar un modelo de gobernación con capacidad de respuesta, adaptable y abierta, en el ámbito de la cual los valores éticos deben ser compartidos y respetados;



- la rendición de cuentas (*accountability*) no es sólo un concepto complejo, sino también una piedra angular en la gestión pública contemporánea;

Los miembros de EUROSAI, reunidos en Congreso, han concluido que:

1. Los acontecimientos anteriormente expuestos llaman a elevados patrones de transparencia en la información prestada por los gobiernos, así como al establecimiento de mecanismos y enfoques que permitan a la gestión pública responder rápidamente a estas nuevas realidades;
2. Los países tienen diferentes enfoques para los desafíos, tomando en cuenta las normas y las interpretaciones de las normas, los recursos humanos, la ética de los gestores públicos y, también, la innovación y la flexibilidad;
3. La transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*) no son sólo valores democráticos sino también fundamentales para un modelo de buen gobierno. La rendición de cuentas (*accountability*) es un concepto vasto que incluye un amplio espectro de responsabilidades para la gestión pública, tales como las capacidades profesionales y de gestión, el cumplimiento de las normas financieras y otras, y que satisfagan las expectativas de desempeño y de conducta ética;
4. Si los gestores públicos quisieran mantener la confianza pública, tienen que estar conscientes de las expectativas de los ciudadanos relativamente al modelo de buena gobernación. Pueden hacerlo mediante la educación, de la comunicación, de la apertura, de la valorización de los valores éticos y, además de eso, confiriendo mayor importancia a la rendición de cuentas (*accountability*);
5. La mayor parte de las EFS observan una tensión estimulante a nivel de los gobiernos entre los cuidadosos procesos democráticos de legislación y control, por un lado, y la flexibilidad para lidiar con los cambios acelerados, por otro. Los gobiernos luchan por obtener un equilibrio entre la seguridad y la flexibilidad legal, respetando, al mismo tiempo, la Primacía de la Ley. Los miembros de EUROSAI consideran que no existe contradicción entre la flexibilidad y un modelo de sistema abierto, por un lado, y la rendición de cuentas (*accountability*), por otro;



6. La evaluación del desempeño y el reporte desempeñan un papel fundamental en la garantía de la rendición de cuentas (*accountability*) de la gestión del sector público, especialmente en un momento en que enfoque basado en las normas está a ser valorizado por un enfoque basado en los principios.
7. Las EFS desempeñan un papel importante en la promoción de una cultura de rendición de cuentas (*accountability*) y en la promoción del funcionamiento efectivo del proceso de rendición de cuentas (*accountability*), principalmente, a través del control, del reporte, de la emisión de recomendaciones, de la valorización de las buenas prácticas y, en algunos casos, de sus poderes jurisdiccionales y de sanción. Pueden también cooperar con otras partes interesadas para desarrollar un marco de rendición de cuentas (*accountability*) basado en los principios;
8. Es fundamental que las mismas EFS funcionen con base en la independencia, en la transparencia y en la eficiencia a fin de que enfrenten los desafíos del sector público;
9. Las EFS aseguran que las responsabilidades legales sean enfocadas, cada una de acuerdo con el respectivo mandato;
10. A través de las auditorías y recomendaciones, las EFS desempeñan un papel de catalizador para la mejoría de la legislación y en las prácticas administrativas, reforzando así la rendición de cuentas (*accountability*).

## **Recomendaciones**

Considerando las anteriores conclusiones, los miembros de EUROSAI, reunidos en el VIII Congreso de EUROSAI, recomiendan que:

1. Las EFS se adapten a las innovaciones y cambios registrados en la sociedad;
2. Las EFS encuentren formas de dar participación a la sociedad civil en su misión;
3. Las EFS promuevan el respeto por las normas legales, por la buena gestión y por los principios éticos.
4. Las EFS promuevan las diferentes dimensiones de la rendición de cuentas (*accountability*) externamente, pero también en el seno de sus propias organizaciones;



5. Las EFS se esfuercen por ampliar el ámbito para incluir la rendición de cuentas (*accountability*) legal, financiera y por desempeño.
6. Las EFS asuman un papel proactivo ante el legislador y el sector público, a fin de fomentar la profundidad de la rendición de cuentas (*accountability*) en la gestión pública.
7. Las EFS informen sobre su papel en asegurar las responsabilidades legales;
8. En el marco del Plan Estratégico de EUROSAI, adoptado por este Congreso, EUROSAI profundice este tema, a través de un diálogo estructurado o de cualquier otra forma adecuada de intercambiar esfuerzos, tal como la constitución de una *task-force*, de forma a satisfacer los desafíos de cambio e intercambiar los resultados con la comunidad más amplia que es INTOSAI. *La experiencia mutua es benéfica para todos.*

## **Tema II. *La auditoría de las Entidades Regulatoras Independientes por las EFS***

### **Conclusiones**

Las EFS miembros de EUROSAI, reunidas en su Congreso, han concluido que:

1. Los reguladores independientes son una importante y creciente realidad en el marco del sector público de muchos países europeos. Su desarrollo resulta de varios factores, incluyendo:
  - la privatización de sectores de infraestructuras, llevó a la necesidad de desarrollar el sistema de supervisión en el sector privado;
  - el esfuerzo desarrollado para mejorar la eficiencia de los mercados, tanto en términos de competencia, como de desregulación y liberalización, y la protección garantizada a los consumidores; y
  - la preocupación por los riesgos que plantea el sector de servicios financieros a la economía, en general, y a los consumidores, en particular.
2. Como consecuencia, no existe una única definición común de regulación. Los papeles y las funciones de la regularización son amplios y distinto, y difieren de un país a otro. Sin

embargo, existen tres grupos principales de reguladores dentro de los Estados miembros de EUROSAI:

- a. Reguladores de infraestructuras.
  - b. Reguladores de competencia y de consumo
  - c. Reguladores de servicios financieros
3. Aunque la dimensión de los reguladores independientes no sea grande en términos de gasto directo, la verdad es que se trata de significativos actores económicos, responsables por un significativo porcentaje del PIB de sus países. Además de eso, toman importantes decisiones –en términos de estructura de mercados, en la fijación de los precios y en relación a entidades individuales, como empresas y ciudadanos.
4. La crisis financiera llevó al refuerzo del papel de los reguladores financieros en todos los países de EUROSAI. En algunos casos, hubo un refuerzo de los poderes de los reguladores existentes en el sentido de la protección de los consumidores y de proteger la estabilidad financiera; en otros casos, se están creando nuevos reguladores independientes para hacer frente a deficiencias detectadas en el actual régimen de regulación. En algunos países, las reformas estructurales asistieron a la expansión del papel del Banco Central en la supervisión de la estabilidad financiera. Este hecho puede complicar el papel de las EFS en el control de la regulación, porque ni todas las EFS tienen competencias de control sobre los bancos centrales.
5. Independientemente de que el regulador tome como objeto las infraestructuras o la competencia en general o los servicios financieros, la independencia de la función reguladora relativamente a la decisión ministerial es una característica común en toda Europa. Esta independencia significa que los reguladores pueden tomar decisiones –sobre los actores individuales (empresas, ciudadanos) y sobre principios generales de regulación –exenta de presiones políticas.
6. Diversos elementos de gobernación soportan la independencia de la regulación, incluyendo:



- a. Definiciones claras y precisas del ámbito de la misión, competencias y responsabilidades del regulador, típicamente definidas en la ley.
  - b. Mandato claro de los cuadros superiores de las entidades reguladoras, y una opción por niveles salariales de mercado a fin de atraer personal debidamente cualificado.
  - c. Independencia financiera relativamente al gobierno.
7. Los reguladores y las EFS tienen muchos aspectos en común. Tienen responsabilidades distintas en el sentido de que contribuyen para un modelo de buena gobernanza y gestión del sector público, pero ambos, en el fondo, tienen como objetivo proteger los intereses de los ciudadanos. Ambos se basan en la independencia. Son ambos comentaristas fiables e influyentes en las sociedades plurales y cada vez más complejas que sirven. Existe por tanto un motivo convincente para el diálogo y la interacción profesional entre los reguladores y las EFS –una colaboración “sensata”.
8. Sin embargo, una rendición de cuentas (accountability) adecuada se hace con base en la existencia de un desafío adecuado de las EFS y reforzada por la misma. La independencia de los reguladores y su importancia como actores económicos significa que deben escrutar en nombre del Parlamento a fin de asegurar que usaron todo el abanico de poderes ampliado, de forma adecuada. La mayoría de las EFS realizan la auditoría financiera. Pero, en muchos países, las responsabilidades de las EFS no se extienden más allá; e incluso en esos países donde la responsabilidad de la EFS permite auditorías financieras, esta responsabilidad puede ser menos ampliada en el sector de los servicios financieros.
9. Además de la auditoría financiera, las decisiones individuales de regulación (por ejemplo, sobre infracciones por parte de las empresas privadas) suelen ser objeto de revisión mediante apelación, tanto a través de los tribunales, como a través de reanálisis administrativos alternativos. Esto es, sin embargo, un elemento menos común en el ámbito de las competencias de las EFS. Las EFS realizan también auditorías de eficacia o de resultados (“value-for-money”) a los reguladores. Este tipo de auditoría es más común





para reguladores de infraestructuras, y menos común para reguladores de servicios financieros.

10. Estas auditorías tienen diferentes ámbitos y enfoques. Pero, básicamente, las EFS buscan proporcionar seguridad al Parlamento y a la sociedad sobre la forma de cómo un regulador independiente usó los poderes de que dispone para alcanzar sus objetivos. Para muchas EFS, las auditorías a los reguladores abarcan:
  - La forma de cómo define las prioridades de su volumen de trabajo;
  - Sus estrategias de ejecución;
  - El cumplimiento de sus obligaciones legales;
  - Algunas EFS también tienen la opción de hacer comentarios sobre los reguladores;
  - Sus decisiones económicas, tales como los precios que las empresas de infraestructuras pueden cobrar; o su enfoque global de evaluación de la eficacia.
11. Un factor clave para las EFS es la distinción entre las cuestiones de gestión profesional y de prestación de cuentas (*accountability*) política. Si esta frontera no fuera bien definida y entendida, las EFS corren el riesgo de que sus informes, conclusiones y recomendaciones sean vistos como una interferencia no adecuada en las áreas políticas. Sin embargo, el XX INCOSAI, realizado en Johannesburgo en 2010, al adoptar el informe de la *Task Force* de INTOSAI sobre la Crisis Financiera Global, refirió que al conducir Auditorías de Desempeño a las Agencias Reguladoras, las EFS también pueden quedarse alertadas para los riesgos estratégicos y las deficiencias del sistema regulador y desempeñar un papel de supervisión constructivo desde el inicio de una respuesta gubernamental a una crisis;
12. Las EFS están evaluando si los reguladores están efectuando una aplicación óptima de los recursos. Es una cuestión técnicamente compleja, que implica varias consideraciones, acerca no sólo de la gestión interna de los reguladores, sino también de los impactos económicos que esos reguladores produjeron. Hay más posibilidades de que las EFS formulen estas consideraciones, cuando los propios reguladores llevan a cabo una evaluación regular y rigurosa de su impacto económico.

13. Con la creciente globalización, nuestras economías se ven más afectadas que nunca por las experiencias, por los puntos débiles y por los puntos fuertes de aquellos más allá de las fronteras, necesitamos trabajar más de cerca y llevar a cabo una colaboración transfronteriza de forma a aumentar la eficacia de nuestro como EFS. La atención dada al Tema por los miembros de EUROSAI reveló una laguna de control seria en relación al control público de las instituciones financieras nacionales y transnacionales financiadas por contribuciones nacionales. Es fundamental que estas organizaciones sean totalmente transparentes y sujetas al control externo adecuado. Para cumplir sus mandatos nacionales, las EFS deben reportar al respectivo Parlamento el desempeño de estas organizaciones.
14. Sin embargo, en la insistencia por una ampliación de los mandatos, las EFS debían reconocer que esos derechos pueden, con el tiempo, convertirse en deberes. Al buscar y llevar a cabo esos controles –a nivel nacional e internacional– las EFS necesitan garantizar que tienen las necesarias capacidades y competencias.

## **Recomendaciones**

Considerando las conclusiones anteriores, las EFS miembros de EUROSAI, reunidas en el VIII Congreso, recomiendan que:

1. Incluso existiendo una amplia serie de competencias, el margen de poderes independientes de que los reguladores disponen significa que deben ser sujetos a escrutinio externo, incluyendo el escrutinio por las EFS, relativamente a su utilización de los recursos financieros y a su eficacia.
2. Por consiguiente, este Congreso apoya la necesidad de un conjunto de competencias por parte de las EFS en el sentido de auditar reguladores independientes, incluyendo a aquellos responsables por la supervisión financiera (incluyendo los bancos centrales donde desempeñen esta función).



3. Las EFS deben tener en cuenta el contexto institucional en el ámbito del cual los reguladores operan, particularmente los mecanismos de gobernación (“governance”) concebidos para garantizar la independencia del regulador.
4. En las situaciones en que los reguladores hayan sido instituidos con una clara independencia en la toma de decisiones, una cuestión básica que una EFS se debe poner con respecto a los riesgos de la independencia de la regulación es verse comprometida, tanto por el riesgo de influencia de los sectores reglamentados, como por interferencia política de los departamentos del gobierno central.
5. El ambiente económico tiene un impacto significativo en la misión de los reguladores y la reciente crisis financiera suscitó muchos cambios. Las EFS debían, por consiguiente, adaptar su trabajo de auditoría sobre reguladores independientes al contexto económico, concentrándose en riesgos económicos emergentes y en la forma más eficaz de usar recursos limitados.
6. Las EFS deben fomentar a los propios reguladores a fin de conducir la evaluación y gestión regular de su impacto y de su eficacia, con base en un marco de gestión de desempeño detallado que establezca la relación entre recursos, actividades, realizaciones y efectos a los objetivos finales del regulador.
7. El dictamen de una entidad objetiva e independiente, como lo es una EFS, puede tener impacto en los mercados y en los comportamientos. Las EFS deben ser sensibles a esta posibilidad de decidir cómo y cuándo publicar sus informes y resultados.
8. El Congreso desea también que los datos recogidos en el ámbito del Tema II refuercen el interés y la utilidad para los colegas de las EFS de la UE cuando consideren la organización de controles específicos para los mecanismos financieros de la UE, incluyendo el Mecanismo Europeo de Estabilidad.