

EUROSAI

Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa

**2º CONGRESO DE EUROSAI
CELEBRADO EN ESTOCOLMO**



**LA FISCALIZACION DE LAS
PRIVATIZACIONES EN LA
EUROPA DEL ESTE**



**INFORMES Y ESTUDIOS:
EL GASTO SANITARIO, LA
LUCHA CONTRA LA CORRUPCION**

El II Congreso de EUROSAI aprobó, a propuesta del Comité Directivo, la edición anual de una publicación específica de EUROSAI. En ejecución de esta decisión, la Secretaría General puso en marcha el pasado mes de septiembre el proceso de solicitud de colaboraciones a los miembros con objeto de no dilatar la edición del primer número.

El propósito editorial se articula en torno a dos ejes básicos: información, sobre actividades de EUROSAI y documentación, con artículos elaborados por autores vinculados a las EFS de los países miembros (artículos firmados que expresan las tesis del autor).

La Secretaría General agradece de antemano a todos los lectores los comentarios que consideren pertinente expresar en cuanto a la arquitectura de la revista, con el fin de poder diseñar entre todos el mejor modelo posible.

Adolfo Carretero
Secretario General de EUROSAI

— II CONGRESO DE EUROSAI
EN ESTOCOLMO:

- Crónica
 - Actas de las sesiones,
 - declaraciones sobre los temas de estudio, estatutos revisados y disposiciones transitorias.
 - Intervenciones de personalidades.
- Págs. 2-11

ESTUDIOS Y DOCUMENTOS

- Las Cámaras Regionales de Cuentas Francesas y la lucha contra la corrupción. Pág. 12
- El papel del Tribunal de Cuentas de Italia en el proceso de privatización de las Corporaciones Estatales y las Empresas Públicas. Pág. 15
- Fiscalización de la eficacia en Holanda: historia, estatuto legal y casos de estudio. Pág. 16
- Informe anual de la National Audit Office del Reino Unido. Pág. 20
- La revisión de Instituciones Hospitalarias Públicas por el Tribunal de Cuentas de Austria. Determinación del personal necesario. Pág. 22

ACTUALIDAD EUROSAI

- Informe sobre EUROSAI presentado en el XIV Congreso de INTOSAI de Washington. Pág. 26
- Velence, Hungría, septiembre de 1991. Europa del Este, el comienzo de la colaboración. Pág. 28
- Praga, abril de 1992. Un fenómeno paneuropeo. Pág. 31
- Estambul, mayo de 1992. Procesos internos y externos de la fiscalización. Pág. 32
- Königswinter, Alemania, noviembre de 1992. El caso alemán a estudio. Pág. 35
- Velence, julio de 1993. Avanzar en la cooperación. Pág. 36
- Polonia, diciembre de 1993. Métodos y resultados en el control de los procesos de privatización. Pág. 37

II Congreso de EUROSAI celebrado en Estocolmo

LA MADUREZ DE UN PROYECTO EUROPEO DE COLABORACION

■ *Leif Antell, del Riksrevisionenverket de Suecia.*

La privatización y el logro de resultados en la entidad fiscalizadora fueron los temas clave de la reunión que mantuvieron treinta y siete de las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) de Europa que se reunieron en Estocolmo del 14 al 17 de junio de 1993 con motivo del Segundo Congreso de EUROSAI. El Presidente de la Entidad Fiscalizadora Superior de Suecia, Ingemar Mundebo, fue el anfitrión del Congreso, que incluía a nuevas EFS miembros, tales como la República de Rusia, Georgia, Estonia y Lituania; de hecho, más de un tercio de los países participantes provenían de la Europa del Este. La recientemente dividida Checoslovaquia se ha convertido en dos nuevos países, la República Checa y la República Eslovaca, ambas estaban representados. En total, EUROSAI, ha crecido de los 31 miembros fundadores iniciales en 1991 a sus actuales 37 países miembros.

La lista total de países miembros participantes en este acontecimiento incluía a Albania, Austria, Bielorusia, Bélgica, Chipre, la República Checa, Dinamarca, el Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Mónaco, los Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Rusia, San Marino, la República Eslovaca, España, Suecia, Suiza, Turquía y el Reino Unido.

Estos países comprendían desde las viejas democracias de Europa a aquellos países de la Europa Central y del Este cuyos ciudadanos acaban de re-

conquistar la democracia y están desarrollando instituciones democráticas. Quedó claro, sin embargo, que a pesar de las, en muchas ocasiones completamente diferentes condiciones de trabajo y problemas entre países, la función de la fiscalización pública tiene un papel extremadamente importante que jugar en lo que se refiere a la rendición de cuentas y a la transparencia en el uso de los fondos estatales. Los puntos comunes del Congreso se pueden expresar en estos conceptos básicos: la fiscalización debe ser ejecutada de una

Las EFS se deben involucrar en el proceso de privatización tan pronto como constitucionalmente sea posible

manera independiente; la entidad fiscalizadora debe contar con personal cualificado; y, la fiscalización debe ser constructiva; no simplemente retrospectiva.

Las dos principales recomendaciones que se derivan de los dos temas claves del Congreso son:

Las EFS se deben involucrar en el proceso de privatización tan pronto como constitucionalmente sea posible, de acuerdo con el mantenimiento de su independencia.

Se debe dar importancia a la independencia en el contexto de selección de las áreas de fiscalización y en términos de logros de resultados; y, las buenas relaciones y el dialogo con el Parlamento y con los fiscalizados, así como la motivación del personal, resultan esenciales para alcanzar buenos resultados.

ESTATUTOS REVISADOS, ELECCION DE NUEVOS MIEMBROS DEL COMITE

Entre los muchos e importantes logros conseguidos durante los cuatro días de conferencia está la revisión de los Estatutos de EUROSAI. En un esfuerzo por aumentar aun más la cooperación y la coordinación con la organización matriz INTOSAI, el Congreso reformó los estatutos para permitir que los miembros de EUROSAI quienes también figuran en el Comité Directivo de INTOSAI atiendan las reuniones del Comité Directivo de EUROSAI en calidad de observadores.

El Congreso también aprobó una enmienda a los estatutos ampliando el mandato de dos miembros actuales por tres años adicionales, y proporcionando al Congreso la autoridad para elegir dos nuevos miembros con mandatos de seis años. En otro intento diseñado para aumentar la continuidad del Comité durante los primeros años de EUROSAI, los miembros salientes del Comité, Francia y el Reino Unido, permanecerán en el Comité como observadores.

Se eligieron dos nuevos miembros del Comité Directivo, los Países Bajos

y Polonia, para el periodo 1993/96, uniéndose a esas EFS ya presentes en el Comité: Suecia (Presidente), República Checa (Vicepresidente) y España (Secretaria General), Italia (reelegido) y Hungría (reelegida). El nuevo Comité se reunió inmediatamente después del Congreso y se reunirá de nuevo en diciembre de 1993.

El Congreso también eligió a los auditores que prestaran sus servicios con un mandato de tres años. Turquía resultó reelegida y Portugal fue encargada para fiscalizar las cuentas de EUROSAI y para informar anualmente al Comité hasta 1996. Praga fue elegida como el lugar para la reunión del Congreso de 1996 y la EFS de la Repú-

blica Checa fue, por lo tanto, elegida Vicepresidente del nuevo Comité Directivo.

En su informe al Congreso, el Secretario General Carretero, de España, subrayó que la Organización había pasado en los últimos tres años la fase del despegue y había alcanzado con éxito

Declaración sobre el Tema I

El primer tema elegido por el Comité Directivo de la EUROSAI, en la reunión celebrada den 1991 en Madrid, para ser debatido en el Congreso de Estocolmo de 1993 fue el de las funciones cambiantes del Estado y la función de auditoría con particular atención a la privatización.

Durante la sesión de trabajo sobre este tema que se celebró el 15 de junio de 1993, el Congreso de Estocolmo ha tomado en consideración las aportaciones realizadas por numerosos miembros de la EUROSAI, que sirvieron para preparar el seminario realizado en Praga en abril de 1992 y organizado conjuntamente por el Ministerio Federal de Control de la entonces República Federal Checa y Eslovaca y la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido. El Congreso también ha tenido en cuenta los resultados de dicho seminario preparatorio, recogidos en la ponencia base elaborada por los coanfitriones y en los informes nacionales presentados como respuesta a dicha ponencia, junto con la ponencia del tema preparada por los relatores para la sesión de trabajo en el Congreso.

En esta sesión de trabajo el Congreso señaló que la auditoría

de la privatización debe tomar en consideración los diferentes enfoques que se adoptan en los distintos países miembros. Tales enfoques derivan de los diversos entornos económicos, sociales, financieros, jurídicos y de procedimiento que existen en dichos países, así como de la amplitud del proceso de privatización. Estas diferencias influyen sobre las opciones disponibles para los Gobiernos. Por consiguiente, la respuesta de la auditoría tiene que ser flexible.

Acuerdos sobre auditorías y privatizaciones

Teniendo en cuenta los trabajos preparatorios y el debate efectuado, el Congreso acuerda lo siguiente:

a) para la adecuada fiscalización de la enajenación de activos estatales es importante que las EFS intervengan en el proceso de privatización tan pronto como lo permitan las disposiciones constitucionales, de una forma coherente con el mantenimiento de su independencia; y

b) dicha intervención puede extenderse a la prestación de asesoría durante la etapa de planificación, garantizando al mismo tiempo que ello no restrinja la capacidad de las EFS para comentar posteriormente el resultado de la privatización.

Asimismo, el Congreso acuerda que:

c) deberán celebrarse nuevos seminarios sobre la auditoría del proceso de privatización, dirigidos a expertos, que versen sobre temas tales como la adaptación de la legislación vigente, los problemas relacionados con la determinación de la propiedad de los activos, la valoración de la empresa y de sus activos, las condiciones de venta incluyendo la existencia o no de un proceso competitivo y de participación en la venta, así como la adecuación de los mecanismos de control internos, teniendo en cuenta las semejanzas y diferencias existentes entre los países miembros; y

d) Sería conveniente que las EFS intercambiasen sus

la velocidad de crucero. Subrayó que la expansión de EUROSAI debida a la creación de nuevas entidades fiscalizadoras superiores es un llamamiento a la cooperación, el intercambio y la comprensión. Continuó, destacando que el principal problema había sido el presupuesto para una organización en rápido crecimiento; nuevos miembros y más actividades requieren un aumento en el presupuesto.

AVANCES DESDE 1990

En los tres años desde su Congreso inaugural en Madrid, EUROSAI ha hecho grandes avances en un gran número de áreas.

Ya en el verano de 1991 se publicó una revista especial sobre los resultados del Congreso de Madrid. Ese mismo año también se publicaron los estatutos de EUROSAI en las cinco lenguas oficiales de la Organización (in-

conocimientos y experiencias sobre temas de fiscalización derivados de la creciente comercialización de empresas que continúan siendo de propiedad pública, y sobre el trabajo de los organismos creados para regular las actividades de las empresas.

Como ejemplos de reuniones de expertos, se dejó constancia del deseo de Polonia y Rusia de organizar debates de interés para aquellas EFS cuyos países hayan iniciado un proceso de privatización, y se solicitó al Comité Directivo que estudie la forma en que los nuevos miembros que no pudieron participar en los trabajos preparatorios del Congreso puedan beneficiarse de dicha labor. También se dejó constancia de la intención del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas de organizar un seminario en el cual uno de los temas a tratar sea la privatización.

gles, francés, alemán, ruso y español). También en 1991, los representantes de EUROSAI asistieron a la 36 Reunión del Comité Directivo de INTOSAI para presentar formalmente la documentación necesaria para el reconocimiento oficial como séptimo grupo de trabajo regional de INTOSAI.

EUROSAI ha sido activa a la hora de proporcionar formación a sus miembros. Unió sus fuerzas a la iniciativa para el desarrollo de INTOSAI (IDI) y con la Secretaria General en 1991 para patrocinar un seminario en Hungría dirigido a las recién creadas entidades fiscalizadoras superiores de los países del Este de Europa. Al año siguiente, se celebraron seminarios, para la preparación del Congreso de Estocolmo en Praga, donde los participantes debatieron las cambiantes funciones de la EFS y la privatización; en Estambul, donde los temas fueron el logro de resultados para la entidad fiscalizadora, las prioridades en la fiscalización, la publicación de informes y la cualificación del personal; y otro seminario en Venecia, Hungría, sobre la fiscalización del proceso de privatización.

1992 fue también el año del XIV INCOSAI en Washington, y el Encuentro Internacional al que asistieron todos los miembros de EUROSAI desde el Congreso Inaugural en Madrid.

Declaración sobre el Tema II

El segundo tema que se eligió para las sesiones de trabajo del segundo Congreso de la EUROSAI fue el de la obtención de resultados por parte de la Entidad fiscalizadora con particular atención a la selección de los ámbitos importantes de fiscalización, a la publicación de los resultados y a la calidad del personal.

El trabajo del Congreso se ha basado en una ponencia elaborada a la luz de un seminario preparatorio celebrado en Estambul, en mayo de 1992, y en la documentación consiguiente, que

PRIVATIZACION

El asunto objeto de atención durante el Tema I fueron las cambiantes funciones del Estado y el papel de la fiscalización con un énfasis especial en la privatización. Un tema clave que se debatió fue el momento en que la EFS se debe involucrar en la privatización. Por ejemplo, en que fase debe una EFS comenzar a involucrarse en la fiscalización de una privatización, y como puede la EFS mantener su independencia a la vez que se compromete en tales fiscalizaciones.

En algunos países, se espera que las EFS ofrezcan su asesoramiento al Gobierno durante todo el proceso de la privatización. En otros países, las EFS no comienzan a examinar la privatización hasta que ésta ha tenido lugar. En algunos países, las EFS pueden comenzar a involucrarse en las fases intermedias, por ejemplo, después de que el Gobierno haya tomado una decisión de llevar a cabo una venta pero antes de que la venta tenga lugar.

La independencia de una EFS no suele correr riesgo cuando comienza su estudio de privatización después de que la venta haya ocurrido. Sin embargo, en este caso, la EFS resulta incapaz de influenciar la manera en que la venta

abarca diez informes nacionales. La labor preparatoria sobre este tema ha sido realizada de manera conjunta por el Tribunal de Cuentas de Turquía y el Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas.

La amplitud del tema ha estimulado el debate acerca de algunas de las cuestiones fundamentales que deben afrontar los miembros en sus diferentes entornos institucionales. Las aportaciones de los delegados han subrayado la interdependencia de los temas planteados y han con-

se lleva a cabo. Sin embargo, la EFS todavía sera capaz de informar al Gobierno y al Parlamento sobre los buenos o malos usos que se derivan de la venta; esta información puede ser aplicada a futuras ventas.

Cuando una EFS se involucra antes de la venta, tiene la oportunidad de contribuir al proceso de la venta. En tales circunstancias, la EFS puede desear dejar claro al vendedor que ningún consejo general o técnico supone un cheque en blanco sobre los términos precisos de la venta que seguidamente serán negociada por el vendedor.

Las EFS identificaron una serie de obstáculos para llevar a cabo fiscalizaciones eficaces de la privatización. Los obstáculos que a menudo se mencionan como aquellos de mayor dificultad incluyen:

La idoneidad del sistema legal, un problema particularmente destacado en los países de Centro Europa y de la Europa del Este.

La evaluación de los negocios, un proceso que requiere conocimientos expertos y experiencia a menudo no disponible en la EFS.

Los términos de la venta y la idoneidad de los mecanismos de control interno (el Congreso destacó que la fiscalización de la privatización ha tenido en cuenta los diferentes enfoques

dados en los diferentes países europeos. Estos aparecen como consecuencia de las diferencias en los medios económico, social, financiero y legal, y en la escala de la privatización.

A la hora de hacer sus recomendaciones, el Congreso dispuso que:

Resulta importante para una fiscalización adecuada de la disposición de los activos propiedad del Estado que las EFS estén involucradas en el proceso de privatización tan pronto como

sea constitucionalmente posible, en línea con el mantenimiento de su independencia; y,

Tal relación puede extenderse hasta ofrecer asesoramiento en la fase de planificación, a la vez que se asegura que la EFS no limitara por esto su capacidad para comentar a posteriori el resultado de la privatización.

Se deberían celebrar mas seminarios para expertos en fiscalización de los procesos de privatización.

De los 31 países fundadores, EUROSAI cuenta en la actualidad con 37 miembros.



firmado el valor del objetivo adoptado por el Congreso con respecto a fomentar el intercambio de ideas y experiencias entre las EFS.

Las EFS han señalado que, a pesar de la diversidad existente entre las EFS con respecto a los criterios aplicados por ellas para elegir los ámbitos importantes, esta elección se rige por el objetivo de garantizar una correcta gestión financiera y mejorar el rendimiento del sector público.

Todas las EFS han resaltado la importancia de la independencia en el contexto de la selección de áreas prioritarias de fiscalización. Sin embargo, las EFS también han reconocido que para obtener resultados es importante demostrar ante el Parlamento y la opinión pública respectivos que su traba-

jo de auditoría ha sido oportuno y de una calidad elevada.

El Congreso ha acordado lo siguiente:

- a) El personal de auditoría debe intervenir en los procedimientos de selección de los ámbitos importantes de fiscalización.
- b) La transparencia en la elección de criterios por parte de las EFS beneficiará su credibilidad externa y la motivación de su personal. Reconociendo la necesidad de un mayor intercambio de información entre las EFS con respecto a determinados temas, el Congreso ha decidido:

c) Que la EUROSAI debe analizar las experiencias de las diferentes EFS con el propósito de compilar las prácticas adecuadas para el diálogo con la entidad fiscalizada, que incluyan la salvaguarda de la independencia de la EFS.

d) Que la EUROSAI debe recoger información procedente de sus miembros con el propósito de determinar cuáles son las prácticas adecuadas de los directivos de la fiscalización para mejorar la motivación de su personal y, por consiguiente, la calidad de la labor fiscalizadora.

Acta de la primera sesión plenaria

1. Apertura de la sesión.
El Sr. Mundebo, Presidente del Segundo Congreso EUROSAI, abrió la sesión.
2. Elección del Presidente de la sesión.
El Sr. Carbone fue elegido Presidente de la sesión.
3. Adopción del Reglamento del Congreso.
El Reglamento del Congreso fue adoptado.
4. Aprobación de la selección de los presidentes y vicepresidentes de tema.
Se aprobó la selección de las siguientes personas:
Tema I:
Presidente: Sir John Bourn, Reino Unido.
Vicepresidente: Sr. Pavel Husšar, República Checa.
Tema II:
Presidente: André Middelhoeck, Comunidades Europeas.
Vicepresidente: M. Vecdi Gönül, Turquía.
5. Aprobación de la selección de los relatores de tema.
Se aprobó la selección de las siguientes personas:
Tema I:
James Marshall, Reino Unido y Vladimir Ezr, República Checa.
Tema II:
Charles John Carey, Comunidades Europeas y Necdet Kesmez, Turquía.
En su resumen del debate, el Sr. Carbone indicó la existencia de una amplia coincidencia acerca del fondo de la cuestión. Confirmó que se eliminarán las discrepancias de redacción en las versiones correspondientes a los distintos idiomas que se han presentado ante el Congreso, y que han sido señaladas por diversos delegados.
Por unanimidad el Congreso aprobó las enmiendas a los Estatutos, tal como han sido propuestas por el Comité Directivo; y asimismo recomendó al Comité Directivo que elabore y presente al próximo Congreso una enmienda adicional referente a la composición ordinaria del Comité Directivo y a las demás modificaciones presentadas por la EFS de Alemania.
6. Informes financieros de actividades e informes del Secretario General.
El Sr. Carretero, Secretario General de EUROSAI, presentó el primer informe de actividades de la organización, así como sendos informes financieros relativos a los ejercicios 1991 y 1992.
7. Informe de los auditores.
El Sr. Koning presentó el informe de los auditores correspondiente a los estados financieros de los ejercicios 1991 y 1992.
8. Aprobación del informe de actividades, de los informes financieros, así como del informe de los auditores.
Los informes fueron aprobados.
9. Propuesta de revisión de los Estatutos de EUROSAI.
El Sr. Carbone presentó la propuesta del Comité Directivo para la revisión y enmienda del Capítulo V, artículo 10, y del Capítulo X, artículo 20, de los Estatutos. A propuesta del Dr. Zavelberg se decidió posponer la decisión. Esta se fijó para el miércoles, 16 de junio, a las 13.00 hs.
10. Otros asuntos.
No hubo otros asuntos que tratar.
11. El Presidente aplazó la sesión.
12. Reanudación de la sesión el miércoles 16 de junio de 1993.
El Presidente reanudó la sesión.
13. Propuesta de Estatutos revisados de EUROSAI.
Se sometió a debate la propuesta del Comité Directivo sobre la revisión y enmienda del Capítulo V, artículo 10, y del Capítulo X, artículo 20, de los Estatutos.
El Dr. Zavelberg presentó una propuesta de enmienda a la propuesta del Comité Directivo (Anexo I).
14. No habiendo más asuntos que tratar, el Presidente levantó la sesión.

Resultaría importante para las EFS el intercambiar experiencias sobre temas de fiscalización que surgen como consecuencia de la creciente comercialización de los negocios de propiedad estatal que aun existen y sobre el trabajo de los organismos establecidos para regular las actividades de estas empresas.

EL LOGRO DE RESULTADOS

El segundo tema de debate del Congreso fue el del logro de resultados en la entidad fiscalizadora con especial atención a la selección de las áreas de fiscalización de importancia, la presentación de la fiscalización al público, y la cualificación del personal.

Se destacó que mientras que hay diferencias significativas en el criterio utilizado por las diferentes EFS a la hora de seleccionar las áreas en las que llevar a cabo la fiscalización de la gestión, existe una mayor convergencia en la selección de las áreas destinadas a la fiscalización de la regularidad. A pesar de estas diferencias entre las EFS, la elección siempre tiene presente el objetivo de asegurar una buena gestión financiera y de mejorar la gestión en el sector público.

Los participantes también se mostraron de acuerdo en que las relaciones y el diálogo con el Parlamento y los fiscalizados son importantes como método de obtener la aceptación de las observaciones y las recomendaciones de la EFS. Muchos miembros expresaron su gran interés en aprender más sobre los diferentes métodos de los distintos miembros de EUROSAI.

En el área del personal de la EFS, se destacó que el desarrollo del personal es una manera fundamental de preparar a la EFS para su papel en constante evolución y para proporcionar una mayor motivación del personal. La creciente importancia de la fiscalización de la gestión, la necesidad de adaptarse a los cambios, y la diversificación asociada a las tareas de fiscalización significan que la necesidad de la EFS de contar con un personal de alta cualificación es creciente. En esta búsqueda por el logro de resultados, la

motivación del personal es una importante herramienta.

El Congreso concluyó su debate sobre este tema mostrándose de acuerdo en los siguientes puntos:

El personal de fiscalización debe tomar parte en los procedimientos de selección de las áreas de fiscalización de importancia.

La transparencia en la selección de criterios de la EFS sería beneficiosa para la credibilidad de la EFS y para la motivación de su personal.

De una manera más específica, el Congreso ó que:

EUROSAI debería examinar la experiencia de las diferentes EFS para reunir los elementos que formen los me-

jores métodos de diálogo con el fiscalizado, incluyendo las salvaguardas para la independencia de las EFS.

EUROSAI debe reunir información de entre sus miembros para establecer una relación de los elementos encontrados en los mejores métodos utilizados por los directivos de las

entidades fiscalizadoras para aumen-

Acta de la segunda y última sesión plenaria

1. Apertura de la sesión.
El Sr. Mundebo, Presidente del Segundo Congreso EUROSAI, abrió la sesión.
2. Determinación del país que albergará el próximo Congreso ordinario.
Por recomendación del Comité Directivo, la Entidad Fiscalizadora Superior de la República Checa fue elegida para albergar el tercer Congreso ordinario de EUROSAI que tendrá lugar en 1996.
3. Aceptación de la entidad anfitriona del Congreso de 1996.
El Sr. Hussar agradeció a los delegados la confianza demostrada y les transmitió su bienvenida a Praga.
4. Elección de los nuevos miembros del Comité Directivo.
Los siguientes miembros fueron reelegidos para el trienio 1993-1996:
Italia
 Hungría
 Los siguientes nuevos miembros fueron elegidos para el período de seis años 1993-1999:
 Polonia
5. Determinación de las cuotas de los miembros para el período 1993-1996.
El Sr. Carretero presentó una propuesta relativa a las nuevas cuotas para el período 1993-1996, entre el segundo y el tercer congreso ordinario. Atendiendo a una observación del Dr. Fiedler se acordó suprimir a Yugoslavia de la lista de contribuidores. Las nuevas cuotas fueron aprobadas conforme a la propuesta teniendo en cuenta la corrección acordada.
6. Presupuesto para el trienio hasta el próximo Congreso ordinario.
El Sr. Carretero presentó el proyecto de presupuesto de EUROSAI para el trienio 1994-1996.
El proyecto fue aprobado.
7. Designación de dos auditores de EUROSAI.
 Países Bajos
 Los siguientes miembros salientes formarán parte del Comité Directivo en calidad de observadores para el trienio 1993-1996:
 Reino Unido
 Francia
8. Despedida oficial de los miembros salientes del Comité Directivo.
El Sr. Mundebo expresó su agradecimiento a los miembros salientes, Sir John Bourn del Reino Unido y Giuseppe Carbone de Italia, a la vez que les dio su bienvenida como observadores en el Comité Directivo.
9. Despedida oficial del Presidente saliente de EUROSAI.
El Sr. Mundebo expresó su agradecimiento al Presidente saliente, el Sr. Giuseppe Carbone de Italia, a la vez que le dio su bienvenida como miembro del Comité Directivo.
10. Otros asuntos.
No hubo otros asuntos a tratar.
11. Clausura oficial del Congreso.
El Sr. Mundebo clausuró oficialmente el Congreso.

tar la motivación de su personal y, por tanto, la calidad de la tarea de fiscalización.

CONCLUSION

En la conclusión del Congreso quedó claro que se ha dado otro paso adelante hacia el objetivo de promover la cooperación entre las EFS de Europa. La Presidenta del Parlamento sueco, la Sra. Ingegerd Troedsson, recogió este logro en su discurso de inauguración del Congreso: "El hecho de que prominentes representantes de los países de Europa puedan reunirse aquí, de esta manera, para debatir temas de interés común es la prueba de que tenemos una identidad europea. La identidad se hace más fuerte mediante numerosas reuniones entre individuos y organizaciones a diferentes niveles. En este sentido EUROSAI tiene un significado

Los presentes consideraron de extrema importancia la fiscalización pública para la transparencia del uso de fondos estatales

que va mucho más allá que sus objetivos puramente profesionales".

El Sr. Carbone, el Presidente saliente de EUROSAI y Presidente del Tribunal de Cuentas de Italia, se unió a este sentir cuando enumeró la impre-

sionante lista de actividades que habían tenido lugar desde 1990, indicando, por tanto, que EUROSAI está logrando resultados demostrables en su tarea. El describió estos éxitos diciendo, "el árbol plantado en Madrid ha crecido, ya tiene ramas y ha dado buenos frutos".

Para información adicional sobre el Congreso contactar con:

Riksrevisionenverket, Apartado de Correos 34105, S-10026 Estocolmo, Suecia, o bien Secretaría General de EUROSAI, Tribunal de Cuentas, Fuencarral.

Estatutos revisados y disposiciones transitorias

Introducción

Bajo los estatutos actuales de EUROSAI solamente dos de los siete miembros existentes en el Comité Directivo de EUROSAI permanecerán en el puesto después del Congreso de 1993, Suecia como Presidente y España como Secretaría. La consecuencia es que existirá una falta de continuidad en la experiencia corporativa del Comité Directivo y esta situación se repetirá cada tres años.

El Comité Directivo tiende a opinar que la continuidad en gobierno es deseable y especialmente importante en los primeros años

de una organización recién formada tal y como es EUROSAI.

Propuesta

El Comité Directivo desea proponer al Congreso en Estocolmo en 1993 una revisión de los estatutos para proporcionar alguna continuidad a los miembros del Comité Directivo, y de esta manera poner en línea los estatutos con aquellos de INTOSAL.

El cambio consistirá en permitir la elección de dos miembros del Comité Directivo en cada Congreso.

De tal modo, cara a que se logre la continuidad, se podría

introducir una disposición transitoria que permita que el período de dos de los actuales miembros electos sea extendido por el Congreso de 1993 por tres años más, y que el Congreso elija dos nuevos miembros.

Además, el Comité Directivo también desea proponer una cláusula de transición que permitiría a los miembros del Comité Directivo de EUROSAI, nombrados en 1990 y que vuelvan a ser nombrados en 1993, atender a las reuniones del Comité Directivo en el período de 1993 a 1996 como observadores.

Cara a apoyar una coordinación eficiente entre INTOSAI y EUROSAI, el Comité Directivo desea proponer una cláusula adi-

cional al artículo 10 que permita a los miembros del Comité Directivo de INTOSAI, quienes sean miembros de EUROSAI, asistir a las reuniones del Comité Directivo de EUROSAI como observadores.

Se adjunta una propuesta de enmienda a los artículos 10 y 20 de los Estatutos.

Propuesta de revisión para el capítulo V: El Comité Directivo

Artículo 10

1. El Comité Directivo estará formado por siete miembros, que se determinarán tal y como sigue:
 - a) Tres miembros de derecho:
 - * El Presidente de la Entidad Fiscalizadora Superior del país donde se haya celebrado la última sesión ordinaria del Congreso, que será el Presidente del Comité Directivo.
 - * El Presidente de la Entidad Fiscalizadora Superior del país donde vaya a tener lugar la próxima sesión ordinaria del Congreso, que será primer Vicepresidente del Comité Directivo.
 - * El Secretario General de EUROSAI.
 - b. El Congreso elegirá cuatro miembros por un período de seis años de entre los Presidentes de las otras Entidades Fiscalizadoras Superiores miembros de EUROSAI; dos de esos miembros serán elegidos cada tres años. Los miembros

no podrán ser reelegidos para el período inmediatamente siguiente al término de su mandato.

Cara a asegurar una representación adecuada de todos los miembros no se regatearán esfuerzos para asegurar la distribución de puestos de tal manera que:

- * se respeten las diferencias geográficas de Europa, teniendo en cuenta los miembros de derecho;
- * los principales tipos de fiscalización de las finanzas públicas adoptados por las distintas Entidades Fiscalizadoras Superiores estén representados de hecho en el Comité Directivo.

Si el número de candidatos sobrepasa el número de puestos que han de ser ocupados, se celebrará una votación mediante voto secreto.

Si a la conclusión de la primera vuelta no hay suficientes candidatos con una mayoría absoluta de votos de los miembros representados en el Congreso, tendrá lugar una segunda vuelta, al término de la cual los candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos serán los elegidos. El Comité Directivo elige a un segundo Vicepresidente de entre los miembros electos:

2. El mandato en el puesto del Comité Directivo comenzará al final de cada reunión ordinaria del Congreso.
3. Al menos cuatro miembros del Comité Directivo deben estar presentes en la reunión para que exista quórum.
4. El Comité Directivo se reunirá al menos una vez al año.
5. El Comité Directivo tomará sus decisiones por mayoría de los

votos emitidos. Cada miembro del Comité Directivo dispondrá de un voto.

6. Los Presidentes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores que sean miembros del Comité Directivo de INTOSAI y estén representados en EUROSAI pueden participar en las reuniones del Comité Directivo de EUROSAI como observadores.

Nuevo capítulo X: Adopción de los estatutos revisados y de las disposiciones transitorias

Artículo 20

1. Los Estatutos revisados de EUROSAI entrarán en vigor inmediatamente después de su adopción por el Congreso.
2. A pesar de las disposiciones del Artículo 10.1.(b), cara a evitar la falta de continuidad dentro del Comité Directivo, el Congreso elegirá dos miembros en 1993 para un período de tres años de entre los miembros actuales del Comité Directivo.
3. El Congreso de 1993 y todos los Congresos siguientes elegirán dos miembros del Comité Directivo por un período de seis años.
4. Los miembros anteriores que no sean reelegidos en 1993 pueden estar representados en las reuniones del Comité Directivo de EUROSAI como observadores hasta el próximo Congreso ordinario.

Ingemar Mundebo, Auditor General de Suecia

"EUROSAI ES UN FORO PARA EL INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS"

Queridos amigos, honorables delegados e invitados del segundo Congreso de la EUROSAL:

Es para mí un placer darles la bienvenida al segundo Congreso de la EUROSAL. Espero que pasemos juntos unos días estimulantes, llenos de trabajo constructivo, con intercambio de conocimientos y experiencias, y también con enriquecedores contactos personales. Como anfitrión de este Congreso, espero asimismo que tengan la oportunidad de conocer al menos en parte la ciudad y el país que están visitando.

Pronto se cumplirán tres años desde que nos reunimos en Madrid con ocasión del primer Congreso de la EUROSAL, para crear la EUROSAL como organismo regional dentro de la INTOSAL. Podemos recordar con satisfacción ese primer Congreso, y el eficaz impulso que se dio a la EUROSAL en ese momento. Muchos de los que hoy estamos aquí también asistimos a dicho Congreso. Desearía expresar nuestro cordial agradecimiento al Tribunal de Cuentas de España por ese primer Congreso.

10 Quisiera darles la bienvenida a todos ustedes, a aquellos que estuvieron presentes entonces y que asisten ahora al segundo Congreso de la EUROSAL, y de un modo especial, a aquellos que asisten por primera vez a un Congreso de la EUROSAL. Algunos de ustedes representan a países que se han hecho

miembros de la EUROSAL en época muy reciente. Espero que la participación en la labor de la EUROSAL sea valiosa y gratificante para ustedes.

La cooperación en el seno de la EUROSAL se ha desarrollado positivamente a lo largo de los años transcurridos desde el primer Congreso. Como parte de los preparativos de este Congreso hemos celebrado dos seminarios con una numerosa asistencia, y muchos países han preparado informes que se presentarán a este Congreso. Preparar de este modo el Congreso nos ha brindado una halagüeña perspectiva de mayores avances en el trabajo que aquí realicemos. Durante los preparativos hemos tenido asimismo numerosas oportunidades de estrechar nuestros contactos profesionales y de disfrutar de un intercambio más profundo de conocimientos y experiencias.

Existen notables semejanzas en la forma en que llevan a cabo su tarea las distintas entidades fiscalizadoras europeas. También se dan diferencias en lo que respecta a la organización y los procedimientos. Esto es lo que convierte en algo tan valioso el intercambio de conocimientos y experiencias. Todos tenemos mucho que aprender de los demás. No existe una única respuesta a las preguntas referentes a la organización y los procedimientos. Nuestros países tienen tradiciones distintas, y

diferentes legislaciones y sistemas. Vivimos en un mundo lleno de rápidos cambios. Por lo tanto, debemos desarrollar y renovar nuestros organismos y procedimientos. Hay una cosa que todos tenemos en común la necesidad de desarrollar nuestras capacidades, nuestros métodos y nuestras formas de trabajo. La EUROSAL es, y debe ser, un foro de primera importancia para el intercambio de conocimientos y experiencias, que nos estimule y nos inspire en nuestro trabajo.

Espero que este Congreso constituya un elemento importante para el desarrollo de la EUROSAL y la labor de auditoría en nuestros países. El Congreso ha sido planificado para que sea, en una medida muy notable, un congreso de trabajo. Sus resultados dependerán de la participación activa de todos nosotros, y de nuestra voluntad de conseguir resultados.

Sin embargo, espero asimismo que el Congreso nos brinde la oportunidad de efectuar contactos personales más profundos entre nosotros. Estos contactos son de una importancia decisiva para el logro de resultados adecuados, y para el desarrollo de una estrecha relación entre nuestras entidades fiscalizadoras.

Una vez más, les doy a todos una cordial bienvenida a Estocolmo y a Suecia, y al segundo Congreso de la EUROSAL.

Ingegerd Troedsson, Presidenta del Parlamento Sueco

"LA COOPERACION POR NECESIDADES PROFESIONALES"

"Sr. Presidente, Sr. Vicepresidente, Sr. Secretario General, honorables delegados, señoras y señores.

Constituye una satisfacción para mí, como representante del Parlamento Sueco, el *Riksdag*, darles la bienvenida a Suecia. Espero y confío que los días que pasen aquí en Estocolmo sean valiosos desde el punto de vista profesional, pero espero también que tengan la oportunidad de ver un poco de nuestra capital y sus alrededores.

Hoy en día los países de Europa se enfrentan con importantes opciones en muchos aspectos; los temas relacionados con la forma y el contenido de la cooperación europea son de gran interés para los ciudadanos de Europa; y aquí en Suecia se plantea un debate de gran amplitud y profundidad entre numerosas partes interesadas acerca del lugar que ocupe Suecia en Europa. Sé que estos temas también tienen una importancia central en todos los países que ustedes representan. Sin entrar en detalles desearía afirmar con toda claridad que considero la cooperación europea como algo extremadamente importante en numerosas áreas. La cooperación puede desarrollarse mediante instituciones que actúan basadas en necesidades profesionales, como es el caso de la EUOSAI. Las instituciones democráticas de los países en cuestión pueden aprender recíprocamente y apoyar su mutuo desarrollo.

Compruebo con una satisfacción especial que aquí

está representada una amplia gama de países, no sólo las viejas democracias europeas sino también aquellos países de Europa Central y Oriental cuyos ciudadanos han recuperado ahora la democracia y están configurando instituciones democráticas con entusiasmo y decisión.

El derecho de los ciudadanos a conocer y controlar los organismos de la Administración es un elemento fundamental del sistema democrático. A este respecto la función de fiscalización pública debe desempeñar un papel extremadamente importante en lo referente a la obligación de rendir cuentas y a la transparencia en la utilización de los fondos públicos. Para llevar a cabo esta tarea es preciso tener presentes determinados criterios. Mencionaré algunos de ellos.

Las fiscalizaciones deben realizarse con independencia, sin intervención ni presión alguna por parte de aquellos que dependen del resultado de la fiscalización. Una auditoría eficaz, por lo tanto, requiere un Estado democrático que funcione realmente. Y un Estado democrático que funcione realmente exige, entre otras cosas, una fiscalización eficaz e independiente. Aún en el caso de que la Constitución estipule las bases de la independencia, ésta carece de valor si no es respetada por el Parlamento y la Administración.

Por esto resulta tan importante que se conceda el debido respeto a la función de fiscalización, y

que ésta se muestre digna de tal respeto. La confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas y en la capacidad de estas instituciones para llevar a cabo sus obligaciones es fundamental para la democracia.

En segundo lugar, el organismo fiscalizador tiene que poseer un personal con elevadas calificaciones profesionales. Las evaluaciones realizadas por los auditores abarcan un espectro muy amplio y no se limitan simplemente a reglas formales. En gran medida dedican un cuidadoso análisis a una amplia gama de asuntos, lo cual requiere gran cantidad de conocimientos y un criterio correcto. He podido saber que la EUOSAI desempeña un papel significativo en lo que concierne al desarrollo de capacidades en parte a través del intercambio de experiencias que ya está teniendo lugar en la actualidad, y asimismo, iniciando programas de cooperación bilateral entre las entidades fiscalizadoras nacionales.

En tercer lugar, la fiscalización tiene que ser constructiva, no meramente retrospectiva, y proporcionar asimismo importantes impulsos que ayuden a mejorar y desarrollar la labor de la Administración pública. Como miembros de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de sus propios países, ustedes tienen una imagen y unos conocimientos globales y exclusivos que pueden proporcionar un material esencial para la labor de reforma emprendida por los Parlamentos y las Administraciones de sus países. "

LAS CAMARAS REGIONALES DE CUENTAS FRANCESAS Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION

Este artículo analiza la experiencia sobre el terreno de las Cámaras Regionales de Cuentas francesas para combatir la corrupción, así como los procedimientos de actuación de que disponen para detectar, y también tratar de prevenir este fenómeno en el ámbito local

Pascal Duchadevil

Presidente de la Cámara Regional de Cuentas del Centro

Un fenómeno real, homogéneo y transversal

Por encima de las reflexiones generales que pueden hacerse sobre la definición de la corrupción, sobre su interpretación o sobre su alcance social o moral, la experiencia del control ejercido en el ámbito local por las jurisdicciones financieras especializadas que son las cámaras regionales de cuentas permite establecer algunas afirmaciones previas. Este fenómeno, en primer lugar, no constituye de ninguna manera un riesgo imaginario que se justificaría por algunas desviaciones muy mediatizadas, pero de escasa importancia: el enfoque profesional del control local demuestra que este fe-

nómeno existe, indiscutiblemente, y que se ha generalizado, contrariamente a una idea admitida según la cual la colectividad francesa podría enorgullecerse históricamente de una rareza objetiva de las prácticas corruptoras.

La observación de los hechos recogidos por las cámaras regionales, mas de diez años después de su creación, muestra por el contrario que las faltas al deber de probidad y, mas generalmente, los delitos fundados en la corrupción de responsables locales, están repartidos de forma homogénea, sin exclusividad geográfica: la lista de los casos mas ejemplares revela una proporcionalidad de hecho entre el numero de delitos y la importancia de los flujos económicos locales.

Esta observación puede parecer pesimista; si ninguna región escapa al fenómeno de la corrupción, el esfuerzo de búsqueda e identificación de las prácticas correspondientes debe, en efecto, diversificarse, lo que plantea la cuestión de los medios que hay que aplicar. Mas, por otra parte, esta generalización del fenómeno indica de facto cual debe ser el enfoque mas eficaz: la corrupción no es específica de un tipo de

organismo (municipios, hospitales, entidades publicas, viviendas de renta limitada, ...), sino que se manifiesta de forma transversal, a través de ámbitos de decisión claramente identificables: operaciones de urbanismo comercial, gastos de comunicación, contratos públicos o delegaciones de servicios públicos, operaciones inmobiliarias, etc... Esta tipología ocupa pues un lugar decisivo en las tareas de control de las cámaras regionales de cuentas, se trata ante todo de observar e identificar de manera exhaustiva las técnicas usuales de corrupción (constitución de márgenes ocultos, interposición de pantallas, sobrefacturación de prestaciones inmateriales, remuneraciones cruzadas, etc...) y de establecer y desarrollar un conocimiento experimental de las partes implicadas en fenómenos de corrupción. Esta identificación de las partes es ilustrativa del carácter transversal de la corrupción: las cámaras regionales descubren así, en su ámbito de competencia, redes de intermediarios que actúan a escala nacional en materia de financiación de las colectividades locales; asimismo, observan la persistencia de las relaciones existentes sobre

todo el territorio nacional entre determinadas empresas o sectores y gabinetes u oficinas de estudios, que son soportes de flujos de financiación ocultos .

Un enfoque global indispensable

Es importante en esta fase destacar otros dos argumentos que se apartan igualmente de las opiniones generalmente aceptadas. El aumento de los "negocios" mediatizados mas recientes ha podido hacer pensar, ante todo, que los objetos privilegiados de la actividad corruptora eran los representantes locales, fenómeno que se habría expandido gracias al movimiento de descentralización; ahora bien, este análisis es manifiestamente inexacto, en la medida en que muchas veces puede resultar mas eficaz, para un agente corruptor, intervenir en una fase anterior a la decisión política y, por tanto, en un terreno la mayoría de las veces técnico. Así, es mas difícil influir en una decisión que tiene que dictar una comisión de oferta publica que ejercer alguna presión sobre el arquitecto del informe de análisis de las ofertas. La corrupción forma de hecho un todo, en el que todas las fases y todos los participantes se implican; el hecho de describir a las empresas corruptoras como las victimas de un sistema, como se ha podido expresar claramente en Italia y a veces incluso en Francia, resulta cuando menos simplista, ya que todos son a la vez sujeto y objeto del sistema, y por tanto responsables.

Otra idea adquirida, mas perniciosa aun por ser la mayoría de las veces inconsciente, consiste en relativizar la importancia de la co-

rrupción, cuando se produce en un ámbito local, con el pretexto de que las sumas en cuestión serian unitariamente menores que en el ámbito central. Esta idea podría conducir a un desinterés relativo, ya perceptible, por ejemplo, en lo que se refiere a los asuntos dependientes de acuerdos locales, puesto que los contratos públicos que dependen de acuerdos nacionales son generalmente de mayor magnitud. Sin embargo, esta concepción es radicalmente errónea. Un delito de injerencia relacionado con obras locales de 5 millones de francos, por ejemplo, es tan significativo y tan grave, desde este punto de vista, como un delito de corrupción activa que alcance los 100 millones de francos en obras nacionales, la intencionalidad debe tomarse mas en cuenta que el solo importe, que muchas veces depende únicamente de la importancia de los flujos financieros propios de la colectividad. No hay, por tanto, en este sentido, grande y pequeña corrupción y la corrupción no se reduce a cada uno de sus componentes (las partes, los procedimientos, los importes).

Otra idea adquirida que hay que denunciar: la relatividad de algunos actos de corrupción. La corrupción no es mas admisible o menos, ni mas justificada o menos, dependiendo del destino final del "reintegro", ya sea monetario o en especie. Que haya o no enriquecimiento personal, por ejemplo, no podría constituir una legitimación por defecto; las partes locales implicadas que, tras adjudicar un contrato, desdeñando cualquier forma de concurso publico, consigan una repercusión global supestandamente destinada a la colectividad que tienen a su cargo ("derechos de uso" en materia de arrendamiento, financiación de inversiones publicas relacionadas con la implantación de una gran superficie, etc...) se inscriben así, en gene-

ral de una forma totalmente inconsciente, en el marco del "delito de favoritismo".

Este comportamiento, ademas, puede adornarse de las mejores intenciones, entre ellas el apoyo al empleo local, frecuentemente invocado para justificar el localismo de las adjudicaciones de contratos; ahora bien, ademas del hecho de que la ausencia de convocatoria publica genere directamente un sobrecoste colectivo (al menos superior al 20% por termino medio, según los estudios de las administraciones especialistas en temas de competencia), esta claro que las repercusiones de un hecho de corrupción son siempre menores que las ventajas que saca el corruptor. Para este, un juego con resultado cero no es ventajoso, y aun menos si el resultado es negativo.

Los medios de Investigación de las Cámaras Regionales de Cuentas

Las jurisdicciones financieras no disponen de los medios propios de los jueces de lo penal (por ejemplo, embargos, registros, comisiones rogatorias, etc...). Sus recursos en la lucha contra la corrupción son, sin embargo, importantes: pueden, en efecto, fijar, en primer lugar, ellas mismas su programa de investigación. Su enfoque puede, por tanto, ser exhaustivo y sistemático. Su implantación "in situ" les permite ademas conocer rápidamente los principales vectores locales de corrupción: cada cámara puede así, mediante un examen de los documentos fiscales de las empresas lo-

*La lucha contra la corrupción
constituye una de las misiones fundamentales
de las Entidades Fiscalizadoras superiores*

La corrupción no es específica de un tipo de organismo (municipios, hospitales, entidades públicas) sino que se manifiesta de forma transversal, a través de ámbito de decisión claramente identificables: operaciones de urbanismo comercial, gastos de comunicación, contratos públicos o delegaciones de servicios públicos

cales (entre otros, los formularios donde constan los honorarios pagados), identificar y, por tanto, controlar muy de cerca a los intermediarios susceptibles de prácticas penalmente catalogables.

El ejercicio del derecho de información por parte de los magistrados de las cámaras regionales es además el mismo que el de los ponentes del Tribunal de Cuentas (artículo 87 de la ley modificada de 2 de marzo de 1982; artículo 5 de la ley de 10 de julio de 1982); se presenta, en el marco de las investigaciones y fiscalizaciones, como "el derecho de información que la ley otorga a los agentes de los servicios financieros" (artículo 9 de la ley de 22 de julio de 1967). Este derecho de información se recoge en los artículos L.81 a L.96 del Libro de procedimientos fiscales, permite a los agentes tributarios conocer en las empresas determinados documentos y obtener copia de los mismos para utilizarlos como base o control fiscal. Se aplica a los libros contables y a todo documento relacionado con ellos, incluidos los documentos de ingresos y gastos. El derecho de información solo da lugar a un listado de asientos contables o a una copia de documentos; sin embargo, es un instrumento muy eficaz, pues permite, en particular, a los agentes tributarios preparar las futuras inspecciones fiscales.

14 El uso del derecho de información por parte de las jurisdicciones

financieras les permite en definitiva acceder a todas las informaciones a las que acceden los inspectores fiscales. Los agentes de las entidades públicas sometidas a control deben además comunicar a las cámaras regionales todos los documentos relativos a la gestión de dichas entidades. Los interventores quedan asimismo liberados del secreto profesional. Respecto a las entidades de crédito, no hay, por otra parte, ningún problema en la transmisión de los extractos bancarios. Las relaciones con los tribunales en materia penal tampoco plantean dificultades, remitiendo las cámaras regionales a las jurisdicciones penales los casos que puedan implicar una catalogación delictiva. El dispositivo de los mecanismos de investigación de las cámaras regionales esta, pues, ya ampliado; el concepto reciente de delito de obstrucción permitirá en adelante suprimir en la práctica todas las posibles dificultades residuales.

En total, se pueden extraer varias conclusiones de la experiencia adquirida por las cámaras regionales de cuentas en materia de lucha contra la corrupción. Sus métodos de actuación, en primer lugar les permiten operar en este ámbito mediante controles periódicos y exhaustivos, sobre la base de un derecho de información extenso y de un conocimiento profundo de las situaciones

locales. Esta ventaja de encontrarse en el lugar directamente cercano a las prácticas posibles de corrupción, les permite igualmente coordinarse con las demás administraciones afectadas: jurisdicciones penales, administraciones tributarias o de control de la competencia, administración prefectural responsable del control de la legalidad de los actos de las corporaciones locales, etc... Esta implantación local les permite, por último, medir, en muchas ocasiones, el gran desconocimiento de los representantes elegidos en las urnas y de los técnicos en cuanto a la catalogación penal posible de determinados procedimientos o de determinados actos: de este modo, los ordenadores de pagos son raras veces conscientes de que se aproximan objetivamente, y con total buena fe, al delito de favoritismo, cuando tratan de beneficiar a empresas por motivos meramente locales. Esta evidencia frecuente lleva a las cámaras regionales a no limitarse a abordar el fenómeno de la corrupción desde el único ángulo de la denuncia pública a través de cartas de observaciones o de la comunicación de hechos de corrupción probados al juez de lo penal: también en este ámbito la prevención debe acompañarse de una pedagogía, que no es incompatible con una acción de control ardua y prolongada, que desemboque, en caso necesario, en sanciones de catalogación penal.

Muchas veces puede resultar más eficaz para el agente corruptor, intervenir en una fase anterior a la decisión política y, por tanto, en un terreno la mayoría de las veces técnico.

EL PAPEL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE ITALIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACION DE LAS CORPORACIONES ESTATALES Y LAS EMPRESAS PUBLICAS

Carlo Constanza
 Consejero y Director
 Internacional de la Corte dei
 Conti

Según el artículo 12 de la ley nº. 259/1958 -que desarrolla el artículo 100 de la Constitución italiana en lo referente a la fiscalización de los organismos subsidiados por el Estado- las compañías pertenecientes a holding públicos y las empresas públicas están sometidas a la fiscalización externa del Tribunal de Cuentas, responsable de informar al Parlamento anualmente.

En julio de 1992, el Gobierno aprobó un decreto legal, ratificado por el Parlamento un mes más tarde, que disponía la inmediata transformación del estatus legal de cuatro organismos estatales de su condición de empresas públicas a compañías dirigidas por personal laboral y que son propiedad en su totalidad del Tesoro: ENEL, el ente de la electricidad; ENI, la corporación nacional petroquímica; INA, la corporación de seguros estatal; IRI, la corporación del mayor conglomerado industrial y bancario público, que totaliza al-

rededor de 500 empresas. Además, le ha sido confiado al Ministro de Economía y Hacienda la elaboración de un esbozo de un programa de privatización en relación con las cuatro corporaciones anteriormente mencionadas y con las compañías bajo su control. De hecho las acciones son propiedad, por el momento, del Tesoro, pero la transformación en empresas privadas, es la premisa necesaria para una futura cotización en bolsa y para captar inversores nacionales y extranjeros.

Como resultado de la transformación de organismos públicos en empresas privadas, el Gobierno interpretaba la situación legal de tal manera, que las nuevas compañías ya no estaban sometidas a la fiscalización del Tribunal, aunque la ley relativa a las privatizaciones no preveía nada sobre este asunto. Por lo tanto, le fueron dadas instrucciones a las empresas de interrumpir el envío de sus estados financieros y de la documentación de importancia al Tribunal y los delegados del Tribunal no fueron nunca más invitados a atender las sesiones de sus Consejos de Administración.

En septiembre de 1992 el Tribunal realizó una declaración afirmando que "la interrupción de la fiscalización externa en las empresas establecidas a partir de la transformación de organismos públicos ya existen-

tes, representaba una infracción de la legislación vigente". Consecuentemente, el Tribunal declaró que se deberían tomar las medidas necesarias por parte del Gobierno para someter a fiscalización a las compañías recién establecidas.

En diciembre de 1992, a falta de ninguna iniciativa del Gobierno, el Tribunal presentó un conflicto de poderes con el Gobierno ante el Tribunal Constitucional, demandando que el sometimiento a su fiscalización de las empresas subsidiadas - por el momento propiedad en su totalidad del Tesoro - fuese confirmado.

En relación con los temas presentados por el Tribunal de Cuentas, el Tribunal Constitucional ha decidido recientemente, en diciembre de 1993, que en tanto la totalidad o la mayoría de las acciones sean propiedad estatal, el principio constitucional relativo a la responsabilidad de la fiscalización externa debe ser salvaguardado.

La Constitución (artículo 100), de hecho, no realiza una distinción en este sentido entre organismos públicos o privados. Además, como la sentencia subraya, hay un importante interés en el Parlamento en el sentido de recibir informes independientes de la institución de fiscalización externa durante el proceso de privatización.

FISCALIZACION DE LA EFICACIA EN HOLANDA: HISTORIA, ESTATUTO LEGAL Y CASOS DE ESTUDIO

Algemene Rekenkamer presta atención a la eficiencia y a la eficacia de la gestión estatal y de la organización y rendimiento del sector público".

Frans L. Leeuw
Vicesecretario General
del Algeme Rekenkamer
Maarten B. Engwirda
miembro del Algeme
Rekenkamer

Introducción y cuestiones

16

Desde junio de 1993 el Algemene Rekenkamer (Entidad Fiscalizadora Superior de los Países Bajos) ejerce como uno de los miembros más recientes del Comité Directivo de EUROSAI.

El Tribunal lleva a cabo fiscalizaciones financieras y de la gestión. Al

contrario que en otras Entidades Fiscalizadoras Superiores europeas, una de las tareas constitucionales del Algemene Rekenkamer es también la fiscalización de la eficiencia y/o la eficacia de las políticas públicas y del gasto público. Esta ha sido una tarea del Tribunal desde 1927, cuando la (primera) Ley de Presupuesto y Contabilidad (en abreviatura BAA) comenzó a ser operativa.

No fue hasta los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial que esta tarea de fiscalización se asumió de una manera efectiva. En aquel tiempo el centro de atención eran los problemas de eficiencia de la gestión y la organización del servicio público. La fiscalización de la eficacia de las políticas que se aplicaban, en otras palabras: hasta qué punto los objetivos del legislador se alcanzaban (en sectores relevantes de la sociedad), pertenece a una fecha posterior.

Mandato y organización

El Algemene Rekenkamer es un organismo independiente que no está sujeto a supervisión política. Su tarea constitucional es la fiscalización de los ingresos y de los gastos del Gobierno de la Nación. La estructura del Tribunal, deberes y competencias están desarrolladas en leyes específicas. De acuerdo con la Constitución solamente se pueden imponer tareas adicionales mediante ley.

Con respecto al Gobierno de la Nación, el Tribunal, que se compone de una plantilla de 320 empleados y esta presidido por un Consejo de tres personas (Presidente y dos miembros), está autorizado para realizar visitas a las sedes estatales de los Organismos dependientes de los

Ministerios para comprobar el dinero y las existencias y para fiscalizar las cuentas, los justificantes, los registros de documentos y los archivos. Desde 1989 la Algemene Rekenkamer también tiene la competencia/autoridad legal, para fiscalizar políticas, gastos y organizaciones en lo que se refiere a la Seguridad Social, así como a Organizaciones (con fines comerciales) con una estructura que esté financieramente relacionada con el Gobierno.

Los miembros del personal de fiscalización tienen títulos universitarios o cualificaciones similares en campos tales como la contabilidad, las ciencias empresariales, la sociología, la ciencia política, economía, historia, derecho, estadística, psicología y sistemas informáticos.

Fiscalización de la eficiencia y de la eficacia: algunos hitos históricos

La Ley de Presupuesto y Contabilidad (BAA) de 1976 incluía la siguiente declaración sobre la fiscalización de la eficiencia y de la eficacia: "el Algemene Rekenkamer presta atención a la eficiencia y a la eficacia de la gestión estatal y de la organización y rendimiento del sector público".

Cuando uno lee este texto puede llegar a la conclusión de que el enunciado era bastante general, sino vago. Primero, no existe una indica-

ción de lo que se quiere decir mediante eficiencia y eficacia.

En segundo lugar, el término usado no es "política" pero el más vago de "rendimiento del sector público". Subrayando la elección de estas palabras estaba el hecho de que se debería evitar que el Algemene Rekenkamer tuviese (o recibiese) la autoridad para evaluar los objetivos políticos en sí mismos.

En tercer lugar la frase "prestar atención a" es también relativamente general. La explicación para esto es que el legislador no tenía la intención de que el Tribunal de Cuentas llevase a cabo la supervisión integral de la eficiencia y/o la eficacia de las políticas públicas, sin embargo quería especialmente sugerir al Tribunal de Cuentas que comprobase si los departamentos del Gobierno Central ponían suficiente atención por sí mismos a la eficacia y/o a la eficiencia.

El hecho de que estas formulaciones fueron realizadas en la manera en que fueron realizadas, es resultado del hecho de que de esta manera le fue dado al Tribunal de Cuentas una mayor oportunidad que otorgar a la fiscalización de la eficacia una interpretación "personal". Las publicaciones del Tribunal de Cuentas (- de sus Miembros) publicadas en los años 70 y en los 80 muestran las interpretaciones dadas a los términos y a las frases de los textos de las leyes.

El presente texto y la declaración aclaratoria sobre el carácter de la fiscalización de la eficacia y de la

eficiencia del Tribunal de Cuentas, tal y como se expresaba en la enmienda de 1992 a la Ley de Contabilidad y Presupuesto (BAA), exige una menor explicación de conceptos. Las siguientes citas ilustran este aspecto.

Primero de todo existe un texto en el artículo 57, párrafo primero. El texto expresa lo siguiente: "El Algemene Rekenkamer presta atención a la eficacia y a la eficiencia de la gestión, la organización y la política gubernamental."

Aunque la expresión "presta atención a" ha permanecido tal cual, las siguientes especificaciones han sido añadidas. -La fiscalización de la eficacia y la eficiencia incluye:

- a) una fiscalización de la eficacia y de la eficiencia de la gestión, que incluye todos los aspectos posibles de la gestión interna en (departamentos de) servicios públicos;
- b) fiscalización de la eficacia y de la eficiencia de la organización;
- c) fiscalización de la eficacia y de la eficiencia de la política (puesta en marcha)"

La limitación, que ha sido especificada, es que el Tribunal de Cuentas se abstiene de evaluar los objetivos políticos, la fiscalización de la eficacia se define más adelante como la fiscalización que se centra en el grado de cumplimiento del objetivo, los efectos y/o la eficacia de la política, así como la eficiencia de su aplicación.

La distinción entre logro del objeti-

El Tribunal de Cuentas se abstiene de evaluar los objetivos políticos, y la fiscalización se centra en el grado de cumplimiento del objetivo, los efectos y la eficacia de la política, así como la eficiencia de su aplicación.

vo y eficacia es importante, porque no todos los cumplimientos de objetivos pueden ser considerados el resultado de la política aplicada. La distinción, que a la vista de esto puede parecer sutil, es en la práctica de considerable importancia a la hora de programar la fiscalización de la eficacia.

Esto mismo es verdad para la distinción entre la aplicación y la eficacia de la política, que se realiza en la declaración explicativa de la Ley de Presupuesto y Contabilidad (BAA).

A la vista de sus amplias posibilidades de fiscalización, el Algemene Rekenkamer no se puede sentir satisfecho tan solo con describir, analizar y evaluar el proceso de aplicación, sino que tendrá que ampliar el curso del proceso (o de la aplicación) de la evaluación hasta las evaluaciones de los efectos reales en la sociedad.

En segundo lugar, se da una respuesta a la cuestión de en que momento se espera que el Tribunal de Cuentas fiscalice la eficacia y la eficiencia de la política, la gestión y las estructuras organizativas.

En la memoria de respuesta relacionada con la enmienda de la Ley de Presupuesto y Contabilidad (BAA) se dice lo siguiente sobre el tema.

– La situación actual es tal que la eficacia de la política se considera fiscalizable tan pronto como el gobierno o un Ministro ha tomado la decisión, independientemente de si ha sido antes o después de haber sido consultado o haber sido aprobado por el Parlamento. Antes de que la política misma haya sido aplicada, se puede llevar a cabo un análisis de objetivos, así como una fiscalización de la eficacia de las actividades preparatorias de la política".

El nuevo estatuto legal para la fiscalización de la eficiencia y la eficacia: ¿un caso de codificación de la actividad fiscalizadora desarrollado

por el Algemene Rekenkamer?

La cuestión provoca la pregunta sobre hasta que punto las especificaciones esbozadas mas arriba son un resultado de la actividad fiscalizadora del Algemene Rekenkamer, desarrollada en los años 80 y como tal estas son principalmente codificaciones. La respuesta es que la cuestión es afirmativa y la argumentación es la siguiente.

En primer lugar, el artículo sobre la fiscalización de la eficacia de 1976 en la Ley de Presupuesto y Contabilidad (BAA) ha sido descrito (en la documentación) como un "artículo experimental", para a dar al Tribu-

nal de Cuentas la posibilidad de desarrollar la tradición fiscalizadora considerada deseable.

En segundo lugar, diversas fiscalizaciones de la eficacia llevadas a cabo a lo largo de los últimos 5 a 10 años, clarifican la reciente enmienda de (particularmente) las declaraciones explicativas del texto de la Ley realizadas sobre ese tema. Mencionaremos los siguientes aspectos.

– No solo se contempla la eficiencia de la gestión estatal, sino que también se da una amplia atención a la cuestión de la eficacia. Esto se muestra entre otras cosas en las fis-

Sede del Algeme Rekenkamer



Desde 1989 la Algemene Rekenkamer también tiene la competencia y la autoridad legal, para fiscalizar políticos, gastos y organizacioanes en lo que se refiere a la Seguridad Social, así como a organizaciones (con fines comerciales) con una estructura que este financieramente relacionada con el Gobierno

calizaciones que sistemáticamente tratan con tres instrumentos políticos de importancia, es decir, subsidios, inspecciones y la legislación y la información gubernamental. La conocida distinción en las ciencias políticas entre "el palo" (legislación/inspección), y "la zanahoria" (subsidios) y el "sermón" (información/transferencia de información) cuadra con esto.

- Además, el Tribunal de Cuentas ha llevado a cabo varias fiscalizaciones de la eficacia *in situ*. Por ejemplo se investigó hasta que punto la aplicación de un esquema de subsidios para la mejora de la vivienda tuvo de hecho los efectos que se pretendían. La idea detrás de esta política de subsidios era que, mediante la eliminación de las deficiencias estructurales internas, la vivienda mejorada estaría disponible durante un periodo razonable de tiempo. Una de las conclusiones de la investigación fue que este objetivo no había sido completamente logrado. El Algemene Rekenkamer también tuvo la sensación de que no estaba claro si la política de mejoras estaba dirigida a las secciones de la lista de viviendas en las que la mejora era mas necesaria. Encargó a una empresa de ingeniería el que llevase a cabo comprobaciones *in situ* para determinar el grado en que el trabajo de mejora y mantenimiento en relación con 1.500 casas se estaba llevando a cabo de acuerdo al plan. También, se examinaron los archivos y las entrevistas realizadas para evaluar la política de seguimiento del Ministro responsable.

Un segundo ejemplo esta relacionado con la pesca de bajura, un tipo de pesca que se realiza principalmente para capturar lenguados en el Mar del Norte.

Hace unos cuanto años cuando existía un serie amenaza de un exceso de capturas en el Mar del Norte y se estaban construyendo un gran numero de navíos, se les concedió a los pescadores grandes deducciones fiscales para la destrucción de los navíos antiguos. Un fondo especial destinada a reducir el tamaño de la flota. Al mismo tiempo, una nueva Ley de Cuenta de Inversión continuaba fomentando la construcción de nuevos barcos al proporcionar subsidios para esta tarea. La investigación trajo a la luz hasta que punto los diferentes objetivos del Gobierno Central pueden entrar en conflicto entre sí.

- Además, en los últimos años se han publicado varias fiscalizaciones en las que el Tribunal de Cuentas reconstruyó los procesos de toma de decisiones: quién decidió el qué, con qué poderes y en qué puestos, por qué y cómo fueron las adecuadas?

- Hace unos años el Algemene Rekenkamer comenzó a llevar a cabo fiscalizaciones a la vez que las medidas políticas estaban en el proceso de aplicación. Para ilustrar esto, debatiremos un análisis de la política destinada a proporcionar cuidados de día a los niños. Este plan de subsidios comenzó a ser operativo a final de 1989 y (experimentalmente) se desarrolla hasta el final de 1993 (anualmente 300 millones de florines holandeses). Aun, ya en septiembre de 1991, el Tribunal de Cuentas informó acerca de un estudio, en el cual los presupuestos disponibles para la realización de los objetivos de la medida, se criticaban y se asociaban con los objetivos pretendidos. Además se estudió la relación que se asumía entre objetivo e instrumento y se realizaron declaracio-

nes sobre la evaluación (final) de la medida que intentaba llevar a cabo el Ministerio de Bienestar, Salud y Asuntos Culturales.

Finalmente, hay una tercera razón para la codificación. A la vista de la posición independiente del Algemene Rekenkamer, no hubiese estado de acuerdo con el sistema constitucional si el legislador hubiese prescrito los contenidos, los métodos y las técnicas que se deberían utilizar a la hora de llevar a cabo el "programa de fiscalización de la eficacia"

ALGUNAS PERSPECTIVAS FUTURAS SOBRE LA FISCALIZACIÓN DE LA EFICACIA.

Debido al hecho de que en los Países Bajos la infraestructura de la evaluación de los departamentos tan solo ha sido desarrollada en un grado bastante limitado, una de las principales tareas del Tribunal de Cuentas seguirá estando en el campo de las mismas fiscalizaciones. Un importante avance es que la enmienda de la Ley de Presupuesto y Contabilidad (BAA) de 1992 también tiene consecuencias para los ministerios. Con referencia a las averiguaciones del Tribunal de Cuentas basadas en su fiscalización de todo el Estado, sobre la naturaleza, el grado y el uso de los estudios de evaluación en la función pública, el artículo 17 de la Ley de Presupuesto y Contabilidad ha recibido una importante ampliación. Este artículo regula la responsabilidad de los

responsables de los Ministerios/Departamentos en lo que se refiere a la corrección de su gestión financiera. La adición es la siguiente: "nuestros Ministros también tienen la responsabilidad de fiscalizar periódicamente la eficacia de la gestión, de la organización y de la política en la que se apoya el presupuesto del Ministerio en cuestión".

Se debe destacar que la atención que el Algemene Rekenkamer continuara poniendo a la fiscalización en si misma no impide que continúe la atención que se dará a las fiscalizaciones de la eficacia in situ.

Un tercer avance esta relacionado con el papel desempeñado por la descentralización y la privatización. Cada vez un mayor numero de actividades gubernamentales serán llevadas a cabo por organismos descentralizados ("Organizaciones no Gubernamentales"), agencias y por empresas. En gran medida el Algemene Rekenkamer puede evaluar tanto las actividad de estas organizaciones en si mismas como las de su estructura organizativa. Una condiciónnecesaria es que estas organizaciones bien desarrollen leyes y/o estén financieramente relacionadas con el presupuesto nacional.

Despues de una decada de actividad fiscalizadora relacionada con la eficacia el Algemene Rekenkamer ha recibido una sólida base legal para esta clase de fiscalizaciones. En nuestro punto de vista tal codificación es muy importante tanto para el futuro desarrollo de las propias fiscalizaciones de la eficacia desarrolladas por el Tribunal como para las fiscalizaciones de la eficacia desarrolladas por los ministerios.

(*) Una versión anterior y ampliada de este documento se presento en el Symposium Internacional "La fiscalización de la eficacia en un medio cambiante - temas estratégicos y decisiones del Auditor legislativo", organizada por la Fundación Canadiense para la Fiscalización Completa y la Institución del Auditor General de Cánada, en el Hotel Reina Isabel, Montreal, Cánada, el 15 y 16 de noviembre de 1991.

Cada año desde 1989 la National Audit Office publica un Informe

INFORME ANUAL DE LA NATIONAL AUDIT OFFICE

La Entidad Fiscalizadora Superior del Reino Unido, la National Audit Office, en su informe anual, destaca el ahorro que ha supuesto para el contribuyente británico su labor, 238 millones de libras, más de seis veces el coste de su funcionamiento que además, ha conseguido reducir.

Anual. Estos Informes Anuales han analizado los logros de la Institución; explican lo que hacemos y como lo hacemos; y cuales han sido los resultados. Muestran como nosotros mismos buscamos el proporcionar una optimización de los recursos a la hora de utilizar los que a nosotros nos han sido destinados.

El Informe Anual de 1993, publicado el 15 de octubre de 1993, causó un gran interés entre los medios de comunicación del Reino Unido. Por primera vez el Informe fue el tema de grandes comentarios en la cadena de radio y televisión BBC. La televisión matinal ilustró con una serie de elaborados gráficos informáticos el ahorro que ha supuesto nuestro trabajo a lo largo de los últimos 12 meses. Mientras que el programa de radio "Hoy" incluyó una entrevista con Mr. John Bourn como parte de su trabajo sobre la Institución. También fue el tema de varios artículos de periódicos.

En 1992 el informe mostró niveles récord de ahorro como resultado del trabajo de la NAO. La Institución continuó proporcionando una bue-

na relación coste beneficio; ahorró al contribuyente 238 millones de libras —mas de 6 veces el coste de funcionamiento de la Institución, y cerca de 200 millones de libras en 1991. El informe también mostró que la NAO ha proporcionado de una forma continua mas resultados a la vez que ha reducido sus costes. Estas mejoras han sido logradas gracias a un personal muy entregado y muy profesional; marcándose nuevos desafíos a través de un sistema de planificación estratégica, económica y de empleo; la mejora de la información sobre la gestión, a través de la informática, que permite a la dirección realizar el seguimiento y controlar la cantidad, el coste y los horarios de trabajo de un puesto determinado tomando el puesto como referencia; la redefinición del enfoque y los métodos, y el mayor uso de ordenadores en fiscalizaciones y en el trabajo administrativo; mejorando la planificación de recursos y asegurando que la calidad se mantiene a través de los programas de análisis de control de la calidad en las fiscalizaciones financieras y de gestión.

Los informes anteriores se han centrado en el Ministerio del Medio Ambiente, la Fiscalización de los Sistemas Informáticos, de los Recursos Humanos y de la Gestión Estatal

El informe de este año trata de una serie de cambios fundamentales que están ocurriendo en el sector público del Reino Unido tales como la creación de las agencias ejecutivas, la Carta del Ciudadano y el desarrollo de experiencias de mercado y de contratación externa de servicios públicos. El trabajo de la National Audit Office confirma que muchos directivos del sector público están a la altura de estos nuevos retos, sin embargo, destaca cuatro áreas que generan inquietud a la hora de llevar a los servicios públicos, los métodos del sector privado y llama la atención sobre la necesidad de:

— clarificar las líneas de responsabilidad en la rendición de cuentas: en la Agencia de Desarrollo de Gales los pagos por despidos y los acuerdos de alquiler con opción a compra de automóviles se realizaban sin la aprobación del Gobierno Autónomo de Gales:

— elevar los estándares en el seguimiento financiero y en el control: la

gestión de grandes contratos en dos entes regionales de salud resultó ser defectuosa, y se realizaron contratos de consultoría que dieron como resultado un coste considerable

— evitar el conflicto de intereses; un miembro de un ente regional de Salud estaba relacionado con una empresa que concursaba para equipos informáticos

— la adecuada aplicación de la normativa financiera: el Ministerio de Defensa realizó pagos irregulares que totalizaron 1.2 millones de libras en base a un plan de incentivos a la eficiencia.

Los Informes Anuales de la National Audit Office también subrayan el trabajo que la Institución ha realizado en una o en dos áreas de importancia en el sector público del Reino Unido. Los informes anteriores se han centrado en el Ministerio de Medio Ambiente, la fiscalización de los sistemas informáticos, la fiscalización de los recursos humanos y la

fiscalización de la gestión estatal. Este año el foco de atención recae en la fiscalización del Ministerio de Defensa y en la fiscalización de la calidad del servicio al público.

Finalmente, pero sin por ello ser de menor importancia, el Informe Anual demuestra que la National Audit Office tiene que mantener las mismas normas que espera que otros departamentos sigan. El Informe Anual incluye nuestra cuenta estatutaria para 1992-93, con notas aclaratorias que van más allá de lo que las normas exigen, fiscalizada por Clark Whitehill, una empresa independiente de Censores Jurados de Cuentas.

Los ejemplares del Informe de la National Audit Office se encuentran disponibles en el Centro de Información, National Audit Office, Buckingham Palace Road, Londres SW1W 9SP.

El informe de 1993 recoge una serie de cambios fundamentales que están ocurriendo en el sector público del R.U. tales como la creación de las agencias ejecutivas, la Carta del Ciudadano y el desarrollo de experiencias de mercado y de la contratación externa de servicios públicos

LA REVISION DE INSTITUCIONES HOSPITALARIAS PUBLICAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE AUSTRIA

En Austria los hospitales públicos, con un volumen de gastos de aproximadamente 90 mil millones de chelines, están sujetos a un control de su gestión por parte del Tribunal de Cuentas.

Las siguientes explicaciones ofrecen una panorámica general de los aseos de control más importantes. Para el área de personal se representan, debido a su alto nivel de costos, algunos índices importantes que se emplean en el marco de la revisión.

MR Mag. Peter Straka
Tribunal de Cuentas
Dampschiffstrasse 1030 Viena

Revisión de las instituciones hospitalarias

Planificación de instalaciones hospitalarias

22

Las bases para una gestión económica ya se establecen en la planificación de las construcciones de hospitales. En este aspecto hay que comprobar hasta que punto se han tomado medidas para mantener los gastos de inversión lo más bajos posible, teniendo al mismo tiempo en cuenta que los gastos sucesivos sean mínimos. Los puntos más importantes para el control financiero

público son por lo tanto los siguientes:

1.1 Decisión sobre edificio nuevo o el saneamiento de edificios antiguos

Como norma para la comprobación de estas decisiones, se puede considerar en principio aceptable que el coste del saneamiento de un edificio antiguo represente hasta un 75 del coste de un edificio nuevo.

La decisión entre la construcción de un edificio nuevo o el saneamiento de un edificio antiguo debería estar basada siempre en un cálculo de costos-utilidad, siendo preciso que también se consideren los problemas de una máxima funcionalidad.

1.2 Comprobación de la organización de la obra.

Consideración de los costos y de la utilidad para determinar si la obra debe ser ejecutada por la propia administración, o si conviene encargarla a un promotor o a un contratista general. Hay que sopesar las ventajas de la vinculación contractual penalizable de un contratista ajeno, que asumirla todo el riesgo de una construcción, frente al riesgo de que el contratista general se viese agobiado en el aspecto económico y financiero.

Construcción en fases o de una sola vez.

1.3 Comprobación del programa de capacidades y de funciones

Si el programa de capacidades y de funciones se elabora sobre la base de un plan de objetivos, y si la di-

mención de la obra corresponde a las necesidades calculadas.

Comprobación para determinar hasta que punto se han cumplido, tanto las condiciones financieras marco, como los valores orientativos nacionales e internacionales en la elaboración del programa de capacidades y de funciones. Conviene que el propio plan de objetivos ya incluya valores orientativos en cuanto a tamaño de la institución hospitalaria, superficie útil neta, número de camas, instalaciones médico-técnicas por nivel de asistencia, y otras instalaciones para garantizar capacidades escalonadas de asistencia.

Comprobación para determinar hasta que punto han intervenido en la elaboración del programa de capacidades y de funciones los explotadores y usuarios.

1.4 Comprobación de la organización de la empresa

Ya en la planificación aproximada han de agotarse todos los aspectos de rentabilidad a fin de garantizar, tanto un óptimo aprovechamiento de todas las instalaciones, como un funcionamiento lo más económico posible (aprovechamiento múltiple de locales, equipos).

Las decisiones relativas a la organización de la empresa han de optimizarse con vistas a los gastos sucesivos por medio de un análisis de costos y utilidades.

Al tomar decisiones sobre instalaciones centralizadas, convendría considerar por ejemplo también los gastos de traslado y comprobar la posibilidad de ahorrar personal.

1.5 Supervisión de la ejecución de la obra

Cumplimiento de las normas.

Cumplimiento de preceptos oficiales, normas de construcción, etc.

Cumplimiento del programa y del presupuesto.

Control de calidad / Recepción y permiso oficial

1.6 Revisión de la liquidación de la obra

Control de facturas y de la coordinación.

2. Funcionamiento del hospital

Para la comprobación del funcionamiento del hospital objeto de la revisión y del organismo responsable, dado que los valores teóricos como base de la valoración de la rentabilidad varían permanentemente, debido al cambio continuo de los requisitos. Para un control eficaz es por consiguiente necesario que se cambien constantemente los métodos.

A este respecto algunas observaciones:

La base de cada revisión de hospital la constituyen la contabilidad financiera y de la empresa, las estadísticas, el régimen de información interna y otras ayudas, como por ejemplo actas de reuniones, cálculos de las necesidades y finalmente también los historiales clínicos.

Dado que en la mayoría de los casos la teoría no se define de forma suficiente, el control de la rentabilidad se base sobre todo en la comparación de costes.

Se ofrecen :

- a. La comparación periódica de una misma empresa.
- b. La comparación interna y la comparación entre empresas.
- c. La comparación del rendimiento.

Referente a a) En la comparación periódica se relacionan las cifras de un ejercicio con los valores correspondientes del ejercicio anterior, o incluso de años precedentes, con lo cual se descubren las variaciones. En primer lugar se comparan la cifras absolutas y se tratan las variaciones y sus causas. Los motivos de una variación son siempre decisivos. Cabría por ejemplo la posibilidad de un aumento o de una reducción del número de camas o del grado de utilización. Esto daría lugar a un incremento de los gastos y de los in-

gresos, o a un incremento de los gastos y una reducción de los ingresos.

Las variaciones en los costes variables se analizaran por separado. Puede tratarse de operaciones no rentables, de un exceso de consumo no justificado, de malas prácticas de compras, etc. Los gastos fijos se comprobaran para determinar la posibilidad de reducirlos.

Los cálculos de costes de los hospitales públicos pueden servir de ayuda en la comparación periódica.

Referente a b) y c) Para la valoración del funcionamiento de un hospital se necesita, además de la comparación periódica, una comparación con los valores de otras empresas. Con un mayor número de empresas hospitalarias en gran medida comparables, se pueden conseguir valores comparativos medios muy útiles por la regla de las grandes cifras. Los hospitales incluidos en la comparación no solamente deben coincidir lo más posible en sus objetivos, sino también en su número de camas y en la estructura de sus especialidades médicas.

Como factores perturbadores se han de tener en cuenta el diferente aprovechamiento, la distinta duración de la hospitalización y la variación en los métodos terapéuticos. Hay que excluir estos factores perturbadores en la medida de lo posible. El mayor problema de la comparación entre empresas consiste en la distinta capacidad de rendimiento de los diferentes hospitales. Hasta la fecha no existen normas generalmente reconocidas para la ponderación de la capacidad de rendimiento. En algunos rendimientos médicos punta, existen los primeros indicios. Aunque las secciones especializadas de diferentes hospitales presenten la misma estructura, se diferencian en sus métodos de tratamiento. Esta circunstancia influye en gran medida en las aptitudes médicas, el servicio médico, el tiempo de asistencia, la demanda de productos médicos, el equipamiento y en otros aspectos.

Para la valoración de la administración económica de un hospital también se pueden utilizar índices que permiten comparaciones interesantes. Con frecuencia se establecen índices para el aprovechamiento y la duración de la hospitalización, para el personal, el consultorio, el taller, la cocina, la lavandería, etc. Las estadísticas de explotación son la fuente de dichos índices.

El aprovechamiento de las distintas secciones de un hospital es un indicio importante de la administración económica del mismo. Cuanto me-

nor el número de pacientes en la sección, tanto menor su rentabilidad, dado que el porcentaje de gastos fijos (= gastos de personal) es muy elevado (80~). Con un bajo aprovechamiento empeora la relación entre gastos fijos y gastos variables, descendiendo además los ingresos. La consecuencia lógica sería una reducción de la oferta de camas, es decir, el cierre de plantas y secciones completas o de hospitales enteros. Como consecuencia de métodos terapéuticos perfeccionados o mejores instalaciones terapéuticas, y debido a que numerosos reconoci-

mientos o tratamientos posteriores se realizan de forma ambulante, disminuye constantemente el período de hospitalización. No obstante, los gastos por día de asistencia se incrementan debido al mayor trabajo diagnóstico y terapéutico. Aunque este desarrollo resulte beneficioso desde el punto de vista de la economía general, conduce a resultados nada satisfactorios para el organismo responsable desde el punto de vista empresarial. La causa radica en el actual sistema de financiación, según el cual no se remunera por casos, sino por días de asistencia.

Determinación del personal necesario

Servicio médico (sección con camas)

Un porcentaje relativamente elevado del servicio médico se presta independientemente de la duración de la hospitalización en relación con el ingreso, así como con la intervención quirúrgica o el diagnóstico de un paciente (tiempos fijos según el caso). En muchos casos los médicos solo actúan a continuación en el marco de las visitas médicas o en forma de conversaciones generales. Una clave de cálculo para la determinación del personal necesario debe considerar este hecho, ya que en caso contrario el personal necesario para las secciones en las que el paciente solo permanece por poco tiempo se calcula en un número demasiado bajo, y para las secciones con un largo período de hospitalización en un número demasiado alto. Partiendo de estas consideraciones, se pueden emplear como tiempos marco los siguientes tiempos fijos, según el caso, y tiempos variables:

Tiempos fijos (valores en minutos, referidos al caso)

Medicina interna	Cirugía	Ginecología	Obstetricia
135 min.	180 min.	155 min.	120 min.

Tiempos variables (valores en minutos, referidos al día y al paciente, convertidos en 7 días/semana)

Medicina interna	Cirugía	Ginecología	Obstetricia
11 min.	10 min.	10 min.	8 min.

El número de referencia del personal necesario para el número total de médicos (médicos jefes, médicos titulares, médicos asistentes) se calcula por lo tanto de acuerdo con la siguiente fórmula:

Número medio de camas por médico =

$$\frac{\text{Minutos de trabajo anuales} \times \text{hospitalización media}}{\text{Tiempo empleado por caso} \times 365}$$

Ejemplo: El paciente A queda hospitalizado en la sección de medicina interna desde el 1-4 hasta el 10-4.

El tiempo empleado es el siguiente:

a) fijo	135 min.
b) variable	110 min.
c) total	245 min.

10 días de hospitalización

Con un horario de trabajo anual real de 1.700 horas o 102.000 minutos, un médico puede tratar anualmente por término medio a 11,4 camas ocupadas (102.000 : 89.245) o a 416 pacientes (102.000 : 245).

2. Cifras de referencia para el servicio de asistencia

Asistencia general a enfermos:

- 1 persona: 3,27 camas ocupadas: en servicios de asistencia centralizada
- 1 persona: 2,95 camas ocupadas: en servicios de asistencia no centralizado.

Un punto especialmente importante es la revisión de los gastos de personal, ya que estos suponen por término medio el 70% de los gastos generales de un hospital. Esta revisión debe incluir la comprobación del personal necesario y las posibles medidas de racionalización.

Para la valoración de la rentabilidad del trabajo del personal es imprescindible revisar la organización estructural y del desarrollo, así como los principios tenidos en cuenta a la hora de contratar el personal. Los análisis por métodos económico-laborales han dado buenos resultados para obtener información sobre el

aprovechamiento del personal. A veces las estadísticas de personal suficientemente desglosadas también proporcionan información valiosa para la contratación necesaria y conveniente de personal (médicos).

En la comprobación de los gastos de personal tendría un especial interés la remuneración de las prestaciones adicionales, servicios nocturnos y servicios de urgencia. La cuestión de hasta que punto están justificadas estas remuneraciones, o hasta que punto son necesarias en la medida existente, conducirá directamente al estudio de los horarios de servicio de los distintos

grupos de personal.

En este campo cabe señalar que tampoco hay que olvidar las compras, ni la administración del almacén. Conviene recomendar la constante observación del mercado y la aplicación de óptimas condiciones de suministro. Sería bueno prestar especial atención a los contratos de suministro a largo plazo (suministro de energía).

En todas las consideraciones acerca de la rentabilidad del hospital tampoco debe pasarse por alto la multitud de influencias exógenas contraproducentes, cuyas raíces se encuentran en la legislación.

Asistencia a niños enfermos:

- a) 1 persona: 2,55 camas ocupadas: secciones para lactantes enfermos y niños en servicios de asistencia centralizados
1 persona : 2,23 camas ocupadas: en servicios de asistencia no centralizados
- b) 1 persona : 1,67 camas ocupadas: secciones de prematuros en servicios de asistencia centralizados
1 persona: 1,55 camas ocupadas: en servicios de asistencia no centralizados
- c) 1 persona: 3,32 camas ocupadas: secciones de recién nacidos (lactantes sanos)

Servicio nocturno:

- 1 persona:
 - a) 32 camas de adultos
 - b) 19 camas para niños y lactantes (enfermos)
 - c) 10 camas para prematuros
 - d) 23 camas para lactantes sanos

Tratamiento intensivo:

- a) 1 persona: 0,41 hasta 0,55 camas en tratamientos intensivos
- b) 1 persona : 0,86 hasta 1,67 camas en caso de vigilancia intensiva

3. Cálculo de puestos de trabajo para áreas funcionales:
Cálculo de puestos de trabajo en el área de cirugía (enfermeras de cirugía)

Personal necesario =
Puestos de trabajo x Número de empleados (5 días x 8 h.) tiempo de trabajo semanal

Ejemplo quirófono:

- Día laborable: 4 puestos de trabajo x 2 (5 días x 8 horas) = 8 puestos de asistencia
- Servicio nocturno: 1 puesto de trabajo x 2 (5 días x 9 horas) = 2,25 p. de asistencia
- Fin de semana : 1 puesto de trabajo x 2 (2 días por 13,5 h) = 1,35 p. de asistencia
11,60 p. de asistencia
15% faltas (permiso, enfermedad) 1,74 p. de asistencia
13,34 p. de asistencia

Ejemplo ambulatorio:

- 1 puesto de trabajo x 2 (8,5 horas) = 2 p. de asistencia
40 horas
- + 15% faltas (permiso, enfermedad) 0,3 p. de asistencia
2,3 p. de asistencia
=====

La proporción entre el personal diplomado y el personal auxiliar es, según las experiencias, del 70% al 30%.

En lo que se refiere a la aplicación práctica de los resultados, se señala el refrán "La gota de agua desgasta la piedra". La recompensa de la perseverancia se ve finalmente en las medidas para una administración económica, rentable y conveniente de un hospital.

Informe presentado en el XIV Congreso de INTOSAI celebrado en Washington

ORIGENES, PRESENTE Y FUTURO DE EUROSAI

■ *Texto íntegro de la intervención del Sr. Giuseppe Carbone, Presidente de EUROSAI hasta el II Congreso celebrado en Estocolmo en junio de 1993 y desde entonces, miembro del Comité Directivo.*

Queridos Colegas, Señoras y Señores,

1. Es un honor para mi tomar la palabra en esta prestigiosa asamblea, en mi calidad de Presidente de EUROSAI, la más joven de nuestras Organizaciones regionales.

Mi presencia en esta tribuna prueba una vez más -si aún fuera necesario- la utilidad y la importancia de nuestros Congresos, así como el profundo respeto mutuo que nos lleva cada tres años a reunirnos, a poner en común nuestras tradiciones y nuestras culturas, a constatar que el diálogo abre a menudo fronteras inesperadas.

Al decir esto, tengo presente en mi memoria nuestro XIII^o Congreso INTOSAI de Berlín, en el que como representantes de las EFS europeas pusimos en marcha un motor que llevaba

tiempo encendido, aprovechando la ocasión favorable para situar por fin en la línea de salida a nuestra Organización regional.

Al compromiso que adquirimos entonces, de constituir EUROSAI, lo llamamos "Declaración de Berlín", para rendir homenaje a la ciudad que acogió el Congreso y también como testimonio de nuestro agradecimiento al Sr. Zavelberg, Presidente del Tribunal de Cuentas Federal de Alemania, que fue el brillante "tejedor" del acuerdo final.

Iniciativas serias, intensas y constructivas han ido parejas con este nombre solemne, que se han visto impulsadas por el nuevo clima social y político que se ha instaurado en Europa, y que todos nosotros, Presidentes de las EFS, representantes no políticos de los pueblos europeos, estamos orgullosos de haber anticipado y preconizado.

No reivindicamos de este modo un papel, aunque sea secundario, en la historia de Europa, pero es cierto que con la Declaración de Berlín, sancionada posterior y definitivamente por la Conferencia Constitutiva de Madrid, nos adelantamos en unos meses a la realidad apasionante del derrumbamiento del muro de Berlín, y al ideal de una Europa extendida "desde el Atlántico a los Urales", que portaba también la promesa de una paz duradera, por desgracia aún no cumplida.

Un año más tarde, y precisamente el 14 de noviembre de 1990, en Madrid, constituimos pues EUROSAI, materializando una idea que había nacido hacía más de veinte años, pero que ha tardado algo en imponerse.

Permítanme recordar brevemente las etapas de la creación de nuestra Organización.



El Sr. Giuseppe Carbone, Presidente de EUROSAI hasta el Congreso de Estocolmo en junio de 1993.

2. Tras la constitución, a partir de los años 60, de varios grupos regionales en el seno de INTOSAI; que unían a las EFS de países "vecinos" por zona geográfica, por tradiciones y por cultura, en 1974 las EFS de España e Italia se reunieron en Venecia para estudiar un primer proyecto de Estatutos con vistas a la creación de un grupo regional europeo -EUROSAI- y para acordar un programa de acción común.

El proyecto solo tuvo una acogida mas bien tibia, porque se consideraba que la diferencia de los sistemas políticos existentes en los países de Europa haría difícil una cooperación a nivel Europeo; por otra parte, la constitución del Tribunal de Cuentas comunitario, en 1977, ya exigía a las EFS suficientes esfuerzos de colaboración para pensar en instaurar nuevos lazos.

El proyecto pues se aplazó, hasta 1983 y 1986, Congresos INTOSAI de Manila y de Sidney, en los que, siempre por iniciativa del Tribunal de Cuentas español y del Tribunal de Cuentas italiano, se entablaron conversaciones con las demás delegacio-

La Conferencia Constitutiva, que se celebró en Madrid, en presencia de 31 delegaciones que representaban a otras tantas Entidades Fiscalizadoras Superiores europeas, aprobó por fin los Estatutos de la Organización, sancionando el nacimiento de EUROSAI.

Esta es en pocas palabras nuestra historia.

REPARTO DE TAREAS

3. Aunque sea tan joven, EUROSAI es una Organización que hunde sus raíces en el pasado, pero que también se halla fuertemente anclada en el presente, como lo prueba el trabajo realizado durante los dos años que han seguido a su creación.

Inmediatamente después de la Conferencia Constitutiva, aún en Madrid, el Primer Congreso analizó el tema del control de la gestión pública. Se estaban confrontando las experiencias de 31 EFS que tenían tradiciones, métodos y estructuras diferentes.

Tanto las Entidades organizadas en forma de "Tribunal de Cuentas" como

Fue una lucida decisión, que ha dado unos resultados que todos juzgamos altamente positivos.

3.1. A grandes rasgos, se puede decir que los dos sistemas políticos y económicos existentes en Europa (el sistema liberal y democrático y el colectivista y centralizado) habían configurado dos modelos diferentes de organización del control que, aún teniendo fundamentalmente las mismas funciones (fiscalizar el Gobierno y la Administración) actuaban en la práctica en un contexto y con unos objetivos, métodos e ideas bien diferenciadas.

Estas divergencias merecían una profundización posterior.

Decidimos entonces realizar un primer Seminario -llamado sintéticamente "Este-Oeste"- en el que la participación estaría abierta no sólo a los Presidentes de las EFS afectadas, sino sobre todo a los responsables de las fiscalizaciones en el plano operativo.

La tarea de organización fue encomendada al Sr. HAGELMAYER, Presidente de la Entidad Fiscalizadora húngara. Las EFS de 17 países participaron en los trabajos, que se desarrollaron en Velence, cerca de Budapest, en el mes de septiembre de 1991.

En este Seminario se realizó un fructífero intercambio de ideas y experiencias que permitió a muchos de nuestros colegas de los países del Este entrar en contacto por primera vez con el enfoque y la metodología de los controles aplicados en los países occidentales, y que permitió también a nuestros colegas del Oeste, que ya habían tenido ocasión de confrontar sus actividades en el plano bilateral o comunitario, conocer los nuevos modelos de control proyectados o ya iniciados en los países de Europa Central y Oriental.

3.2. Después experimentamos una nueva forma de organizar los trabajos del Congreso, con el objetivo de no cargar a una sola EFS con todo el peso de la organización en términos de costes y de responsabilidad (que son considerables) sino al contrario, de repartir esta tarea entre varias EFS, a las que se encomendó así la misión de organizar Seminarios preparatorios sobre los temas de estudio seleccionados para el Congreso, y de elaborar proyectos de informes para su presentación a examen y aprobación de la Organización reunida en el Congreso.

En 1991 en el Seminario de Velence (Hungría), los países del Este tuvieron oportunidad, por primera vez, de conocer los controles occidentales

nes europeas, que demostraron un interés renovado hacia EUROSAI.

En el mes de junio de 1989, durante el XIIIº Congreso INTOSAI de Berlín, las dos Instituciones de Control española e italiana difundieron entre los delegados europeos un nuevo proyecto de Estatutos.

Bajo el impulso de la Declaración de Berlín, se instituyó un Comité, compuesto por los representantes de seis países (España, Francia, Hungría, Italia, Reino Unido y Suecia), que estaba encargado de recabar las opiniones de todas las EFS de Europa sobre el proyecto de Estatutos de EUROSAI y de convocar durante el año 1990 la Conferencia Constitutiva.

Durante ese mismo año, se celebraron dos reuniones del Comité, en Roma en el mes de febrero, y en Viena en el mes de mayo. En la última reunión, se acordó el texto definitivo del proyecto de Estatutos.

las organizadas en forma de "Auditor General" se encontraban allí representadas.

Con esto, estábamos ya cumpliendo algunos de los objetivos consagrados en nuestros Estatutos: favorecer el conocimiento mutuo; comunicarnos unos a otros nuestras experiencias, para poder cada uno extraer sus conclusiones; comparar los objetivos que cada uno se propone alcanzar con los que los otros desean perseguir, programar iniciativas comunes encaminadas a desarrollar la comprensión y la cooperación profesional y étnica.

Pero no podíamos dejarlo ahí, dándonos simplemente cita al cabo de tres años en Estocolmo, sede elegida para el segundo Congreso.

Por eso decidimos repartir, en los tres años que nos separaban de la fecha fijada, tres Seminarios que constituyeran otras tantas etapas intermedias con vistas al Congreso.

Orígenes, presente...

Cuatro EFS se encargaron de esta misión, bajo la dirección del Sr. MUNDEBO, Presidente de la Entidad Fiscalizadora sueca, responsable de la organización del próximo Congreso de Estocolmo fijado para junio de 1993.

3.3. La Sra. KORINKOVA, Ministra de Control de Checoslovaquia, y Sir John BOURN, Presidente de la EFS del Reino Unido, coordinaron los trabajos del Seminario que se celebró en Praga en el pasado mes de abril y que se centro en un tema importante, y no solo para los países de Europa: el de las privatizaciones que, dada su actualidad, también se abordará seguramente en el transcurso de esta reunión de Washington.

3.4. Después, la ciudad de Estambul ha sido la sede del último Seminario, coordinado por los colegas, Sres. GONUL del Tribunal de Cuentas de Turquía y ANGIOI del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas.

~Se puede pensar en nuevos ámbitos de control? ~Se puede preconizar un papel nuevo y mas acentuado para las EFS en el marco de las Instituciones de sus países respectivos? Estas son algunas cuestiones que nos hemos planteado en Estambul, y si tengo la oportunidad, tendré el gusto de poder informarles de las "nuevas fronteras" que consideramos posibles y deseables en materia de control de las finanzas públicas.

DESAFIOS DE FUTURO

4. EUROSAI se dispone ahora a vivir la experiencia de su segundo Congreso. Se dispone asimismo a acoger las adhesiones de los nuevos Estados que se han constituido en Europa, así como a desempeñar un papel activo de cohesión entre todas las EFS europeas y de cooperación con las demás Organizaciones regionales constituidas en el seno de INTOSAI. Y ello con el deseo, que todos nosotros compartimos, de tener que controlar siempre unos gastos destinados a mejorar las condiciones económicas y sociales de nuestros conciudadanos, y no los relacionados con guerras destructoras de vidas humanas y de riquezas.

Seminario celebrado en Velence, Hungría, del 8 al 12 de septiembre de 1991

EUROPA DEL ESTE; EL COMIENZO DE LA COLABORACION

Intervención de Itsvan Sandoz

"Me gustaría darle las gracias de antemano por su confianza, sin embargo, tengo que decirles que yo no tengo la piedra de la sabiduría en mi bolsillo, por lo tanto, no soy infalible; también, debo decirles que, nosotros, quienes hemos sido los organizadores de este seminario, quizás nos situamos un poco más cerca de lo que estamos diciendo que nos gustaría ver hecho realidad, en comparación con la manera en que los participantes lo ven. En caso de que esté equivocado, espero que me lo harán saber y me corregirán en el transcurso de la evaluación. En primer lugar, permítame hablar sobre el programa del seminario y sobre lo mucho que se ha logrado. Ayer por la tarde escuchamos una grata evaluación en torno al programa IDI Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI y sobre la filosofía que lo avala. Tengo que decirles que IDI ha ayudado y ha apoyado nuestro programa. Este programa nuestro, sin embargo, es algo totalmente diferente a otros programas IDI; es algo especial, como puede que ya hayan notado. Hemos comenzado algo en esta región cara a coordinar el trabajo que llevan a cabo las entidades fiscalizadoras en Europa. Deben tener en cuenta que esta es una región muy especial. Es aquí donde las entidades fiscalizadoras tienen sus raíces originales, sin embargo, aquí es también donde las entidades de fiscalización de diversos países se mantuvieron sin vida durante 30-40 años.

Así es como el programa y el objetivo del seminario fueron definidos. Nuestro diálogo ha sido muy especial; estábamos aprendiendo nuestra lengua común —la lengua de la entidad fiscalizadora— el día a día, y debo admitir que, aunque, todavía no lo hablamos con soltura, entendemos la interpretación. A través de la interpretación entendemos los conceptos de la entidad fiscalizadora, y también, las categorías y los criterios. Permítame que no me olvide de dar las gracias a nuestros intérpretes por el buen trabajo que están realizando y por ayudarnos tanto. Por supuesto, no debería sorprendernos que resulte tan difícil para nosotros el entender el lenguaje de la entidad fiscalizadora porque los procesos de fiscalización todavía son muy diferentes en cada de nuestros países. Las cuestiones expuestas han reflejado esto a la perfección. Todos nosotros hemos tenido el apoyo de nuestra propia experiencia cuando hemos realizado nuestras preguntas, por lo tanto, no debería sorprendernos que, a veces, las preguntas y las respuestas no sean realmente las adecuadas. Sin embargo, todavía creo que el programa que hemos organizado ha servido para nuestros propósitos: las presentaciones, las consultas y los programas de tiempo libre han marchado bien. Hemos recibido un esbozo de las cuestiones generales y de la práctica internacional de la fiscalización. El programa ha hecho posible que nosotros estudiásemos ciertos campos en mayor profundidad. Hemos tenido la oportunidad de debatir informalmente de un modo bilateral y

multilateral; hemos tenido conversaciones de tono profesional. Los ponentes han venido bien preparados y han tenido mucho cuidado en transmitir adecuadamente su conocimiento y su experiencia. Los estudiantes atendieron, recibieron y evaluaron las presentaciones con un deseo de aprender, con disciplina y con tolerancia. Admitamos que quizá no todo el mundo recibió las respuestas precisas a sus preguntas, habiendo sido efectuadas o no habiendo sido efectuadas, también es verdad, que sin embargo, ninguna cuestión se quedó sin respuesta, y las respuestas nos han dado la oportunidad de pensar sobre nuestras propias preguntas y respuestas una y otra vez. Creo que podemos afirmar que nuestra conversación ha resultado un buen diálogo. El programa se ha completado en su totalidad y de un modo disciplinado.

Vayamos un poco con los detalles: ¿que hemos conseguido?

- a.- la situación internacional de la entidad fiscalizadora;
- b.- la relación entre las entidades fiscalizadoras y los parlamentos;
- c.- las similitudes y las diferencias entre las entidades fiscalizadoras;
- d.- los métodos de fiscalización más importantes y de mayor uso;

A continuación encontramos una serie de esas reflexiones.

COOPERACION Y FISCALIZACION

Podríamos entrar en detalle en los siguientes temas: como tratar el control de los presupuestos centrales en los diferentes países; hemos tenido tiempo de hablar en mayor detalle sobre la fiscalización de los gobiernos locales. Una interesante cuestión en esta región es el método de fiscalización de los procesos de privatización, y respecto a esto podríamos hablar también sobre los detalles de la fiscalización de las compañías de propiedad estatal. También hemos tenido tiempo para tratar sobre las bases profesionales de la fiscalización. Dentro de esto podemos hablar sobre la metodología de la organización de la fiscalización, sobre la relación entre fiscalización y sistemas de información, sobre el uso de ordenadores, sobre la formación profesional y la formación continua. Creo que hemos re-

Es aquí donde las entidades fiscalizadoras tienen sus raíces, es también donde se mantuvieron sin vida durante 30-40 años

Estamos aprendiendo la lengua común de la fiscalización, todavía no la hablamos con soltura pero entendemos su interpretación.

La entidad fiscalizadora tiene el derecho y la obligación de controlar el dinero público destinado a partidos políticos y organizaciones sociales.

cibido información de gran utilidad sobre cómo los prestamos concedidos por las Comunidades Europeas son fiscalizados. Finalmente, pero no por ello de menor importancia, creo que hemos intercambiado información de gran utilidad sobre donde se sitúa la fiscalización en la Europa del Este y como desean construir sus propios sistemas centrales de fiscalización. Por otra parte, hemos recibido información sobre la experiencia de aquellos países que tienen avanzadas entidades fiscalizadoras, y hemos averiguado lo que nos recomendarían a la hora de desarrollar nuestras entidades fiscalizadoras.

Creo que hemos tenido suerte de familiarizarnos con los diferentes sistemas, en lo que se refiere a métodos de formación, así como a métodos de fiscalización. Creo que esto nos puede ayudar a crear y a desarrollar nuestras entidades fiscalizadoras de tal modo que responda de una manera realista al medio social y económico. También me gustaría decir unas cuantas palabras sobre la experiencia recogida de lo que aquí hemos oído. Creo que podemos afirmar que todos estamos dedicados a trabajar juntos en Europa cara a desarrollar operaciones modernas en la entidad fiscalizadora. Este trabajo ya ha empezado en todos los países de la Europa del Este. Nos encontramos en diferentes fases de desarrollo. También debemos admitir que hay una presión considerable en todas partes en torno a la fiscalización como ayuda para resolver los problemas económicos y sociales. Admitimos que los países con una amplia experiencia en la entidad fiscalizadora pueden ayudarnos en esto de una manera importante. Esta ayuda ya ha empezado aquí.

Sin embargo, también debemos ver que todos deben ir a través de las fases de desarrollo. No hay soluciones ideales para todo, no obstante, hay ciertos modelos comprobados históricamente; hay módulos de control que pueden ser usados en una gran variedad de lugares diferentes, pero debemos ser nosotros quienes decidimos cuales de estos pueden ser adaptados a las propias necesidades de nuestros países. Merece la pena mencionar aquí ciertas ideas y propuestas que fueron formuladas en el transcurso de estas conversaciones. Tan solo unas pocas a manera de recordatorio: podemos estar de acuerdo en el hecho de que la entidad fiscalizadora tiene el derecho y la obligación de efectuar una fiscalización allí donde se este usando dinero público.

También estamos de acuerdo en que si se usa dinero público por partidos políticos o por organizaciones sociales, la entidad fiscalizadora tiene el derecho y las obligaciones de efectuar fiscalizaciones. Sin embargo, en tales casos, las fiscalizaciones deberían cubrir tan solo la legalidad del asunto y no se deberían referir a su sensatez o a sus resultados. También estamos de acuerdo en que debemos luchar por establecer una relación directa entre los asuntos de la entidad fiscalizadora. Somos conscientes de que no existe un sistema de fiscalización perfecto. Hay puntos grises en todos los sistemas de fiscalización, por lo tanto, el trabajo efectuado por los diferentes organismos

Todos estamos dedicados a trabajar juntos en Europa para desarrollar métodos modernos de fiscalización

La entidad fiscalizadora debería poner más atención a la fiscalización de las compañías de propiedad estatal y a la propiedad estatal en general

debe ser coordinado. Por lo tanto, debemos obtener el derecho para la entidad fiscalizadora de dar los pasos necesarios hacia la coordinación y la eliminación de las contradicciones y las deficiencias. También admitimos que necesitamos fuertes y continuos esfuerzos y avances también por parte de la entidad fiscalizadora en sí misma.

EL RETO DE LA PRIVATIZACIÓN

Además de estas observaciones generales, permítanme que les hable sobre tres áreas en particular. Creo que estas son cuestiones de palpitante actualidad en la Europa del Este. Probablemente estamos todos de acuerdo en que nos hubiese gustado obtener más ayuda a la hora de resolver los problemas de fiscalización del proceso de privatización. Sin embargo, no debemos ser impacientes debido a que no existen modelos precisos para resolver la cuestión de la privatización en sí misma, ¿cómo podría entonces existir un método preciso de fiscalizarla? Sin embargo, ya han surgido varias ideas comunes en este campo. Podemos ver que el proceso de privatización en la Europa del Este lleva más tiempo del que se esperaba. Resulta también aceptable que desnacionalización y privatización no son lo mismo, no son tampoco lo mismo en lo que se refiere

a la fiscalización. La privatización de la agricultura en sí mismo es un proceso muy especial en cada país. Por lo tanto, creo que tenemos que pensar continuamente sobre la metodología de fiscalización del proceso de privatización y probablemente cualquier intercambio de ideas resultara útil en este campo. Sin embargo, podemos aceptar unos cuantos principios básicos referidos a la fiscalización de la privatización. Uno es que no resultaría adecuado por parte de las instituciones fiscalizadoras el participar en el proceso de privatización. En segundo lugar, la fiscalización no debería tomar parte en la evaluación y en la valoración de los negocios. En tercer lugar, podemos ver que en la fase actual del proceso de privatización, la fiscalización debe estar dirigida primariamente al trabajo que realizan las agencias que de hecho llevan a cabo la privatización. También podemos ver que existen métodos diferentes de fiscalización en el área de la privatización y prácticamente podemos decir que los países desarrollados hay una privatización individual, por lo tanto, la fiscalización de estos puede ser realizada mediante métodos directos. En la Europa Central y del Este, la privatización es un proceso general que no puede ser seguido a través de métodos directos concretos, debido a que la tarea resulta enorme. Las fiscalizaciones deben estar dirigidas principalmente a las tendencias, a las características especiales de los diferentes sectores, a la sensatez de las normas.

En relación con la fiscalización del proceso de privatización también debemos estar seguros de no ser negligentes con la fiscalización de las compañías de propiedad estatal. Hemos escuchado que los países desarrollados del Oeste se toman la organización de la fiscalización de la propiedad pública con gran seriedad. En la Europa Central y del Este se ha desarrollado durante el período de privatización una tendencia a ejercer un menor control sobre la propiedad estatal. Desgraciadamente, este es el caso de Hungría, por lo tanto, me gustaría subrayar que la entidad fiscalizadora debería poner más atención a la fiscalización de las compañías de propiedad estatal y a la propiedad estatal en general.

Me gustaría hablar sobre los métodos de fiscalización de los gobiernos locales. Debemos admitir que en los países de la Europa del Este vivimos en un período romántico de lograr la independencia. Esto es bastante lógico porque a través de esto se niega el anterior exceso de centralización. Sin embargo, ya han aparecido abusos de independencia. Creo que la situación

Debemos admitir la tendencia de considerar a la fiscalización como ayuda para resolver los problemas económicos y sociales.

Admitimos la ayuda de los países con experiencia fiscalizadora. Esta ayuda ha empezado aquí.

húngara que se ha esbozado aquí puede servir como ejemplo, los representantes de los países con entidades fiscalizadoras desarrolladas nos han dicho que el dinero de los gobiernos locales también es dinero público, y, por lo tanto, la entidad fiscalizadora también tiene que informar al Parlamento sobre esto, así es que no debemos descuidar esto. Creo que el ejemplo italiano, francés, británico y sueco merecen ser considerados cuando queramos organizar el control de nuestros gobiernos locales.

La tercera cuestión es el fondo de la información tratada con ordenador en la tarea de fiscalización. En este seminario se ha hecho claramente la petición a EUROSAI de ayudar a los países de la región en la formación informática. Hemos oído que el IDI tiene importantes y sofisticados programas, por lo tanto, tengo la sensación de que deberíamos enviar esta petición común a la próxima reunión del Comité Directivo de EUROSAI. Voy a terminar ahora este resumen y esta evaluación del seminario; que es para lo que les he pedido su tiempo y su atención. Finalmente, dejeme decir simplemente dos frases más en mi calidad de anfitrión. Tanto personalmente como profesionalmente ha sido un gran placer el trabajar con Vds. Han sido unos maravillosos invitados y me gustaría expresarles nuestra gratitud.

Gracias por su atención."

Seminario sobre privatización, celebrado en Praga

UN FENOMENO PANEUROPEO

■ Información elaborada por Eva Homkova

El primer Congreso de EUROSAI en Madrid en 1990 tomó la decisión de organizar dos Seminarios pre-congresuales en Praga y en Estambul que sirviesen de preparación para el segundo Congreso de EUROSAI en Estocolmo en 1993. La National Audit Office del Reino Unido y el Ministerio Federal de Control de la República Federativa Checa y Eslovaca fueron los encargados de organizar el Seminario en torno al tema "Las cambiantes funciones del Estado y el papel de la fiscalización con especial énfasis en la privatización". La organización del Seminario fue facilitada por el Ministerio Federal de Control y la NAO fue responsable de la presentación de los contenidos.

El Seminario fue, celebrado del 9 al 10 de abril de 1992, en la sala de Congresos del Hotel Atrium situado en la ciudad de Praga, en el cual también se alojaron los participantes.

Alrededor de 80 participantes atendieron el Seminario, las Delegaciones estaban formadas por entre 1 y 3 miembros de las EFS de los países miembros de EUROSAI y por miembros de INTOSAI (Estados Unidos, Méjico y las Naciones Unidas). Junto a los Delegados asistieron también observadores de los estados bálticos, Lituania y Estonia. Egipto y Mongolia también participaron en este Seminario.

Esta fue la primera ocasión en que dentro del marco de las actividades de EUROSAI fueron comparados los enfoques sobre la fiscalización de los procesos de privatización de la Europa del Oeste y de la Europa Central. Las sesiones se desarrollaron a lo largo de seis días y los participantes en el Seminario se familiarizaron con los métodos de privatización, los principales sectores de privatización, la función del estado dentro del marco

de los procesos de privatización y otros asuntos relacionados con este tema.

El Seminario estaba presidido por los coanfitriones, Sir John Bourn, Auditor General del Reino Unido y las Sra. Kvetoslava Korinkova, anteriormente Ministra del Ministerio Federal de Control de Checoslovaquia. Los ponentes fueron tanto representantes de las EFS de la Europa del Oeste, el Reino Unido, Holanda, Francia y Alemania como de las EFS de la Europa Central, Checoslovaquia, Polonia y Hungría. A lo largo del Seminario se utilizaron cuatro lenguas: inglés, alemán, francés y checo.

TIPOLOGIA DE LAS PRIVATIZACIONES

El Seminario mostró las experiencias de los miembros de EUROSAI en la fiscalización de las privatizaciones, el transcurso de las privatizaciones en Europa, las actitudes de los gobiernos frente a la inversión extranjera en los negocios privatizados; y los retos y los problemas a que las respectivas EFS se enfrentan así como los métodos de fiscalización de la privatización que estas han adoptado.

El análisis de los cuestionarios confirmó que han tenido lugar, un gran número de privatizaciones en los países del centro y del este de Europa, 96% de todas las privatizaciones de Europa, normalmente en el sector "retail" y principalmente en la escala de valor situada por debajo de los 100.000 dólares. A lo largo de toda Europa la mayor parte de las privatizaciones se realizaron en el sector industrial. El sector financiero, el sector de venta al detalle y los servicios públicos han sido sectores secundarios en lo que se refiere a la privatización en su conjunto.

Se encontraron un gran número de similitudes en el uso de métodos de evaluación y de privatización. Cuatro

Las ventas comerciales, la emisión de acciones, y la venta a los propios empleados, son los métodos más comunes

son los métodos de evaluación más usados, valoración de activos de la hoja de balance, negociación, concurso de ofertas y los beneficios divididos esperados. El método más común son las ventas comerciales, seguido de la emisión de acciones, la subasta y la venta a los propios empleados. El cuestionario mostró como muchos de los auditores estatales se enfrentan a los mismos problemas a la hora de desarrollar fiscalizaciones de privatizaciones y que los cambios en las funciones del estado y las políticas de privatización han tenido un impacto similar en su tarea.

Las ponencias de los oradores provenientes de Europa Central se centraron en el papel de la Agencia Central de Privatización (Hungría), en los principales problemas de fiscalización en relación a la privatización de la economía (Polonia) y la emisión de acciones como un método de privatización (Checoslovaquia).

Los documentos de los ponentes procedentes de la Europa del Oeste se concentraron en su experiencia de la fiscalización de las privatizaciones y en

El sector industrial ha sido el más afectado por las privatizaciones en toda Europa

Un fenómeno...

las soluciones a los problemas que acarrear. La presentación de los ponentes ingleses incluía el punto de vista de un banco inversor y la privatización de los servicios públicos; la presentación del representante de Holanda desarrollaba una privatización lenta como un enfoque alternativo a la privatización; la ponencia francesa clarificaba los resultados financieros de las operaciones estatales en la privatización. Los contenidos de la ponencia de los representantes de Alemania versaron en torno a la unificación alemana y la privatización y del enfoque del Treuhand y de la EFS de Alemania.

El Seminario confirmó que surgen problemas comunes en la mayoría de los estados de Europa y la falta de claridad en los objetivos estatales, pero al mismo tiempo mostró las grandes diferencias en la fiscalización de la privatización en ciertos países europeos en relación con los diferentes niveles de desarrollo de su economía.

La privatización es un fenómeno paneuropeo que se encuentra en diversos niveles de desarrollo

Las ponencias del Seminario y los debates subrayaron la importancia de la privatización como un fenómeno paneuropeo que se encuentra en diversos niveles de desarrollo y puesta en marcha en los países miembros. El Seminario sobre la privatización acercó a los países de EUROSAI porque los problemas y las oportunidades relacionadas con este asunto son compartidas por todos los países implicados. Fue una oportunidad de cooperación práctica y el Seminario ha apoyado a las EFS, tanto en la fiscalización de los procesos de privatización en sí mismos como en un mayor desarrollo de actitudes comunes hacia las normas y métodos de fiscalización. El intercambio de experiencias entre EFS ha supuesto una importante contribución a la identificación de las lecciones positivas que podrían ser aplicadas a futuras privatizaciones.

Resumen del Documento - Síntesis del

Seminario de Estambul

PROCESOS INTERNOS Y EXTERNOS DE LA FISCALIZACION

1. Uno de los dos temas seleccionados por el Comité Directivo de EUROSAI a debatir en el Congreso de Estocolmo fue "el logro de resultados por la Entidad Fiscalizadora con una especial atención a la selección de las áreas de fiscalización relevantes, la presentación pública de la fiscalización y la capacitación del personal", también se decidió que se celebrara un seminario para sacar a la luz las cuestiones a considerar y las áreas de un posible entendimiento común que podría alcanzarse sin dificultad en el Congreso.

Considerando la generalidad de los temas, se intentó que la tarea del Comité Directivo apuntase a tres subtemas. Los coorganizadores pidieron a los miembros de EUROSAI que respondieran a un cuestionario dividido en cuatro secciones sobre cuestiones generales relativas a las EFS. Teniendo en cuenta estos cuatro apartados se pidió a las EFS que respondieran a 41 preguntas. El documento previo al seminario elaborado por los ponentes para resumir estas preguntas fue debatido en cinco sesiones, cada una presentada y presidida por una EFS diferente y en cada sesión se discutió el tema desde tres o cuatro ángulos diferentes, primero por los delegados a quienes se pidió que animasen los debates y posteriormente por otros delegados intervinientes.

Se pretende que lo que figura a continuación sea un resumen del Documento Síntesis elaborado después del Seminario celebrado a este respecto en mayo de 1992 en Estambul y

coorganizado por el Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas y por el de Turquía.

SELECCION DE AREAS DE FISCALIZACION

2. Dado el desajuste entre tareas a desempeñar para conseguir los resultados que el Parlamento y la opinión pública esperan alcanzar y los recursos disponibles, las EFS tienen que enfrentarse con el problema de elegir a la hora de seleccionar las áreas de fiscalización y especificar las áreas que deben ser prioritarias. En todas las EFS, una parte del trabajo de fiscalización contemplada por estatutos y ley o requerida por el gobierno, parlamento u otras partes interesadas, queda necesariamente excluida de este ejercicio, lo cual puede de alguna manera simplificar el proceso de selección, pero el uso de esta práctica a gran escala plantea cuestiones relativas a la independencia de la EFS.

No obstante, parece que la mayoría de las EFS gozan de mucha autonomía a la hora de planificar su trabajo. Sin embargo, se señaló que el proceso de identificación y selección de prioridades algunas veces estaba restringido a los altos directivos y miembros de las EFS colegiadas o al jefe de las EFS monocráticas. Hubo un acuerdo general en el Seminario en lo que respecta

al incremento de la participación del personal fiscalizador, especialmente en el área de fiscalización de la gestión, donde los criterios considerados eran mas numerosos y complejos y donde los objetivos de la fiscalización eran con frecuencia más complejos. La mayor participación del personal fiscalizador evitaría una correspondencia mala entre la elección del área de fiscalización y la capacitación y experiencia del personal disponible y también incrementaría la motivación del personal.

Se señaló en el Seminario que en el área de fiscalización de la regularidad las EFS utilizaron los mismos criterios o similares, quizá con una única diferencia en cuanto al énfasis que se les aplicó. El valor monetario de las áreas a fiscalizar, el grado de riesgo de error o fraude implicado, los resultados de las fiscalizaciones de los puestos parecen ser los criterios preferidos. Por otro lado, las EFS generalmente consideran criterios adicionales y con frecuencia más generales en el área de la fiscalización de la gestión y hubo un acuerdo general: la identificación de prioridades ocasionó el mayor reto en este área.

DIALOGO ENTRE LA EFS Y EL FISCALIZADO

3. El diálogo escrito u oral entre la EFS y el fiscalizado ha sido el centro de mayor interés durante el seminario y se acordó continuar con el tema en el Congreso de Estocolmo. El diálogo entre la EFS y el fiscalizado es más que un intercambio de correspondencia sobre los acuerdos administrativos relativos a la marcha de la fiscalización. Se trata de un intercambio de puntos de vista y de información sobre los objetivos y métodos a seguir, problemas a identificar, resultados a obtener, conclusiones a sacar y sugerencias a hacer en pro de la mejora.

El diálogo puede comenzar, y así lo hacen en algunas EFS, con la planificación y puede llevarse a cabo, formal o informalmente, durante o después de la fiscalización. Se recalca que el nivel de diálogo no debería estar restringido solo a un nivel, ya que incluir diferentes niveles de la EFS y el fiscalizado es de vital importancia para que el diálogo sea más eficaz. En concreto, debería

darse al jefe de la institución fiscalizadora la oportunidad de participar en el diálogo especialmente cuando la fiscalización vaya a ser pública.

El intercambio de información y puntos de vista en las etapas preliminares de la fiscalización puede tener efectos positivos en el enfoque del fiscalizador a la hora de llevar a cabo la fiscalización. La atmósfera de cooperación y entendimiento entre el fiscalizador y el fiscalizado creada en esta etapa también resultará muy útil para el éxito de la fiscalización.

En algunos países de EUROSAI se requiere a los fiscalizados que informen a la EFS de las acciones realizadas como consecuencia del informe de fiscalización

En cuanto al diálogo, durante la ejecución de la fiscalización, se reduce el riesgo de enfrentamiento entre el fiscalizador y el fiscalizado y aumenta la oportunidad de aprobación de las recomendaciones para mejorar los sistemas existentes o instalaciones de nuevos sistemas.

Transferir las averiguaciones de la fiscalización y debatirlas con el fiscalizado puede llevar a cambios en la conclusión final del fiscalizador.

Transferir las averiguaciones de la fiscalización y posiblemente debatirlas con el fiscalizado puede llevar a cambios en la conclusión final del fiscalizador.

Incorporar las reacciones del fiscalizado al informe de fiscalización tiene también la ventaja de salvaguardar los derechos e intereses del fiscalizado y garantizar la objetividad del lector del informe de fiscalización.

El diálogo después de la fiscalización puede servir de herramienta de seguimiento de los procedimientos, mientras que en algunos países de EUROSAI se requiere a los fiscalizados que informen a la EFS de las acciones realizadas como consecuencia del informe de fiscalización, en algu-

nas EFS, las revisiones de los resultados de la fiscalización se han convertido en un ejercicio permanente de forma que el diálogo referido a una fiscalización puede solaparse con el diálogo abierto para la próxima.

RELACIONES ENTRE LA EFS Y EL PARLAMENTO

4. La relación entre el Parlamento y la opinión pública es importante para muchos aspectos del trabajo de la EFS, pero en el seminario se hizo hincapié principalmente en el papel del Parlamento y la opinión pública respecto a la ejecución de los resultados de la fiscalización.

Resultó evidente tanto de las respuestas al cuestionario como durante el seminario que mientras un número reducido de EFS, con poderes judiciales autónomos, podían aplicar sus recomendaciones directamente sin necesidad de publicación o intervención parlamentaria, la mayoría de las otras EFS, a pesar de su estatus independiente, dependían del Parlamento para completar y ejecutar sus recomendaciones. También fue evidente que el interés público o del Parlamento apuntaba principalmente a los resultados de la fiscalización de la gestión.

Los métodos para informar al Parlamento o a la opinión pública de los resultados de la fiscalización pueden variar de una EFS a otra, pero parece

que las EFS son cada vez más conscientes del hecho de que la forma de presentación es tan importante como el contenido del informe para conseguir resultados. Por lo tanto, las EFS utilizan cada vez con más frecuencia métodos innovadores de difundir los informes publicados, por medio de comunicados de prensa o conferencias y preparando al lector resúmenes atractivos. Se recaló en el seminario que las restricciones legales para el uso de los medios de comunicación como medio para difundir los resultados podía crear un problema para la EFS.

DESARROLLO Y MOTIVACION

Era evidente tanto por las respuestas al cuestionario y discusiones del seminario como por la naturaleza del trabajo de fiscalización que se requería la presencia de personal bien preparado y altamente cualificado. Además, se señaló que los que llevaban a cabo la fiscalización debían ser al menos tan cualificados como los sujetos a fiscalización. Por otro lado, una parte del trabajo de fiscalización, especialmente en el campo de la fiscalización de la regularidad, es repetitiva y tediosa. Esto crea un desequilibrio entre la cualificación del personal y la calidad del trabajo. No obstante, debemos señalar que los cambios en el sector público relativos a la privatización y restructuración de los departamentos gubernativos, junto

con una mayor relevancia de la fiscalización de la gestión han comenzado a diversificar el trabajo de la fiscalización resultando así más interesante. De hecho, la definición y ámbito del trabajo de fiscalización se están ampliando y se están introduciendo nuevos conceptos e ideas para llevar a cabo la propia fiscalización.

Dichos desarrollos no solo reafirman la necesidad de personal de fiscalización altamente cualificado, sino también enfatizan la importancia de la formación del personal para hacer frente a la necesidad de equipar al personal con nuevas destrezas requeridas por esos cambios directamente o indirectamente relativos a la fiscalización.

Con estas consideraciones, las EFS actualmente tienden a dedicar mucha más atención a las políticas de desarrollo del personal. Un buen sistema de captación de personal y programas adecuados para la formación constante del personal existente para adaptarse a las necesidades de las tareas de fiscalización recientemente surgidas son elementos primordiales pero no exclusivos de estas políticas que deben apuntar no solo al personal individual sino también al departamento de personal.

Para hacer frente al reto de los nuevos desarrollos, la EFS, aparte de la constante preparación del personal existente o el reclutamiento de nuevo personal con destrezas innovadoras, puede considerar el empleo de expertos con contratos temporales o contratar empresas privadas de fiscalización.

Se ha hecho mucho hincapié en la motivación del personal como otro as-

Para hacer frente a los nuevos desarrollos, además de la constante preparación de su personal o el reclutamiento de nuevos elementos con capacidad innovadora, las EFS pueden utilizar expertos con contratos temporales o empresas privadas de fiscalización

pecto para lograr resultados para la fiscalización, ya que un personal bien motivado probablemente va a producir una mayor cantidad y calidad de trabajo que un personal escasamente motivado.

Los participantes recalcaron el valor y significado (I) de un buen sistema de valoración del personal posiblemente basado en los méritos así como en la antigüedad, (II) atribución de responsabilidades a los propios fiscalizadores, (III) un sistema para recompensar el buen rendimiento, (IV) políticas y funciones claramente definidas.

Además, la falta de información en cuanto a las decisiones tomadas a nivel de dirección y la insuficiencia de comunicación entre la organización son considerados como factores claves que perjudican la motivación.

En el seminario, hubo un consenso general sobre una serie de cuestiones a pesar de las variaciones económicas, políticas, sociales y culturales entre las EFS, no obstante existen diferencias conceptuales y prácticas básicas entre los miembros de EUROSAI.

Las EFS utilizan cada vez con más frecuencia métodos innovadores de difundir los informes publicados, por medio de comunicados de prensa o conferencias y preparando resúmenes atractivos.

Las restricciones legales para el uso de los medios de comunicación para difundir los resultados de la fiscalización pueden ser un problema para las EFS.

Reunión de países de Europa Central y del Este

EL CASO ALEMÁN A ESTUDIO

La fiscalización pública y la democracia fue el tema de la reunión internacional de Presidentes de EFS y de miembros del Parlamento de los países de la Europa Central y del Este que celebró la Entidad Fiscalizadora Superior de Alemania en Königswinter del Rhin, del 23 al 27 de noviembre de 1992.

La Conferencia estuvo patrocinada por el Ministerio Federal para la cooperación económica dentro del marco de un programa estatal para la promoción del desarrollo económico y social en la Europa Central y del Este. Participaron 34 delegados de los siguientes países: Albania, Bielorusia, Bulgaria, Croacia, la República Federal Checa y Eslovaca, Estonia, Georgia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía, Eslovenia y Ucrania. La documentación técnica sobre las tareas, los métodos y los procedimientos en la fiscalización pública fueron preparados por expertos de la EFS de Alemania, del Tribunal de Cuentas de Renania del Norte-Westfalia, el Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas y el Ministerio Federal de Finanzas. Estos proporcionaron la base para el debate sobre las condiciones requeridas para asegurar una rendición de cuentas efectiva de la gestión financiera pública.

El Presidente de la EFS de Alemania, Dr. Heinz Gunter Zavelberg, inauguró la conferencia, en su ponencia indicó el estatus, las funciones y el trabajo de una entidad fiscalizadora en un medio democrático. El Vicepresidente de la EFS de Alemania, Ernst Heuer, pronunció un discurso sobre los métodos modernos de fiscalización. Otros temas que también se trataron fueron la relación de la EFS de Alemania con el Parlamento, la supervisión del Parlamento y el control de los fondos públicos, la fiscalización a nivel de estado federal por los Tribunales de Cuentas del "Land", la fiscalización de las empresas públicas, la fiscalización del gasto secreto (gasto de Defensa, Servicios



Los participantes y organizadores de la Reunión pertenecientes a quince países y a Alemania como país anfitrión

Secretos), así como la publicación de informes y la revelación de la información al público.

Uno de los principales acontecimientos de la Conferencia fue un debate entre los Presidentes del Comité de Presupuestos y el del Comité de Cuentas Públicas, respectivamente, Rudi Walther y Karl Deres, el Presidente de la Entidad Fiscalizadora Superior de Hungría, Dr. István Hagelmayer, el miembro alemán del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas, Dr. Bernard Friedman, del Subsecretario del Ministerio Federal de Finanzas, Siegmund Kunas, el Profesor Dr. Heinrich Siedentopf del Centro de Postgrado de Ciencias Administrativas de Speyer y el Dr. Zavelberg.

Al término de la Conferencia los participantes asistieron a un debate parlamentario sobre el presupuesto y fueron recibidos por el presidente del Parlamento alemán, la Profesora Dra. Rita Süßmuth.

El objetivo de la Conferencia era proporcionar a los participantes una visión general de los sistemas presupues-

tarios y de rendición de cuentas financieras de Alemania. La Conferencia estaba diseñada para ayudar a los políticos y a los administradores de los anteriormente países comunistas a reformar y a desarrollar un sistema de fiscalización estatal en su país y de esta manera ayudar a construir el camino hacia una completa fiscalización de los fondos públicos del que ningún estado democrático puede prescindir.

Para información adicional sobre las ponencias presentadas en la Conferencia, contacte con:

Bundesrechnungshof (Entidad Fiscalizadora Superior de Alemania)
Referat Pr/Int (Int. Rel. Dept.)
Berliner Strasse 51
D-6000 Frankfurt/Main 1

Alemania

Con la asistencia de los Presidentes de las EFS de los países integrantes del Acuerdo de Visegrado

AVANZAR EN LA COOPERACION

El 12 y 13 de julio de 1993 tuvo lugar en Venecia una reunión de los Presidentes de las EFS de los países integrantes del Acuerdo de Visegrado. Este se celebró en el Instituto de Formación de la Entidad Fiscalizadora Superior de la República de Hungría.

El Acuerdo de Visegrado es un acuerdo de cooperación indefinida, que cubre diferentes campos, entre los cuatro países de la Europa Central del Este atravesando un periodo de reformas: la República Checa, Polonia, Hungría y la República Eslovaca.

La reunión de este año tenía precedentes, dado que tanto en 1991 en Praga como en 1992 en Luxemburgo, habían tenido lugar reuniones en torno a una armonización y a un debate común de las cuestiones y las posibilidades de cooperación entre las EFS de los países de la Europa Central y de los países de la CE.

El Acuerdo de Visegrado agrupa a cuatro países europeos en período de reformas: Polonia, Hungría y las Repúblicas Checa y Eslovaca

La cuestión más importante de la agenda de la reunión en Venecia fue la discusión de las posibilidades y las formas de establecer una cooperación más organizada en el futuro.

Los líderes de las EFS participantes fueron: el Doctor Lech Kaczyński, el Sr. Arpad Matejka, el Doctor István

Hagelmayer y el Sr. Vladimír Ezrque debatieron la cuestión anteriormente mencionada y destacaron su importancia.

Todos los delegados mencionados expresaron su creencia de que en el futuro debería haber consultas regulares entre las EFS de los países miembros del Acuerdo de Visegrado.

Se alcanzó un acuerdo concreto en torno a la reunión anual de los líderes de las EFS para mantener conversaciones sobre las cuestiones de actualidad más importantes.

La próxima reunión tendrá lugar en Bratislava en 1994, en el transcurso de la cual los participantes debatirán los preparativos del XV Congreso de INTOSAI a celebrar en El Cairo en 1995.

Los Presidentes han llegado al acuerdo de que deberían armonizar sus opiniones en torno a la fiscalización de la protección del medio ambiente y de la privatización.

En lo que se refiere a otras formas de cooperación se mostraron de acuerdo en que los seminarios organizados conjuntamente hacen posible la formación de los expertos de las EFS de los países miembros del Acuerdo de Visegrado.

La EFS de Polonia se ha encargado de la organización de un seminario de expertos en torno a las cuestiones de privatización en diciembre de 1993. La razón de organizar esta consulta es el que se da una gran importancia a la privatización y a las cuestiones de fiscalización de este proceso en cada uno de los países del Acuerdo de Visegrado: tanto por parte del Parlamento como del Gobierno y, naturalmente, por parte de la EFS.

La EFS polaca se encargara también de organizar una consulta sobre las experiencias de la entrada en vigor de una nueva ley relacionada con la fiscalización, y que tendrá lugar en Varsovia el próximo mayo o junio.

La EFS checoslovaca ha anunciado que van a organizar una reunión de expertos en torno al uso de los ordenadores en la fiscalización que tendrá lugar en Praga el próximo marzo. Esta reunión es parte de la exitosa cooperación que se ha desarrollado entre las EFS del Reino Unido, la República Checa y Hungría. En esta brillante primera fase se celebró una reunión de expertos en privatización en Venecia el pasado año.

Los Presidentes de las EFS de los países del Acuerdo de Visegrado acordaron invitar a expertos de las otras EFS existentes en los países de la Europa del Este a la reunión de expertos prevista dentro del marco de la cooperación.

La reunión hizo posible un debate sobre las experiencias del programa ofrecido por la CEE. Junto a esto surgió la posibilidad de debatir también algunas cuestiones de métodos diferentes. Se discutieron cuestiones tales como las experiencias de la aplicación de las fiscalizaciones a priori y a posteriori, y la situación de la cooperación entre la EFS y el Parlamento.

Los debates se desarrollaron en un clima de cordialidad y colaboración. Se dió la posibilidad de intercambiar experiencias en relación a los métodos usados en la fiscalización.

Podemos afirmar que la reunión alcanzó su objetivo, dado que ha ayudado a institucionalizar los contactos entre las EFS de los países del Acuerdo de Visegrado, a un mejor conocimiento de las experiencias de fiscalización y de método de cada uno. El programa afectado se basa en la cooperación organizada. Finalmente, debemos mencionar la profundización en los contactos personales.

Finalmente mencionar que los participantes en la reunión fueron recibidos por S.E. Sr. Arpad Gonz, Presidente de la República de Hungría, quien destacó ante los participantes la importancia de la cooperación entre las EFS.

Seminario en Polonia en diciembre de 1993

METODOS Y RESULTADOS EN EL CONTROL DE LOS PROCESOS DE PRIVATIZACION

■ Información realizada por Jacek Mazur

Entre el 7 y el 9 de diciembre de 1993, la entidad fiscalizadora superior de la República de Polonia celebró el seminario titulado "Los métodos y resultados de la fiscalización de la privatización en Polonia, Alemania y otros países de Europa Central y del Este".

En el acto participaron 60 personas, incluidos 23 representantes de las entidades fiscalizadoras superiores de países extranjeros, por ejemplo, Alemania, la República Checa, la República Eslovaca, Hungría, Lituania, Letonia, Estonia, Bielorusia y Rusia, junto a un representante del Contralor y Auditor General del Reino Unido quien es el Presidente del grupo de trabajo especializado de INTOSAI en la fiscalización de la privatización.

Las sesiones se dedicaron a la discusión de los siguientes temas:

- fiscalización de la actividad de las instituciones estatales creadas para llevar a cabo el proceso de privatización;
- fiscalización de la privatización de las empresas industriales de propiedad estatal; estudio de varios ejemplos en particular;
- fiscalización de la privatización de las granjas de propiedad estatal; estudio de varios ejemplos en particular; fiscalización de la comunización de la propiedad estatal.

Un gran conjunto compuesto por 26 documentos escritos especialmente para el seminario proporcionaron el terreno para el debate, estos incluían 11 documentos enviados por la entidad fiscalizadora superior de Polonia, 5 documentos enviados por la entidad fiscalizadora superior de Alemania y otros 10 enviados por el resto de las EFS representadas en el seminario.

En el momento actual, los procesos de privatización tienen una importancia creciente en la zona de la Europa Central y del Este; al mismo tiempo, se reconoce que estos procesos son extremadamente complicados dado que la privatización en esos países forma parte de una mas amplia transformación de la propiedad, que a la vez contribuye al cambio general en el funcionamiento de la economía y de las estructuras del Estado. Es la escala de la privatización combinada con los cambios que la acompañan en otras ramas de la economía, todas las cuales tienen una dimensión histórica, que da cuenta de todas las dificultades, errores e irregularidades que tienden a ocurrir en el transcurso de todo el proceso.

En estos países la fiscalización de las privatizaciones requiere procesos extremadamente complicados, pues, supone una amplia transformación de la propiedad, un cambio en la economía y en las estructuras del Estado

Por lo tanto, en todos los países anteriormente mencionados, se reconoce que la privatización es uno de los te-

mas mas importantes de la fiscalización. Las ponencias presentadas en el seminario junto a los debates que estas conllevaron han probado hasta que punto resulta difícil esta tarea. La fiscalización de la privatización se nos presenta ni mas ni menos que como un espejo en el que se reflejan los principales dilemas a los que se enfrentan las EFS en su actividad en los tiempos modernos.

EJEMPLOS A EXAMEN

A continuación encontramos una serie de esas reflexiones.

La privatización debe ser considerada no solo desde el punto de vista de sus aspectos legales y financieros, o también -si no en primer lugar- en sus aspectos sociales y políticos. En lo referido a la fiscalización de la privatización, resulta imposible reducir el enfoque de la fiscalización a una mera conformidad con las normas legales y los principios de contabilidad; resulta igual de necesario llevar a cabo la evaluación desde el punto de vista de la economía, la eficacia y la eficiencia de las decisiones en cuestión. A la vez que se presentaron ejemplos en particular, los participantes en el debate se preguntaron de que manera los organismos de fiscalización deben proceder para a ser capaces de llevar a cabo una evaluación detallada de las decisiones relacionadas con la privatización, ante la falta de criterios legales precisos sobre el proceso de privatización. Especialmente, si desean evitar el papel de "tercera parte" involucrada en el proceso o el participar en el proceso de toma de decisiones que conduzca a que muchas de las decisiones sean percibidas por la opinión pública de una manera controvertida.

Los participantes en el debate se preguntaron sobre la forma los EFS deben proceder para evaluar las decisiones privatizadoras, ante la falta de criterios legales precisos sobre la privatización. Especialmente si se desea evitar el papel de "tercera parte".

La fiscalización adecuada de los resultados de la privatización resulta ser otra compleja tarea. Junto con los resultados financieros, por ejemplo, los beneficios de la venta de una empresa, el descargo de las deudas de la empresa, la renuncia a las asignaciones presupuestarias necesarias para mantener la marcha de la empresa —resulta también necesario fiscalizar las decisiones sobre la privatización en otros aspectos, tal y como la obligación del comprador de continuar con las actividades de la empresa, la perspectiva de inversión futura, el mantenimiento —o no— del empleo al nivel actual y/o la creación de nuevos empleos, el coste de asistencia a los desempleados (si el nivel de empleo sufre como resultado de la privatización, etc.). Y aquí, la EFS se enfrenta a un dilema ¿hasta que punto esta en una posición tal como para considerar y evaluar problemas de esta clase?

Además de la fiscalización de las decisiones específicamente relacionadas con la privatización, otro importante aspecto es la fiscalización de la actividad del Gobierno y de esas autoridades estatales que han sido creadas con el

propósito de llevar a cabo los procesos de privatización (por ejemplo, el Ministerio de la transformación de la propiedad en Polonia, o el Treuhandanstalt en Alemania). Y entre otros, la fiscalización, tanto a largo plazo como de los programas de privatización a un año, originalmente afectados por el Parlamento o el Gobierno, es a lo que nos referimos en este caso, por ejemplo, evaluación de programa.

Se puede ver claramente que hasta ahora tan sólo algunas instituciones de fiscalización de la Europa Central y del Este han llevado a cabo la fiscalización de la privatización a gran escala; en otros países tan solo se han iniciado este tipo de actividades. Por lo tanto, he aquí la importancia de este seminario para la difusión de una información precisa en torno a prácticas que ya han sido probadas; los documentos y los debates proporcionaron información en torno a al menos 18 clases de errores e irregularidades en el proceso de privatización y comunalización de la propiedad estatal que han sido descubiertos por las entidades de fiscalización.

Los documentos del seminario han sido publicados en polaco, ruso y alemán. El volumen I contiene las ponencias preparadas antes del seminario, 191 páginas; mientras que el volumen II presentado para el debate, esta todavía en fase de preparación para su publicación. Los documentos están disponibles mediante una petición por escrito dirigida a la Entidad Fiscalizadora Superior de Polonia, 00950 Varsovia, Apartado Postal P-14 Polonia (tlf./fax. n.º. 48 22 25 15 23).

Resulta también necesario fiscalizar otros aspectos de la privatización, como la obligación del comprador de continuar con las actividades de la empresa, la inversión futura, el mantenimiento o no del nivel de empleo y la creación de nuevos puestos, asistencia a desempleados.

Los documentos y debates del Seminario aportaron información precisa al menos 18 clases de errores e irregularidades en el proceso de privatización y municipalización de la propiedad estatal descubiertos por las EFS

CALENDARIO EUROSAI

I) REUNIONES CELEBRADAS

Conferencia Constitutiva:	12-13 Noviembre, 1990 Madrid (España)
I Congreso:	14-15 Noviembre, 1990 Madrid (España)
I Comité Directivo:	16 Noviembre, 1990 Madrid (España)
II Comité Directivo:	31 Enero-2 Febrero, 1991 Madrid (España)
Seminario en Velence:	8-22 Septiembre, 1991 Velence (Hungría)
Seminario Estambul:	27-29 Mayo, 1992 Estambul (Turquía)
III Comité Directivo:	19-21 Mayo, 1992 Venecia (Italia)
Seminario de Praga:	8-11 Abril, 1992 Praga (República Checa)
IV Comité Directivo:	19 Octubre, 1992 Washington (USA)
I Asamblea General de Miembros de EUROSAI en el marco del XIV INCOSAL:	22 Octubre, 1992 Washington (USA)
V Reunión del Comité Directivo:	22 Octubre, 1992 Washington (USA)
Seminario en Velence:	22-25 Marzo, 1993 Velence (Hungría)
VI Comité Directivo:	17 Abril, 1993 Praga (República Checa)
VII Reunión del Comité Directivo:	13 Junio, 1993 Estocolmo (Suecia)
II Congreso:	14-17 Junio, 1993 Estocolmo (Suecia)
VIII, IX reunión del Comité Directivo:	16 y 17 Junio, 1993 Estocolmo (Suecia)
X Reunión del Comité Directivo:	2-3 Diciembre, 1993 Palermo (Italia)

II) REUNIONES PROGRAMADAS

XI Reunión del Comité Directivo:	Noviembre, 1994 Budapest (Hungría)
II Congreso:	Mayo, 1996 Praga (República Checa)

**NUVOS MIEMBROS DE
LA ORGANIZACION
DESDE EL I CONGRESO**

Checoslovaquia y la URSS, miembros fundadores, han pasado a ser la **República Checa**, en un caso, y la **Federación de Rusia**, en otro. Además, han ingresado como nuevos miembros:

- Bielorusia
- Eslovaquia
- Estonia
- Georgia
- Lituania

Por otra parte, en la X reunión del Comité Directivo, se tomó nota de una comunicación oficial del Comité Directivo del INTOSAI, declarando que Yugoslavia (Serbia y Montenegro), había dejado de ser miembro de INTOSAI. En aplicación de nuestros estatutos, esto ha significado que dicho país deja "ipso facto", de ser miembro de EUROSAI.

**PETICIONES DE
INGRESO**

La República de Moldavia y Eslovenia han solicitado el ingreso en EUROSAI.