

2009

N.º 15

EUROSAI

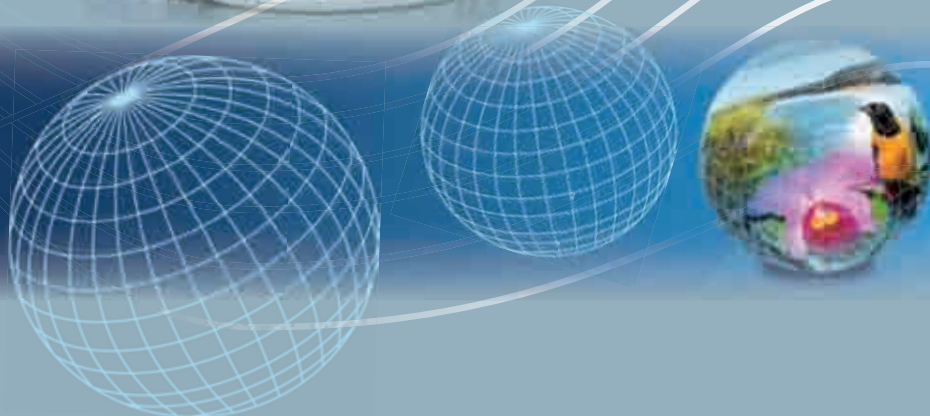
Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa

Actualidad de las Declaraciones de Lima y Méjico: la independencia de las EFS como garantía de los Estados democráticos



VI JORNADAS
EUROSAI
OLACEFS

ESTRATEGIA Y REALIDAD DE MAYO



ISSN: 1027-8982

ISBN: 84-922117-6-8

Depósito Legal: M.23.968-1997

La Secretaría de EUROSAL (Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa) edita anualmente la revista EUROSAL, según lo acordado por la Organización. Los fines de esta revista son conseguir mejorar los procedimientos y técnicas de la fiscalización pública, así como informar sobre las actividades de la Organización.

Los editores invitan, a aquellos que estén interesados, a presentar artículos, informes y noticias. Este material puede enviarse a la oficina editorial, TRIBUNAL DE CUENTAS, Secretaría de EUROSAL, Fuencarral, 81, 28004 Madrid, ESPAÑA.

Tel.: +34 91 446 04 66 – Fax: +34 91 593 38 94

E-mail: eurosai@tcu.es – tribunalcta@tcu.es

Página web: <http://www.eurosai.org>

La dirección arriba indicada puede también utilizarse para cualquier correspondencia relacionada con la revista.

La revista se distribuye a todos los Presidentes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa que participan en la actividad de EUROSAL.

La Revista de EUROSAL es editada y supervisada por Manuel Núñez Pérez, Secretario General de EUROSAL; y María José de la Fuente, Directora de la Secretaría de EUROSAL; Pilar García, Fernando Rodríguez, Jerónimo Hernández, y Teresa García. Diseñada y distribuida e impresa por DiScript, S.L.

La Revista EUROSAL se imprime en papel tratado ecológicamente libre de cloro (EFC) 110 gsm, que es biodegradable y reciclable.

Printed in Spain- Impreso en España.

Las ideas y opiniones que aparecen en la revista son las de las personas que colaboran en ella con sus trabajos y no representan necesariamente los puntos de vista o las políticas de la Organización.

3



EDITORIAL

4



INFORMACIÓN: NOTICIAS DE EUROSAI

Acta de la XXXIII Reunión del Comité Directivo de EUROSAI (2 de Junio de 2008) . . .	4
Acta de la XXXIV Reunión del Comité Directivo de EUROSAI (5 de Junio de 2008) . . .	10
Acta de la XVI Reunión del Comité de Formación de EUROSAI (27-28 de Marzo de 2008)	13
Resumen de los principales debates y acuerdos de la XVII Reunión del Comité de Formación (30 de Enero de 2009)	21
II Jornadas EUROSAI-ARABOSAI (29-31 Marzo 2009)	22
Resultados de las VI Jornadas EUROSAI-OLACEFS (13-16 May 2009)	24
Grupo de Trabajo de EUROSAI sobre Auditoría Medioambiental (WGEA), por la Oficina del Auditor General de Noruega, Secretariado del Grupo de Trabajo de EUROSAI de Auditoría Medioambiental	26
Actividades de EUROSAI: atención especial a la prevención de desastres, por la Cámara de Cuentas de Ucrania, Secretariado de la Taskforce de EUROSAI . .	28
Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores.- Aplicación de las normas y orientaciones en EUROSAI, por la Presidencia del Comité Directivo de EUROSAI, (EFS de Polonia), y la Presidencia del Comité de Normas Profesionales de INTOSAI, (EFS de Dinamarca)	35
Actividades de EUROSAI en 2009	38
Avance de la Agenda de EUROSAI 2010	38
Nuevo Miembro de EUROSAI	39
Nombramientos en EFS de EUROSAI en 2009	39

38



INFORMACIÓN: UNIÓN EUROPEA

Reunión de los Presidentes de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de la Unión Europea en Luxemburgo (1-2 de Diciembre de 2008)	40
Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la ejecución del presupuesto en relación con el ejercicio fiscal 2007	41
Otros informes y opiniones publicados por el Tribunal de Cuentas Europeo	43

43



INFORMES Y ESTUDIOS

LA INDEPENDENCIA DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES	
LA INDEPENDENCIA DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES, TENIENDO EN CUENTA ESPECIALMENTE LAS DECLARACIONES DE LIMA Y MÉJICO	45
Dr. Josef Moser, Presidente del Tribunal de Cuentas de Austria y Secretario General de INTOSAI.	
LA INDEPENDENCIA DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. . .	49
Javier Medina, Consejero del Tribunal de Cuentas de España.	
LA INDEPENDENCIA DE LA EFS ALBANESA ANTE LA OPINIÓN PÚBLICA. . . .	53
La EFS albanesa.	
INDEPENDENCIA, AUDITORÍA DEL SECTOR PÚBLICO Y EL PROBLEMA DE LA POLÍTICA.	55
Peter Welch, Tribunal de Cuentas Europeo.	
DECLARACIÓN DE INDEPENDENCIA: UTILIZACIÓN DEL MODELO INTEGRADO DE INTERVENTOR DEL ESTADO Y DEFENSOR DEL PUEBLO PARA AUMENTAR LA INDEPENDENCIA DE LA AUDITORÍA EN ISRAEL	60
Dr. Isaac M. Becker, Oficina del Controlador del Estado y Defensor del Pueblo de Israel.	



INDEPENDENCIA – EL SÓLIDO FUNDAMENTO DE UNA EFS.	66
El Tribunal de Cuentas de Moldavia.	
LA INDEPENDENCIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE RUMANÍA	70
El Tribunal de Cuentas de Rumanía.	
AUDITORÍA INDEPENDIENTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA POSTURA INDEPENDIENTE DE LA OFICINA NACIONAL DE AUDITORÍA DE LA REPÚBLICA ESLOVACA (NKÚ SR) EN EL SISTEMA DE AUDITORÍA Y ALGUNOS RESULTADOS DE LAS ACTIVIDADES DE AUDITORÍA DE LA OFICINA.	74
Emil Kočiš, Vice-Presidente de la Oficina Nacional de Auditoría de la República eslovaca (NKÚ SR).	
TEMAS GENERALES DE FISCALIZACIÓN	
HACIA UNA MAYOR CONVERGENCIA EN LA CONTABILIDAD PÚBLICA.	81
Manuel Núñez Pérez, Presidente del Tribunal de Cuentas de España y Secretario General de EUROSAL.	
CRISIS FINANCIERA Y ECONÓMICA EN HUNGRÍA- LA MISIÓN DE LA OFICINA DE AUDITORÍA DEL ESTADO DE HUNGRÍA.	85
Dr. Árpád Kovács, Presidente de la Oficina de Auditoría del Estado de Hungría.	
LA ENTIDAD FISCALIZADORA SUPERIOR DE MONTENEGRO	91
Miroslav Ivanišević, Presidente del Senado de la Entidad Fiscalizadora Superior de Montenegro.	
COMBATIR LA CORRUPCIÓN Y EL BLANQUEO INTERNACIONAL DE DINERO: DESAFÍOS PARA LAS EFS.	95
Dr. Sergey Stepashin, Presidente de la Cámara de Cuentas de la Federación rusa.	
UTILIZACIÓN POR UNA ENTIDAD FISCALIZADORA SUPERIOR DE «GRUPOS DE DISCUSIÓN» PARA LA REALIZACIÓN DE AUDITORÍAS DE GESTIÓN: UNA PRIMERA EXPERIENCIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO	99
Martin Weber y Gareth Roberts, Tribunal de Cuentas Europeo.	
LA UTILIZACIÓN DEL CAPITAL ESTATAL DEBERÁ SER EFICIENTE, ADECUADA Y TRANSPARENTE	106
La EFS de Letonia.	
«ADELANTAMOS EL FUTURO A TRAVÉS DE LA COOPERACIÓN»- PROCESO DE COOPERACIÓN DE EUROPA SUDORIENTAL (PCES). REUNIÓN DE LOS DIRECTORES DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (EFS)	107
La Corte de Cuentas de Moldavia.	
NUEVOS DESARROLLOS DE LA INICIATIVA DE DESARROLLO DE INTOSAI (IDI)	110
Elizabeth L. Walmann, Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI, Riksrevisjonen de Noruega.	



EDITORIAL

Estimados Colegas:

El VII Congreso de EUROSAI, celebrado en Cracovia en 2008, consciente de la madurez de nuestra Organización y de la oportunidad de abordar nuevos retos, acordó impulsar interesantes iniciativas en el trienio 2009-2011. Se aprobó una nueva Estrategia formativa, encargándose su desarrollo al Comité de Formación. Asimismo, se decidió potenciar la actividad de los Grupos de Trabajo y Task Force, a los que se encomendó la ejecución de ambiciosos programas de actuación. Continúa siendo una prioridad para este periodo el impulso de la cooperación con INTOSAI y sus Grupos Regionales, así como con otros socios externos; debiendo avanzarse en dicha colaboración mediante el diseño de nuevas fórmulas que garanticen la obtención de las máximas sinergias de la actuación de todos ellos en beneficio y como complemento de las actividades de sus miembros.

Sin duda, la iniciativa más innovadora impulsada por el VII Congreso, fue la decisión de diseñar una Estrategia global para EUROSAI con el fin de hacer posible el cumplimiento de los objetivos que le encomiendan sus Estatutos, de la forma más eficiente y teniendo en cuenta los nuevos desarrollos en el entorno del control externo. Esta Estrategia pretende incorporar las transformaciones e impulsar los cambios que precisa nuestra Organización, con ya diecinueve años de existencia y con cincuenta miembros, dos tercios más de los que tenía a su constitución en 1990; contribuyendo también con su actuación a la proyección del Plan Estratégico de INTOSAI en la región europea.

En este marco, cabe destacar el especial compromiso que EUROSAI ha querido asumir con el proyecto prioritario de INTOSAI para 2009: potenciar la independencia de las EFS como garantía para la gobernabilidad y la transparencia de la gestión, y como elemento esencial para el buen funcionamiento de los estados democráticos. Y éste, precisamente, ha sido el tema elegido para el presente número de nuestra Revista. La relevancia de las Declaraciones de Lima y de México de INTOSAI se hace hoy de especial actualidad ante la concurrencia de demasiadas situaciones en las que la salvaguarda de la independencia se está viendo amenazada. Precisamente fue éste uno de los puntos centrales de discusión en la reunión anual entre la Presidencia y la Secretaría de EUROSAI de este año; haciéndose extensiva la preocupación al Comité de Contacto de Presidentes de las EFS de la Unión Europea.

La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, elemento esencial para su propia conformación, ha de abarcar a la institución y al mandato que tiene encomendado, a sus miembros y al personal a su servicio. Su garantía precisa de un reconocimiento y cobertura específica en el texto fundamental de los Estados y de un desarrollo legal, así como de la provisión de las condiciones de facto que aseguren la efectividad de ese marco y su materialización para un ejercicio técnico y transparente de la actividad de control, sin que sea admisible injerencia alguna.

La independencia ha de extenderse al ámbito orgánico, funcional, presupuestario y gerencial de nuestras Entidades. Debe garantizarse una organización racional y eficiente, unos procedimientos perfectamente regulados que les permitan cumplir sus objetivos, y un personal altamente cualificado y sometido a un código ético que aporte la máxima calidad y solvencia en el ejercicio de su actividad. También han de asegurarse los recursos materiales y financieros precisos para desarrollar su actuación, con competencia para administrarlos bajo su propia responsabilidad. El marco legal debe completarse con las medidas precisas que permitan garantizar su cumplimiento.

Asimismo, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben tener el derecho y la obligación de informar sobre los resultados de las fiscalizaciones, y disponer de mecanismos que les permitan hacer un seguimiento de sus recomendaciones. Nuestras Entidades deben ser, además, acreedoras del máximo respeto institucional y de la credibilidad, impacto y consideración pública respecto de su función y sus resultados. Como contrapartida a estas garantías, las EFS han de desempeñar su mandato con alta calidad técnica, objetividad y eficacia en la consecución de los objetivos programados. Es prioritario evaluar el desarrollo de nuestra actuación y analizar el valor añadido que aportamos a la sociedad en términos de contribución a la mejora de la gestión. Sólo de este modo podremos lograr el reconocimiento interno y externo que merecen las altas funciones que tenemos encomendadas.

2010 será para EUROSAI un año de conmemoración. En efecto, nuestra Organización constituida en Madrid en 1990, cumplirá veinte años próximamente. Esto significa que, aunque joven, ya goza de plena madurez, como refleja la importante labor desempeñada a lo largo de estos años en aras a promover la cooperación y los intercambios profesionales entre sus miembros y con otras entidades con las que comparte intereses comunes. Resulta evidente el valor que EUROSAI añade a cada EFS y cómo la contribución de cada una de ellas resulta necesaria para la Organización. La cooperación, como fuerza centrífuga y centrípeta, se constituye en piedra angular de este esfuerzo conjunto.

No quiero finalizar estas palabras sino manifestando la disponibilidad de esta Secretaría de EUROSAI así como el sincero agradecimiento a los autores que han hecho posible la edición de este número de la Revista. Deseo también ofrecer este punto de encuentro, que tiene como misión fundamental servir de vehículo de información, comunicación, y cooperación entre los miembros de nuestra Organización, a todos aquellos que deseen contribuir a esta obra común.

Manuel Núñez Pérez,
Presidente del Tribunal de Cuentas de España,
Secretario General de EUROSAI



Acta

XXXIII Reunión del Comité Directivo de EUROSAI

Cracovia (Polonia), 2 de junio de 2008

El Comité Directivo de EUROSAI celebró su XXXIII reunión en Cracovia (Polonia) el 2 de junio de 2008, con asistencia de los Miembros, Observadores e invitados cuya lista se adjunta en el Anexo, y bajo la dirección del Dr. Dieter Engels, Presidente de la EFS de Alemania y Presidente de EUROSAI.

El Dr. Engels abrió la Sesión y agradeció al Anfitrión su hospitalidad y la organización desplegada, y al Secretario General de EUROSAI la labor desempeñada en la preparación de la reunión. Dio la bienvenida a los asistentes, con una mención especial para el nuevo Auditor General del Reino Unido, Sr. Burr, recientemente incorporado al Comité Directivo.

El Sr. Jezierski, Presidente de la EFS de Polonia y Anfitrión de la reunión, saludó a los participantes y manifestó su satisfacción por albergar el Comité Directivo de EUROSAI, abogando por la consecución de resultados fructíferos durante el mismo y a lo largo del VII Congreso de la Organización cuya apertura tendría lugar al finalizar la reunión.

El Dr. Engels tomó la palabra y dio inicio a la discusión del orden del día.

1. Aprobación del orden del día

Se aprobó unánimemente por el Comité Directivo.

2. Aprobación del acta de la XXXII Reunión

Se aprobó unánimemente el acta de la XXXII Reunión del Comité Directivo (Berna, 13 de septiembre de 2007), pidiéndose al Secretario General su circularización a los Miembros de EUROSAI.

3. Informe de Actividades de EUROSAI 2005-2008

El Sr. Núñez, Presidente del Tribunal de Cuentas de España y Secretario General de EUROSAI, agradeció la hospitalidad del Sr. Jezierski y saludó a los participantes en la reunión, dando la bienvenida al Auditor General del Reino Unido, Sr. Burr. Manifestó su propósito de servir con toda dedicación a EUROSAI, como su nuevo Secretario General, y ofreció su disponibilidad al Comité Directivo. Dedicó unas especiales palabras de felicitación y agradecimiento al Presidente de EUROSAI, Dr. Engels, por la gran labor realizada en el periodo 2005-2008, así como a su predecesor como Secretario General de EUROSAI y que desempeñó el cargo durante diez años, Sr. Nieto de Alba.

El Sr. Núñez presentó brevemente el Informe de la Organización 2005-2008, distribuido con antelación entre los Miembros de EUROSAI y que ha de someterse al VII Congreso en cumplimiento del artículo 9.2 de sus Estatutos. En dicho Informe se recoge la actuación desarrollada por EUROSAI desde el VI Congreso y en ejecución de sus mandatos: conferencias y semina-

rios celebrados y programados; la puesta en práctica de la Estrategia de Formación; la actuación de los Grupos de Trabajo; y la cooperación con INTOSAI y sus Grupos Regionales, IDI, así como con otras entidades. Igualmente, el Informe incluye el detalle sobre los nuevos Miembros incorporados a la Organización durante el trienio, y las actividades desarrolladas por la Secretaría.

El Secretario General planteó al Comité Directivo proponer al VII Congreso la iniciativa de abordar el diseño de una estrategia global para EUROSAI, a la vista de las transformaciones producidas en el entorno, fundamentalmente en INTOSAI, y de los nuevos retos a afrontar por la Organización. Para ello sugirió la creación de una Task Force, bajo la dirección del Presidente de EUROSAI, con intervención de las presidencias pasada y futura que pudieran aportar su experiencia, y para la que ofreció también la disponibilidad de la Secretaría de la Organización.

El Comité Directivo tomó nota del Informe del Secretario General, y apoyó la iniciativa de proponer al Congreso trabajar en una estrategia global de la Organización durante el próximo trienio.

4. Presentación de las cuentas, el Informe Financiero y el Informe de los Auditores

El Sr. Núñez presentó las cuentas y el Informe Financiero de EUROSAI



relativos al ejercicio 2007. Hizo un breve repaso a las principales magnitudes y dio cuenta de la justificación por la EFS de Hungría de la subvención recibida con cargo al Presupuesto de EUROSAI del ejercicio, por un importe de 7.500 €, para contribuir a la financiación de un evento de formación de la Organización sobre calidad de la auditoría.

El Secretario General informó, igualmente, que los Auditores de EUROSAI habían efectuado los controles in situ en la Secretaría de la Organización respecto de las mencionadas cuentas y estados financieros, emitiendo un informe sin salvedades que pone de manifiesto que los estados de cuentas proporcionan una imagen fiel de la situación financiera de EUROSAI y de los ingresos y gastos del ejercicio. El Sr. Núñez recalcó que los Auditores insisten en su recomendación de que la transferencia de las contribuciones financieras anuales de los Miembros se hagan libres de gastos para la Organización y que, en lo sucesivo, se ingresen preferiblemente antes del 30 de noviembre para facilitar su liquidación y contabilización en el ejercicio.

El Comité Directivo tomó nota de las cuentas, del Informe Financiero y del Informe de los Auditores de EUROSAI, manifestando su conformidad con la gestión.

5. Presentación del proyecto de Presupuesto 2009-2011

El Secretario General de EUROSAI presentó al Comité Directivo el proyecto de Presupuesto y la propuesta de cuotas de los miembros para el periodo 2009-2011. Dicho proyecto se mantiene en los mismos términos y con similar asignación por conceptos que el aprobado para el trienio 2006-2008, con las únicas variaciones que derivan de la incorpo-

ración a EUROSAI de un nuevo Miembro en 2007, la EFS de Israel, y de la decisión que tome el Comité Directivo en el punto 19 del orden del día en cuanto a la solicitud de ingreso de la EFS de Montenegro. La propuesta del Secretario General incluye el mantenimiento de las cuotas en la misma cuantía que en el periodo anterior.

El Comité Directivo respaldó el proyecto de Presupuesto y la propuesta de las cuantías de las contribuciones financieras a presentar al Congreso de EUROSAI, en los términos sugeridos por el Sr. Núñez.

6. Información sobre las candidaturas recibidas para la elección de dos nuevos miembros del Comité Directivo de EUROSAI y presentación de propuesta al Congreso

El Secretario General de EUROSAI informó que finalizaban su mandato como miembros del Comité Directivo las EFS de Italia, Lituania y la Federación Rusa; agradeciendo a sus titulares las aportaciones realizadas al funcionamiento de la Organización y la colaboración mantenida. Destacó que, a partir del VII Congreso, sería miembro de pleno derecho del Comité Directivo de EUROSAI y Vicepresidencia Primera del mismo la EFS de Portugal como anfitrión del VIII Congreso (2011), si el VII Congreso aprobaba la propuesta del Comité Directivo al respecto, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 10.1 de los Estatutos. También recordó que la EFS de la Federación Rusa permanecería en el Comité Directivo de EUROSAI como Observador, en su condición de miembro del Comité Directivo de INTOSAI.

El Secretario General señaló que las EFS de Ucrania, Turquía,

Bélgica y el Tribunal de Cuentas Europeo habían expresado inicialmente su disponibilidad para ser elegidos nuevos miembros del Comité Directivo de EUROSAI; habiendo reconsiderado su ofrecimiento las dos últimas entidades mencionadas, en favor de las otras dos EFS aspirantes, en aras a conseguir una representatividad equilibrada de las distintas regiones geográficas de la Organización, como requiere el artículo 10.1.b de los Estatutos, y manteniendo su ofrecimiento para futuras elecciones.

El Comité Directivo agradeció la consideración de la EFS de Bélgica y del Tribunal de Cuentas Europeo y acordó proponer al Congreso a las EFS de Turquía y Ucrania como nuevos miembros electivos del Comité. El Presidente de EUROSAI manifestó su reconocimiento por la labor de los miembros salientes.

7. Información sobre las candidaturas recibidas para la elección de los dos Auditores de EUROSAI y presentación de propuesta al Congreso

El Secretario General recordó que terminaban su mandato como Auditores de EUROSAI las EFS de Bélgica y Eslovaquia, agradeciendo a sus titulares el trabajo realizado. Informó que la EFS de Eslovaquia había manifestado su disponibilidad para continuar en el ejercicio de las funciones por un nuevo mandato de tres años. El Tribunal de Cuentas Europeo, al reconsiderar su candidatura como miembro del Comité Directivo ofreció asumir las funciones de Auditor de EUROSAI para el siguiente periodo.

El Comité Directivo acordó proponer al Congreso la continuidad de la EFS de Eslovaquia y la incorporación del Tribunal de Cuentas

Europeo como próximos Auditores de EUROSAL; reconociendo la labor de las EFS de Bélgica y de Eslovaquia en el trienio que finaliza.

8. Presentación del Informe de actividades del Comité de Formación de EUROSAL 2005-2008, de la propuesta de Estrategia de Formación de la Organización 2008-2011, y del borrador de Resolución a someter al Congreso

El Sr. Núñez, miembro de la Copresidencia del Comité de Formación de EUROSAL (CFE), presentó el Informe de Actividades 2005-2008, a someter al VII Congreso, en el que se detallan las actuaciones del Comité en el triple ámbito de la ejecución de la Estrategia de Formación aprobada por el VI Congreso, de los trabajos relacionados con la propia actividad y estructura interna del Comité, así como de las propuestas preparadas para el VII Congreso de EUROSAL. El Sr. Núñez hizo especial hincapié en el informe del ETC de evaluación de los resultados de la ejecución de dicha Estrategia, que acompaña al Informe de Actividades, identificando los objetivos conseguidos y los retos pendientes, así como las lecciones aprendidas.

El Sr. Séguin, Primer Presidente de la EFS de Francia e igualmente miembro de la Copresidencia del CFE, presentó al Comité Directivo el borrador de Resolución sobre formación a someter al Congreso, que incluye la propuesta de Estrategia de Formación 2008-2011 y el mandato al Comité Directivo de impulsarla. El Sr. Séguin destacó que dicha Estrategia se fundamenta en tres prioridades básicas: la formación, compartir información y conocimientos, e impulsar el desarrollo institucional; promoviendo la cooperación entre los Miembros de

EUROSAL, con INTOSAI y sus Grupos Regionales, y con otros posibles socios externos como mecanismo fundamental para su ejecución eficiente y cualificada.

El Comité Directivo tomó nota del Informe presentado y mostró su conformidad con el borrador de resolución que se someterá al Congreso. Felicitó, asimismo, al CFE por la labor que lleva a cabo.

9. Información sobre la Iniciativa de Formación 2006-2008 promovida por la Presidencia de EUROSAL

El Dr. Engels presentó la experiencia de la Presidencia de EUROSAL en el desarrollo de la Iniciativa formativa 2006-2008, en cooperación con la Academia de Legislación Europea de Trier y la Entidad de Cooperación alemana GTZ, como contribución a la Estrategia de Formación de la Organización. Se facilitó un documento escrito con el detalle de la ejecución de dicha Iniciativa.

El Comité Directivo felicitó al Dr. Engels y agradeció la gran contribución a la formación de la Presidencia de EUROSAL.

10. Propuesta de la Secretaría sobre las solicitudes de concesión de aportaciones financieras con cargo al Presupuesto de EUROSAL

El Secretario General de EUROSAL presentó al Comité Directivo las solicitudes de subvención de las EFS de Estonia y de la República Checa para la organización de sendos eventos de formación en 2008, por un importe de 4.000 y 10.400 euros, respectivamente. Informó que dichas solicitudes se atenían a los requisitos establecidos en los artículos 5.2 y 14.3 de las Normas de Procedi-

miento de EUROSAL, así como a los Criterios y Normas de Concesión de Subvenciones para la Financiación de Eventos de Formación aprobados por el V Congreso. Recordó que las solicitudes se habían informado favorablemente, en cuanto a su idoneidad y cuantía, por el CFE en su XVI reunión, celebrada en Moscú (Federación Rusa) los días 27 y 28 de marzo de 2008.

El Presidente de EUROSAL sometió al Comité Directivo las solicitudes de financiación presentadas por las EFS de Estonia y República Checa, que se aprobaron unánimemente.

11. Informe sobre la cooperación EUROSAL-IDI

El Sr. Kosmo, Auditor General de Noruega y Presidente del Consejo de IDI, efectuó una breve presentación del Informe de Actividades de IDI, en el que se resume su actuación desde el VI Congreso de EUROSAL. Hizo especial mención de la ejecución del Programa de Fiscalización de la Deuda Pública desarrollado en 2006 en los países del CIS y Mongolia, y que contó con una contribución financiera de EUROSAL. Efectuó algunas consideraciones sobre la evaluación de los resultados de la II Fase del Programa de Formación a Largo Plazo (LTTP), e hizo un resumen de la situación de otros programas de IDI en marcha. Presentó, asimismo, las líneas generales del Plan Estratégico 2007-2012.

El Comité Directivo tomó nota del Informe y felicitó a IDI por su labor.

12. Información sobre las VI Jornadas EUROSAL-OLACEFS

El Sr. Núñez presentó la propuesta de OLACEFS relativa a fe-



chas y temática de discusión de las VI Jornadas EUROSAI-OLACEFS. Dichas Jornadas se celebraría en Porlamar, Isla Margarita (Venezuela) del 13 al 16 de mayo de 2009. El Tema principal seleccionado para las mismas, «Los desafíos ambientales actuales y futuros y la protección y conservación de los recursos naturales», se desarrollaría en dos Subtemas: «El papel de las EFS en la salvaguarda del patrimonio de los recursos naturales de una nación» e «Importancia de las fiscalizaciones medioambientales conjuntas en un mundo globalizado». El Sr Núñez sugirió que sería de gran interés invitar al Grupo de Trabajo de EUROSAI de Auditoría Medioambiental a apoyar, por parte de la Organización, la preparación técnica del Tema de estas Jornadas.

El Comité Directivo manifestó su conformidad a la propuesta de OLACEFS, solicitando al Secretario General lo notificara a la Organización.

13. Cooperación EUROSAI-ARABOSAI

13.1. Información del Encuentro con ARABOSAI en Kuwait, 2008

La Sra. Kukula, EFS de Polonia, facilitó una breve información sobre el Encuentro técnico, convocado por ARABOSAI y al que se invitó a algunos Miembros de EUROSAI, celebrado en Kuwait los días 5 y 6 de febrero de 2008. En el mismo se discutieron cuestiones relacionadas con la auditoría medioambiental y la organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, poniéndose en común experiencias nacionales.

13.2. Información sobre las II Jornadas EUROSAI-ARABOSAI

El Sr. Séguin facilitó información sobre los preparativos de las II Jor-

nadas EUROSAI-ARABOSAI, a celebrar en París en marzo de 2009, con el papel de las EFS en la modernización del Estado como Tema principal de debate. Señaló que el mismo se trataría desde diversas perspectivas, no pudiendo olvidarse entre ellas los nuevos retos surgidos en el entorno en que discurre la actuación de los Estados, tales como el impacto de las nuevas tecnologías y la globalización. Anunció que se facilitarían próximamente detalles adicionales sobre las Jornadas.

14. Presentación del Informe y programa del Grupo de Trabajo de EUROSAI sobre Auditoría Medioambiental y del borrador de Resolución que se somete al Congreso

El Sr. Wesolowski, EFS de Polonia, presentó el Informe de Actividades del Grupo de Trabajo «Auditoría Medioambiental» 2005-2008; Grupo coordinado por la EFS de Polonia. Destacó el carácter práctico del Grupo, que ha impulsado numerosas auditorías nacionales y coordinadas en ejecución del programa de trabajo aprobado por el VI Congreso de EUROSAI. Destacó, asimismo, el valor de sus seminarios anuales, como foro de intercambio de experiencias, así como la colaboración mantenida con los Grupos de Trabajo homólogos de INTOSAI y de algunos de sus Grupos Regionales, y con la Presidencia de EUROSAI y la Academia de Legislación Europea de Trier en la ejecución de la Iniciativa de Formación 2006-2008 impulsada por aquella. Resaltó las actividades del Subgrupo Especial «Fiscalización de las Consecuencias de los Desastres Naturales y causados por la Mano del Hombre y Eliminación de Residuos Radioactivos», coordinado por la EFS de Ucrania, y la auditoría paralela promovida por

éste sobre el Fondo de protección de Chernobyl. El Sr. Wesolowski presentó el borrador de resolución a someter al VII Congreso.

El Comité Directivo apoyó el borrador de resolución propuesto y felicitó a la EFS de Polonia por los logros obtenidos como presidencia del Grupo durante nueve años, dando la bienvenida a la EFS de Noruega como su nueva presidencia.

15. Presentación de informes y programa de actividades del Grupo de Trabajo de EUROSAI sobre Tecnologías de la Información y del borrador de Resolución a someter al Congreso

La Sra. Stuiveling, Presidenta de la EFS de Holanda y del Grupo de Trabajo de EUROSAI de Tecnologías de la Información, presentó el Informe de Actividades 2005-2008, con mención específica a las tareas abordadas y a los productos elaborados en las diferentes áreas de su gestión. Destacó la cooperación mantenida con los Grupos de Trabajo homólogos de INTOSAI y sus Grupos Regionales, con el Comité de Formación de EUROSAI y con IDI, y resumió las líneas básicas del programa propuesto por el Grupo de Trabajo para el periodo 2008-2011. La Sra. Stuiveling hizo también mención al Informe «Combate del fraude fiscal mediante el uso de las tecnologías de la información», elaborado por el Grupo por mandato del VI Congreso de EUROSAI. Finalmente, presentó el borrador de resolución a someter al VII Congreso.

El Presidente de EUROSAI sometió el borrador de resolución al Comité Directivo, que lo respaldó, felicitó a la EFS de Holanda por su trabajo en la presidencia del Grupo durante seis años, y dio la bien-



venida a la EFS de Suiza como su nueva presidencia.

16. Presentación del Informe del Grupo de Trabajo de EUROSAI para la Autoría Coordinada de Beneficios Fiscales

El Dr. Engels presentó el Informe de la Autoría Coordinada de Beneficios Fiscales, impulsada por un Grupo de Trabajo presidido por el Tribunal de Cuentas de Alemania en el que participaron dieciocho EFS. Dio cuenta de las fases de desarrollo de la auditoría, para la que se elaboró un memorando de entendimiento con la definición de los principales conceptos a evaluar. Se constituyeron tres subgrupos en el seno del Grupo con objeto de examinar tres áreas específicas: transparencia e informes de subvención, Impuesto de Sociedades e Impuesto sobre el Valor Añadido. El Dr. Engels resumió las conclusiones y recomendaciones del Informe, señalando que el Grupo de Trabajo daba por cumplido el mandato encomendado por el VI Congreso y por finalizada su actividad.

El Comité Directivo tomó nota del Informe, felicitando al Grupo de Trabajo y a su Presidencia por el trabajo realizado.

17. Presentación del Informe del Grupo de Estudio de EUROSAI sobre Criterios de Evaluación de Costes y Gestión de Ingresos Públicos

El Sr. Sinclair, EFS del Reino Unido, presentó el Informe «Comparación de Administraciones Tributarias», coordinado por la referida EFS con la colaboración de las EFS de Finlandia, Francia, Polonia, Holanda y Suecia. Agradeció a las EFS de EUROSAI la información facilitada en las contestaciones al cuestionario

circularizado con objeto de efectuar las correspondientes evaluaciones, así como el apoyo recibido de la EFS de Canadá en los trabajos. El Sr. Sinclair resumió los aspectos esenciales del Informe y presentó brevemente las conclusiones, cumpliéndose así el mandato recibido del VI Congreso y finalizándose la actividad de este Grupo de Estudio.

El Comité Directivo tomó nota del Informe presentado, felicitando al Grupo de Estudio y a su Coordinador por el trabajo llevado a cabo.

18. Consideración de la solicitud de la EFS de Ucrania para la constitución como Grupo de Trabajo independiente del Subgrupo «Fiscalización de las Consecuencias de los Desastres Naturales y causados por la Mano del Hombre y Eliminación de Residuos Radioactivos»

El Secretario General de EUROSAI presentó un borrador de resolución, a propuesta del Presidente de la EFS de Ucrania, Dr. Symonenko, para someter a la consideración del VII Congreso de EUROSAI la iniciativa de constitución, como Grupo de Trabajo independiente del Grupo de Trabajo de Auditoría Medioambiental, del actual Subgrupo «Fiscalización de las Consecuencias de los Desastres Naturales y causados por la Mano del Hombre y Eliminación de Residuos Radioactivos» constituido en 2006.

El Sr. Jezierski y el Sr. Kosmo tomaron la palabra, como actual y futura Presidencia del Grupo de Trabajo de Auditoría Medioambiental, y plantearon una serie de cuestiones para debate en el Comité Directivo. Se propusieron diversas alternativas para formalizar

esta iniciativa, todas ellas coincidentes en la conveniencia de dotar de cierta autonomía al actual Subgrupo pero permaneciendo en el ámbito del Grupo de Trabajo de Auditoría Medioambiental.

Ante la falta de acuerdo en los términos, el Presidente de EUROSAI solicitó al Secretario General que reuniera a las partes que mantenían diferentes posturas, las EFS de Ucrania, Noruega y Holanda, con el fin de lograr un acuerdo aceptable para todos a presentar al Congreso.

19. Decisión sobre la solicitud de ingreso en EUROSAI de la EFS de Montenegro

El Secretario General de EUROSAI recordó la solicitud cursada por la EFS de Montenegro para constituirse en Miembro de la Organización. Dio cuenta de la concurrencia en dicha EFS de los requisitos establecidos a tal efecto por el artículo 3 de los Estatutos de EUROSAI.

El Dr. Engels sometió la solicitud a la consideración del Comité Directivo que la aprobó, quedando así integrada la EFS de Montenegro como Miembro de la Organización; decisión que se pidió al Secretario General comunicara al petionario.

20. Información sobre el VII Congreso de EUROSAI

El Sr. Jezierski resumió brevemente las pautas fundamentales para el desarrollo del VII Congreso de EUROSAI, haciendo especial referencia a los actos de apertura y clausura y al desarrollo de las sesiones plenarias generales y temáticas, así como a los actos protocolarios que tendrían lugar con ocasión del mismo.

El Comité Directivo tomó nota de la información y agradeció al



Presidente de la EFS de Polonia la organización.

21. Información sobre el XIX INCOSAI

El Dr. Moser, Presidente de la EFS de Austria y Secretario General de INTOSAI, facilitó información sobre los resultados del XIX Congreso de INTOSAI, celebrado en Ciudad de México los días 5 a 10 de noviembre de 2007; con la fiscalización de la deuda pública y la evaluación de la gestión basada en indicadores como Temas del mismo. Felicitó a las EFS de Alemania y Estados Unidos como Coordinadores de aquéllos. Comentó las iniciativas conjuntas y los acuerdos adoptados en el Congreso, así como los trabajos desarrollados en la Organización para la consecución de las metas estratégicas y los nuevos grupos de trabajo y task forces creados. Destacó la incorporación de dos nuevos Miembros de pleno derecho a la Organización, las EFS de Montenegro y Singapur, y de los miembros asociados; así como la elección de las EFS del Reino Unido y la Federación Rusa como miembros del Comité Directivo de INTOSAI en representación de EUROSAI. El Dr. Moser dio cuenta también de la revisión del Plan Estratégico de INTOSAI para el periodo 2008-2011.

El Presidente de EUROSAI agradeció al Secretario General de INTOSAI la información facilitada y le felicitó para el éxito del Congreso y la labor realizada.

22. Varios

No se presentó ningún asunto bajo este punto del orden del día

El Dr. Engels dio las gracias al Anfitrión de la reunión y a sus co-

laboradores, al Secretario General de EUROSAI, a los miembros y observadores del Comité Directivo y a las EFS invitadas, por su participación. Agradeció las contribuciones y el apoyo prestado por el Comité durante su mandato como Presidente de EUROSAI, con especial reconocimiento a la Secretaría General, y felicitó y deseó éxito al que será nuevo Presidente de la Organización, Sr. Jezierski, ofreciéndole su disponibilidad como miembro del Comité Directivo.

El Secretario General de EUROSAI reiteró la felicitación, en nombre del Comité Directivo, al Dr. Engels y a su equipo por el desempeño de la Presidencia agradeciéndole su dedicación y esfuerzo.

El Dr. Engels clausuró la reunión del Comité Directivo de 2008 y levantó la sesión.

Vº Bº

EL PRESIDENTE DE EUROSAI
Dieter Engels

EL SECRETARIO GENERAL DE EUROSAI
Manuel Núñez Pérez

ANEXO

LISTA DE PARTICIPANTES XXXIII REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI

Cracovia (Polonia) – 2 de junio de 2008

I. Miembros

Alemania:

Dr. Dieter Engels
Dña. Beate Korbmacher
D. Jan Eickenboom

Polonia:

D. Jacek Jezierski
Dña. Aleksandra Kukula
Dña. Magdalena Szuber
D. Grzegorz Haber

Lituania:

Dña. Rasa Budbergytė
Dña. Dainora Venckevicienė

España:

D. Manuel Núñez Pérez
D. Javier Medina Guijarro
Dña. María José de la Fuente y de la Calle
D. Jerónimo Hernández Casares

Islandia:

D. Sigurdur Thordarson
D. Thorir Oskarsson

Italia:

D. Tullio Lazzaro
D. Raffaele Squitieri
D. Ennio Colasanti
D. Luigi Mazzillo

Federación Rusa:

D. Sergey V. Stepashin
D. Valery Goreglyad
D. Nikolay Paruzin
D. Fyodor Shelyuto
Dña. Nina Myltseva

Suiza:

D. Kurt H. Grüter
D. Arthur Taugwalder

II. Observadores

Austria:

Dr. Josef Moser
D. Wolfgang Wiklicky
D. Víctor Cypris

Hungría:

Dr. Arpad Kovacs
D. Janos Revesz

Noruega:

D. Jorgen Kosmo
D. Per A. Engeseth
Dña. Gry Anette Midtbo

Reino Unido:

D. Martín Sinclair
D. Iain Johnston

III. Invitados

Francia:

D. Philippe Séguin
Dña. Danièle Lamarque

Holanda:

Dña. Saskia Stuiveling
D. Hayo Van der Wal ●



Acta

XXXIV Reunión del Comité Directivo de EUROSAI

Cracovia (Polonia), 5 de junio de 2008

El Comité Directivo de EUROSAI celebró su XXXIV reunión en Cracovia (Polonia) el 5 de junio de 2008, con la asistencia de los Miembros, Observadores e invitados cuya lista se adjunta como Anexo, y bajo la presidencia del Sr. Jezierski, Presidente de la EFS de Polonia y Presidente de EUROSAI desde el VII Congreso (Cracovia, 2 a 5 de junio de 2008).

El Sr. Jezierski abrió la sesión dando la bienvenida a los participantes. Expresó su felicitación y agradecimiento al Dr. Engels, Presidente de la EFS de Alemania y anterior Presidente de EUROSAI, por la labor realizada durante su mandato al frente de la Organización y por la colaboración prestada para la preparación y el desarrollo del VII Congreso.

Se inició la discusión del orden del día.

1. Aprobación del orden del día XXXIV reunión

Se aprobó unánimemente por el Comité Directivo.

2. Bienvenida a los nuevos Miembros del Comité Directivo y presentación del Vicepresidente Primero

El Presidente de EUROSAI dio la bienvenida a los tres nuevos Miembros del Comité Directivo de EUROSAI: los Presidentes de las EFS de Portugal, Sr. d'Oliveira, de

Turquía, Sr. Damar, y de Ucrania, Sr. Symonenko. Recordó que, en virtud de lo establecido en el artículo 10.1 de los Estatutos, corresponde a la EFS de Portugal desempeñar la Vicepresidencia Primera de EUROSAI, en cuanto anfitrión del VIII Congreso (2011), felicitando al Sr. D'Oliveira por su designación.

El Sr. Jezierski agradeció el trabajo y las aportaciones de la Auditora General de Lituania, Sra. Budbergytė, y del Presidente de la EFS de Italia, Sr. Lazzaro, que fueron, respectivamente, Vicepresidenta Segunda y Miembro del Comité Directivo de EUROSAI hasta el VII Congreso. El Sr. Jezierski dio, igualmente la bienvenida al Presidente de las EFS de la Federación Rusa, Sr. Stepashin en su nueva condición de Observador, en cuanto Miembro del Comité Directivo de INTOSAI, una vez finalizado su mandato como Miembro del Comité Directivo de EUROSAI en el VII Congreso.

3. Elección del Vicepresidente Segundo de EUROSAI

El Presidente de EUROSAI presentó la candidatura del Auditor General de Islandia, Sr. Thordarson, como Vicepresidente Segundo de la Organización; candidatura que fue apoyada por el Comité Directivo, procediéndose a su nombramiento conforme a lo establecido en el artículo 10.1 in fine de los Estatutos.

4. Adopción de las directrices necesarias para el cumplimiento de las decisiones del VII Congreso

El Presidente de EUROSAI presentó un resumen de los resultados del VII Congreso destacando la participación, el interés y fluidez de los debates mantenidos. El Sr. Jezierski subrayó la relevancia de los Temas debatidos y de las Conclusiones y Recomendaciones obtenidas. Recordó el mandato recibido por el Grupo preparatorio del Tema I del Congreso «Sistemas de gestión de la calidad de la auditoría», de preparar en 2009 y presentar a la aprobación del Comité Directivo, a través del Secretario General y tras someterlo a las observaciones de los Miembros de EUROSAI, una Guía de buenas prácticas en materia de calidad de la auditoría.

El Sr. Jezierski hizo, igualmente, un repaso de los acuerdos adoptados en las Sesiones Generales Plenarias del Congreso, en los siguientes términos:

- Diseño de una Estrategia Global para EUROSAI atendiendo a los desarrollos concurrentes en el entorno, fundamentalmente en el ámbito de INTOSAI, encomendándose su ejecución al Comité Directivo. Se acuerda la creación de una Task Force, dirigida por la Presidencia de EUROSAI, y constituida inicialmente, además, por la anterior y la futura Presidencia y la Secretaría General de la Organización, que se encargue de hacer



los correspondientes trabajos preparatorios y de preparar un borrador de estrategia a presentar al VIII Congreso.

- Consolidación de la cooperación con otros Grupos Regionales de INTOSAI: manifestación de conformidad con la celebración de las VI Jornadas EUROSAI-OLACEFS en Porlamar, Isla Margarita (Venezuela) del 13 al 16 de mayo de 2008; y de las II Jornadas EUROSAI-ARABOSAI en París en Marzo de 2009. El Presidente de EUROSAI pidió al Secretario General de la Organización y Presidente del Tribunal de Cuentas de España, Sr. Núñez, la comunicación a OLACEFS y ARABOSAI de estos acuerdos.

- Aprobación de la Estrategia de Formación de EUROSAI 2008-2011, confiriéndose al Comité de Formación un mandato para su puesta en práctica bajo la dirección del Comité Directivo.

- Mandato dirigido a los Grupos de Trabajo de EUROSAI de Auditoría Medioambiental y de Tecnologías de la Información, y a la recién creada Task Force para la Fiscalización de Fondos destinados a Desastres y Catástrofes, para la ejecución de sus respectivos planes de trabajo 2008-2011; debiendo informar de su actuación al Comité Directivo y al VIII Congreso.

- Aprobación de la candidatura de la EFS de Portugal como organizador del VIII Congreso de EUROSAI, a celebrar en 2011; reiterándose al anfitrión, Sr. d'Oliveira, el ofrecimiento de colaboración de la Presidencia y la Secretaría de EUROSAI para su organización.

El Presidente y el Secretario General de EUROSAI, la Co-presidencia del Comité de Formación, las Presidencias de los Grupos de Trabajo y la Task Force, y los representantes de las demás EFS que han recibido los mandatos del

VII Congreso manifestaron su conformidad para llevarlos a efecto.

5. Consideración de asuntos relativos a la formación en EUROSAI

5.1. Presentación de una propuesta sobre la estructura del Comité de Formación de EUROSAI

El Dr. Engels, Presidente del Tribunal de Cuentas de Alemania, hizo unas reflexiones, desde su experiencia como anterior Presidente de EUROSAI, sobre las grandes ventajas que reportaría, a su juicio, que la Presidencia de la Organización uniera sus esfuerzos a los de la Co-presidencia del Comité de Formación. De este modo se coordinarían mejor las respectivas actividades en materia de formación y se contribuiría a un funcionamiento más operativo y eficiente de ambos.

El Sr. Jezierski manifestó su apoyo a esta propuesta y sugirió que se encomendara al Comité de Formación un estudio encaminado a una posible revisión de su estructura, elevando al Comité Directivo las correspondientes propuestas al efecto. Para apoyar los trabajos del Comité de Formación en sus fases iniciales, podría designarse en su seno un pequeño grupo formado por la anterior, la presente y la futura Presidencia de EUROSAI y por la Co-presidencia del Comité de Formación; esto es, por las EFS de Alemania, Polonia, Portugal, Francia y España. Esto aseguraría que las propuestas del Comité de Formación estuvieran en línea con la prioridad de alcance general de desarrollar una Estrategia global para EUROSAI.

El Comité Directivo expresó su acuerdo con la iniciativa y las EFS mencionadas manifestaron su disponibilidad para apoyar al Comité

de Formación en el desempeño de la tarea.

5.2. Información sobre el programa operativo para la puesta en práctica de la Estrategia de Formación 2008-2011

El Sr. Núñez, en representación de la Co-presidencia del Comité de Formación de EUROSAI, presentó el programa operativo para el periodo 2008-2009. Dicho programa se dirige a la ejecución de la Estrategia de Formación de EUROSAI 2008-2011 y a la revisión de la propia estructura interna y operatividad del Comité de Formación para hacer su funcionamiento más proactivo y eficiente. El Sr. Núñez resumió las principales acciones del programa, encaminadas a la identificación de las necesidades formativas de las subregiones de EUROSAI, la exploración de nuevos métodos de aprendizaje y a obtener una mayor externalización de la Estrategia, a impulsar una mayor cooperación con otras entidades, evaluar la calidad de la formación impartida, y a maximizar el rendimiento de la página web de EUROSAI como instrumento para el fomento de la formación.

El Comité Directivo tomó nota del programa operativo 2008-2009.

6. Propuesta de la Secretaría sobre la solicitud de concesión de una aportación financiera con cargo al Presupuesto de EUROSAI

El Secretario General de EUROSAI presentó una solicitud de subvención de la EFS de la República Checa con cargo al Presupuesto de EUROSAI de 2009, por un importe de 7.000€. Dicha ayuda financiera tenía por objeto sufragar parcial-



mente la organización por la referida EFS, en cooperación con el Comité de Formación de EUROSAI, del Seminario «Experiencia en la ejecución y desarrollo de las auditorías de gestión a la vista de los nuevos retos y cambios en el entorno», a celebrar en Praga en abril de 2009. El Sr. Núñez informó que la solicitud se atenía a los requisitos establecidos en los artículos 5.2 y 14.3 de las Normas de Procedimiento de EUROSAI, así como a los Criterios y Normas de Concesión de Subvenciones para la Financiación de Eventos de Formación aprobados por el V Congreso; recordando que había sido informada favorablemente, en cuanto a su idoneidad y cuantía, por el Comité de Formación de EUROSAI en su XVI reunión (Moscú, 27 y 28 de marzo de 2008).

El Comité Directivo aprobó la solicitud de la EFS de la República Checa.

7. Presentación de una propuesta para incluir en las Normas de Procedimiento de EUROSAI plazos para la presentación de candidaturas como Miembro del Comité Directivo y como Auditor de EUROSAI

El Secretario General de EUROSAI presentó una propuesta para la modificación de las Normas de Procedimiento de EUROSAI al objeto de establecer un plazo límite para la presentación de candidaturas como Miembro del Comité Directivo y Auditor de EUROSAI. La finalidad de esta iniciativa es facilitar a los Miembros de la Organización disponer de un tiempo razonable para analizar y evaluar aquéllas antes de hacer la correspondiente elección. El Sr. Núñez planteó a tal efecto la modificación del artículo 9.4 de las referidas Normas de Procedimiento

mediante la introducción de la previsión, como requisito de admisión, de la necesidad de que dichas candidaturas sean recibidas en la Secretaría de EUROSAI con, al menos, dos meses de antelación al Congreso en el que la elección haya de realizarse.

El Comité Directivo apoyó la propuesta y agradeció la iniciativa del Secretario General.

8. Información sobre el VIII Congreso de EUROSAI

El Sr. d'Oliveira, Anfitrión del VIII Congreso de EUROSAI facilitó una breve información sobre el mismo, señalando que tendría lugar en Lisboa, a finales de mayo o principios de junio de 2011, y anunciando que se solicitaría sugerencias de los Miembros de EUROSAI para seleccionar los Temas técnicos de discusión.

El Presidente y el Secretario General de EUROSAI manifestaron su disponibilidad para apoyar los preparativos.

9. Lugar y fecha de la próxima reunión del Comité Directivo

La EFS de Ucrania ofreció organizar en Kiev la XXXV reunión del Comité Directivo en junio de 2009, en una fecha a precisar con posterioridad.

El Presidente de EUROSAI agradeció el ofrecimiento del Presidente Symonenko, que se aprobó por el Comité Directivo.

10. Varios

No se presentó ningún asunto bajo este punto del orden del día

El Presidente de EUROSAI agradeció la participación de la Se-

cretaría, de los Miembros y Observadores del Comité Directivo, así como de las EFS invitadas. Manifestó igualmente su reconocimiento a los Grupos de Trabajo creados para el apoyo organizativo y temático del VII Congreso de EUROSAI y al personal de la EFS de Polonia que tomó parte en las labores de preparación y desarrollo del mismo.

El Secretario General de EUROSAI reiteró la felicitación al nuevo Presidente, Vicepresidentes y Miembros del Comité Directivo de EUROSAI ofreciéndoles el apoyo y disponibilidad de la Secretaría de la Organización. Asimismo, expresó toda su consideración al Presidente, Vicepresidentes y Miembros del Comité Directivo de EUROSAI salientes, agradeciéndoles su importante contribución.

El Presidente de EUROSAI dio por finalizada la XXXIV reunión del Comité Directivo y levantó la sesión.

Vº Bº

EL PRESIDENTE
Jacek Jezierski

EL SECRETARIO GENERAL
Manuel Núñez Pérez

ANEXO

LISTA DE PARTICIPANTES XXXIV REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI

**Cracovia (Polonia) – 5 de junio
de 2008**

I. Miembros

Polonia:

D. Jacek Jezierski
Dña. Aleksandra Kukula
Dña. Magdalena Szuber
D. Grzegorz Haber

Portugal

D. Guilherme d'Oliveira Martins
D. José Tavares



España:

D. Manuel Núñez Pérez
D. Javier Medina Guijarro
Dña María José de la Fuente y
de la Calle
D. Jerónimo Hernández Casares

Alemania:

Dr. Dieter Engels
Dña. Beate Korbmacher
D. Jan Eickenboom

Islandia:

D. Sigurdur Thordarson
D. Thorir Oskarsson

Suiza:

D. Kurt Grüter
D. Arthur Taugwalder

Turquía:

D. Mehmet Damar
D. Ismet Akim
D. Mehmet Bademli
Dña. Seher Ozer

Ucrania:

Dr. Valentyn Symonenko
D. Taras Prytula

II. Observadores**Austria:**

D. Víctor Cypris

Federación Rusa:

D. Sergey V. Stepashin
D. Valery Goreglyad
D. Nikolay Paruzin
D. Fyodor Shelyuto

Dña. Nina Myltseva

Hungría:

D. Árpád Kovács
D. Janos Revesz

Noruega:

D. Jorgen Kosmo
D. Per A. Engeseth
Dña. Gry Anette Midtbo

Reino Unido:

D. Martín Sinclair
D. Iain Johnston

III. Invitados**Francia:**

Dña. Danièle Lamarque
Dña. Françoise David ●

Acta de la XVI reunión del Comité de Formación de EUROSAI Moscú, Federación rusa, 27-28 marzo del 2008

Representantes de los diez miembros del Comité de Formación de EUROSAI (CFE), compuesto por las EFS de la República Checa, Dinamarca, Francia, Alemania, Hungría, Lituania, Polonia, Portugal, Federación Rusa y España, co-presididos por las EFS de Francia y España, celebraron la XVI reunión del CFE en Moscú, durante los días 27 y 28 marzo del 2008. La EFS del Reino Unido no pudo participar.

La EFS de la Federación rusa se encargó de organizar la reunión. También asistieron a la reunión del CFE, como invitados, el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), la IDI y el presidente del Comité de Creación de Capacidad de la INTOSAI, la EFS de Marruecos.

El Sr. Stepashin, Presidente de la EFS de la Federación Rusa, dio

la bienvenida a los participantes. Destacó la importancia que tiene la formación para garantizar el buen funcionamiento de las EFS, y de la cooperación para robustecerla.

Danièle Lamarque, representante de la EFS de Francia, también dio la bienvenida a los participantes en nombre del copresidente del CFE y agradeció a la EFS de la Federación Rusa que se encargara de organizar la reunión.

1. Adopción del orden del día

María José de la Fuente, representante de la EFS España, presentó un borrador del orden del día que se distribuyó para la XVI reunión del CFE. Se aprobó por unanimidad cambiar el orden de presentación de algunas cuestiones por razones prácticas, a solicitud de los participantes.

2. Adopción del borrador de las actas de la XV reunión del CFE en Bonn

Danièle Lamarque presentó el borrador de las actas de la XV reunión del CFE, celebrada en Bonn los días 8 y 9 de marzo del 2007.

Elisabeth Türk, representante del TCE, señaló que no se había tenido en cuenta el comentario del TCE en el borrador de las actas distribuido. Hizo un resumen de los puntos principales que se destacaban en este borrador, y pidió que se tomaran en cuenta en la versión definitiva.

Se acordó que la EFS de Francia distribuyera en un breve espacio de tiempo una nueva versión del borrador de las actas que incluyera los comentarios del TCE, y que se sometiera al CFE para su

aprobación mediante un procedimiento escrito.

3. Discusión sobre la eficacia general de la ejecución de la Estrategia de Formación de EUROSAI 2005-2008

María José de la Fuente presentó varios puntos de discusión a fin de evaluar la ejecución de la Estrategia de Formación 2005-2008 aprobada por el VI Congreso de EUROSAI en el 2005. Recordó el objeto de la Estrategia y los principales objetivos que el Congreso identificó y cuya consecución acordó. Destacó que para la evaluación debían tenerse en cuenta los siguientes puntos principales: satisfacción de las necesidades y objetivos prioritarios de EUROSAI, valoración de la formación, cualidad de la formación, resultados de la formación y eficacia para los participantes/EFS/EUROSAI, suficiencia e idoneidad de la formación proporcionada, papel desempeñado por la EUROSAI y por el CFE en el impulso de la formación, y desarrollo y cooperación en los niveles interno y externo.

La Sra. de la Fuente sugirió que el CFE debía analizar la ejecución de la Estrategia de Formación en dos pasos. Primero, podría entablarse un debate general sobre los principales logros de su ejecución, aspectos generales donde la operación haya mostrado puntos débiles, cuestiones en las que la Estrategia no haya sabido adaptarse a las necesidades de los miembros de EUROSAI, principales dificultades encontradas para desarrollarla, aspectos que merece la pena conservar en el futuro, aspectos que necesitarían una mayor investigación y aquellos que no resultaría útil mantener en los próximos años, así como los desafíos todavía pendientes para mejorar la formación en EUROSAI. La segunda fase del debate podría centrarse en un análisis detallado de los lo-

gos y desafíos pendientes en relación con cada uno de los objetivos de la Estrategia de Formación. Este debate realizaría aportaciones que podrían servir para informar al Comité Directivo de EUROSAI y al Congreso sobre la ejecución de la Estrategia de Formación en el periodo 2005-2008, y para elaborar una propuesta de la Estrategia de Formación 2008-2011, que se remitirían al VII Congreso (Cracovia, Polonia, junio 2008).

Los asistentes participaron en una tormenta de ideas, en la que los comentarios generales se combinaron con un análisis específico sobre la consecución de los seis objetivos principales de la Estrategia de Formación de EUROSAI 2005-2008:

- Impartir formación a través de seminarios y eventos.
- Dar apoyo a las actividades de EUROSAI-IDI.
- Dar apoyo a la cooperación con los Grupos de Trabajo.
- Dar apoyo a la cooperación con los Grupos Regionales y con la familia más amplia de INTOSAI.
- Ampliar la utilización de páginas web y publicaciones.
- Ampliar la cooperación con las universidades.

También se planteó un debate sobre algunas cuestiones en las cuales la Estrategia de Formación 2005-2008 invitaba a profundizar más:

- Cualificación del Auditor del Sector Público Europeo Certificado.
- Formación clave disponible en Internet.
- Pautas para gestionar formación dentro de las EFS e intercambiar documentos nacionales sobre formación.

Durante el debate, surgieron algunas cuestiones en el ámbito estratégico, como:

- La mezcla que hace la Estrategia de Formación 2005-2008 de los objetivos estratégicos con los objetivos de operaciones.

- La necesidad de distinguir entre la Estrategia de Formación de EUROSAI y la estrategia del CFE.

- La conveniencia de tener en cuenta el desarrollo institucional y de incluirlo en el concepto amplio de formación, las posibles formas de cooperación en este campo con el Comité de Creación de Capacidad de INTOSAI e IDI.

- Oportunidad de diseñar una estrategia global de EUROSAI en consonancia con el Plan Estratégico de INTOSAI.

- Dificultades para evaluar los efectos de la formación para las EFS.

Se solicitó a la Co-presidencia del CFE que elaborara un documento en el que evaluara la ejecución de la Estrategia de Formación EUROSAI 2005-2008, teniendo en cuenta las cuestiones señaladas en el debate, el cual se va a distribuir a los miembros del CFE para que realicen los comentarios oportunos. Se presentará al VII Congreso una evaluación definitiva del documento.

4. Desarrollo del plan de operaciones para poner en práctica la Estrategia de Formación EUROSAI

4.1. Discusión sobre el resumen de la Estrategia de Formación EUROSAI 2005-2008, elaborado a efectos de información

Como la ejecución de la Estrategia de Formación EUROSAI 2005-2008 estaba a punto de finalizar, el CFE decidió que ya no era útil resumir sus puntos principales, ni las líneas maestras del plan



de operaciones para desarrollarla, como se había decidido inicialmente en la reunión del CFE 2005 con objeto de darle más visibilidad en todo el sitio web de EUROSAI. Se consideró que con la publicación de la resolución que contiene la Estrategia aprobada por el VI Congreso en 2005 se proporcionaba suficiente información a los visitantes del sitio web.

4.2. Evaluación de los eventos de formación: modelos comunes de cuestionario para evaluar la calidad y conocer las expectativas de los participantes

Helena Lopes, representante de la EFS de Portugal y persona que hace de enlace entre el CFE y el Grupo de Trabajo de TI de EUROSAI, presentó el trabajo realizado por el Comité de Trabajo del CFE (EFS de Portugal y Hungría y el TCE, con apoyo de la IDI), a quien se asignó la responsabilidad de elaborar modelos de cuestionarios para evaluar la calidad de los efectos de las actividades de formación impartida bajo los auspicios de EUROSAI. Explicó que el Comité de trabajo propondría la utilización de tres tipos de cuestionario: cuestionario previo al seminario (debía elaborarse para cada seminario/evento de formación, teniendo en cuenta su carácter específico), cuestionario sobre el seminario (que debe responderse al final del evento) y cuestionario de control (que se distribuiría algún tiempo después, a fin de conocer los efectos del evento sobre el trabajo de auditoría de los participantes y la transferencia de resultados a las EFS).

La Sra. Lopes presentó el modelo de cuestionario elaborado para que los participantes y conferenciantes de los eventos de formación evaluaran los resultados, así como un modelo de informe de

evaluación, a fin de exponer las conclusiones de los efectos de los eventos de formación y de informar al CFE sobre sus resultados. Helena Lopes informó que seguía pendiente la elaboración de algunas directrices que debía hacer el Comité de trabajo para preparar los cuestionarios de control.

El CFE agradeció a este comité el trabajo realizado y subrayó la utilidad de disponer de cuestionarios homogéneos para evaluar la formación impartida y aprovechar al máximo su calidad y sus efectos. Se pidió al comité que continuara progresando en su trabajo.

4.3. Evaluación de los resultados de cooperación con socios externos: Resultados de la Iniciativa de la Presidencia de EUROSAI 2006-2008

Beate Korbmacher, representante de la EFS de Alemania, presentó los resultados de la iniciativa de formación de la Presidencia de EUROSAI en cooperación con la Academia de Derecho Europeo de Tréveris y de GTZ, la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica. Hizo un resumen detallado de las actividades organizadas, las personas que participaron en los eventos, las instituciones implicadas y los resultados obtenidos en cuanto al cumplimiento de los objetivos principales de la Estrategia de Formación EUROSAI: fortalecer la cooperación técnica, proporcionando ayuda para el futuro desarrollo y fortaleciendo la cooperación con otros Grupos Regionales de INTOSAI. La Sra. Korbmacher realiza una serie de comentarios sobre las conclusiones principales del desarrollo de esta iniciativa de formación, destacando las ventajas derivadas de las facilidades financieras, estructurales y de organización que puede proporcionar, así como del material de formación

existente y de las redes de expertos. Los enfoques desde las diferentes perspectivas han resultado muy enriquecedores para los participantes. También destacó que, algunas veces, la formación impartida según esta línea de cooperación puede resultar demasiado teórica y no muy centrada en los auditores; asimismo destacó las dificultades que, en ocasiones, pueden surgir a la hora de encontrar temas de interés común para todas las instituciones implicadas, teniendo en cuenta que deben salvaguardarse y garantizarse la independencia y los objetivos prioritarios de EUROSAI.

El CFE felicitó a la Presidencia de EUROSAI por esta Iniciativa, realizada como complemento a la Estrategia de Formación EUROSAI 2005-2008. Se destacó la necesidad de crear redes con las universidades y establecer diferentes líneas de cooperación con ellas. Se sugirió mantener una lista de expertos en la zona restringida del sitio web de EUROSAI para facilitar la futura formación.

Los representantes de la EFS de Polonia, en cuanto país que ocupará la futura Presidencia de EUROSAI, propusieron tener en cuenta la continuación de este tipo de iniciativa de formación en colaboración con las universidades.

4.4. Información sobre la reserva de una zona restringida en el sitio web de EUROSAI para material de formación

María José de la Fuente informó al CFE sobre los estudios que la Secretaría de EUROSAI, como entidad que aloja y gestiona el sitio web EUROSAI, estaba realizando en orden a reservar, si así lo aprobaba el Comité Directivo, una zona restringida del sitio web para material de formación y cualquier otra información que

podiera considerarse oportuna. Esta área restringida garantizaría a los miembros de EUROSAI el acceso a la información, a la vez que mantendría su confidencialidad y protegería la propiedad intelectual, evitándose un uso comercial inadecuado del material de formación. Explicó las diferentes alternativas que existen para desarrollar esa zona restringida, mediante contraseñas o facilitando certificados. En cualquier caso, sólo se podría acceder a ella en «modo lectura», y sólo el administrador de web podría subir material.

Los miembros del CFE se mostraron de acuerdo con que esta propuesta se remitiera al Comité Directivo, y declararon que preferían que la zona restringida estuviera a disposición de todo el personal de las EFS miembros de EUROSAI, y no sólo de personas especialmente autorizadas dentro de ella.

4.5. *Resumen de los resultados del cuestionario sobre la cualificación del Auditor del Sector Público Europeo Certificado*

Elisabeth Türk comentó que, a la vista los resultados del cuestionario sobre la cualificación del Auditor del Sector Público Europeo Certificado presentados en la anterior reunión del CFE (Bonn, marzo del 2007), se estaba procurando establecer contacto con las universidades para explorar posibilidades de cooperación en este campo. La Sra. Türk recordó que, como se acordó en la reunión del CFE de 2007, los representantes del TCE prepararían un resumen de los resultados del mencionado cuestionario, evitando mencionar a EFS concretas, que se subiría al sitio web EUROSAI para que estuviera disponible a efectos de información.

4.6. *Borrador de cuestionario sobre la cooperación entre las EFS y las universidades*

A solicitud del CFE, Danièle Lamarque preparará un borrador de cuestionario sobre la cooperación con las universidades, tratando de analizar sistemas alternativos que ya están funcionando en los diferentes países de EUROSAI, a fin de encontrar posibles fórmulas para hacer esta cooperación efectiva en el ámbito mundial, así como identificar tipos posibles de entidades con los que cooperar y temas que se pueden tratar. En el futuro, podrá elaborarse otro cuestionario para determinar universidades concretas con las que pueda desarrollarse esta cooperación.

4.7. *Borrador de directrices para organizar eventos de formación*

Zuzana Holoubkova, representante de la EFS de la República Checa, presentó un borrador de una guía práctica para organizar eventos de formación en el ámbito de EUROSAI, preparada por el Comité de trabajo formado por las EFS de la República Checa y Hungría con ayuda de las EFS del Reino Unido y Dinamarca. La Sra. Holoubkova explicó la estructura de esta guía, que incluye algunas orientaciones sobre las diferentes fases de concepción, preparación, desarrollo, modo de impartir y actividades posteriores al seminario. Abarca los principales aspectos que debe tratar el organizador de un evento de formación. También realizó comentarios sobre los anexos que acompañarían a esta guía, para facilitar su uso.

Eszter Dürr, representante de la EFS de Hungría, aclaró que era un documento preliminar pendiente de recibir comentarios de los miembros del CFE. Observó que preferiría disponer de un solo

documento que tratara sobre las fases de concepción y modo de impartir los eventos de formación que tener dos documentos diferentes; este criterio fue respaldado en su mayoría por el CFE. Propuso incluir en la guía alguna información adicional sobre la posibilidad de obtener financiación de EUROSAI para la organización de formación y un anexo con una lista de expertos.

Se originó un debate en la relación con algunos aspectos concretos del borrador de la guía. Otros comentarios se centraron en la necesidad de aclarar en el propio documento su naturaleza «orientadora», y de sugerir que debía incluir sólo aspectos básicos de los eventos de formación que debían tratarse, y en términos generalmente aceptables. En esta línea se sugirió que podrían incluirse en un anexo referencias a los aspectos «voluntarios» relacionados con la organización de los eventos de formación, como eventos sociales, regalos o un programa para los acompañantes, pero no en el documento principal, a fin de evitar que los organizadores se sintieran «invitados» a ocuparse también de esto.

Archana Shirsat, representante de la IDI, ofreció al CFE un CD preparado por la IDI con instrucciones para los formadores y con indicaciones sobre cómo planificar, programar y evaluar los seminarios.

Se prestó especial atención a los idiomas en que debían impartirse los eventos de formación. Fyodor Shelyuto, representante de la EFS de la Federación Rusa, y Danièle Lamarque, sugirieron que la guía debería contener una mención general de este aspecto según la cual los idiomas en que se imparten los eventos de formación dependerían de las necesidades concretas de cada caso. Magnús



Borge, representante de la IDI, habló sobre su experiencia en este campo, e informó sobre las ventajas y desventajas de tener formación en diversos idiomas. María José de la Fuente sugirió que los miembros del CFE podrían ayudar en la traducción de los documentos de formación, como una forma de colaboración.

María José de la Fuente, en cuanto Directora de la Secretaría de EUROSAI, preguntó al CFE qué información debería proporcionarse en las zonas de libre acceso y en las zonas restringidas del sitio web EUROSAI. Sugirió incluir en la zona de libre acceso información sobre la formación impartida con un resumen de cada actividad y la persona de contacto para cualquier información adicional que pudiera solicitarse; la zona restringida contendría información general y detallada sobre la ejecución general de la formación y sobre cada actividad desarrollada y programada, así como el material de formación. En cualquier caso, corresponde a los organizadores proporcionar información ya elaborada para las zonas de libre acceso y restringidas del sitio web, a fin de que la Secretaría de EUROSAI la suba. La EFS de Francia, como se acordó en la reunión del CFE de 2007, se encargará de gestionar este proceso. El CFE se mostró de acuerdo con esta línea de actuación.

5. Asuntos del Comité de Formación de EUROSAI

5.1. Evaluación de la eficiencia de las operaciones del CFE: lecciones aprendidas y desafíos pendientes

María José de la Fuente presentó la cuestión haciendo algunas reflexiones sobre cómo había satisfecho el CFE la tarea asignada por el Comité Directivo y sobre la

eficiencia de sus operaciones. Sugirió tratar el tema de la valoración desde una doble perspectiva: En primer lugar, si la estructura del CFE es adecuada para realizar sus actividades de manera eficiente (composición, presidencia, participantes, comités de trabajo en funcionamiento, oportunidad de crear una secretaría a efectos administrativos...). La segunda perspectiva del análisis se referiría a aspectos del funcionamiento del CFE (eficiencia de las reuniones, distribución de las responsabilidades y tareas dentro del CFE, cumplimiento de las actividades confiadas a cada miembro, fomento de discusiones fructíferas e intercambio de experiencias e información...).

Los miembros del CFE intercambiaron opiniones sobre la eficiencia de los trabajos de este órgano e hicieron sugerencias sobre formas de mejorarlos. Se decidió que el CFE debía analizar cómo progresar a la vista de la nueva estrategia de formación aprobada por el VII Congreso. Por tanto, se pospuso la discusión sobre la estructura y funcionamiento del CFE a la siguiente reunión de dicho organismo, en la que podría decidirse la presentación de propuestas de cambios al Comité Directivo.

5.2. Borrador de disposiciones sobre la estructura, organización y funcionamiento del CFE

María José de la Fuente hizo una breve presentación del borrador de un texto con disposiciones sobre la estructura, organización y funcionamiento del CFE. Aclaró que el contenido del texto se basaba en acuerdos sucesivos relativos al CFE adoptados por el Comité Directivo de EUROSAI. El texto hace referencia a diversos aspectos, como tareas y objetivos del CFE,

referencias a la estructura, normas generales de funcionamiento en las reuniones y periodos intermedios, indicaciones financieras y una consideración final en la que se recuerda la necesidad de revisar estas disposiciones de acuerdo con las posibles resoluciones que adopte en el futuro el Comité Directivo. La Sra. de la Fuente invitó al CFE a realizar comentarios por escrito sobre el borrador, y preguntó sobre el procedimiento a seguir en lo concerniente al Comité directivo una vez esté listo el texto: si deberá ser aprobado por este o simplemente presentado para su conocimiento.

Los asistentes hicieron algunos comentarios sobre aspectos concretos del texto. El CFE acordó que las modificaciones relativas a los aspectos estratégicos de la estructura del CFE debían estar relacionadas con la Estrategia de Formación que iba a ser aprobada por el VII Congreso de EUROSAI, y con una eventual estrategia global para EUROSAI; de este modo, las cuestiones estratégicas/estructurales y los aspectos de operaciones/funcionamiento debían analizarse por separado.

6. Nuevos avances de la IDI de INTOSAI y sus efectos en la cooperación con EUROSAI

6.1. Líneas maestras de la Estrategia de la IDI para 2007-2012

Magnus Borge hizo una presentación de la Estrategia de la IDI 2007-2012 centrándose en aspectos especialmente relacionados con EUROSAI. Destacó el proyecto, la misión, los objetivos principales y los valores centrales de la Estrategia de la IDI, haciendo referencia específica a los puntos en que se habían realizado variaciones estratégicas. Habló

sobre el punto de vista de la IDI en cuanto a la creación de capacidad, la valoración de las necesidades y el papel que debía jugar la IDI en la satisfacción de éstas, la planificación estratégica y los programas concretos de creación de capacidad previstos, los indicadores de rendimiento que se están desarrollando, la evaluación y el informe.

Archana Shirsat profundizó más en el tema de la creación de capacidad e informó sobre una encuesta de CBNA (detección de necesidades de creación de capacidad) enviada por la IDI a 10 países de la CEI, la mayor parte de los cuales son miembros de la EUROSAI, para recopilar información sobre diferentes áreas que deben tenerse en cuenta en relación con los programas de creación de capacidad, sobre un programa global de Auditoría de Gestión de la Deuda Pública y sobre otros desarrollos de la IDI. Destacó lo importante que es tener en cuenta las lecciones aprendidas para programar futuras actividades.

Fyodor Shelyuto pidió a la IDI que estuviera más en contacto con EUROSAI a la hora de decidir qué países debían beneficiarse de sus iniciativas. De esta forma las actividades de la IDI y EUROSAI estarían mejor coordinadas.

Magnus Borge señaló que, quizás, EUROSAI podría aprovechar más el material de formación y las redes creadas por la IDI, y la cooperación entre las dos entidades podría desarrollarse a un nivel más práctico.

6.2. Resultados de la XIX INCOSAI

Eszter Dürr realizó una presentación en Power Point de carácter puramente informativo. Se ofreció a dar más información por escrito, si era necesario, pues, debido a las

exigencias del orden del día, no era posible entrar en más detalles durante la reunión.

6.3. Avances del Plan Estratégico de INTOSAI 2005-2010

Eszter Dürr propuso proporcionar información sobre este asunto por escrito, pues el hecho de que había algunos puntos del orden del día pendientes de discutir, en relación con la realización de propuestas al Comité Directivo y al VII Congreso, hacía aconsejable dedicarles más tiempo.

6.4. Avances del Comité de Creación de Capacidad de INTOSAI y posibles maneras de cooperación con el CFE

La presentación corrió a cargo de Idriss Aziz, representante de la EFS de Marruecos, en su calidad de Presidente del Comité de Creación de Capacidad de INTOSAI (CCC). Dio una visión general sobre el CCC y su estructura organizativa, sus avances y principales logros durante 2007-2008 en relación con cada una de las cuatro estrategias principales determinadas en el plan estratégico de INTOSAI, así como de los resultados esperados para 2008-2010. Sugirió posibles líneas de cooperación entre el CCC y el CFE, basadas fundamentalmente en la cooperación y en la ayuda mutua, a fin de lograr los objetivos comunes del CCC y CFE de mejorar las competencias del personal, ampliar y compartir la información, compartir bases de datos de expertos y materiales sobre proyectos de creación de capacidad, utilizar los sitios web de CCC y EUROSAI y poner enlaces entre ellos, y crear fondos fiduciarios de donantes múltiples para la consolidación mundial de las EFS.

7. Propuestas para la Estrategia de Formación de EUROSAI 2008-2011.

7.1 y 7.2 Discusión sobre el borrador de la Estrategia de Formación de EUROSAI que va a presentarse al Comité Directivo y al VII Congreso, y sobre las líneas maestras del plan de operaciones para la ejecución de la Estrategia de Formación

Los representantes de la EFS de Hungría, en nombre del Comité de trabajo al que el CFE asignó la tarea de revisar la estrategia de formación de EUROSAI para el siguiente periodo de tres años (EFS de Francia, Hungría, España y Reino Unido), presentaron un borrador de documento para su discusión, el cual había sido distribuido previamente para que los miembros del CFE realizaran los comentarios oportunos. El documento contenía hechos y cifras básicos relativos a la ejecución de la Estrategia de Formación 2005-2008 y a la actividad del CFE para ponerlo en práctica. También señalaba algunas cuestiones clave que debían tenerse en cuenta en la revisión de la estrategia: necesidades y objetivos prioritarios, eficiencia del servicio, logros esperados y restricciones. Finalizaba con la proposición de una serie de medidas.

Se abrió un debate y el CFE intercambió ideas, mediante una tormenta de ideas, sobre los siguientes temas:

- ¿Necesita revisarse la estrategia de formación? ¿Por qué?
- ¿Cuáles debían ser los objetivos principales en cuanto a formación que debía lograr el EUROSAI a largo plazo?
- La estrategia de formación de EUROSAI ¿debía tener en cuenta los nuevos avances del sector (INTOSAI, IDI...)?



- La estrategia, ¿debía centrarse sólo en formación o debía tomar en consideración también las cuestiones de creación de capacidad?

- ¿Cuáles debían ser los principales objetivos estratégicos para el próximo período de tres años? ¿Siguen siendo válidos los del período 2005-2008? ¿Son factibles?

- Aspectos esenciales que deberían tenerse en cuenta para llevar a cabo la futura estrategia de formación (promoción de la cooperación, mantenimiento al día de las necesidades y cumplimiento de los objetivos prioritarios, calidad de la formación, evaluación de la formación, financiación, atención prestada a la diversidad...).

El CFE acordó que la estrategia de formación de EUROSAI debía revisarse, aprendiendo de los resultados de la evaluación del rendimiento de la Estrategia 2005-2008 y teniendo en cuenta y tratando de integrar los nuevos avances experimentados en el seno de la INTOSAI. En la revisión deben tenerse en cuenta los siguientes puntos:

- La estrategia, manteniendo su tarea tradicional de promover la formación, debía explorar también nuevos campos en el área de desarrollo institucional.

- Sería deseable contar con una estrategia más eficiente y visible, y con un plan de operaciones pertinente y centrado en las necesidades de las EFS de la Región.

- La estrategia debería presentar su misión, proyecto, objetivos principales y valores centrales, creando valor añadido para todos los miembros de EUROSAI mediante la oferta de formación, conocimientos e intercambio de información y desarrollo institucional; centrándose en las exigencias de capacitación de los diver-

sos grupos de las EFS dentro de la Región.

- Debía fomentarse la cooperación interna y externa, el aprendizaje mutuo, las redes de expertos, la investigación de actividades de aprendizaje, el control de la calidad y el resultado de las actividades de formación para lograr los objetivos prioritarios de la estrategia de formación.

El CFE pidió al Comité de trabajo organizado a estos efectos que preparara una propuesta de Estrategia de Formación 2008-2011 y un borrador de resolución, que se distribuiría entre los miembros del CFE para que realizaran los comentarios oportunos, con lo que se dispondría de una versión definitiva que presentar al Comité Directivo y al VII Congreso de EUROSAI. El Comité de trabajo también debía preparar un borrador del plan de operaciones para que el CFE ponga en práctica la Estrategia de Formación aprobada por el Congreso. Las EFS de Dinamarca, Polonia, Portugal y el TCE se unieron al Comité de trabajo para apoyar estos trabajos.

8. Informes y propuestas que deben presentarse al VII Congreso de EUROSAI

María José de la Fuente recordó que el CFE debía presentar a la XXXIII reunión del Comité Directivo y al VII Congreso los siguientes documentos:

- Informe de Actividades del CFE 2005-2008, con un Anexo que contenga la evaluación de la ejecución de la Estrategia de Formación de EUROSAI para el periodo mencionado.

- Propuesta para la Estrategia de Formación de EUROSAI 2008-2011.

- Borrador de resolución.

El CFE distribuyó las tareas para elaborar los borradores de los documentos y fijó un calendario para distribuir los borradores entre los participantes, hacer comentarios y realizar las versiones definitivas de los documentos que debían presentarse al Comité Directivo y al Congreso.

9. Asuntos financieros de EUROSAI

9.1. Solicitudes de financiación con cargo al presupuesto de EUROSAI:

- *Solicitud de financiación para el Seminario «Auditoría de sistemas de Seguridad Social», Praga, (República Checa), 2008*

Zuzana Holoubkova presentó el Seminario sobre auditoría de sistemas de Seguridad Social que se celebraría en Praga del 9 al 12 de noviembre del 2008, así como la solicitud de 10.400 € con cargo al presupuesto de EUROSAI para sufragar los gastos de expertos externos y los costes del equipo técnico y de la sala de conferencias. María José de la Fuente facilitó información sobre los asuntos financieros, aclarando que la solicitud cumplía las prescripciones financieras de EUROSAI.

El CFE apoyó la solicitud de la EFS de la República Checa.

- *Solicitud de ayuda financiera para el Seminario «Experiencia en la ejecución de desarrollo de las auditorías de gestión a la vista de los nuevos retos y cambios en el entorno», Praga (República Checa), 2009*

Zuzana Holoubkova presentó el mencionado Seminario, que se celebraría en Praga en abril del 2009. Pidió al CFE que respaldará su solicitud de 7000 € con cargo al presupuesto de EUROSAI para la financiación del equipo técnico de la sala de conferencias para el Seminario. Ma-

ría José de la Fuente confirmó que la solicitud cumplía las prescripciones financieras de EUROSAI.

Se discutieron algunas cuestiones generales sobre los honorarios de los expertos y los CV.

El CFE apoyó la solicitud de la EFS de la República Checa.

- *Solicitud de ayuda financiera para el Taller «CobiT como apoyo a la fiscalización del gobierno electrónico», Tallin (Estonia), 2008*

Helena Lopes presentó el Taller que se celebraría en Tallin los días 9-10 de octubre de 2008, en colaboración con el Grupo de Trabajo de TI de EUROSAI, así como la solicitud de la EFS de Estonia de una ayuda de 4000 € con cargo al presupuesto de EUROSAI para cubrir los costes de un experto externo que participaría en el Taller. La Sra. Lopes anunció que se organizaría un segundo evento sobre el tema en la Universidad de Amberes (Bélgica), en el 2009, para profundizar en asuntos metodológicos. María José de la Fuente confirmó que la solicitud de la EFS de Estonia también cumplía las prescripciones financieras de EUROSAI.

El CFE respaldó la solicitud de Estonia.

9.2. *Provisiones financieras para la formación en el Presupuesto de EUROSAI 2009-2011*

María José de la Fuente resumió brevemente un documento que se había distribuido de antemano al CFE y que contenía información sobre la ejecución del Presupuesto de EUROSAI en el periodo 2005-marzo del 2008. Planteó algunas cuestiones al CFE sobre asuntos financieros relativos a la formación, a fin de saber si sería conveniente presentar alguna propuesta al Secretario General de EUROSAI que pudiera tenerse en cuenta durante la elaboración del Presupuesto 2009-2011. Estas cuestiones se referían principalmente a la conveniencia de reducir en el Presupuesto el importe disponible para financiar la formación, teniendo en cuenta que las solicitudes del Presupuesto 2006-2008 habían supuesto sólo el 70% del crédito disponible; y a la posibilidad de modificar los índices para fijar los límites de las ayudas financieras que iba a recibir cada EFS dependiendo de su grupo de contribución financiera al EUROSAI, con objeto de hacer índices más equilibrados.

El CFE se mostró partidario de mantener el crédito disponible para la formación en el Presupuesto de EUROSAI 2009-2011 y tratar de promover una mayor utilización del mismo, fomentando fórmulas nuevas y más creativas para aplicarlas. Se inició un debate relativo a los índices para fijar los límites de los importes de las subvenciones con cargo al Presupuesto de EUROSAI, tratando de compatibilizar la flexibilidad según las circunstancias de cada evento de formación con criterios objetivos que garantizaran la equidad en la concesión de las ayudas.

10. **Fecha y lugar de la XVII reunión del CFE**

El CFE consideró que sería conveniente celebrar su próxima reunión en la segunda mitad del 2008 o principios del 2009, para tratar sobre las funciones asignadas por el Comité Directivo como resultado del VII Congreso de EUROSAI. La EFS de Portugal se ofreció para organizar la XVII reunión de CFE en la segunda mitad de enero o principios de febrero del 2009.

El CFE dio las gracias a la EFS de Portugal por su oferta, y la aceptó.

11. **Varios**

No se discutió ningún tema clasificable bajo este apartado.

María José de la Fuente y Danièle Lamarque dieron las gracias al EFS de la Federación Rusa por su amabilidad y por la eficiencia de la organización de la XVI reunión de CFE; también agradecieron a los participantes sus aportaciones y los provechosos debates. Se clausuró la reunión del CFE. ●



Resumen de los principales debates y acuerdos de la XVII reunión del Comité de Formación de EUROSAI

Lisboa (Portugal), 29 y 30 de enero de 2009

El Comité de Formación de EUROSAI celebró su XVII Reunión en Lisboa los días 29 y 30 de enero de 2009, bajo la organización del Tribunal de Cuentas de Portugal. Asistieron a la misma, además de los miembros del Comité, representantes del Tribunal de Cuentas Europeo, IDI, la Presidencia del Comité de Creación de Capacidades de INTOSAI (EFS de Marruecos) y de SIGMA; entidades con las que EUROSAI viene cooperando regularmente.

Aun cuando el acta se someterá a la aprobación del Comité de Formación en su XVIII Reunión y se publicará en el próximo número de la Revista de EUROSAI, se considera de interés avanzar una breve información, a modo de resumen, sobre los principales debates mantenidos y decisiones adoptadas:

1. El Comité de Formación discutió sobre aspectos relacionados con el doble ámbito de actuación en el que desarrolla su labor: la ejecución de la Estrategia de Formación 2008-2011, aprobada por el VII Congreso de EUROSAI, y los trabajos sobre su propia organización y estructura interna.

La Estrategia de Formación para este trienio tiene el propósito de apoyar y fortalecer a las EFS en el desempeño de su función y añadir valor para los miembros de la Organización, mediante la provisión de formación y el intercambio de conocimientos. Su objetivo es aumentar la eficacia, al centrarse

en las prioridades clave y en las demandas de capacitación de los diversos grupos de EFS de la Región.

2. Se analizó el estado de situación de la aplicación del Plan operativo 2008-2009 de ejecución de la Estrategia de EUROSAI, presentado a la XXXIV Reunión del Comité Directivo de la Organización (Cracovia, Polonia, 5 de junio de 2008). Se debatió, asimismo, el Plan operativo para el periodo 2009-2011, a someter al referido Comité en su XXXV Reunión (Kiev, Ucrania, 23 de junio de 2009).

3. Se examinaron en detalle las actuaciones programadas en ejecución de las prioridades estratégicas para 2008-2011. Estas actuaciones persiguen promover y facilitar formación para el personal de las EFS a fin de que sean capaces de desarrollar y mejorar las destrezas y la experiencia necesaria para el desempeño de sus

funciones; fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias, con objeto de ampliar las habilidades y promover el uso de las mejores prácticas en el ámbito de la fiscalización del sector público; así como contribuir al desarrollo institucional para potenciar EFS fuertes, independientes y multidisciplinarios.

En particular, se abordaron las siguientes cuestiones:

- *Prioridad Estratégica 1.- Formación:* Necesidad de identificar y actualizar la información sobre las necesidades formativas de los miembros de EUROSAI; examen del desarrollo, evaluación y lecciones aprendidas de las actividades y eventos llevados a cabo y programados en ejecución de la Estrategia de Formación; análisis de alternativas formativas (*aprendizaje-electrónico* e iniciativas en colaboración con las universidades); seguimiento de la calidad y los resultados de las activi-



dades formativas promovidas por la Organización (indicadores de gestión, cuestionarios e informes tipo para la evaluación global de la formación); elaboración de una guía práctica para facilitar la organización de eventos formativos; promoción de la financiación para la formación (establecimiento de criterios generales para subvencionar eventos formativos y análisis de nuevos ámbitos de financiación con cargo al presupuesto de EUROSAI).

- *Prioridad Estratégica 2.- Compartir conocimientos e información:* Mejora de la aplicación a esta finalidad de la página web y las publicaciones de la Organización; promoción de redes de expertos en materia de formación y auditoría; fortalecimiento de la colaboración con los Grupos de Trabajo de EUROSAI para impulsar este objetivo.

- *Prioridad Estratégica 3.- Desarrollo institucional:* Potenciación del intercambio de experiencias sobre la gestión de la formación; información sobre las diversas fórmulas de certificación profesional de los auditores; cooperación con

INTOSAI (Comité de Creación de Capacidades e IDI) y sus Grupos Regionales; colaboración con socios externos.

4. La Task Force para la Revisión de la Estructura del Comité de Formación dio cuenta de la situación de los trabajos para la redacción de los Términos de Referencia de dicho Comité, que abarcan aspectos estructurales, organizativos y de funcionamiento, y que persiguen potenciar un funcionamiento más ágil y eficaz del mismo.

5. El Comité de Formación apoyó la petición de una subvención de la Cámara de Cuentas de Polonia para la organización de un evento formativo sobre las Normas de Auditoría de las EFS, en colaboración con la Presidencia del Subcomité de Normas Profesionales de INTOSAI. Esta actividad se desarrollará en el marco del programa de la Presidencia de EUROSAI para el periodo 2008-2011, que contempla entre sus prioridades impulsar la aplicación de dichas normas en la Región europea.

Los representantes de la EFS de la República Checa e IDI anunciaron la próxima solicitud de apoyo financiero para organizar un seminario sobre Política Agraria Común, y cubrir la participación de miembros de EUROSAI en un Programa de capacitación transregional sobre fiscalización de la gestión de la deuda pública, respectivamente.

6. Los representantes del Comité de Creación de Capacidades de INTOSAI, IDI y SIGMA informaron sobre las actividades desarrolladas durante el último año y sus estrategias de futuro. Se abordó la discusión sobre posibles fórmulas de cooperación entre el Comité de Formación y aquéllos, dirigidas fundamentalmente a compartir experiencias y conocimientos; al impulso de actuaciones conjuntas; y a la promoción de un mayor intercambio de materiales formativos, de expertos y de información disponible en sus bases de datos.

7. La XVIII Reunión del Comité de Formación tendrá lugar en París (Francia), en marzo-abril de 2010. ●

Segundas Jornadas EUROSAI- ARABOSAI¹ El papel de las EFS en el desarrollo de la gestión de los organismos públicos París (Francia), 29-31 marzo 2009

Jas Jornadas EUROSAI-ARABOSAI, celebradas en París en la Casa de la UNESCO, durante los días 29 al 31

de marzo, reunieron a 128 delegados y 35 acompañantes procedentes de 55 Instituciones del mundo europeo y árabe.

Una veintena de EFS presentaron ponencias o enviaron contribuciones. Los textos de las mismas se encuentran disponibles en 3 idiomas.

¹ Contribución de la Cour des comptes de Francia.





mas (francés, inglés y árabe) en la página web de las Jornadas. Próximamente se añadirá un cuestionario, actualmente en preparación.

La Primera Sesión de trabajo, dedicada a la **sostenibilidad de las finanzas públicas**, contó con las ponencias de las EFS de Hungría y Marruecos, y la intervención de un economista, Nicolas Bavez, en torno a las finanzas públicas frente a la crisis.

La Segunda Sesión se centró en el problema de la contribución de las EFS a **la mejora de la gestión pública**. A través de las intervenciones de las EFS de Suecia, Arabia Saudí, Omán y Suiza se analizaron los diferentes componentes del rendimiento en la gestión pública, así como el papel que desempeñan las EFS para mejorar la transparencia y eficacia de la mencionada gestión.

Al término de esta Sesión, tuvo lugar un intenso debate, moderado por los dos Presidentes y Ponentes de Sesión, los Presidentes de las EFS de Finlandia, Argelia, Irak y el

Tribunal de Cuentas Europeo, así como por los dos coordinadores del Tribunal de Cuentas francés.

La tercera Sesión se dedicó a las **expectativas de los actores de la modernización: Parlamento, Ejecutivo y ciudadanos**, con las intervenciones de Egipto, Portugal y Jordania.

Estas Jornadas pusieron de relieve diversas formas en las que las EFS pueden contribuir a mejorar la gestión pública: una programación más estratégica, centrada en los retos y riesgos de la gestión; unos métodos de control más diversificados; un esfuerzo significativo de formación; un diálogo más exhaustivo con los gestores; unas propuestas concretas de reforma, y un seguimiento de la puesta en práctica de dichas propuestas.

La apertura y clausura de las Jornadas estuvieron a cargo del Sr. Philippe Séguin, Primer Presidente del Tribunal de Cuentas francés. Durante la apertura intervinieron los Presidentes de ambos Grupos, el Sr. Jacek Jezierski, Pre-

sidente del NIK de Polonia y el Sr. Abdullah Abdullah Al Sanafi, Presidente de la COCA de Yemen, así como el Sr. Josef Moser, Secretario General de INTOSAI. Los dos Secretarios Generales, Sra. Faiza Kefi, Presidenta Primera del Tribunal de Cuentas de Túnez, anfitrión de la Primera Conferencia EUROSAI-ARABOSAI, y el Sr. Manuel Núñez Pérez, Presidente del Tribunal de Cuentas de España, intervinieron en la Sesión de clausura que contó también con la intervención del Sr. Henri Guaino, Asesor especial del Presidente de la República Francesa.

Por último, para atender el tiempo de esparcimiento y convivencia, los delegados fueron invitados a visitar o volver a visitar algunos lugares prestigiosos del patrimonio francés: el castillo de Versalles, el hotel de Lassay, residencia del Presidente de la Asamblea Nacional, donde se celebró la cena del lunes por la noche, y el Palacio Cambon, sede de la *Cour des comptes*. ●

Resultados de las VI Jornadas EUROSAI / OLACEFS¹ Isla Margarita (Venezuela), 13-16 de mayo de 2009

Las VI Jornadas EUROSAI / OLACEFS tuvieron lugar del 13 al 16 de mayo de 2009, en la ciudad de Porlamar, Isla de Margarita, en Venezuela. El tema tratado fue «Los desafíos medio ambientales actuales y futuros y la protección y conservación de los recursos naturales».

Los subtemas fueron:

Subtema 1: El rol de las EFS en la salvaguarda del patrimonio de los recursos naturales de una nación.

Subtema 2: Importancia de las auditorías conjuntas medio ambientales en un mundo globalizado.

Estas Jornadas contaron con la participación de 18 EFS de OLACEFS y 14 EFS de EUROSAI. También tomaron parte como invitados, entre otros, la Iniciativa la Desarrollo de INTOSAI (IDI), la EFS de China como Presidencia de ASOSAI, y ATRICON., contando con la asistencia de un total de 86 participantes.

Luego de ser debatido ampliamente el subtema 1, las mesas de

trabajo 1 y 2 concluyeron entre otras: 1) que se requiere identificar una herramienta metodológica común para las EFS, 2) a los fines de mejorar la gestión de protección del medio ambiente, es clara la necesidad que tienen las EFS de incluir en sus planes, actividades que promuevan la inclusión, en el sistema de cuentas de sus países, de las cuentas ambientales para el registro del patrimonio natural; 3) el rol de las EFS en materia de auditorías ambientales, dependerá de sus competencias de control, ya que al-



¹ Contribución enviada por la EFS de Venezuela.

gunas hacen control financiero, numérico legal, y otras, control previo o posterior, 4) es necesario promover que la legislación de cada país establezca el carácter vinculante de las recomendaciones que formulen las EFS, así como el poder sancionatorio y coercitivo, cuando a ello haya lugar.

En consecuencia, para llevar a cabo estas medidas, las EFS formularon las siguientes recomendaciones generales: 1) suscribir el memorando de entendimiento definitivo de los países Amazónicos, así como del acuífero Guaraní, con el fin de sumar fuerzas, para mantener en la región un control permanente de la forma cómo se es-

tán manejando los recursos y el medio ambiente; 2) promover el pronunciamiento de las EFS, para que los órganos ejecutivos de cada país inviertan más recursos en la conservación del medio ambiente, 3) procurar que a las EFS se asignen potestades para aplicar sanciones morales, administrativas y pecuniarias, a los funcionarios del Estado a quienes las EFS les comprueben la violación de la ética y de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan la materia ambiental; 4) elaborar un documento de intención o un memorando de entendimiento para demostrar la preocupación de los contralores en el control del patrimonio ambiental; 5) diseñar metodologías de auditoría ambiental que consideren, entre otros, la valoración de costos y la definición de estándares, 6) incorporar en el sistema de cuentas nacionales el registro del patrimonio ambiental.

En relación con el subtema 2, las mesas de trabajo 1 y 2 resaltaron entre otros, los siguientes aspectos: 1) una buena razón para redactar un informe conjunto puede ser el mensaje impactante que transmite la presentación de hallazgos y conclusiones comunes, 2) la comunicación entre las EFS es esencial para la realización de auditorías conjuntas, 3) la experiencia y la cooperación entre las EFS es muy importante para que cada institución siga adelante y le haga frente de manera eficaz a los desafíos comunes.

Para llevar a cabo estas medidas las EFS recomendaron a las EFS al momento de hacer auditorías conjuntas: 1) identifique los recursos que constituyen el patrimonio de sus países y celebre convenios con otras EFS para llevar a cabo auditorías cooperativas medio ambientales, 2) con el fin de decidir acerca del tipo de auditoría más adecuado, se deben revisar y evaluar previamente los

mandatos, normas y procedimientos de las EFS participantes, 3) póngase por escrito, en un documento formal, los acuerdos logrados, especificando los puntos clave de su cooperación y el curso de la auditoría a seguir, 4) seleccione el tipo de informe que mejor se ajusta a sus fines, 5) mediante una decisión definitiva, acuerden los datos a incluir en el informe conjunto final, 6) compartan las mejores prácticas, 7) analicen los productos emitidos por el Grupo de Trabajo sobre Auditoría Medio Ambiental de la INTOSAI, los cuales proporcionan una guía más detallada sobre las auditorías medio ambientales. ●

Grupo de trabajo de EUROSAI sobre auditoría medioambiental¹

Noticias del Grupo de Trabajo de la EUROSAI sobre Auditoría Medioambiental (GTAMA)

En junio del año pasado la Oficina del Auditor General de Noruega pasó a ocupar la Presidencia del GTAMA de EUROSAI, después de haber ocupado el cargo la Cámara Superior de Control de Polonia. El Plan de Trabajo para 2008-2011 se adoptó en la 6ª Reunión del Grupo de Trabajo (octubre del 2008), en Ucrania.

Los objetivos principales del GTAMA de EUROSAI para el período del plan de trabajo son: promover las auditorías medioambientales cooperativas, desarrollar la metodología y capacitar a nuestros miembros en auditoría medioambiental.

En junio del año pasado la Oficina del Auditor General de Noruega pasó a ocupar la Presidencia del GTAMA de EUROSAI, después de haber ocupado el cargo la Cámara Superior de Control de Polonia. El Plan de Trabajo para 2008-2011 se adoptó en la 6ª Reunión del Grupo de Trabajo (octubre del 2008), en Ucrania. Los objetivos principales del GTAMA de EUROSAI para el período del plan de trabajo son: promover las auditorías medioambientales cooperativas, desarrollar la metodología y capacitar a nuestros miembros en

auditoría medioambiental. Los otros objetivos son: difusión y cooperación entre grupos de trabajo de la EUROSAI, grupos de trabajo de la INTOSAI y otras organizaciones e instituciones pertinentes.

Se ha constituido un Comité Rector para asistir a la Presidencia, compuesto por miembros del Tribunal de Cuentas Europeo y por las EFS de los Países Bajos, Polonia, Rusia, Eslovenia, Suecia, Ucrania y el GTAMA de INTOSAI. La EFS de Noruega preside el Comité Rector.

Nos complace comprobar que actualmente nuestro grupo de trabajo está compuesto por 45 países miembros. El año pasado ingresaron las EFS de Turquía, España, Bielorrusia, Kazajstán, Moldavia e Israel, por tanto, la mayor parte de los miembros de la EUROSAI son también miembros del GTAMA de EUROSAI.

6ª Reunión del GTAMA de EUROSAI 2008

La 6ª Reunión del GTAMA de EUROSAI se celebró en Ucrania en octubre del 2008. A la reunión acudieron aproximadamente 80 participantes de 30 países miembros y organizaciones invitadas. Los temas de



6ª Reunión del GTAMA de EUROSAI 2008 (Foto: Tribunal de Cuentas de Ucrania).

¹ Contribución de la Secretaría del Grupo de Trabajo de Auditoría Medioambiental, Oficina del Auditor General de Noruega.



Reunión regional del GTAMA de EUROSAI en la 12ª reunión de la Asamblea del GTAMA INTOSAI en Doha, Qatar, enero del 2009 (Foto: Secretaría del GTAMA de EUROSAI).

esta reunión fueron ordenación de la pesca, energía sostenible y cambio climático. Se pueden consultar un informe sobre la reunión y todas las presentaciones en nuestra página web, (http://www.riksrevisjonen.no/en/InternationalActivities/Eurosaiwgea/Activitiesandmeetings/6th+E+W+G+E+A+Meeting+2008/Kiev_2008.htm).

Reunión regional del GTAMA de EUROSAI en la 12ª reunión de la Asamblea del GTAMA de INTOSAI en Doha, Qatar, enero del 2009

En la 12ª reunión de la Asamblea del GTAMA INTOSAI se celebró una reunión regional del GTAMA de EUROSAI en Qatar, en enero del 2009. Asistieron aproximadamente 30 participantes. El tema fue *Auditorías medioambientales cooperativas y coordinadas: experiencia adquirida y mejores prácticas*. La EFS de Austria realizó una presentación sobre esta cuestión, seguida de discusiones de grupo moderadas por las EFS de Austria, Polonia, los Países Bajos y la República Eslovaca.

7ª Reunión del GTAMA de EUROSAI 2009

La 7ª Reunión del GTAMA de EUROSAI se celebró durante los días 6-8 de octubre del 2009 en Sofía, Bulgaria. Entidad Fiscalizadora Superior búlgara se encargará de organizar la reunión. Los temas serán la ordenación del agua

y la utilización de expertos externos en los proyectos de auditoría.

Curso sobre Cuestiones de Auditoría de Biodiversidad

La Secretaría del GTAMA de EUROSAI organizó un curso de un día sobre cuestiones de auditoría de biodiversidad, basándose en el módulo de formación sobre biodiversidad del GTAMA de INTOSAI. Este curso tuvo lugar en conexión con la 7ª reunión del GTAMA de EUROSAI en Sofía, Bulgaria, el día anterior al comienzo de la 7ª reunión del GTAMA de EUROSAI, es decir, el lunes 5 de octubre del 2009.

Información sobre el GTAMA de EUROSAI

La Secretaría del GTAMA de EUROSAI publica anualmente 2-3 boletines informativos. Estos boletines se pueden descargar en la página web del GTAMA de EUROSAI. Si quiere recibir el boletín informativo por e-mail, póngase en contacto con nosotros.

Para más información, consulte nuestra página web (www.riksrevisjonen.no/en/InternationalActivities/Eurosaiwgea/) o póngase en contacto con la Secretaría del GTAMA de EUROSAI.

Secretaría del GTAMA de EUROSAI
e-mail: EUROSAI-WGEA@riksrevisjonen.no
Tfno.:+ 47 22 24 10 00
Fax:+ 47 22 24 10 01 ●

La EFS de Noruega preside el Comité Rector.

Los temas de la VI reunión del GTAMA fueron ordenación de la pesca, energía sostenible y cambio climático.

El tema de la 12ª reunión del GTAMA fue Auditorías medioambientales cooperativas y coordinadas: experiencia adquirida y mejores prácticas.





Actividades de EUROSAI: atención especial a la prevención de desastres¹ Task Force de fiscalización de fondos recaudados para desastres y catástrofes

Las últimas catástrofes naturales y desastres causados por la mano del hombre en Europa han demostrado que esas calamidades plantean problemas específicos, que requieren numerosas ayudas. Se espera que la pérdida de vidas humanas, la destrucción de la infraestructura económica y social y la degradación de los ya de por sí frágiles ecosistemas vaya a más a medida que aumenta el cambio climático y la frecuencia y magnitud de los sucesos meteorológicos extremos, como olas de calor, temporales, derretimiento de los polos e inundaciones.

Las últimas catástrofes naturales y desastres causados por la mano del hombre en Europa han demostrado que esas calamidades plantean problemas específicos, que requieren numerosas ayudas. Se espera que la pérdida de vidas humanas, la destrucción de la infraestructura económica y social y la degradación de los ya de por sí frágiles ecosistemas vaya a más a medida que aumenta el cambio climático y la frecuencia y magnitud de los sucesos meteorológicos extremos, como olas de calor,

temporales, derretimiento de los polos e inundaciones.

Todo ello requiere el compromiso total de las partes afectadas, como gobiernos, organizaciones regionales e internacionales, el sector privado y la comunidad científica.

Los anteriores hechos demuestran convincentemente que es necesario prestar más atención a las catástrofes y desastres naturales u ocasionados por el hombre, a fin de analizar sus causas y utilizar eficientemente los fondos estatales para pre-

venirlos y eliminar sus consecuencias. También nos hablan de la necesidad de realizar un estudio en profundidad sobre esta cuestión desde el punto de vista metodológico, incluidos los métodos de prevención.

El VII Congreso de EUROSAI, reconociendo la necesidad de independencia de las EFS y la importancia del trabajo realizado hasta ahora en la esfera de los desastres, aprobó una Resolución para formar un Grupo de Acción sobre la Auditoría de Fondos Asignados a

¹ Contribución de la EFS de Ucrania, Secretariado de la Task Force de EUROSAI sobre fiscalización de fondos recaudados para desastres y catástrofes.

Desastres y Catástrofes, bajo el liderazgo de la EFS de Ucrania.

Este artículo describe las actividades y el progreso realizados hasta ahora por el Grupo de Acción, y proporciona el contexto de su Plan de Trabajo para el período 2009-2011.

Radiografía del desastre en Europa

De acuerdo con Naciones Unidas, durante los últimos 30 años la frecuencia e intensidad de los desastres naturales se ha multiplicado por cuatro, y por ocho los daños económicos derivados de ellos. Durante el mismo periodo, Europa sufrió unos 2000 desastres naturales, en los que se vieron afectadas 50 millones de personas. Las mayores amenazas para Europa parecen ser temporales, inundaciones y olas de calor.

Los desastres ocasionados por el hombre y sus devastadores efectos no presentan un panorama muy diferente. Naciones Unidas informa de que Europa ocupó el segundo lugar después de Asia en cuanto a desastres ocasionados por el hombre, y el tercero por nú-

mero de personas lesionadas o fallecidas como consecuencia de los mismos.

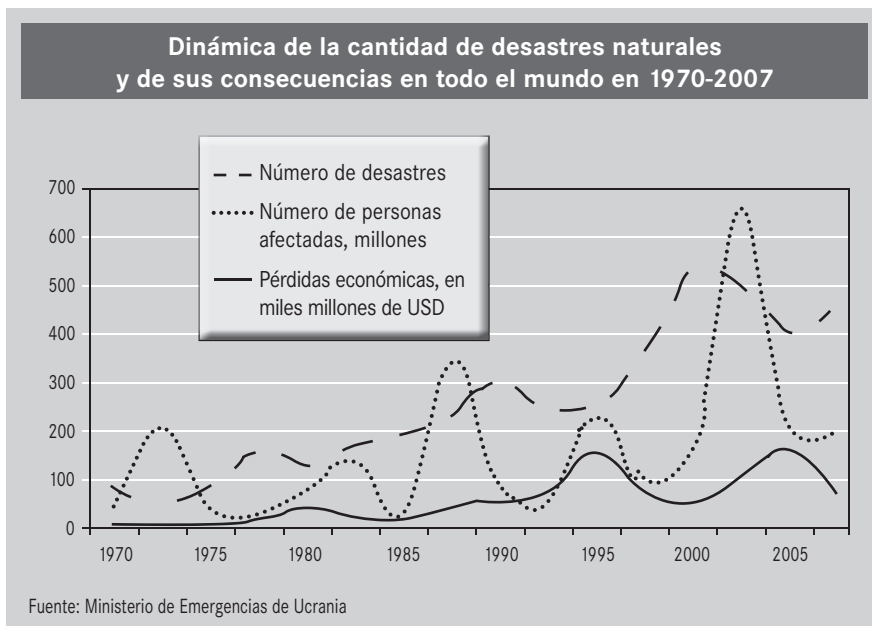
El Fondo Monetario Internacional estima que el coste económico medio de cada desastre ocasionado por el hombre o natural a gran escala supuso más del 5% del Producto Interior Bruto (PIB). Esto puede compararse con el caso de Ucrania, que gasta anualmente más del 3% del PIB en eliminar las consecuencias de la catástrofe de la central nuclear de Chernobil, para muchos el mayor desastre del siglo XX, cuyos efectos todavía se están mitigando.

Hay una serie de razones por las que la prevención y la eliminación de desastres deben considerarse a nivel europeo. La más obvia es que los desastres no respetan las fronteras nacionales y tienen una dimensión transnacional, como fue el caso de las inundaciones del 2002 y de los incendios forestales del 2007.

Teniendo todo esto en cuenta se creó un complejo marco internacional, que incluía organizaciones de ayuda humanitaria, diversas ONG, gobiernos nacionales y empresas públicas y privadas, y cuya final es

Naciones Unidas informa de que Europa ocupó el segundo lugar después de Asia en cuanto a desastres ocasionados por el hombre, y el tercero por número de personas lesionadas o fallecidas como consecuencia de los mismos.

Desde 1988, el Centro para la Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED), entidad colaboradora de la Organización Mundial de la Salud, con sede en Bruselas, mantiene la Base de Datos de Sucesos de Emergencia, conocida como EM-DAT, que es una fuente fiable de información.



Se prestó especial atención a la eliminación de las consecuencias del desastre de la central nuclear de Chernobil.

reducir los riesgos y coordinar los esfuerzos de recuperación. Desde 1988, el Centro para la Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED), entidad colaboradora de la Organización Mundial de la Salud, con sede en Bruselas, mantiene la Base de Datos de Sucesos de Emergencia, conocida como EM-DAT, que es una fuente fiable de información. El CRED trabaja en estrecha colaboración con la Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas (EIRD/ONU) para poner en práctica las políticas subyacentes, a saber, la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres y el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Mejora de la capacidad de recuperación de las naciones y comunidades ante los desastres.

Comienzo: de los propósitos al trabajo real

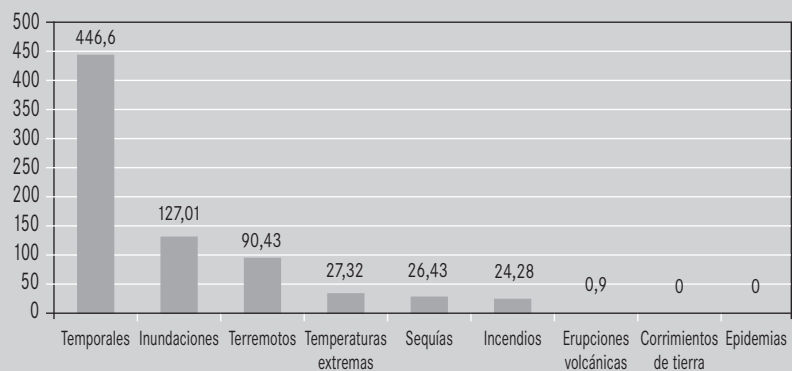
Al darse cuenta de que, en Europa, ha aumentado durante las últimas décadas el número de desastres y catástrofes naturales u originadas por el hombre con efectos perjudiciales para el medio ambiente, la población y la socie-

dad, y de que existe el peligro y la amenaza real de que vuelvan a ocurrir, el Tribunal de Cuentas de Ucrania mostró por primera vez su preocupación por esta cuestión en el transcurso de la III reunión del Grupo de Trabajo de la EUROSAI sobre Auditoría Medioambiental (GTAMA EUROSAI), que tuvo lugar, en Bulgaria, durante el 2004. La EFS de Ucrania consideró esencial realizar un estudio en profundidad de este problema, y por ello pidió que las EFS pusieran más atención y esfuerzo en el ejercicio de sus funciones para tomar medidas tendentes a prevenir y eliminar las consecuencias de dichos fenómenos adversos y peligrosos.

Con el apoyo de las EFS interesadas, el Tribunal de Cuentas de Ucrania realizó un estudio que evidenció la creciente preocupación de los auditores europeos por la ocurrencia de desastres naturales o debidos al hombre, por la seguridad nuclear y por los residuos radiactivos. Se prestó especial atención a la eliminación de las consecuencias del desastre de la central nuclear de Chernobil.

Basándose en los resultados de este estudio, en septiembre del 2005

Pérdidas por desastres naturales en Europa, según los tipos de desastres (1970-2007), en miles de millones de USD



Fuente: Ministerio de Emergencias de Ucrania



Kiev (Ucrania) acogió una Reunión del Equipo Experto a la que acudieron 11 EFS. Los resultados de la Reunión confirmaron el interés de las EFS en estas cuestiones y, consiguientemente, se estudiaron medidas que podrían tomarse en este sentido.

Después de diversos debates y consultas, en la IV Reunión de la Asamblea de la GTAMA EUROSAI (noviembre del 2006), celebrada en Luxemburgo, se adoptó una Resolución mediante la cual se creó el Subgrupo Especial sobre la Auditoría de Consecuencias de Desastres Naturales y Originados por el Hombre y la Eliminación de Residuos Radiactivos. El Subgrupo se estructuró dentro del GTAMA de EUROSAI, siendo su presidente el Tribunal de Cuentas de Ucrania y estando formado por 7 miembros de las EFS.

Para cumplir del mejor modo posible la función asignada de responder a los problemas planteados por los desastres las EFS interesadas decidieron comenzar las actividades del Subgrupo en relación con una Auditoría Coordinada Internacional del Fondo de Protección de Chernobil, debido en especial al gran volumen de ayuda internacional en juego, a la importancia de los desafíos existentes y a los riesgos e incertidumbres que siguen rodeando el accidente de Chernobil. Colaboraron en esta Auditoría seis miembros del Subgrupo Especial (las EFS de Ucrania, Polonia, Federación Rusa, República Eslovaca, Suiza y el Tribunal de Cuentas Europeo), así como las EFS interesadas de Alemania, Países Bajos y EE.UU.

De conformidad con los resultados de auditoría y basándose en pruebas claras y hechos probados, las EFS colaboradoras subrayaron que no puede hacerse un seguimiento de los fondos de un donante/contribuyente individual como

cuentas o flujos de caja individuales: deben revisarse tomando en consideración el marco y la complejidad de las interacciones entre donantes, organismos de ayuda y beneficiarios. Se recomendó encarecidamente garantizar la transparencia y buen fin de los fondos utilizados, asegurar un libre flujo de información y hacer de dominio público la mayor cantidad posible de material, transmitiendo así la preocupación por los desastres a los gobiernos y a los responsables de tomar las decisiones a nivel nacional.

Para asegurar una colaboración continuada entre EFS y obtener mejores resultados, en el periodo 2007-2008 el Tribunal de Cuentas organizó tres grupos de trabajo en Kiev, Ucrania. Estas reuniones sirvieron de foro para compartir e intercambiar experiencias entre las EFS europeas. En estos eventos los participantes aprobaron diversos documentos de importancia (los Términos de Referencia y el Plan de Trabajo para 2007-2008), organizaron provechosos debates y comunicaron resumidamente sus conclusiones de auditoría. También prepararon el Informe Conjunto de Auditoría, que fue presentado y firmado por los Directores de las EFS participantes durante el VII Congreso de EUROSAI en Cracovia, en junio del 2008.

Una de las misiones principales del Subgrupo Especial, tal como aparecía en el Plan de Trabajo, era mantener informados a los medios y otras partes interesadas mediante la celebración de conferencias de prensa y la publicación de la información en las ediciones electrónica e impresa de INTOSAI y EUROSAI. De esta manera, el Subgrupo Especial conservaba su flexibilidad para reaccionar ante las nuevas necesidades emergentes y asegurar la sostenibilidad y

El Subgrupo se estructuró dentro del GTAMA de EUROSAI, siendo su presidente el Tribunal de Cuentas de Ucrania y estando formado por 7 miembros de las EFS.

Para asegurar una colaboración continuada entre EFS y obtener mejores resultados, en el periodo 2007-2008 el Tribunal de Cuentas organizó tres grupos de trabajo en Kiev, Ucrania.

Desde el 2006, la EFS de Ucrania había estado enviando regularmente su información a «INTOSAI Journal», «EUROSAI Magazine», «EUROSAI Newsletter» y al boletín informativo «Greenlines» del GTAMA de INTOSAI.



Los días 17-18 de marzo de 2009 la Entidad Fiscalizadora Superior de Ucrania organizó la I Reunión del Grupo de Acción de la EUROSAI.

Un país sale más beneficiado invirtiendo en prevención que eliminando las consecuencias de un desastre y recuperándose.

la viabilidad a largo plazo de sus resultados.

Desde el 2006, la EFS de Ucrania había estado enviando regularmente su información a «INTOSAI Journal», «EUROSAI Magazine», «EUROSAI Newsletter» y al boletín informativo «Greenlines» del GTAMA de INTOSAI.

El Tribunal de Cuentas de Ucrania, después de adquirir alguna experiencia práctica en el ámbito de la eliminación de las consecuencias de un desastre y de reconocer la clara relación existente entre desarrollo, reducción de riesgos de desastres, respuesta ante los desastres y recuperación después de un desastre, así como la necesidad de seguir tomando medidas en todas estas áreas, sugirió seguir tratando cuestiones relativas a los desastres a nivel europeo. Con la inspiración del nuevo tema de la independencia de la EFS y el respaldo de la Presidencia del GTAMA de EUROSAI, el Tribunal trata de funcionar con autonomía, de acuerdo con el Estatuto de la EUROSAI.

Se propuso hacer un cambio estratégico, pasando de la eliminación a la prevención de desastres y catástrofes y a estar preparados para dichas eventualidades.

Un paso adelante: prevenir desastres

El VII Congreso EUROSAI, después de expresar su profunda preocupación por el número y magnitud de desastres naturales y por su creciente impacto en los últimos años, y después de tomar nota con gran interés de la cuestión discutida y de los resultados obtenidos desde la primera vez que se habló de este problema ecológico, en el 2004, ha creado un Grupo de Acción sobre la Auditoría de Fondos Asignados a Desastres y Ca-

tástrofes, presidido por la EFS de Ucrania.

Se espera que el recién formado Grupo de Acción de la EUROSAI sirva como plataforma para la creación de una perspectiva común de las EFS en el continente europeo, que se enfrente a los desafíos que plantea la prevención de desastres, con atención especial a las catástrofes naturales.

Desde su formación en el 2008, el Grupo de Acción ha llevado a cabo una serie de actividades preparatorias. En abril del 2009, 14 EFS habían expresado ya su intención de participar regularmente, y 3 deseaban hacerlo como observadores en el Grupo de Acción.

Los días 17-18 de marzo de 2009 la Entidad Fiscalizadora Superior de Ucrania organizó la I Reunión del Grupo de Acción de la EUROSAI. 11 EFS europeas participaron en el evento, las de Bélgica, Noruega, Bielorrusia, Bulgaria, Islandia, Moldavia, Polonia, la Federación rusa, Hungría, Ucrania y el Tribunal de Cuentas Europeo. A la Reunión también acudieron autoridades estatales, científicas e instituciones investigadoras de Ucrania, además de organismos internacionales, como el Ministerio de Emergencias de Ucrania, la Academia Nacional de Ciencias de Ucrania, el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas y el Banco Mundial.

La I Reunión se organizó en torno a tres Sesiones Plenarias sobre los siguientes temas: la introducción de sistemas nacionales para la prevención de desastres y catástrofes y la eliminación de sus consecuencias, los procesos y previsiones actuales en el ámbito de desastres naturales o de origen humano en Europa y las actividades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en este área.

El objetivo de la Reunión era discutir y aprobar los Términos de



Referencia y el Plan de Trabajo del Grupo de Acción para 2009 - 2011, compartir la información y las experiencias aprendidas en las sesiones programadas y establecer y consolidar vínculos de relación entre sus miembros.

«Deben incluirse medidas sobre la prevención y la eliminación de las consecuencias de desastres y catástrofes en la política del gobierno de cada país y en la comunidad mundial, a fin de lograr un desarrollo y estabilidad socioeconómica sostenibles en el planeta. Hasta hace poco la mayor parte de los países trataban de reducir los riesgos de desastre centrándose principalmente en su eliminación y en los esfuerzos por recuperarse de los mismos, cubriendo a la vez las necesidades básicas de las personas afectadas. Sin embargo, debido al aumento de desastres y de las pérdidas ocasionadas, actualmente se hace necesaria una nueva tarea: pronosticarlos y prevenirlos. En nuestro trabajo diario debe aceptarse y seguirse una cultura global de prevención basada en el pronóstico científico de desastres futuros», subrayó en su discurso de bienvenida el doctor Valentyn Symonenko, Presidente del Grupo de Acción de la EUROSAI.

En cuanto a la experiencia ganada y las mejores prácticas compartidas en las presentaciones nacionales realizadas por los auditores europeos en las Sesiones Plenarias, se realizaron las siguientes reflexiones y se llegó a las siguientes conclusiones sobre cuestiones relativas a los desastres:

- un país sale más beneficiado invirtiendo en prevención que eliminando las consecuencias de un desastre y recuperándose;
- en el siglo XXI el método de gestión de riesgos de desastre debe ser multisectorial y multidisciplinar, así como un factor clave

en la elaboración de los planes nacionales, de los proyectos de ley y de los procedimientos normalizados de actuación;

- la condición necesaria en el futuro para una correcta previsión de estos fenómenos negativos es un método sistemático de información sobre frecuencia, intensidad y causas principales de los desastres;

- utilizar bases de datos internacionales y seguir una metodología aceptada por las organizaciones internacionales puede resultar útil, pues la notificación parece la variable principal, y el método de medición parece ser decisivo;

- los argumentos deben ser sólidos y venir respaldados por pruebas científicas que convenzan a los responsables nacionales de la necesidad de hacer las oportunas asignaciones presupuestarias;

- debe fomentarse la estabilidad institucional y la introducción de debates intersectoriales, pues la gestión de desastres requiere decisiones complejas y no puede limitarse a un sector;

- es posible realizar auditorías sobre desastres, aun cuando los países no tengan fronteras naturales, si han firmado contratos intergubernamentales en el ámbito de la prevención de desastres naturales y de la eliminación de sus consecuencias;

- las EFS deben supervisar el progreso de los desastres desde el primer minuto, para estar al corriente de las medidas adoptadas y poder decidir si se inicia una auditoría, no perder pruebas y no molestar a sus auditados.

A fin de organizar las actividades del Grupo de Acción el Tribunal de Cuentas de Ucrania elaboró y consensuó con todos los miembros su misión y los Objetivos Es-

A fin de organizar las actividades del Grupo de Acción el Tribunal de Cuentas de Ucrania elaboró y consensuó con todos los miembros su misión y los Objetivos Estratégicos para los próximos 3 años.

El Grupo de Acción presentará informes al VIII Congreso de 2011 sobre el progreso y los logros de las actividades realizadas, haciendo una propuesta sobre el futuro en relación con su estatus y las actividades después de 2011.



tratégicos para los próximos 3 años.

Así es como el Grupo de Acción de EUROSAI procurará cumplir su misión, que es coordinar y consolidar los esfuerzos de las EFS europeas para que estén más concienciadas de los desastres y catástrofes y para ayudar a los gobiernos a que desarrollen instrumentos efectivos y eficientes de prevención de desastres y catástrofes y de eliminación de sus consecuencias.

El Grupo de Acción, aunque fundamentalmente se dedica a auditar cómo están preparadas las instituciones correspondientes para mitigar las consecuencias de los desastres y catástrofes, ha elaborado 4 Objetivos Estratégicos:

1. Hacer estudios y contribuir a las auditorías.
2. Capacitar y desarrollar metodología.
3. Establecer nuevos contactos y compartir información entre EFS europeas.
4. Cooperar con organizaciones internacionales.

Mirar hacia el futuro

Una vez establecidas estas ambiciosas tareas, el Grupo de Acción

elaboró un correspondiente plan de aplicación para cada Objetivo Estratégico, teniendo en cuenta el periodo de tiempo que durará su misión, desde el VII Congreso EUROSAI de 2008, en Polonia, hasta el VIII Congreso EUROSAI de 2011, en Portugal.

Desde esta perspectiva, el Grupo de Acción espera lograr los siguientes resultados, teniendo en cuenta las consideraciones que se hacen más abajo:

1. Creación de una base de datos de los sujetos auditados (*podría servir de fuente fiable de información para los auditores de EUROSAI*).
2. Elaboración de un glosario de términos sobre desastres (*teniendo en cuenta las discrepancias en la definición de términos y la necesidad de un glosario unificado que pueda utilizarse dentro de la EUROSAI*).
3. Realización de una auditoría sobre preparación ante desastres (*basada en el supuesto de rentabilidad de que cada dólar invertido en la reducción de riesgos y en la preparación ante desastres ahorra unos 7 USD en pérdidas económicas derivadas de desastres*).
4. Elaboración de recomendaciones (directrices) para las EFS (*a efectos de facilitar la capacitación de las EFS utilizando las mejores prácticas y documentos disponibles de reducción internacional de desastres y organismos de INTOSAI*).

El Grupo de Acción presentó su informe de progreso en el XXXV Comité Directivo de EUROSAI, que se celebró en Kiev, en junio de 2009. Además, el Grupo de Acción presentará informes al VIII Congreso de 2011 sobre el progreso y los logros de las actividades realizadas, haciendo una propuesta sobre el futuro en relación con su estatus y las actividades después de 2011.

En 2009 el Tribunal de Cuentas de Ucrania elaboró un completo cuestionario que se distribuyó entre los miembros de EUROSAI en la segunda mitad del 2009 para recopilar información sobre desastres de gran magnitud, naturales u originados por el hombre, ocurridos en Europa, su naturaleza y clasificación, las medidas adoptadas por los gobiernos de los países afectados y los riesgos detectados. Este cuestionario servirá como punto decisivo de comienzo para toda actividad posterior del Grupo de Acción e identificará los cuellos de botella en la gestión de desastres, así como las posibles funciones de las EFS en ese área concreta.

Nuestro objetivo primario es transmitir el mensaje de la auditoría a la comunidad europea para que capten la esencia y la importancia de los resultados en el área de la prevención y la eliminación de las consecuencias de los desastres y catástrofes.

Para más información, póngase en contacto con la Secretaría del Grupo de Acción de EUROSAI en ird@ac-rada.gov.ua y consulte la página web del Grupo de Acción de EUROSAI en www.ac-rada.gov.ua. ●



Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores: aplicación de las normas y orientaciones en EUROSAI¹

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores son uno de los objetivos estratégicos de INTOSAI. Después del INCOSAI 2010, el desafío será garantizar su cumplimiento a nivel nacional, o en otras palabras: ¡poner en práctica lo que se dice en los documentos!



Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores son uno de los objetivos estratégicos de INTOSAI. Después del INCOSAI 2010, el desafío será garantizar su cumplimiento a nivel nacional, o en otras palabras: ¡poner en práctica lo que se dice en los documentos!

Para lograr este objetivo en EUROSAI, el Presidente del Comité Directivo de EUROSAI (la EFS de Polonia), y el Presidente del Comité de Normas Profesionales de INTOSAI (la EFS de Dinamarca) organizaron un seminario que tuvo lugar en **Varsovia, los días 28-29 de octubre de 2009: «Consideración de la relevancia de las Normas Internacionales de las EFS», ¡ su EFS está invitada!**

Progresar junto con las normas

«La normalización no es estática. Es dinámica. No es sinónimo de permanecer quieto, sino de avanzar juntos».

La cita es del anuario de Ingeniería Americana de 1925. Es un ejemplo de que la idea de normalización no es un fenómeno nuevo, sino todo lo contrario. Sin embargo, la razón principal de trabajar con normas y orientaciones comunes a todos los miembros de la INTOSAI es que permanecer juntos fortalecerá a cada EFS en la realización de sus tareas y en la conservación de su independencia.

El énfasis de la cita anterior en la naturaleza dinámica de las normas es importante, porque las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores son expresión de las mejores prácticas experimentadas por las EFS en todo el mundo en un momento determinado. Muchas EFS pasan de vez en cuando por procesos de revisión de su encargo legislativo, y todas las EFS deben enfrentarse regularmente a nuevas tareas y desafíos que surgen de los cambios de la realidad política y económica; privatización, digitalización, externalización, etc. Las normas y orientaciones nos ayudan a recordar nuestros valores

básicos, pero también nos proporcionan valiosas ideas sobre cómo otros han resuelto desafíos similares.

Nos gustaría que este seminario constituyera un punto de inflexión, y que el lema de la INTOSAI «*Experientia mutua omnibus prodest*», que destaca el valor de intercambiar experiencias, cumpliera el objetivo de la Estrategia de Formación de EUROSAI para 2008-2011 de ayudar y respaldar a las EFS en la realización de sus funciones.

EUROSAI e INTOSAI en asociación: añadir valor a las EFS

El Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI no presume que las normas proporcionen orientaciones «de talla única» sobre cómo gestionar y organizar una EFS, del mismo modo que no existe una única «manera correcta» de aplicar las normas y orientaciones en una EFS. Por tanto, el seminario «Consideración de la relevancia de las NIEFS», organizado

¹ Contribución enviada por Ewa Miekina, (Cámara Superior de Control de Polonia, Presidencia del Comité Directivo de EUROSAI) y Mette Hjort-Madsen (Rigsrevisionen de Dinamarca, Presidencia del Comité de Normas Profesionales de INTOSAI).



**«La normalización no es
estática. Es dinámica.
No es sinónimo de
permanecer quieto, sino
de avanzar juntos».**

**Las normas y
orientaciones nos ayudan
a recordar nuestros
valores básicos, pero
también nos proporcionan
valiosas ideas sobre
cómo otros han resuelto
desafíos similares.**

**El seminario es un
proyecto piloto, el
primero de esta clase
en los muchos años
de colaboración y
cooperación entre
INTOSAI y EUROSAI.**

HECHOS: Consideración de la relevancia de las normas internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

- El seminario del CNP con Presidencia de EUROSAI tuvo lugar los días 28-29 de octubre 2009 en Varsovia, Polonia.
- Todos los miembros de la EUROSAI estaban invitados.
- El grupo objetivo está constituido por los Auditores Generales o Directores de Auditoría adjuntos, o cargos similares con experiencia en auditoría.
- El seminario se financió con fondos procedentes del presupuesto de la EUROSAI.
- Los objetivos del seminario fueron proporcionar a los miembros de la EUROSAI nuevas perspectivas sobre la motivación para trabajar con normas e intercambiar experiencias sobre la manera de aplicar las NIEFS en las EFS.
- Un posible objetivo del seminario fue crear una red entre los participantes, a través de la cual se pueda obtener asesoramiento e inspiración mutua en el futuro.
- El seminario sirve de proyecto piloto para idear actividades parecidas de concienciación en otras regiones de la INTOSAI.
- El Comité de Normas Profesionales es responsable del desarrollo de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores dentro de la INTOSAI. Visite la web: www.issai.org

por la EFS de Polonia en octubre de 2009, supuso una oportunidad única para el CNP y todos los expertos y EFS implicados. Allí pudieron recopilar comentarios mediante debates en directo sobre cómo se perciben las normas y orientaciones y qué influencia tienen en el trabajo diario de las EFS.

Estos comentarios sobre cómo se están aplicando las normas de la INTOSAI en las EFS europeas son importantes también desde la amplia perspectiva de la EUROSAI. El seminario, que constituye un foro donde las EFS pueden intercambiar sus experiencias y conocimientos, es sólo un primer paso en el difícil camino de aplicación de las normas y orientaciones a la vida diaria. La intención de la Presidencia de la EUROSAI no es sólo proporcionar a los miembros de las EFS técnicas y conocimientos sobre cómo aplicar las normas y orientaciones una vez hayan vuelto a casa los participantes de los seminarios. También se propone hacer un seguimiento de

la aplicación en la región, y generar así valor añadido para todas las EFS europeas.

EUROSAI como región piloto

EUROSAI, con miembros como Islandia al norte e Israel al sur, Portugal en la costa occidental y Azerbayán en el oriente, es la más variada de todas las organizaciones regionales de la INTOSAI. Esta diversidad se traduce también en la existencia de varios modelos de EFS (consejo, auditor general, tribunal), y en las diferentes etapas de desarrollo, ámbito de las tareas y circunstancias históricas, culturales y lingüísticas de las EFS. A pesar de esta diversidad, todas las EFS realizan las mismas tareas y comparten valores similares. Tanto la INTOSAI como la EUROSAI dan por supuesto que siempre existe la posibilidad de desarrollarse más y mejorar.

El seminario es un proyecto piloto, el primero de esta clase en los



muchos años de colaboración y cooperación entre INTOSAI y EUROSAI. Así, los miembros de la EUROSAI están pasando a ser pioneros del proceso de normalización, cumpliendo también uno de los objetivos estatutarios de la EUROSAI, que es la promoción de la homogeneización de la terminología y normalización de las normas y procedimientos de auditoría. Es un reto difícil, pero sumamente satisfactorio, que tendrá una traducción directa en la mejora de la auditoría nacional en nuestra región.

La Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) también es socio

de proyecto para la organización del seminario, y colaborará en el desarrollo de un modelo que pueda ser utilizado por otras regiones de la INTOSAI en una etapa posterior. Al desarrollar el seminario en EUROSAI, esperamos poder contribuir con experiencias y otras aportaciones a los debates de las EFS de otras regiones de la INTOSAI en todo el mundo.

Para más información sobre el contenido del seminario, sírvase escribir a: Raisingawareness@rigsrevisionen.dk ●

La Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) también es socio de proyecto para la organización del seminario, y colaborará en el desarrollo de un modelo que pueda ser utilizado por otras regiones de la INTOSAI en una etapa posterior.



Actividades de EUROSAI en 2009

- **I REUNIÓN DE LA TASKFORCE «REVISIÓN ESTRUCTURA DEL COMITÉ DE FORMACIÓN DE EUROSAI»**, Lisboa (Portugal), 28 de enero.
- **XVII COMITÉ DE FORMACIÓN DE EUROSAI**, Lisboa (Portugal), 29-30 de enero.
- **I REUNIÓN DE LA TASKFORCE «PLAN ESTRATÉGICO DE EUROSAI»**, Varsovia (Polonia), 26-27 de febrero.
- **I REUNIÓN DE LA TASKFORCE DE EUROSAI «FISCALIZACIÓN DE AYUDAS PARA DESASTRES Y CATÁSTROFES»**, Kiev (Ucrania), 17-18 de marzo.
- **II CONFERENCIA EUROSAI-ARABOSAI**, París (Francia), 30-31 marzo.
- **SEMINARIO «EXPERIENCIA EN LA APLICACIÓN Y DESARROLLO DE LA AUDITORÍA DE GESTIÓN A LA VISTA DE LOS NUEVOS DESAFÍOS Y CAMBIOS EN EL ENTORNO»**, Praga (República Checa), 27-29 abril.
- **VI CONFERENCIA EUROSAI-OLACEFS**, Isla Margarita, (Venezuela) 13-16 mayo.
- **II REUNIÓN DE LA TASKFORCE «REVISIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL COMITÉ DE FORMACIÓN DE EUROSAI»**, Bonn (Alemania), 3 de junio.
- **REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO DE EUROSAI EN TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN**, Berna (Suiza), 7-9 de junio.
- **II REUNIÓN DE LA TASKFORCE PLAN ESTRATÉGICO DE EUROSAI**, Varsovia (Polonia), 9-10 de junio.
- **XXXV REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI**, Kiev (Ucrania), 23 de junio.
- **REUNIÓN ANUAL DE LA PRESIDENCIA Y DE LA SECRETARÍA GENERAL DE EUROSAI**, Varsovia (Polonia), 24 y 25 de septiembre.
- **SEMINARIO «DESARROLLO DE UN PROGRAMA INFORMÁTICO DE AUDITORÍA BASADO EN COBIT»**, Amberes (Bélgica), 1-2 de octubre.
- **SEMINARIO SOBRE BIODIVERSIDAD Y III REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO DE EUROSAI EN AUDITORÍA MEDIOAMBIENTAL**, Sofia (Bulgaria), 5-8 Octubre.
- **SEMINARIO «CONSIDERACIÓN DE LA RELEVANCIA DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DE LAS EFS (ISSAI)»**, Varsovia (Polonia), 28-29 Octubre.
- **III REUNIÓN DE LA TASKFORCE «PLAN ESTRATÉGICO DE EUROSAI»**, Varsovia (Polonia), 10 Noviembre. ●

Avance de actividades de EUROSAI en 2010

- **SEMINARIO DE EUROSAI «AUDITORÍAS DE GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES PARA LA INTEGRACIÓN PROFESIONAL DE LOS DISCAPACITADOS-UNA APROXIMACIÓN PRÁCTICA PARA LA EVALUACIÓN DE LA ECONOMÍA, LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA»**, Varsovia (Polonia), 13 y 14 de enero de 2010.
- **SEMINARIO DEL GRUPO DE TRABAJO DE AUDITORÍA MEDIOAMBIENTAL DE EUROSAI SOBRE FISCALIZACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO**, Copenhague (Dinamarca), 22-23 de marzo de 2010.
- **XVIII REUNIÓN DEL COMITÉ DE FORMACIÓN DE EUROSAI**, París (Francia), marzo-abril 2010.



- **REUNIÓN DE LA TASK FORCE «PLAN ESTRATÉGICO DE EUROSAI»**, abril de 2010.

- **SEMINARIO DE INTOSAI SOBRE LA INDEPENDENCIA DE LAS EFS**, Viena (Austria), mayo de 2010.

- **XXXVI REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI**, Madrid (España), septiembre de 2010.

- **EVENTO CONMEMORATIVO DEL XX ANIVERSARIO DE EUROSAI**, Madrid (España), septiembre 2010.

- **REUNIÓN DE LA TASK FORCE «PLAN ESTRATÉGICO DE EUROSAI»**, octubre de 2010.

- **REUNIÓN PLENARIA DEL GRUPO DE TRABAJO DE EUROSAI DE AUDITORÍA MEDIOAMBIENTAL**, Países Bajos, del 5 al 7 de octubre de 2010.

- **SEMINARIO «FISCALIZACIÓN DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN»**, organizado conjuntamente por EUROSAI y el Comité de Contacto de Presidentes de EFS de la UE, República Checa, del 19 al 21 de octubre de 2010.

- **XX INCOSAI**, Johannesburgo (Sudáfrica), del 22 al 27 de noviembre de 2010. ●

Nuevo miembro de EUROSAI

- **OFICINA DE AUDITORÍA DEL ESTADO DE SERBIA**

El XXXV Comité Directivo de EUROSAI aprobó la petición de la EFS

de la República de Serbia de convertirse en Miembro de EUROSAI. ●

Nombramientos en EFS de EUROSAI

- **EL COMITÉ DE CUENTAS PARA EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA DE KAZAJSTÁN**, D. Omarkhan Nurtayevich Oxikbayev, elegido Presidente de la EFS de Kazajstán.

- **LA OFICINA NACIONAL DE AUDITORÍA DE SUECIA**, D. Claes Norgren, fue designado Auditor General de la EFS de Suecia.

- **LA OFICINA NACIONAL DE AUDITORÍA DEL REINO UNIDO**, D. Amyas Morse fue nombrado Contralor y Auditor General de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido.

- **LA CORTE DE CUENTAS DE RUMANÍA**, D. Nicolae Văcăroiu fue designado Presidente de la EFS de Rumanía.

- **LA OFICINA NACIONAL DE AUDITORÍA DE IRLANDA**, D. John Buckley, elegido Auditor General de Irlanda.

- **LA EFS DE TURQUÍA**, D. Recai Akyel, elegido Presidente de la EFS de Turquía.

- **LA CORTE DE CUENTAS DE BÉLGICA**, D. Philippe Roland, elegido nuevo Presidente de la EFS de Bélgica. ●



Reunión de los Presidentes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de la Unión Europea (Luxemburgo, 1-2 de diciembre de 2008)

La reunión anual de 2008 del Comité de Contacto de Presidentes de las EFS de la UE, organizada por el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), fue presidida por el Presidente del Tribunal Sr. D. Vítor Caldeira. Asistieron como observadores activos los Directores de las EFS de los Países Candidatos –Turquía, Croacia, la antigua República Yugoslava de Macedonia– y representantes del Comité de Formación de la EUROSAI, SIGMA e IDI.

La reunión del Comité de Contacto de 2008 se celebró en un momento en el que Europa y el resto del mundo estaban absorbiendo todavía la onda expansiva provocada por la crisis de los mercados financieros. Con este telón de fondo, las principales discusiones de la reunión del Comité de Contacto de 2008 giraron en torno a la Reforma del Presupuesto de la UE y a la Estrategia de Lisboa 2008-2010 revisada: dos temas muy importantes para la gestión de la crisis financiera que afecta a la UE y a sus Estados miembros. Ambos temas fueron desarrollándose durante las mesas redondas, a las que siguió un animado debate.

La Comisaria para Programación Financiera y Presupuesto, D.^a Dalia Grybauskaitė, fue invitada a dirigir la presentación de la reforma presupuestaria. Subrayó que existe un acuerdo general en que el Presupuesto de la UE necesita modernizarse y que esta reforma debe abarcar todo el presupuesto: ingresos y gastos. El gasto tiene nuevas prioridades, como el cam-

bio climático, la competitividad global, el suministro de energía y la seguridad, las Redes Transeuropeas, la innovación, la investigación y la educación. Las políticas regionales y de cohesión deben orientarse más a Estados miembros y regiones menos desarrollados. La financiación del CAP, incapaz de pasar la prueba del valor añadido, necesita una reforma radical. El complejo sistema de ingresos de la UE requiere una reforma para aumentar en claridad, simplicidad y transparencia.

La discusión que siguió confirmó que es necesario adoptar medidas y mostró la importancia del papel de las EFS a este respecto. Su valoración del riesgo jugará un papel decisivo en un entorno financiero en el que el flujo de dinero se ha estancado. Deben pensar en el coste de las auditorías y en el nivel tolerable de riesgo, pues los beneficiarios quieren «reglas más suaves», y los pagadores un control más estricto.

Igualmente, se discutió el segundo tema –la Estrategia de Lisboa revisada 2008-2010– en el contexto de la crisis financiera y de la ralentización de la economía. Se pensaba con optimismo que la Estrategia de Lisboa revisada podía ayudar a dominar los efectos adversos de la crisis financiera. En la primavera de 2008, el Consejo Europeo aceptó la propuesta de lanzar un nuevo ciclo de tres años de la Estrategia de Lisboa. Además, ante la crisis financiera, la Comisión ha propuesto «Un Plan para la Recuperación Económica Europea» con medidas relacionadas

con las cuatro áreas prioritarias de la Estrategia de Lisboa (personas, empresas, infraestructura y energía, investigación e innovación).

Las metas y medidas de la Estrategia de Lisboa son importantes para todos los Estados miembros de la UE: aumentar la tasa de empleo, reducir los trámites administrativos o reducir las emisiones de los gases invernadero son sólo algunas de ellas. Al poner en práctica la Estrategia de Lisboa, cada Estado Miembro de la UE centra sus esfuerzos de reforma en diferentes cuestiones, formulándolas en su programa de reforma nacional. El Comité de Contacto destacó que estos programas y las medidas adoptadas en virtud de la Estrategia de Lisboa ofrecen un amplio abanico de atractivos métodos de auditoría para las EFS. En este contexto, el Comité de Contacto destacó que la Estrategia de Lisboa revisada proporciona un «paraguas» común y desafía a los auditores externos a todos los niveles.

Los restantes puntos del orden del día proporcionaron al Comité de Contacto una visión general sobre el estado de las diversas actividades en las que colaboran actualmente las EFS. Entre estas actividades se encuentra el desarrollo de una plataforma para intercambiar ideas sobre las auditorías de la UE y los resultados del seminario sobre declaraciones nacionales celebrado en septiembre del 2008 en Copenhague. Además, el Comité de Contacto seleccionó una serie de nuevas actividades que co-



menzarían en 2009. Los grupos de trabajo presentaron sus actividades durante 2008 y sus planes de trabajo para 2009, y la Red de EFS de los Países Candidatos y Posibles

Candidatos dio una breve visión general sobre sus actividades.

La siguiente reunión del Comité de Contacto se celebró los días 30

de noviembre y 1 de diciembre de 2009 en Budapest. La organización corrió a cargo de la Entidad Fiscalizadora Superior de Hungría. ●

Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la ejecución del presupuesto en relación con el ejercicio financiero 2007

El dictamen del Tribunal de Cuentas Europeo sobre las cuentas de la UE es ahora «sin salvedades». El dictamen sobre las operaciones subyacentes sigue siendo bastante parecido al del año pasado. El Tribunal señala la necesidad de realizar mejoras en los sistemas de supervisión y control y recomienda simplificar la normativa.

El 10 de noviembre de 2008, el Tribunal de Cuentas Europeo publicó su Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto general de la UE para 2007.

El Informe Anual de 2007 se estructura en torno a **grupos de áreas políticas**, que se corresponden bastante, aunque no completamente, con las rúbricas del marco financiero 2007-2013. Como consecuencia, en comparación con años anteriores, se han introducido dos nuevas valoraciones específicas, una sobre Educación y ciudadanía y otra sobre Asuntos económicos y financieros (integrada anteriormente dentro de las Políticas internas), y dos valoraciones previas (Ayuda previa a la adhesión y Acciones externas) se han fusionado en una sola sobre Ayuda externa, desarrollo y ampliación.

El Tribunal concluye que las **cuentas anuales** de 2007 de las

Comunidades Europeas proporcionan una idea ajustada, en todos los aspectos esenciales, sobre la situación financiera de las Comunidades Europeas y de los resultados de sus operaciones y flujos de efectivo. Debido a las mejoras realizadas, ya no son necesarias las calificaciones expresadas en el informe anual del año pasado sobre las cuentas de 2006. Se trata de un paso adelante: por primera vez desde que se aplica el principio de devengo, el Tribunal emite un dictamen sin salvedades sobre las cuentas consolidadas.

En cuanto a la **legalidad y regularidad de las operaciones** subyacentes de las cuentas, para el 2007 el Tribunal emite dictámenes sin salvedades sobre los ingresos, compromisos y pagos de asuntos económicos y financieros, sobre gastos administrativos y sobre otros gastos. El Tribunal concluye que en estas áreas las operaciones carecen de errores importantes, y que los sistemas de supervisión y control se ejecutan de forma que la gestión de riesgos de ilegalidad o irregularidades es segura.

En cuanto a Agricultura y recursos naturales, cohesión, investigación, energía y transporte, ayuda externa, desarrollo y ampliación y educación y ciudadanía el Tribunal sostiene que los pagos siguen estando sujetos a errores impor-

tantes, aunque en diferentes grados. Se considera que los sistemas de supervisión y control que se encargan de estas áreas son sólo parcialmente efectivos. La Comisión y los Estados miembros y otros estados beneficiarios necesitan realizar nuevos esfuerzos para mejorar su gestión de riesgos.

El Tribunal observa ciertas mejoras en los sistemas de supervisión y control de las áreas de investigación, energía y transportes. Lo mismo ocurre, en el nivel de la Comisión, en los sistemas de supervisión y control que se ocupan de ayuda externa, desarrollo y ampliación. No obstante, en ninguno de los dos casos los cambios son lo suficientemente importantes como para alterar la naturaleza de los dictámenes emitidos.

En cuanto al área de gastos, el Tribunal informa de que:

En el área de **cohesión (42.000 millones de euros)**, los resultados de la auditoría llevada a cabo por el Tribunal en 2007 se referían a pagos del período 2000-2006, pues los gastos para el período 2007-2013 del 2007 tienen exclusivamente forma de anticipos. En cuanto tal, cualquier mejora en los sistemas de control para el nuevo período será evidente solo en años futuros. El Tribunal ha realizado una estimación de prueba, con base en la cual

concluye que al menos el 11% del importe total reembolsado no debería haberse reembolsado. En los casos auditados por el Tribunal en 2008 las causas más frecuentes de devolución incorrecta de gastos en los Fondos Estructurales fueron la inclusión de costes no deducibles, declaraciones excesivas sobre dinero gastado e incumplimientos serios de las normas de procedimiento.

La estimación del Tribunal en cuanto al nivel general de error en **agricultura y recursos naturales (51.000 millones de euros)** no es sustancialmente diferente del valor obtenido en 2007, pero no toma en consideración determinados errores graves que no pudieron cuantificarse. El desarrollo rural representa una parte desproporcionadamente grande del error general, mientras que, en relación con el gasto del FE-AGA, el Tribunal calcula que el valor de la tasa de error es ligeramente inferior al umbral de gravedad (2%).

El sistema integrado de gestión y control para la agricultura (SIGC) sigue siendo efectivo a la hora de limitar el riesgo de gastos irregulares, siempre que se ponga en práctica adecuadamente y se introduzcan datos exactos y fiables sobre los derechos. La reciente introducción de medidas de apoyo en el régimen de pago único (RPU), como las relativas al aceite de oliva, constituye un desarrollo positivo, aunque también conlleva nuevos riesgos que pueden conducir, a corto plazo, a una mayor frecuencia de errores. El Tribunal considera que los sistemas para calcular derechos fueron sólo parcialmente efectivos, y que no proporcionaban la razonable certeza de que los pagos anuales de RPU fueran correctos.

En cuanto los gastos relacionados con **ayuda externa, desarrollo y ampliación (6000 millones de euros)**, el Tribunal encontró errores relativos a la elegibilidad y a la falta de documentos justificativos.

Además, las delegaciones de los países beneficiarios todavía no están consiguiendo evitar los puntos débiles en el nivel de proyecto, mientras que el sistema que utilizó la Comisión para comprobar sus propios pagos y contratos fue en general efectivo. El Tribunal comprobó la existencia de mejoras en los sistemas de auditoría del proyecto de la Comisión, aunque la calidad de dichas auditorías no es siempre suficiente. Los procedimientos deben desarrollarse todavía más para aprovechar al máximo los beneficios de las auditorías adicionales de proyecto basadas en el riesgo.

Para el área de gastos en **investigación, energía y transportes (4500 millones de euros)**, el Tribunal concluye que, a pesar de algunas mejoras, la supervisión y control de la Comisión son sólo parcialmente efectivos a la hora de mitigar el riesgo de exagerar en las declaraciones de costes indirectos (gastos generales) y gastos de personal, debido principalmente a un complejo marco legal, con un gran número de criterios de elegibilidad. El Tribunal ha comprobado que la certificación de la auditoría no ha resuelto los problemas y que no se han aplicado suficientes sanciones. Las recomendaciones se centran en la posible introducción de un sistema de financiación que se base en resultados, más que en inversiones.

En cuanto a los pagos relativos al grupo de políticas de **educación y ciudadanía (1500 millones de euros)**, el Tribunal concluye que se ven afectados por un elevado grado de irregularidades y errores de legalidad. Su valoración de los sistemas de supervisión y control es que son sólo parcialmente efectivos para todo el conjunto de políticas.

El Tribunal concluye que las operaciones en el área de **gastos administrativos (8000 millones de euros)** incluidos ingresos y

asuntos económicos y financieros) carecen de errores significativos y los sistemas de supervisión y control aplicados se adecuan a los requeridos por la normativa financiera. El Tribunal reconoce las decisiones y medidas adoptadas por las diferentes instituciones, incluido el Parlamento, basadas en recomendaciones que había realizado previamente.

Finalmente, en cuanto a las operaciones de **ingresos** y el **grupo de políticas sobre asuntos económicos y financieros**, el Tribunal concluye que carecen de errores importantes, y juzga que los sistemas de supervisión y control relacionados con ellas son efectivos, aunque llama la atención sobre ciertos puntos débiles.

Desde el 2000 la Comisión ha estado trabajando en un programa de reformas para mejorar la gestión del presupuesto de la UE, incluido un plan de acción lanzado en 2006. En cuanto al 2007, el Tribunal ha identificado más progresos en los sistemas de supervisión y control de la Comisión, en particular en el área de supervisión y elaboración de informes. Antes de final de año la Comisión había puesto en práctica dos tercios de las medidas contenidas en el plan de acción. No obstante, todavía es demasiado pronto para valorar sus efectos.

La mejora de controles de nivel alto —como la supervisión por parte de la Comisión de los controles del Estado miembro— no pueden compensar los controles inadecuados de nivel inferior, incluidos los controles in situ. No obstante, a los beneficios de aumentar el número de estos últimos hay que restarles los costes. El Tribunal anima a las autoridades políticas de la Unión a concluir sus análisis de lo que sería un nivel tolerable de riesgo de error.

El Tribunal también pide que se tenga en cuenta la simplicidad, por ejemplo en el desarrollo rural



y en la investigación. Normas bien pensadas, de interpretación clara y fáciles de aplicar, disminuyen el riesgo de error.

«Como en años anteriores, hacemos una serie de recomendaciones sobre cómo se puede mejorar la gestión de los fondos de la UE en el actual sistema. No obstante, en la revisión actual del presu-

puesto, el Tribunal también ha destacado la necesidad de pensar en profundidad sobre la estructura de los programas de gastos. Esto puede referirse a la simplificación, pero también a pensar críticamente el nivel adecuado de discreción nacional, regional y local en la gestión de los programas», afirmó D. Vítor Caldeira, Presidente del

Tribunal, en su presentación del Informe Anual 2007 al Comité sobre el Control Presupuestario del Parlamento Europeo.

El Informe Anual del Tribunal sobre la ejecución del presupuesto de la UE para 2007 puede encontrarse en <http://eca.europa.eu/products/AR07> ●

Otros informes y dictámenes publicados por el Tribunal de Cuentas Europeo

Desde la publicación del Informe Anual 2006, el Tribunal de Cuentas Europeo ha elaborado 13 Informes Especiales (IE) y 5 Dictámenes sobre diferentes aspectos de asuntos financieros y de gestión de la UE.

Los Informes Especiales son:

IE 1/2008 sobre los procesos de tramitación y de evaluación de los grandes proyectos de inversión de los periodos de programación 1994-1999 y 2000-2006.

IE 2/2008 sobre la Información arancelaria vinculante (IAV)

IE 3/2008 El Fondo de Solidaridad de la Unión Europea: ¿En qué medida es rápido, eficaz y flexible?

IE 4/2008 sobre la aplicación de las cuotas lecheras en los Estados miembros que se incorporaron a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004

IE 5/2008 Agencias de la Unión: obtener resultados

IE 6/2008 sobre la ayuda a la rehabilitación aportada por la Comisión Europea a raíz del tsunami y del huracán Mitch

IE 7/2008 El programa de Energía Inteligente 2003-2006

IE 8/2008 ¿Constituye la condicionalidad una política eficaz?

IE 9/2008 La eficacia de la ayuda de la UE en el ámbito de la

seguridad, la libertad y la justicia en Bielorrusia, Moldavia y Ucrania

IE 10/2008 La ayuda comunitaria al desarrollo destinada a los servicios sanitarios del África subsahariana

IE 11/2008 La gestión de la ayuda comunitaria a las operaciones de almacenamiento público de cereales

IE 12/2008 El instrumento de política estructural de preadhesión (ISPA) 2000-2006

IE 1/2009 Actividades bancarias en la cuenca mediterránea en el contexto del programa MEDA y los protocolos anteriores

El Tribunal ha emitido los siguientes Dictámenes desde el Informe Anual de 2006:

1/2008 Dictamen sobre una propuesta de la Decisión del Consejo de administración de la Agencia Europea de Seguridad Aérea de modificación de su reglamento financiero

2/2008 Dictamen sobre una propuesta de reglamento del Consejo de modificación de Reglamento (CE, Euratom) nº 1150/2000, por el que se aplica la Decisión 2000/527/CE, Euratom relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades

3/2008 Dictamen sobre una propuesta del Reglamento de Con-

sejo que modifica el Reglamento (Euratom, CECA, CE) nº 549/69 se determina las categorías de los funcionarios y agentes de las Comunidades Europeas a las que se aplicarán las disposiciones del artículo 12, del párrafo segundo del artículo 13 y del artículo 14 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades.

4/2008 Dictamen sobre el reglamento financiero de la Empresa Común Europea para el ITER y el desarrollo de la energía de fusión (Fusion for Energy)

5/2008 Dictamen sobre una propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas

En el 2008, el Tribunal adoptó 31 informes anuales específicos relativos a las agencias europeas y a otros organismos descentralizados. Cada informe incluye un dictamen sobre la fiabilidad de sus estados financieros de 2007 y sobre la legalidad y regularidad de sus operaciones subyacentes.

Todos los informes del Tribunal publicados en el Boletín Oficial de la Unión Europea pueden consultarse en la página web del Tribunal: www.eca.europa.eu. ●

LA INDEPENDENCIA DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, teniendo en cuenta especialmente las Declaraciones de Lima y México

DR. JOSEF MOSER

Presidente del Tribunal de Cuentas de Austria
y Secretario General de INTOSAI

En el año 2009, el INTOSAI ha escogido como tema del año, en todo el mundo, la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. La estrategia de comunicaciones del Task Force del INTOSAI, bajo la dirección del Secretario General de INTOSAI dedicará en 2009 su atención especial a este tema de importancia esencial para el control financiero público externo.

En el año 2009, el INTOSAI ha escogido como tema del año, en todo el mundo, la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. La estrategia de comunicaciones del Task Force del INTOSAI, bajo la dirección del Secretario General de INTOSAI dedicará en 2009 su atención especial a este tema de importancia esencial para el control financiero público externo.

La función principal del control financiero público externo consiste en comprobar si los fondos públicos se utilizan de forma *económica, rentable y eficaz*. Para poder cumplir eficientemente con esta tarea, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben poder actuar *independientemente* de las instancias auditadas y protegidas de influencias externas. Esta independencia de dichas autoridades garantiza la preparación de informes de los resultados de la auditoría equilibrados, fiables y objetivos. Por lo tanto, no sólo es de la máxima importancia para una administración pública transparente, sino que también garantiza el ejercicio efectivo de la función de control de los parlamentos y refuerza la confianza de la población en la administración estatal. Por este motivo, la defensa de la independencia es uno de los principios fundamentales por los que el INTOSAI –International Organisation of Supreme Audit Institutions– actúa en todo el mundo.

Declaraciones de Lima y México

El INTOSAI se ocupa, desde su fundación el año 1953, de preservar la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. No ha habido ningún evento del INTOSAI, ya sean seminarios, reuniones de presidentes o congresos, en el que no haya tenido que tratarse, directa o indirectamente, el tema de la independencia. Los miembros del INTOSAI están convencidos de que sin una auténtica independencia no pueden realizarse auditorías que garanticen la objetividad del resultado. Sin independencia, las auditorías y los informes carecen de credibilidad.

Como expresión de este convencimiento, con motivo del IX congreso del INTOSAI 1977 se resumieron los principios de independencia en la denominada «Declaración de

El INTOSAI se ocupa, desde su fundación el año 1953, de preservar la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.



En la declaración de Lima se establece, entre otras cosas, qué debe entenderse por «independencia».

El objetivo de la declaración de México es establecer la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Para poder cumplir eficazmente con su mandato es imprescindible que las Entidades Fiscalizadoras Superiores puedan determinar libremente sus temas de auditoría, su planificación de auditoría, sus métodos y ejecución, así como la organización y dirección de sus Instituciones.

Lima sobre las directrices de control financiero» (abreviado: Declaración de Lima). En la declaración de Lima se establece, entre otras cosas, qué debe entenderse por «independencia».

Los principios de la independencia para las Entidades Fiscalizadoras Superiores, tal como están fijados en la Declaración de Lima, pueden resumirse del modo siguiente.

1. La independencia organizativa debe asegurar

- la independencia de los miembros de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ausencia de subordinación; ninguna posibilidad de destitución arbitraria) y
- la subordinación de los auditores y las auditoras a los Directores de las Entidades Fiscalizadoras Superiores –por lo menos en sus rasgos fundamentales–, así como que
- no se ejerza ninguna influencia externa sobre los auditores y las auditoras.

2. La independencia funcional implica que

- están especificadas en la constitución las competencias de auditoría de las Entidades Fiscalizadoras Superiores,
- las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen libertad para diseñar el programa de auditoría y
- las Entidades Fiscalizadoras Superiores pueden diseñar libremente los informes que se publicarán.

3. La independencia financiera significa que

- las Entidades Fiscalizadoras Superiores, si es necesario, solicitan los medios que creen precisos al órgano (normalmente el Parlamento) responsable de aprobar los Presupuestos Generales del Estado y
- pueden disponer libremente de los medios, autorizados para ellas en los presupuestos, durante el ejercicio financiero.

Para poder apoyar a todos sus miembros, lo mejor posible, para lograr una mayor independencia, el INTOSAI elaboró en base a la Declaración de Lima, que ya se conoce en todo el mundo como la «Carta Margá» de los controles financieros públicos externos, la «Declaración de México sobre la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores» (abreviado: Declaración de México), que se aprobó con motivo del XIX Congreso del INTOSAI 2007 en México.

El objetivo de la declaración de México es establecer la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, si no se encuentra ya consolidada legalmente (constitucionalmente) en sus países, así como la imposición de la independencia real de todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores cuya independencia se encuentra establecida por escrito legalmente (constitucionalmente), pero que en la práctica no existe.

En la Declaración de México se fijan los ocho principios básicos de independencia siguientes, reconocidos por las Entidades Fiscalizadoras Superiores en general, como un requisito importante para un control financiero público correcto:

1. Independencia en su condición jurídica: para garantizar la influencia adecuada y la condición jurídica necesaria de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en el país, su existencia, así como el reconocimiento de su independencia en la Constitución.

2. Independencia en su financiación: las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben disponer de los recursos de personal, materiales y financieros necesarios y apropiados. Deben poder decidir libremente sobre su presupuesto y su personal y no deben depender del gobierno ni de sus autoridades de ningún modo.

3. Independencia de su dirección de personal: las condiciones para el nombramiento de directoras y directores de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y «Miembros» (en las Entidades colegiadas) deben estar fijadas legalmente. Sin embargo, la in-



dependencia de las directoras y los directores de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y «Miembros» sólo puede estar garantizada si se nombran por un periodo de mandato suficientemente largo y firme y sólo pueden destituirse a través de un procedimiento independiente del Gobierno y de las autoridades. Esto permite a las directoras y los directores de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y «Miembros» cumplir con sus funciones sin temor a sanciones.

4. Independencia al auditar: para poder cumplir eficazmente con su mandato es imprescindible que las Entidades Fiscalizadoras Superiores puedan determinar libremente sus temas de auditoría, su planificación de auditoría, sus métodos y ejecución, así como la organización y dirección de sus Instituciones. En su trabajo no deben estar expuestas a ninguna subordinación a órganos legislativos o la administración ni a su influencia.

5. Independencia en la provisión de informaciones: las instancias auditadas están obligadas a facilitar a los auditores y las auditoras, ilimitadamente, todos los documentos e informaciones que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

6. Independencia en la presentación de los resultados de la auditoría: las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben informar una vez al año, como mínimo, sobre los resultados de sus auditorías, sin que se puedan ver obstaculizadas para informar también con mayor frecuencia.

7. Independencia en el contenido y en la planificación de tiempo: las Entidades Fiscalizadoras Superiores escogen el contenido y el momento para la publicación de sus informes y están autorizadas a publicarlos y difundirlos después de su presentación a las autoridades correspondientes.

8. Independencia a través de su eficacia (mecanismo de seguimiento): las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben asegurar independientemente que sus averiguaciones y valoraciones se toman en serio y que se aplican sus recomendaciones. Para esta finalidad, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben contar con un sistema de seguimiento interno independiente propio.

Declaraciones del INTOSAI y Naciones Unidas

El tema de la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores es de especial interés para las Naciones Unidas, ya que la independencia del control financiero público externo es uno de los requisitos importantes para un buen gobierno y una Administración Pública transparente, responsable y con capacidad de reacción – objetivos que la comunidad internacional fomenta y apoya desde hace décadas de múltiples maneras. Las Naciones Unidas apoyan un papel más sólido de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en lo que se refiere al cumplimiento e implantación de compromisos, tratados y contratos internacionales, especialmente los *Objetivos de desarrollo del milenio* (MDGs) establecidos en la Declaración del Milenio de septiembre 2000 de las Naciones Unidas.

Dado que las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir con sus funciones si son independientes del organismo a auditar y están protegidas contra influencias externas, el aseguramiento de la independencia del control financiero es también una condición importante para que el INTOSAI y las Entidades Fiscalizadoras Superiores puedan realizar una contribución importante para la consecución de los objetivos del milenio.

Para poder poner este potencial en el plato de la balanza, el Secretario General del INTOSAI se dirigió a las Naciones Unidas para reclamar insistentemente la inclusión de las Declaraciones de Lima y México en una resolución de las Naciones Unidas. Estos dos documentos pioneros del INTOSAI, para poder reforzar en todo el mundo la importancia de la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores con el fin de fomentar la transparencia, la obligación de rendición de cuentas y la confianza de los ciudadanos en los poderes del Estado, deben incluirse en una resolución correspondiente de las Naciones Unidas y con ello, en el Derecho internacional.

El tema de la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores es de especial interés para las Naciones Unidas.

Para poder poner este potencial en el plato de la balanza, el Secretario General del INTOSAI se dirigió a las Naciones Unidas para reclamar insistentemente la inclusión de las Declaraciones de Lima y México en una resolución de las Naciones Unidas.

El Secretario General del INTOSAI se puso en contacto directamente, para esta finalidad, con el Secretario General de las Naciones Unidas, los miembros del Comité de Expertos de las Naciones Unidas para la Administración Pública (CEPA), la Directora de la sección para la Administración Pública y la Gestión del Desarrollo de las Naciones Unidas (UN-DESA), así como con los miembros del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

El CEPA, como órgano influyente de las Naciones Unidas y por iniciativa del Secretario General del INTOSAI, ya ha reconocido expresamente la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y lo ha incluido en su informe reciente sobre la 8ª sesión en Nueva York celebrada en abril de 2009. En general, la petición del INTOSAI ha tenido hasta ahora un eco muy positivo.

También los participantes en el 20º Simposio ONU/INTOSAI, que se celebró en Viena el pasado mes de febrero, expresaron en sus conclusiones finales y recomendaciones su convencimiento de que las Declaraciones de Lima y de México deben incluirse en el Derecho de la Comunidad de Estados internacional por medio de la resolución correspondiente de la ONU.

La independencia y la estrategia de comunicaciones del Task Force del INTOSAI

Dado que la estrategia de comunicaciones del Task Force del INTOSAI ha seleccionado el tema «Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores teniendo en cuenta especialmente las Declaraciones de Lima y México» para el año 2009, bajo este lema está preparando una carpeta sobre el tema de la independencia en los cinco idiomas de trabajo del INTOSAI, que se facilitará a cada una de las Entidades Fiscalizadoras Superiores para su difusión y para aumentar su aceptación. En especial, debe proporcionar a los directores de las EFS miembros un instrumento con el que puedan informar de forma resumida y concisa a los órganos legisladores, a los medios, así como a otros responsables de tomar decisiones y a creadores de opinión de sus países respectivos sobre el tema de la independencia y a sensibilizar hacia el mismo.

Asimismo, en la Revista Internacional para el Control Financiero Estatal del INTOSAI aparecen artículos de prestigiosos representantes de la ciencia y el control de finanzas internacional sobre el tema anual escogido. Asimismo, este tema será tratado y comentado ampliamente por la INTOSAI Collaboration Tool y la Secretaría general del INTOSAI.

La independencia como concepto multidimensional

Resumiendo, debe constatar que no sólo toda la comunidad del INTOSAI, sino también múltiples instituciones y organizaciones internacionales, así como un número continuamente creciente de órganos legisladores de todo el mundo reconocen la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores como un concepto multidimensional. Por lo tanto, multidimensional porque este concepto incluye la independencia constitucional, política, operativa y profesional del control financiero público externo.

La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores no es ningún fin absoluto, sino más bien un instrumento necesario, cuando no un instrumental completo, que proporciona a los auditores y las auditoras una sana medida de escepticismo y la objetividad necesaria, permitiendo de este modo una auditoría de alta calidad y transparente, pero también que sea percibida como excelente y por ello debe considerarse como la columna más importante de un control financiero público independiente, eficiente y transparente. ●

Asimismo, este tema será tratado y comentado ampliamente por la INTOSAI Collaboration Tool y la Secretaría general del INTOSAI.



La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

JAVIER MEDINA

Consejero del Tribunal de Cuentas

Para que un pueblo disfrute en grado máximo de los derechos políticos, es decir, para que cada ciudadano tenga su parte de soberanía, son precisas instituciones que mantengan la igualdad, que impidan el incremento de las fortunas, que proscriban los privilegios, que se opongan a la influencia de la riqueza, del talento, incluso de la virtud.

El párrafo anterior, cuyo contenido sigue gozando de actualidad, excepto quizás en su última referencia, es obra de *Benjamín Constant*, tribuno por Napoleón en 1799 y, posteriormente, Consejero de Estado durante el Régimen de los Cien Días, y aparece en su conocida obra «*Del espíritu de conquista y de la usurpación en relación con la civilización europea*».

Para que un pueblo disfrute en grado máximo de los derechos políticos, es decir, para que cada ciudadano tenga su parte de soberanía, son precisas instituciones que mantengan la igualdad, que impidan el incremento de las fortunas, que proscriban los privilegios, que se opongan a la influencia de la riqueza, del talento, incluso de la virtud.

El párrafo anterior, cuyo contenido sigue gozando de actualidad, excepto quizás en su última referencia, es obra de *Benjamín Constant*, tribuno por Napoleón en 1799 y, posteriormente, Consejero de Estado durante el Régimen de los Cien Días, y aparece en su conocida obra «*Del espíritu de conquista y de la usurpación en relación con la civilización europea*». Dentro de dichas instituciones debemos incluir a las Entidades Fiscalizadoras Superiores, que se han ido creando en todos los Estados Modernos (con independencia de cuál sea o pretenda ser el origen remoto o mediato de cada una de ellas), como complemento necesario de la función de control del poder ejecutivo por las Asambleas Legislativas representantes de la voluntad popular.

El primer problema que se plantea para conseguir un funcionamiento adecuado de este tipo de instituciones es el de su independencia. Hay que comenzar manifestando la dificultad, en la práctica, de definir un concepto tan *resbaladizo* como el de independencia. Y es que ninguna persona física o jurídica, pública o privada, goza, ni puede gozar de una independencia llevada hasta sus últimas consecuencias. Pero hecha la manifestación anterior, y con las limitaciones que el concepto de independencia lleva *per se*, es cierto que lo realmente importante en las Entidades Fiscalizadoras Superiores no es tanto su estructura, su composición o su ubicación, como el status de independencia orgánica y funcional de estos órganos que están llamados a ejercer esta función del control. La independencia orgánica se consigue separándoles del poder ejecutivo y la funcional, delimitando sus competencias sobre la base de la especialización técnica, de manera que pueda analizar la gestión de los fondos públicos en consonancia con el presupuesto y con arreglo a los parámetros que informan el gasto público para después recomendar lo que tenga por conveniente para mejorar la eficacia, la eficiencia y la economía del gasto público. Todo ello sin recibir orden, instrucción ni recomendación alguna procedente de ningún órgano o autoridad externa al mismo. En efecto, como señala la *Declaración de Lima*: «*las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores*».

«Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores.»

La elección ha de estar sujeta a mandato de duración determinada y, a ser posible, no coincidente con el de los que ejercen labores de gobierno y, por tanto, con el de quienes son los gestores sobre los que habrá de recaer el ejercicio del control.

La independencia exige cuidarse de las presiones tanto externas, ya sean económicas, sociales y políticas, como de las internas.

Nuestra credibilidad o, mejor, nuestra legitimidad de origen radica en la independencia orgánica y funcional con la que el Ordenamiento jurídico ha configurado al Tribunal y a sus miembros.

Claro está que la independencia no es absoluta, como indicamos anteriormente, por cuanto los propios órganos de control externo están inmersos en el propio Estado y, por tanto, sujetos a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico nacional. En todo caso, el funcionamiento independiente de los órganos de control externo ha de ser objeto de protección legal suficiente y ha de estar garantizada por un Tribunal Supremo que preserve a la Institución de control de cualquier injerencia externa (art. 5.3 de la *Declaración de Lima*).

La independencia no sólo radica en su ubicación dentro de la organización estatal sin injerencias, ni extralimitaciones que afecten a otros órganos o autoridades externas, sino que también se manifiesta en una serie de garantías relativas a su funcionamiento. Así, necesitan disponer de independencia financiera, lo cual exige la confección de su propio presupuesto, dentro, claro está, de las necesidades y magnitudes que impone la política económica general de cada país y, en todo caso, contar con los medios financieros que, administrados bajo su responsabilidad, sean necesarios para el cumplimiento de sus fines (art. 7 de la *Declaración de Lima*); sin perjuicio, en aras de la legalidad y de la transparencia, de someterse a los mecanismos de control que cada Estado tenga legalmente regulados porque es, también, principio esencial de cualquier Estado de Derecho la inexistencia de áreas exentas de control.

Asimismo, la independencia del órgano de control tiene como presupuesto ineludible la de sus miembros. En efecto, es preciso, por tanto, que los miembros del órgano de control, es decir, quienes han de tomar las decisiones, ya sea de forma colegiada o unipersonal, tengan un estatuto constitucional o, en su caso, legal que les asegure su independencia tanto frente a la propia organización como en el ejercicio íntegro y exclusivo de sus competencias. Para ello, es necesario que se delimiten, de manera detallada, las competencias y los procedimientos para ejercerlas que corresponden a cada uno de los titulares del órgano y, desde luego también, que su selección corresponda al Parlamento en cuanto que es el representante de la soberanía popular y el garante de la legitimidad democrática. Han de ser elegidos con el más amplio consenso posible entre todas las fuerzas parlamentarias sobre la base de la idoneidad profesional en el ejercicio del cargo, de forma que su aptitud y sus méritos les ofrezcan la capacidad necesaria para resolver siempre con arreglo a criterios técnicos. La elección ha de estar sujeta a mandato de duración determinada y, a ser posible, no coincidente con el de los que ejercen labores de gobierno y, por tanto, con el de quienes son los gestores sobre los que habrá de recaer el ejercicio del control. Durante su mandato han de gozar de inamovilidad, principal garantía de la independencia, de forma que, salvo los casos de fallecimiento y renuncia voluntaria aceptada por el Parlamento, solamente sea posible la remoción del cargo por la concurrencia de las causas previamente establecidas en la Ley (incapacidad, incompatibilidad e incumplimiento grave de los deberes propios del cargo). También, han de saber que no pueden solicitar ni aceptar órdenes, instrucciones o sugerencias de ningún órgano o autoridad, absteniéndose, además, de ejercer cualquier otra actividad profesional, retribuida o no, y comprometiéndose, solemnemente, en el momento de asumir sus funciones, a respetar las obligaciones derivadas de su cargo y, en especial, los deberes de dignidad, honestidad, discreción e imparcialidad.

En todo caso, hay que señalar que la independencia es un principio rector del poder democrático que se traslada a los titulares de las Instituciones y se traduce intelectualmente en la libertad de criterio que, parafraseando el verso de *Quevedo*, consiste «*en la libertad de decir lo que se siente, sin tener que sentir lo que se dice, decidiendo sin miedo a las consecuencias*». Dicho de otro modo, es la libertad del titular del órgano, de pensar por sí mismo, con el riesgo asumido de equivocarse en soledad sin ayuda alguna en el ámbito de su intimidad.

La independencia exige cuidarse de las presiones tanto externas, ya sean económicas, sociales y políticas, como de las internas, es decir, nuestras legítimas creencias y



convicciones de todo orden, porque éstas siempre habrán de ocupar una posición netamente subordinada a la Constitución y a la Ley. Evidentemente, por «Ley» debemos entender toda norma jurídica emanada de las instancias legitimadas por el sistema de fuentes diseñado por la Constitución para producir Derecho. La interpretación y aplicación del Derecho supone un marco amplísimo, pero bien que limitado por el principio de legalidad.

Lo expresaba con clarividencia el Juez del Tribunal Supremo americano *Félix Frankfurter* (319/US.624, 1943) al decir que «*los jueces no somos ni judíos, ni católicos, ni agnósticos, todos debemos a la Constitución –y a la Ley, añado yo– el mismo respeto y nuestros deberes nos obligan en la misma medida. Cuando se ejercen funciones jurisdiccionales, se deben dejar aparte las propias opiniones sobre las virtudes o los vicios de una Ley*».

Esta independencia es predicable de todos los Órganos regulados directamente en la Constitución, sin hacer distinción ahora entre los constitucionales y los de relevancia constitucional, pues siendo cierto que sólo los primeros forman y actúan la voluntad del Estado, no lo es menos que unos y otros, por estar incluidos directamente en la Constitución, están dotados de funciones decisorias propias, sin dependencia de ningún otro Órgano.

Es el caso de nuestro Tribunal de Cuentas, que goza de una posición constitucional de independencia, frente a los demás poderes y órganos, sin que su dependencia de las Cortes Generales, bien que referida exclusivamente al examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, suponga alteración alguna de su independencia orgánica y funcional.

Nuestra credibilidad o, mejor, nuestra legitimidad de origen radica en la independencia orgánica y funcional con la que el Ordenamiento jurídico ha configurado al Tribunal y a sus miembros, y la de ejercicio en el cumplimiento de su función constitucional a plena satisfacción de la sociedad, que podríamos medir por el grado de convicción y aceptación que merecen nuestros Informes al Parlamento y a los ciudadanos en general, siendo también un elemento importante, en este sentido, la acogida que, por parte de los gobiernos, tengan nuestras recomendaciones.

Todo ello explica que en el Marco normativo de las Normas y Directrices de INTOSAI figure, tras el Nivel I: *Principios Fundamentales/ISSAI 1/La Declaración de Lima*, el llamado Nivel II: *Requisitos Previos para el funcionamiento de las EFS(s)/ISSAI 10/La Declaración de Independencia de México*, en la que se contienen los aspectos nucleares de la independencia de las EFS (s).

La Declaración de México es el resultado de varios años de trabajo de representantes de EFSs de todo el mundo, los cuales reconocieron que estos 8 principios básicos derivados de la Declaración de Lima son los requisitos esenciales para la correcta fiscalización del sector público. Muchos de ellos, por no decir todos, los reconocemos con distinta intensidad en la legislación de nuestro Tribunal, pero su formación y, sobre todo, las Pautas y Buenas Prácticas que acompañan a la Declaración como ISSAI 11, nos ofrecen, a mi juicio, valiosas aportaciones susceptibles de ser valoradas y, en su caso, recogidas por nuestra legislación en aras de reforzar la independencia de nuestra Institución.

A modo de síntesis, tales principios establecen: a) un Estatuto de los miembros con posibilidad de distinguir entre el que afecta a la Autoridad Superior de la EFS y sus miembros; b) los aspectos objetivos y subjetivos que deben abarcar nuestra función de control; c) las normas de procedimiento y normas de fiscalización; d) el deber de colaboración; e) la publicación y divulgación de nuestros Informes; f) las medidas para asegurar el cumplimiento o contestación por parte del auditado a nuestras recomendaciones; y, por último, g) la autonomía presupuestaria y estatuto del personal al

Todos estos principios se encuentran recogidos, en mayor o menor grado, en la legislación específica del Tribunal de Cuentas de España.

Los legisladores de 1982 y 1988, en coherencia con el art. 136 de nuestra Constitución, marcaron perfectamente el campo de actuación de nuestro Tribunal en el ejercicio de sus dos funciones.

servicio del Tribunal de Cuentas que recoja las singularidades de la Función Pública del Control.

Por tanto, cuando hablamos de legitimidad institucional, debemos contemplarla en su doble vertiente, esto es, tanto la concerniente a la credibilidad que los ciudadanos deben tener en las instituciones públicas, como la de la autoconfianza de los propios gobernantes en las mismas.

En este sentido, la legitimidad de origen vendría dada por su regulación constitucional o legal y, la de ejercicio, por sus procedimientos o, si se prefiere, en terminología de *Habermas, J*, por la «racionalidad de sus procedimientos jurídicos».

Todos estos principios se encuentran recogidos, en mayor o menor grado, en la legislación específica del Tribunal de Cuentas de España. El Constituyente de 1978 no rompió con la tradición histórica española, pero sí la hizo compatible con los nuevos tiempos, con los nuevos modos del ejercicio del control y con los principios inspiradores de un Estado democrático, social y de Derecho. También, por todo ello, la Constitución vigente mantiene en manos de nuestro Tribunal la jurisdicción que siempre le fue propia, sentando las bases para diferenciar con absoluta claridad la función fiscalizadora de la jurisdiccional. Ello acrecienta la independencia de nuestro Tribunal, situándole, por un lado en la órbita del poder legislativo, y no de aquel poder, el ejecutivo, a quien precisamente tiene la misión de controlar; y por otro, se otorga a sus miembros el estatuto de Jueces, para que, puedan sin obstáculos, juzgar y ejecutar lo juzgado en materia contable.

Los legisladores de 1982 y 1988, en coherencia con el art. 136 de nuestra Constitución, marcaron perfectamente el campo de actuación de nuestro Tribunal en el ejercicio de sus dos funciones. Así, cuando fiscaliza controla en qué medida la actividad económico-financiera pública se somete a los principios de legalidad, eficiencia y economía. Y cuando enjuicia, depura y exige la responsabilidad contable de los administradores y gestores del dinero público.

Pero todo lo anterior es teoría. Queda la práctica. No podemos concluir que la mera creación de Instituciones de control les otorgue ya el necesario respaldo social, pues es preciso, desde luego, que funcionen y, además, que su funcionamiento trascienda a la sociedad civil para que aprecie su utilidad y su eficacia, así como para que vea colmadas las referidas expectativas de necesidad y de interés que justifican, desde el punto de vista de la teoría jurídico-política, su existencia en las constituciones democráticas. Lo anterior, es tanto como decir que dichas instituciones públicas, como las demás, precisan de legitimidad social, que se adquiere no sólo por su configuración, sino también, como decíamos al inicio respecto de los sistemas políticos, por su cotidiano funcionamiento técnico, ofreciendo a la ciudadanía resultados que se traduzcan en la utilización rigurosa de los recursos públicos y en la formación de una opinión pública precisa sobre el modo y manera en que se lleva a cabo la gestión económico-financiera pública.

Y es que el reconocimiento y la reafirmación que las instituciones necesitan sobre su propia legitimidad, no sólo ha de provenir de los ciudadanos, sino, quizá de manera más significativa, de quienes las dirigen en sus más altos niveles. Por tanto, cuando hablamos de legitimidad institucional, debemos contemplarla en su doble vertiente, esto es, tanto la concerniente a la credibilidad que los ciudadanos deben tener en las instituciones públicas, como la de la autoconfianza de los propios gobernantes en las mismas.

Así, la consideración de validez implica un juicio de comparación con determinados valores, lo que significa que la legitimidad presupone un mínimo consenso sobre unos determinados valores, de manera que la sociedad considerará legitimada a una institución cuando se adecue a unos valores básicos que sean los que se juzgan como deseables para regir su organización.

Precisamente, si se produce la separación entre el sistema deseable y el vigente, la legitimidad decrece hasta llegar en su grado extremo a la ilegitimidad. Por ello, existe una legitimidad de las instituciones en su origen que se basa en su configuración con arreglo a esos valores o principios deseables, pero, una vez que quedan constituidas, la legitimidad aumenta, disminuye o se mantiene en función de su actividad y de la creencia de los ciudadanos sobre si sus instituciones son rectas y justas. Es la que po-



dríamos llamar legitimidad de ejercicio. Ambas ideas, una estática y otra dinámica, deben ser tenidas en cuenta para contemplar rectamente el problema institucional.

Desde esta perspectiva, siguiendo la vieja idea kelseniana, de la misma manera que los Estados democráticos tienen una legitimidad de origen que se deduce de la propia voluntad popular y una legitimidad de ejercicio que se configura a través de la existencia de mecanismos de control de dicha voluntad, como instrumentos de corrección y protección de la minoría frente a la mayoría, también los órganos de control externo precisan de una legitimidad de origen y de una legitimidad de ejercicio. Si la primera es importante desde el punto de vista jurídico-político, no lo es menos la segunda desde la óptica del reconocimiento social de la Institución. En este sentido, la legitimidad de origen vendría dada por su regulación constitucional o legal y, la de ejercicio, por sus procedimientos o, si se prefiere, en terminología de *Habermas, J*, por la «*racionalidad de sus procedimientos jurídicos*». Nos interesa la configuración de las instituciones, pero mucho más las regulaciones formales que aseguran que el ejercicio de su función se adecua a los principios que inspiraron su constitución.

Sobre esta base, la legitimidad de origen de los órganos de control hemos de buscarla en la Constitución de cada Estado y en su legislación de desarrollo, comprobando si su organización se ajusta a ese mínimo consenso de valores o principios, universalmente aceptados y no discutidos, que hoy día están recogidos en las normas y en las declaraciones internacionales dictadas al respecto, que incluso podemos anticipar y resumir ya en uno muy concreto, como es el de que los órganos de control han de ser independientes. Por su parte, la legitimidad de ejercicio la hallaremos en su funcionamiento de manera que sus procedimientos sean capaces de asegurar esa independencia.

Será el esfuerzo y el trabajo diario de las Instituciones de control plasmadas en sus diferentes resultados (en el caso de España, informes de fiscalización y sentencias judiciales) lo que permitirá conseguir un amplio reconocimiento social que justifique la confianza legítima que los ciudadanos nos han otorgado. ●

Será el esfuerzo y el trabajo diario de las Instituciones de control plasmadas en sus diferentes resultados (en el caso de España, informes de fiscalización y sentencias judiciales) lo que permitirá conseguir un amplio reconocimiento social que justifique la confianza legítima que los ciudadanos nos han otorgado.

La independencia de la EFS albanesa ante la opinión pública

LA EFS ALBANESA

El imperio de la ley y la democracia son los fundamentos de la creación de una Entidad Fiscalizadora Superior completamente independiente. Ambos conceptos son valores fundamentales universales que informan toda la Declaración de Lima, la cual fija el marco regulatorio para la independencia institucional de las EFS. Esta Declaración es rigurosamente observada por la Entidad Fiscalizadora Superior de la República de Albania.

El imperio de la ley y la democracia son los fundamentos de la creación de una Entidad Fiscalizadora Superior completamente independiente. Ambos conceptos son valores fundamentales universales que informan toda la Declaración de Lima, la cual fija el marco regulatorio para la independencia institucional de las EFS. Esta Declaración es rigurosamente observada por la Entidad Fiscalizadora Superior de la República de Albania.

Desde el 2000, la EFS albanesa funciona de acuerdo con la Ley de Bases de la EFS, que define claramente los derechos y obligaciones de la misma de acuerdo con la Constitución, y sus derechos y obligaciones respecto de otros organismos públicos.

Los tres pilares fundamentales de la independencia de la EFS albanesa son:

- 1. Independencia funcional**
- 2. Independencia organizativa**
- 3. Independencia financiera.**

Desde esta perspectiva, las reformas democráticas emprendidas en Albania a finales de los 90, después de la caída del régimen totalitario, hicieron ver la necesidad imperiosa de realizar una oportuna reconfiguración, moderna y contemporánea, de la auditoría externa, y de permitir iniciativas y acciones legales encaminadas hacia ese objetivo, por lo que esta institución funciona de acuerdo con los principios y normas de auditoría internacional.

Desde el 2000, la EFS albanesa funciona de acuerdo con la Ley de Bases de la EFS, que define claramente los derechos y obligaciones de la misma de acuerdo con la Constitución, y sus derechos y obligaciones respecto de otros organismos públicos.

En este contexto, el Poder Legislativo es un usuario clave de los servicios de la EFS albanesa; por ello, el trabajo de la EFS implica una remisión constante de informes a la Asamblea Nacional (Parlamento), además de un trabajo riguroso, como organismo imparcial y objetivo, en la certificación de los fondos públicos y en la aplicación de los principios de legalidad y regularidad al dinero de los contribuyentes.

Los tres pilares fundamentales de la independencia de la EFS albanesa son:

1. Independencia funcional
2. Independencia organizativa
3. Independencia financiera

Los tres se hallan presentes no sólo en la Ley Fundamental del Estado, la Constitución, sino en los correspondientes actos legislativos. El uso eficaz de los recursos institucionales ha influido por tanto positivamente en la sociedad, donde la EFS se ve como un organismo de auditoría independiente y fiable.

Dado que la EFS albanesa se define en las disposiciones legales como «la mayor Institución de auditoría económico-financiera de la República de Albania», su autoridad está exclusivamente sujeta a la Constitución y Legislación albanesas. Para la EFS albanesa, la independencia es un elemento y atributo fundamental que actualmente juega y seguirá jugando un papel decisivo en la auditoría, pues genera confianza y hace transparentes las actividades administrativas con fondos y activos públicos.

A este respecto, la actividad y esfuerzos de la EFS albanesa para hacerse un nombre como Institución independiente, imparcial y objetiva, se ha dirigido a presentar una imagen clara ante la opinión pública sobre la calidad del asesoramiento y la fiabilidad de los informes proporcionados por la EFS albanesa a la Asamblea de Albania y a otros agentes importantes de la esfera social y política albanesa.

Según la última encuesta de USAID sobre Albania para 2008, relativa a la lucha contra la corrupción, la percepción que la opinión pública tiene de la actuación de la EFS albanesa es que esta Institución es verdaderamente independiente y una de las más transparentes en los medios de comunicación, en su lucha inflexible contra los casos de fraude y corrupción.

En cuanto a futuras actividades, la EFS albanesa prevé comenzar a trabajar en algunas modificaciones legales, como se refleja en el Plan de Desarrollo Estratégico Institucional para 2009-2012, y seguirá animando a la consolidación de la independencia institucional, a fin de promover una EFS moderna e independiente, capaz de responder a la aplicación de las normas internacionales de EUROSAI e INTOSAI. ●



Independencia, auditoría del sector público y el problema de la Política

PETER WELCH

Jefe de Gabinete

Tribunal de Cuentas Europeo¹

La independencia es esencial para auditar. Un auditor que sea técnicamente inexperto pero que conserve su independencia puede seguir realizando una función útil. Un auditor que sea técnicamente experto pero que carezca de independencia se convierte –esencialmente– en un asesor. Sin independencia, y sin las cualidades asociadas de integridad y objetividad, la auditoría deja de ser útil.

La independencia es esencial para auditar. Un auditor que sea técnicamente inexperto pero que conserve su independencia puede seguir realizando una función útil. Un auditor que sea técnicamente experto pero que carezca de independencia se convierte –esencialmente– en un asesor. Sin independencia, y sin las cualidades asociadas de integridad y objetividad, la auditoría deja de ser útil.

Sin embargo, en la práctica, ¿significa independencia lo mismo en el sector privado que en el público? ¿Cómo se ve afectada la práctica de la independencia por el trabajo de la auditoría de gestión, y por la necesidad de formarse una opinión sobre si los instrumentos de la política funcionan bien o no?

El marco fijado por las normas

El Código Ético para Contables Profesionales de la IFAC declara que la independencia comprende:

Independencia de mente

Estado mental que permite expresar una conclusión sin verse afectado por influencias que comprometan el juicio profesional, lo que permite a una persona actuar con integridad y objetividad o sana crítica profesional.

Apariencia de Independencia

Evitar cualquier hecho o circunstancia tal que un tercero razonable e informado, que conozca toda la información pertinente, incluidas las medidas de control aplicadas, pudiera concluir razonablemente que la integridad, objetividad o crítica profesional de una empresa o del miembro del equipo de aseguramiento ha quedado comprometida.

Estas cualidades –de acuerdo con el Código– están sujetas a diversas amenazas, que Pendergast² resume convenientemente de la siguiente manera:

1. Amenaza por interés propio: cuando una empresa o un miembro del equipo podría beneficiarse, por ejemplo, de un interés financiero en un cliente.

¹ Las opiniones aquí expresadas son las del autor, y de ningún modo comprometen al Tribunal de Cuentas Europeo.

² Marilyn A. Pendergast, CPA, Presidente, Comité de Ética de la IFAC.

En concreto, la prestación de servicios distintos a los de auditoría (o también de servicios de auditoría interna, que también implican una amenaza a la auto-revisión) se considera un riesgo importante.

Por tanto, en virtud de las normas de la IFAC las empresas auditoras deben detectar los peligros para la independencia y estudiar qué medidas han de tomarse para reducirlos. El punto de partida es la conciencia de la naturaleza del riesgo.

2. Amenaza por auto-revisión: cuando deban reevaluarse los productos o juicios de un compromiso anterior, llegar a conclusiones sobre un compromiso, cuando un miembro del equipo de aseguramiento haya sido director o consejero (miembro del Consejo de administración) del cliente o haya trabajado como empleado en un cargo que pueda afectar al asunto auditado.

3. Amenaza de parcialidad: cuando una relación estrecha con un cliente de aseguramiento implique que el auditor pasa a tener una postura parcial a favor o en contra de la postura u opinión del cliente, de tal modo que la objetividad quede comprometida o dé la sensación de quedar comprometida.

4. Amenaza por familiaridad: cuando una relación estrecha con un cliente de aseguramiento, los miembros de su Consejo de administración, directores o empleados, implique que una empresa o miembro de un equipo de aseguramiento pase a ser demasiado comprensivo con los intereses del cliente.

5. Amenaza de intimidación: cuando las amenazas (efectivas o percibidas) de los directores, consejeros o empleados de un cliente impidan que un miembro del equipo de aseguramiento actúe con objetividad y sana actitud crítica.

La atención de los legisladores y del debate público se centra con frecuencia en la primera de estas amenazas. En concreto, la prestación de servicios distintos a los de auditoría (o también de servicios de auditoría interna, que también implican una amenaza a la auto-revisión) se considera un riesgo importante. El estado de la situación recuerda las advertencias de Power³ de que la auditoría da preferencia a lo que se puede medir. Los ingresos por retribuciones pueden rastrearse a través de los estados financieros, por ello pueden ser objeto de control externo e investigación.

Las cuestiones más difusas, como las amenazas de parcialidad y de familiaridad, por ejemplo, son mucho más difíciles de medir. No obstante, estudios académicos han tratado de vincular los riesgos de auditoría con dichos factores. Por ejemplo, Fearnley, Beattie y Brandt² (2005) citan el argumento de Jepperson de que los esfuerzos de una empresa de auditoría por idear un método de auditoría en torno al proceso de valoración del riesgo empresarial se prestan a aumentar el riesgo de identificación con los objetivos de la dirección, y suponen así una amenaza por familiaridad. La moderna práctica de auditoría crea una tensión para el auditor: se le pide asimilar rápidamente el negocio de un cliente, y a la vez debe evitar identificarse con él.

Por tanto, en virtud de las normas de la IFAC las empresas auditoras deben detectar los peligros para la independencia y estudiar qué medidas han de tomarse para reducirlos. El punto de partida es la conciencia de la naturaleza del riesgo.

El sector público, ¿funciona de manera diferente?

Es habitual que los modelos del proceso de auditoría aplicables al sector privado se utilicen con pequeñas variaciones al sector público. Por ejemplo, en la teoría de la agencia se da un modelo de comportamiento en el que los comitentes (los accionistas) no pueden confiar en los agentes (los directores), y por ello necesitan que se valide la información suministrada por estos (en este caso, que la validen los auditores). En el sector público la teoría de la agencia puede ser igual de factible que en el sector privado: El comitente pasa ser legislador, y permite a regañadientes que un (lejano) poder ejecutivo tenga acceso a los ingresos fiscales, a cambio de la prestación de servicios.

³ Michael Power, *The Audit Society: Rituals of verification* (La Sociedad de Auditoría: ritos de verificación), 1999.

⁴ Fearnley, S and Beattie V. and Brandt, R. (2005) *Auditor independence and audit risk: a reconceptualisation* (*Independencia del auditor y riesgo de auditoría: una nueva conceptualización*). *Journal of Internal Accounting Research*, 4 (1). Pp. 39-71. ISSN 1542-6297.



Este modelo encaja relativamente bien (en el Reino Unido) con una teoría «liberal»⁵ de la historia. Puede hacerse encajar en sistemas políticos como el de EE.UU., con una marcada ética de «separación de poderes». Refleja bastante bien la distribución formal del poder en muchas jurisdicciones. Sin embargo, relativamente pocas personas creen realmente que Estados Unidos siga trabajando de esa manera o que la historia haya funcionado así alguna vez.

En los sistemas parlamentarios de gobierno, los gobiernos tienen el poder precisamente porque pueden aprobar el presupuesto. En el sistema de gobierno de la UE, las decisiones más importantes sobre el gasto se toman mediante acuerdos interinstitucionales. En esos casos, la teoría de la agencia no parece ser un modelo adecuado, y las Entidades Fiscalizadoras Superiores reaccionan en consecuencia: el Tribunal de Cuentas Europeo (al igual que muchas EFS nacionales), aunque tiene el deber de ayudar a los responsables del presupuesto (Parlamento y Consejo), define su misión como la de un «guardián independiente de los intereses financieros de los ciudadanos de la Unión».

Incluso en el sector privado, como señala el Foro de Calidad de la Auditoría, la teoría de la agencia tiene claras limitaciones. Si el comitente no puede confiar en los agentes, ¿puede confiar en el auditor, que también es un agente? En el sector público, la teoría de la agencia puede aplicarse a muy pocos «accionistas», y a muy pocos de sus motivos, para explicar de modo convincente el desafío de la auditoría.

Independencia también en apariencia

Cualesquiera que sean las limitaciones de la teoría de la agencia, la entidad fiscalizadora superior necesita ser independiente del Ejecutivo y poder probarlo. Para muchas instituciones las normas de la INTOSAI juegan un papel fundamental, y procuran garantizar que sus acuerdos institucionales proporcionen un grado satisfactorio de independencia.

No obstante, las garantías institucionales dejan abierto un amplio campo en el que los auditores seguirán teniendo que demostrar «independencia de mente».

El desafío de la auditoría de gestión

Parece evidente que la certificación de los estados financieros es esencialmente la misma tarea en el sector de auditoría pública y privada. Sin embargo, los auditores del sector público representan un papel que no tiene comparación en el mundo del sector privado. Además de certificar los estados financieros, se les pide que auditen los resultados de los programas. Esto exige que el auditor tenga en cuenta la rentabilidad, la eficiencia y la efectividad de los programas.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores generalmente tratan de evitar, como muestra la Declaración de México⁶, implicarse ellas mismas en «política». Sin embargo, esto crea una serie de tensiones:

a) en la práctica es imposible establecer una clara distinción entre política y administración (la utilización de Asociaciones Público Privadas, por ejemplo, puede considerarse tanto como un medio de obtener resultados políticos, como un asunto político por derecho propio);

b) la propia política está sujeta a una serie de trámites administrativos (al principio, Valoración de Impacto; según progresa, supervisión; al finalizar, evaluación), todos los cuales son frecuentemente objeto de una auditoría de gestión;

Incluso en el sector privado, como señala el Foro de Calidad de la Auditoría, la teoría de la agencia tiene claras limitaciones. Si el comitente no puede confiar en los agentes, ¿puede confiar en el auditor, que también es un agente?

Parece evidente que la certificación de los estados financieros es esencialmente la misma tarea en el sector de auditoría pública y privada. Sin embargo, los auditores del sector público representan un papel que no tiene comparación en el mundo del sector privado.

⁵ Butterfield, 1931, The Whig Interpretation of history (La interpretación liberal de la historia).

⁶ Intosai, 2007.

Consiguientemente, los auditores del sector público están obligados a trabajar muy de cerca con políticas.

El Tribunal todavía no ha publicado un informe sobre el Valoración del Impacto, pero, después de los buenos informes sobre este tema publicados por la NAO de Reino Unido, actualmente está examinando el ámbito de una auditoría de este tipo a nivel de la UE.

Si el auditor no se enfrenta a estos riesgos, es poco probable que las auditorías de gestión realicen preguntas inquisitivas, o traten las grandes cuestiones.

c) la evaluación de la efectividad requiere una comprensión del modelo de política (marco lógico, lógica de la intervención, etc.).

Consiguientemente, los auditores del sector público están obligados a trabajar muy de cerca con políticas. Ciertamente es discutible que el hecho de que la auditoría se oriente a la laguna existente entre la promesa y lo realizado sea en sí mismo uno de los aspectos más valiosos de la auditoría de gestión.

Muchas de las auditorías de gestión publicadas por el Tribunal de Cuentas Europeo en los últimos años reflejan este orden de prioridades. Por ejemplo:

Energía inteligente – 2008: este informe discute la ausencia de una lógica subyacente para la intervención, queriéndose decir que no fue posible demostrar cómo el gasto podía llevar a los resultados deseados.

Salud pública – 2009: este informe examinó el papel de la Comisión (relativamente limitado) en el ámbito de la salud pública, y cuestiona el valor añadido europeo de algunas de las actividades afectadas.

Condicionalidad – 2008. Este informe concluye que la condicionalidad (el requisito de que agricultores y ganaderos que reciban el plan de pago único «cumplan las condiciones» de una serie de reglas sobre, por ejemplo, la protección del medio ambiente y el bienestar animal) se definió tan mal que «no queda claro qué se desea lograr con la condicionalidad».

El Tribunal todavía no ha publicado un informe sobre el Valoración del Impacto, pero, después de los buenos informes sobre este tema publicados por la NAO de Reino Unido, actualmente está examinando el ámbito de una auditoría de este tipo a nivel de la UE.

El tratamiento de estas cuestiones exige que los auditores comprendan el modelo de las políticas, pero conservando una actitud de sana crítica profesional. Como ocurre con el auditor del sector privado y el modelo empresarial, el auditor del sector público debe comprender el modelo de las políticas, pero no interiorizarlo.

Captura de agencia

Cuando la EFS acaba comprendiendo el marco de políticas en los mismos términos que los auditados, corre el riesgo de ser una versión de captura de agencias. Este riesgo será mayor en aquellas situaciones en las que el propio auditado se haya identificado con los clientes a los que controla o subvenciona. El papel relativamente periférico e itinerante del auditor puede mitigar este riesgo. Por otro lado, se ve acentuado por una serie de factores:

a) los auditores suelen entrar en un ámbito de políticas en las que no son expertos. Aunque tengan una experiencia acumulada en el análisis de la gestión, pueden confiar en el funcionamiento permanente para proporcionar una comprensión del proceso, y una gran parte de información de auditoría (sin embargo, obsérvese que la experiencia del área de políticas crea una nueva serie de riesgos).

b) Lo normal es que el proceso comience (planificación) y finalice (discusión de las conclusiones) con una interacción con los funcionarios en el centro. Estos están bien situados para influir en el marco dentro del cual se desarrolla el trabajo de auditoría, y los términos conforme a los cuales se presentan las conclusiones de auditoría.

c) cuestionar el modelo de políticas puede parecer más «político» que aceptarlo

Si el auditor no se enfrenta a estos riesgos, es poco probable que las auditorías de gestión realicen preguntas inquisitivas, o traten las grandes cuestiones.



¿Cómo puede el sector público reducir los riesgos para la independencia?

Tres enfoques complementarios pueden servir de punto de partida:

Formación: los auditores deben reconocer los riesgos específicos que tiene una auditoría de gestión para la independencia. Por tanto, la formación debe incluir contenido destinado a aumentar la concienciación sobre estos riesgos. También se sugiere formación técnica en Análisis de Cuestión y la utilización de modelos lógicos.

Organizativo: las comprobaciones convencionales, como la rotación regular del personal para realizar nuevas funciones, tienen la misma probabilidad de ser efectivas para los auditores de gestión que para la auditoría financiera.

Expertos: la utilización de expertos para cuestionar el consenso de las políticas puede ser una herramienta efectiva. Sin embargo, confiar en un solo experto (o en un pequeño grupo) puede dar origen a riesgos (es probable que sigan su propio orden de prioridades), mientras que la utilización de un grupo-objetivo tiene el riesgo de recrear (y por tanto validar) una versión del consenso existente.

Conclusiones

Existen numerosas similitudes entre el papel de la auditoría en el sector privado y en el público. La necesidad de mantener una actitud crítica al estudiar el modelo empresarial del sector privado tiene su paralelo, hasta cierto punto, en el hecho de que los auditores del sector público deben evitar identificarse con el modelo de políticas de las organizaciones y programas que auditan.

La Declaración de México es de hecho una base muy importante para lograr la independencia institucional (apariencia de independencia). Cuanto más contacto tengan los auditores con cuestiones políticas, tanto más importante es para la «independencia de mente» que desarrollen estrategias innovadoras.

Las observaciones de David Walker sobre la conferencia de la EUROSAI en Moscú en 2002 son una elocuente declaración de las aspiraciones de los auditores del sector público: «Debemos decir lo que pensamos, decirlo en serio y decirlo tal como es, aunque alguno prefiriera no oír los hechos y la verdad. También debemos tener valentía en nuestras convicciones para hacer aquello que está bien, aun cuando no sea popular o fácil de hacer». No existe un camino fácil para lograr y mantener ese nivel de independencia. ●

Existen numerosas similitudes entre el papel de la auditoría en el sector privado y en el público.

La Declaración de México es de hecho una base muy importante para lograr la independencia institucional (apariencia de independencia). Cuanto más contacto tengan los auditores con cuestiones políticas, tanto más importante es para la «independencia de mente» que desarrollen estrategias innovadoras.

Declaración de Independencia: Utilización del Modelo Integrado de Interventor del Estado y Defensor del Pueblo para aumentar la independencia de Auditoría en Israel

DR. ISAAC M. BECKER, ADV.
Asistente del Director, Oficina Controlador del Estado
y Defensor del Pueblo de Israel

En muchos Estados modernos se considera, con razón, que la independencia de auditoría tiene una importancia capital, y EUROSAI también ha prestado, en cuanto organización, una atención especial a esta cuestión. Israel también ha considerado este aspecto de la independencia sumamente importante desde la creación de la Entidad Fiscalizadora en el país.

En muchos Estados modernos se considera, con razón, que la independencia de auditoría tiene una importancia capital, y EUROSAI también ha prestado, en cuanto organización, una atención especial a esta cuestión. Israel también ha considerado este aspecto de la independencia sumamente importante desde la creación de la Entidad Fiscalizadora en el país.

Además, a medida que se han ido confiando al Controlador del Estado nuevas facultades y áreas de competencia, se han ido promulgando elementos legislativos nuevos con objeto de favorecer la independencia de auditoría. También, la revolucionaria decisión del Legislativo en los 70 de añadir la función de Defensor del Pueblo a la de Controlador del Estado implicó la adopción de nuevas medidas para aumentar la integridad e independencia de la auditoría en Israel. En este artículo se estudiarán algunas de las normas más importantes y se ilustrará cómo se abordan las cuestiones relativas a la independencia de la auditoría en el modelo integrado único de Israel.

La falta de independencia puede implicar que se esfume cualquier posibilidad de que una auditoría influya positivamente sobre un auditado concreto o sobre la Administración Pública en general.

Importancia de la independencia

Al igual que la auditoría se considera indispensable en la forma de entender la gestión pública en la actualidad, para la propia auditoría resulta indispensable gozar de un alto nivel de independencia. Si la auditoría es un faro o antorcha que proyecta su luz sobre los oscuros entresijos de negociaciones de trastienda y sobre procesos inadecuados o ineficientes, la independencia viene a ser el oxígeno que alimenta el fuego, pues gracias a ella ninguna auditoría particular vacila antes de haber logrado sus objetivos.

La falta de independencia puede implicar que se esfume cualquier posibilidad de que una auditoría influya positivamente sobre un auditado concreto o sobre la Administración Pública en general. Si el auditado u otras personas pueden interferir en las decisiones relativas al alcance de la auditoría, o a la cantidad o tipo de recursos invertidos en la auditoría, la misma auditoría se verá afectada. Si el auditado u otras personas pueden colocar al auditor en una posición de conflicto de intereses, entonces será el interés general el que se verá afectado.

Se ha observado que, a medida que la auditoría ha cobrado mayor importancia en todo el mundo, ampliando su ámbito de actuación y haciéndose más variada, ha creci-



do el número de actores de la esfera pública interesados en influir en la auditoría. Especialmente el desarrollo de la auditoría de eficiencia ha supuesto un empujón en este asunto:

La auditoría de eficiencia ha dado posiblemente más facultades que nunca al auditor estatal. Cuanto mayor sea el riesgo de quedar en evidencia y verse expuestos a la publicidad más tratarán los afectados de hacerse con el proceso y utilizarlo en beneficio propio o debilitarlo, sean estos políticos o directores de departamento¹.

Como el número de los amenazados por la auditoría ha aumentado, esas mismas personas han pasado a ser una amenaza para la auditoría y su independencia², o fama de independencia³. Los más poderosos de estos pueden intentar minar la independencia de la auditoría por medios procedimentales o presupuestarios; otros pueden utilizar medios menos sutiles con un auditor concreto, a fin de tener poder de decisión en una auditoría determinada, más que debilitar el proceso de auditoría general.

Cualquier proyecto normativo destinado a preservar o potenciar la independencia de una auditoría debe, por tanto, tener en cuenta los diversos frentes de ataque abiertos por aquellos que pueden amenazarla. La legislación israelí sobre esta materia es un intento de hacer precisamente eso.

El interventor estatal y la independencia de la auditoría estatal

El hecho de que el cargo del Interventor Estatal se creara apenas un año después del propio Estado, y a escasos meses del fin de la guerra de independencia de Israel, refleja la importancia que tiene la Auditoría estatal. La importancia de este cargo quedó patente cuando, en 1988, se reunieron las normas centrales relativas al Interventor en una Ley de Bases⁴: El Interventor del Estado dota así a la Institución de un carácter constitucional, según la legislación israelí.

Desde su concepción, se interpretó que el cargo de Interventor Estatal debía ser independiente de aquellos que iban a ser objeto de Auditoría Estatal. El principio operativo en relación con la independencia de la Auditoría Estatal se describe en la sección 6 de la Ley de Bases, que dispone lo siguiente:

En el ejercicio de sus funciones, el Interventor del Estado sólo será responsable ante el Knesset, y no dependerá de Gobierno.

Así, el Interventor del Estado funciona como muchas otras Entidades Fiscalizadoras Superiores, y supervisa, en nombre del Parlamento nacional, el funcionamiento de la

Cualquier proyecto normativo destinado a preservar o potenciar la independencia de una auditoría debe, por tanto, tener en cuenta los diversos frentes de ataque abiertos por aquellos que pueden amenazarla.

¹ Warwick Funnell, «Executive Coercion and State Audit: A Processual Analysis of the Responses of the Australian Audit Office to the Dilemmas of Efficiency Auditing 1978-84», (Capacidad coercitiva del Ejecutivo y Auditoría Estatal: un análisis del proceso de respuestas de la Entidad Fiscalizadora Superior australiana a los dilemas de la auditoría de eficiencia) 11 Accounting, Auditing and Accountability Journal (1998) 436, 442.

² Bartlett ha definido la independencia como «una actitud mental imparcial en la toma de decisiones sobre el trabajo de auditoría y la presentación de informes financieros». Roger Bartlett, «A Scale of Perceived Independence: New Evidence on an Old Concept» (Medición de la imagen que se tiene de la independencia: nuevas pruebas sobre un concepto antiguo), 6 Accounting, Auditing and Accountability Journal (1993) 52, 55.

³ Después de todo, si la sociedad u otros consumidores de informes de auditoría no están convencidos de su independencia, no tendrá los efectos deseados. Así se refleja en las Normas de Auditoría del Gobierno publicadas por la Oficina General de Contabilidad de EE.UU.:

3.03 En todos los asuntos relativos al trabajo de auditoría, la organización auditora y el auditor, sean del gobierno o públicos, deben verse libres, **tanto de hecho como en apariencia**, de cualquier obstáculo personal, externo u organizativo para la independencia.

3.04 Los auditores y las organizaciones auditoras tienen la responsabilidad de mantener su independencia de modo que los dictámenes, conclusiones, juicios y recomendaciones **sean imparciales y parezcan imparciales** a los ojos de terceros entendidos.

Oficina General de Contabilidad de EE.UU., Normas Contables del Gobierno (Revisión del 2003): Washington.

⁴ Las Leyes de Bases son disposiciones normativas relativas a elementos que forman parte de la estructura constitucional de Israel y se refieren a su sistema de gobierno y a los derechos humanos de sus ciudadanos. Estas leyes tienen carácter constitucional dentro del sistema legal israelí, y puede que en el futuro formen la base de una Constitución del Estado, completa y puesta por escrito.

«El presupuesto de la Oficina del Interventor del Estado será establecido por un Comité financiero del Knesset, a propuesta del Interventor del Estado...».

La sociedad puede por tanto tener la razonable seguridad de que no se harán declaraciones improcedentes sobre el futuro servicio del Interventor del Estado que puedan interferir en su opinión sobre el ámbito o los resultados de una auditoría.

Autoridad Gubernativa. Esta disposición pone de relieve la independencia de que goza la Auditoría Estatal en relación con los auditados en el Gobierno.

No obstante, en la Ley de Bases la cuestión de la independencia de la Auditoría Estatal se contempla en otros lugares distintos a la cláusula declarativa de la sección 6. Se consideró que este asunto era de una importancia tal que incluso cuestiones más prosaicas, como la elaboración de presupuestos, se incluyeron dentro de esta parte de legislación constitucional.

Por ejemplo, la sección 10 de la Ley de Bases establece que *«el presupuesto de la Oficina del Interventor del Estado será establecido por un Comité financiero del Knesset, a propuesta del Interventor del Estado...»*. De esta manera, el presupuesto de la Oficina del Interventor del Estado es elaborado no por posibles auditados dentro del Gobierno, ni siquiera por el Parlamento, sino por el propio Interventor del Estado, y sólo posteriormente es remitido al Comité Financiero del Knesset para su aprobación definitiva. La preparación independiente del presupuesto, garantizada mediante mandato constitucional, hace difícil que los representantes u organismos del gobierno traten de influir en los parámetros de la Auditoría del Estado manipulando el presupuesto, que es esencial para la Entidad Fiscalizadora Superior.

La Ley de Bases también trata otra cuestión que, a veces, puede influir en la independencia, o apariencia de independencia, de la Auditoría del Estado: el período de ocupación del cargo del Interventor del Estado. La sección 7 de la Ley de Bases fijó originalmente en cinco años la duración del cargo de Interventor, pero incluyó la posibilidad de que la persona que ocupara el cargo pudiera seguir ocupándolo por otro período igual de tiempo. No obstante, en 1998, Meir Sheerit, miembro del Knesset, introdujo una propuesta de enmienda en este asunto⁵. MK Sheerit se opuso a la idea de un posible segundo mandato de los Interventores del Estado, alegando que la apariencia de independencia e integridad de la Entidad quedaría perjudicada por un proceso en el que la candidatura a un segundo mandato pudiera debatirse y votarse mientras se realizaban auditorías a los ministros y funcionarios del gobierno. El Knesset adoptó así su propuesta de limitar el cargo de Interventor del Estado a un plazo de siete años⁶.

La sociedad puede por tanto tener la razonable seguridad de que no se harán declaraciones improcedentes sobre el futuro servicio del Interventor del Estado que puedan interferir en su opinión sobre el ámbito o los resultados de una auditoría. Además, igual que los funcionarios no pueden influir en el Interventor del Estado prorrogando su mandato, el Interventor del Estado tampoco puede verse amenazado por la posibilidad de que éste se acorte. La sección 13 de la Ley de Bases permite al Knesset destituir al Interventor del Estado por comportamiento no adecuado al cargo⁷, mediante el voto de una mayoría cualificada: tres cuartos de los miembros del Knesset (o 90 de 120 diputados)⁸, lo cual supone una mayoría difícil de alcanzar dadas las condiciones de la actual democracia israelí.

⁵ Resulta interesante observar que, al mismo tiempo, el parlamentario Sheerit introdujo paralelamente un Anteproyecto de Ley (posteriormente aprobado como ley) que limitaba también el mandato del Presidente de Israel, Jefe de Estado del país, a un período legislativo. Este es otro ejemplo de la condición excepcional del Interventor del Estado dentro de Israel, y así lo reflejan los comentarios del diputado Sheerit sobre la importante naturaleza de estas dos Instituciones, que, según su opinión, requerían el fortalecimiento de los cargos sugerido. En otras palabras, los Anteproyectos de Ley se introdujeron para *«evitar que este número de funcionarios elegidos —el Presidente y el Interventor del Estado— los cuales están por encima de todos los demás— queden sujetos a un proceso de elecciones en el transcurso de su mandato, a fin de eliminar posibles consideraciones políticas en las actividades del Presidente o del Interventor del Estado»*. (Actas del Knesset, vol. 12 (14.1.98), p. 4310).

⁶ Sección 7 de la actual Ley de Bases.

⁷ La sección 13(1) de la Ley de Bases exige sólo mayoría simple de diputados para destituir a un Interventor del Estado por razones de mala salud que le impidan realizar los deberes del cargo.

⁸ De acuerdo con la versión original consolidada de la Ley del Interventor del Estado de 1958, el Knesset podrá destituir al Interventor del Estado, independientemente de la razón, mediante mayoría cualificada de dos tercios de los presentes que participen en la votación. Este sistema ha fortalecido a la Auditoría del Estado, exigiendo, para destituir a un Interventor de su cargo, tanto que se dé la circunstancia de mala salud o que haya un comportamiento improcedente como que haya una mayoría especial.



No sólo el propio cargo de Interventor del Estado está relativamente protegido de interferencias externas, también los empleados de la Oficina están protegidos de posibles amenazas a sus condiciones de trabajo procedentes de los auditados. La sección 22(a) de la Ley del Interventor del Estado, 5618-1958 dispone lo siguiente:

«El personal de la oficina del Interventor tiene la misma condición que otros empleados estatales. No obstante, en lo relativo a la recepción de instrucciones y a las destituciones permanecerá bajo la autoridad exclusiva del Interventor».

Mediante esta sección, el legislador israelí aseguraba que los empleados en la Auditoría del Estado respondieran exclusivamente ante el Interventor del Estado, que es la «autoridad exclusiva» encargada de determinar el futuro de dichos empleados en el aparato de la Auditoría del Estado. No hay lugar a posibles injerencias de ningún representante del Gobierno en estos asuntos, de modo que cualquier auditor es absolutamente libre para realizar la auditoría sin tener que preocuparse de que el auditado pueda afectar negativamente a su situación o a su salario.

Incluso en el proceso original de contratación, el organismo del Gobierno encargado de las oposiciones de la Administración —la Comisión del Funcionariado— no juega papel alguno en la contratación de los empleados de la Auditoría del Estado. Al contrario, el propio Interventor del Estado publica todas las convocatorias de personal y gestiona todas las oposiciones relativas a oportunidades de empleo en la Intervención del Estado. Así, ningún funcionario tiene voz ni voto en el proceso de contratación, y por tanto no puede influir en qué persona es contratada o para qué cargo.

Como hemos visto, los procesos de contratación interna parecen hechos especialmente para evitar influencias indebidas de los auditados. No obstante, cabe imaginar que los funcionarios del Gobierno objeto de auditoría podrían intentar eludir dichas limitaciones proponiendo a un auditor particular un futuro puesto de trabajo fuera de la Auditoría del Estado, bien retribuido, preparado por el funcionario o en nombre del funcionario auditado. De esta manera, el auditado podría ejercer una influencia notable sobre los posibles resultados o conclusiones de una auditoría.

A fin de evitar todo lo posible estas situaciones problemáticas, se redactó la sección 22(b)(2) de la Ley del Interventor del Estado. De acuerdo con esta sección, una persona contratada por el Interventor del Estado para realizar auditorías no podrá ser contratada por un organismo auditado mientras no hayan transcurrido 2 años desde la finalización de su contrato con la Intervención del Estado⁹. El objetivo de esta ley también es el de fortalecer la independencia e integridad de la Auditoría del Estado en Israel.

El Interventor del Estado y la independencia de la Auditoría Interna

Como se ha dicho arriba, la legislación israelí dispone lo necesario para que la Auditoría del Estado del país goce de un alto grado de independencia. Dicho esto, el Knesset ha reconocido que la Auditoría Interna también puede cumplir una importante misión en el correcto funcionamiento de la Administración Pública, y, por tanto, debe potenciarse. Se ha observado que, hasta cierto punto, *«las actividades del Interventor del Estado y de las unidades de auditoría interna [pueden considerarse] como dos caras de la misma moneda»*¹⁰.

Teniendo esto en cuenta, se puede decir que Israel «hizo historia» al convertirse en *«el primer país del mundo con una base legal detallada para la auditoría interna»*¹¹ después de que el Knesset aprobara la Ley de Auditoría Interna 5752-1992. La Ley ordena

«El personal de la oficina del Interventor tiene la misma condición que otros empleados estatales. No obstante, en lo relativo a la recepción de instrucciones y a las destituciones permanecerá bajo la autoridad exclusiva del Interventor».

El Knesset ha reconocido que la Auditoría Interna también puede cumplir una importante misión en el correcto funcionamiento de la Administración Pública, y, por tanto, debe potenciarse.

⁹ Salvo que el propio Interventor del Estado lo apruebe específicamente y sin que haya conflicto de intereses.

¹⁰ A. Friedberg, *«Professional Audit in Israel: Introduction and Background»*, (Auditoría profesional en Israel: introducción e historia) en: A. Friedberg, B. Geist, N. Mizrahi y I. Sharkansky (eds.), *Studies in State Audit*, (Jerusalén: Intervención del Estado, 1995), 15.

¹¹ A. Friedberg y N. Mizrahi, *«Making History»* (Haciendo historia), *Internal Auditor* [abril 1998] 70, 72.

Uno de los objetivos primarios de la Ley de Auditoría Interna era garantizar a los auditores internos un nivel mínimo de independencia, que les permitiera funcionar y salir airoso en el complejo entorno en el que se suelen mover.

Los auditores internos de los municipios también gozan de un estatus especial dentro de sus organizaciones.

que todo organismo público, según se define en la sección 1 de la Ley, debe ser auditado por un auditor interno.

Los propósitos y objetivos de la auditoría interna no son obviamente idénticos a los de la auditoría externa, como Schwartz y Sulitzeanu-Kenan han observado:

Las normas de auditoría interna profesional y los analistas académicos subrayan que la auditoría interna es una herramienta de gestión cuyo objetivo es ayudar a la administración superior. Como tal es una herramienta de responsabilidad interna¹².

Por tanto, el auditor interno, en cuanto parte del organismo que va a ser auditado, y como se trata de un subordinado que debe rendir cuentas a sus superiores dentro de ese organismo, no debe considerarse «independiente»¹³. No obstante, para realizar bien su misión, incluso la auditoría interna debe gozar de cierta independencia en relación con los sujetos auditados¹⁴. Uno de los objetivos primarios de la Ley de Auditoría Interna era garantizar a los auditores internos un nivel mínimo de independencia, que les permitiera funcionar y salir airoso en el complejo entorno en el que se suelen mover¹⁵.

Por ejemplo, la sección 8 de la Ley de Auditoría Interna prohíbe que los auditores internos realicen otras funciones dentro del organismo público¹⁶, a fin de que puedan centrarse en las funciones de auditoría y sean más independientes de otros funcionarios que pertenezcan a la misma estructura administrativa de la organización¹⁷. Además, la Ley establece que no podrá destituirse, ni siquiera suspenderse, a ningún auditor interno, sin el consentimiento expreso del Comisario para la Función Pública¹⁸; de este modo, se concede al auditor interno un estatus especial dentro de la organización, gracias al cual el propio organismo público va a tener menos influencia sobre él. Ello le permitirá realizar la auditoría sin temor a represalias de auditados descontentos.

Los auditores internos de los municipios también gozan de un estatus especial dentro de sus organizaciones. Por ejemplo, de conformidad con la sección 171(b)(2) de la Ordenanza de Municipios, sólo mediante mayoría de tres cuartos de los miembros del Ayuntamiento podrá destituirse al auditor interno de un municipio. Asimismo, de acuerdo con esta normativa, el auditor interno de un municipio debe establecer su plan de trabajo y el ámbito de su auditoría a su absoluta discreción¹⁹.

¹² R. Schwartz y R. Sulitzeanu-Kenan, «The Politics of Accountability: Institutionalizing Internal Auditing in Israel» (La política de la responsabilidad: institucionalización de la auditoría interna en Israel), 60 *Studies in State Audit* (2004) 139, 139. Dicho esto, es cierto que existen también opiniones en sentido contrario, según las cuales la auditoría interna es también un instrumento de responsabilidad externa. Así lo sostuvo, por ejemplo, D.^a Shlomit Geller, Vicepresidenta de la Asociación de Auditores Internos en Israel, durante las deliberaciones de la Comisión del Knesset para la Auditoría del Estado, en las que se hizo eco de la aseveración según la cual los auditores internos funcionan como el brazo largo del propio poder legislativo, en su intento de proteger la integridad del Administración Pública. (Protocolo de la Comisión del Knesset para la Auditoría del Estado, 14 de marzo del 2007).

¹³ De hecho, varias leyes han dejado claro que, en cierto sentido, el auditor interno es cualquier cosa **menos** independiente. Por ejemplo, la sección 5 de la Ley de Auditoría Interna declara que el auditor interno está subordinado a su superior, ante quien debe rendir cuentas, mientras que las secciones 6 y 7 otorgan al superior autoridad para supervisar el trabajo que está realizando el auditor interno.

¹⁴ Diversas investigaciones han llegado a la conclusión de que la situación organizativa del auditor interno —incluida su independencia— es una de las 3 variables estructurales que contribuyen al éxito de la auditoría interna. Las otras son la capacidad de cobertura (tamaño del personal y de presupuesto) y la experiencia profesional. Véase Schwartz y Sulitzeanu-Kenan, nota 12, 145-6.

¹⁵ Friedberg, nota 10, 18.

¹⁶ Salvo en el caso del Defensor del Pueblo.

¹⁷ Según Mizrahi, esta ley se promulgó para solucionar los problemas con los que anteriormente se enfrentaban los auditores internos: «Hasta que se aprobó la [Ley de Auditoría Interna de 1992], los auditores internos trabajaban bajo la presión de sus supervisores, debiendo realizar además tareas administrativas. Esta práctica quedó prohibida por la LAI». Nissim Mizrahi, «State Audit and Internal Audit in Israel – Comparative Aspects» (Auditoría del Estado y auditoría interna en Israel – Aspectos comparativos), 61 *Studies in State Audit* (2007) 173, 190.

¹⁸ Sección 12 de la Ley.

¹⁹ Sección 170A(c) (1) de la Ordenanza.



Ciertamente el Interventor del Estado, aunque no está implicado directamente en la auditoría interna²⁰ ha jugado un papel significativo en su desarrollo a lo largo de los años. La misma Ley de Auditoría Interna fue resultado de las deliberaciones a que dieron lugar en los 80 los Informes Anuales del Interventor del Estado sobre los defectos de la auditoría interna existente en ese momento²¹.

Asimismo, la Ley de Auditoría Interna no relaciona a la auditoría interna con la Auditoría del Estado en ciertos asuntos. Por ejemplo, una de las tareas declaradas de los auditores internos es garantizar que se rectifiquen las deficiencias detectadas por el Auditor del Estado en cualquiera de sus auditorías²². Asimismo, cuando un auditor interno descubre presuntas actividades criminales en las que pueda estar implicado su Superior²³, de informar el asunto al Auditor del Estado²⁴. De esta manera, el poder legislativo pone de relieve que, aunque los auditores internos no forman parte estrictamente hablando de la estructura del Interventor del Estado, sus actividades se combinan con las de la Auditoría del Estado y, juntos, proporcionan a los organismos públicos el control e impulso necesarios para lograr sus objetivos de eficiencia, eficacia y buena gestión pública.

No obstante, es en su papel de Defensor del pueblo como el Interventor del Estado cumple una de las funciones más importantes respecto a la protección continua de la mínima independencia de la auditoría interna.

Menos de una década después el Knesset confirmó el papel de Defensor del Pueblo al Interventor del Estado. El legislador israelí decidió que sería el Interventor del Estado/Defensor del Pueblo quien liderara la lucha por proteger a quienes denuncian prácticas ilegales, en un esfuerzo por erradicar la corrupción de la función pública. Así, en 1981, se añadieron las secciones 45A a 45E a la Ley de Interventor del Estado, en virtud de las cuales podía reclamarse ante el Defensor del Pueblo por el hecho de que los superiores del reclamante-empleado hubieran tomado medidas contra éste por haber denunciado un acto de corrupción. La Sección 45C describe en líneas generales las amplias facultades que tiene el Interventor del Estado, en cuanto Defensor del Pueblo, en esas circunstancias:

45C. (a) El Defensor del pueblo podrá dictar toda Orden que considere justa, incluida una Orden provisional, para proteger los derechos del empleado, teniendo en cuenta el adecuado funcionamiento del organismo en el que éste trabaja.

(b) Cuando la reclamación se refiera al despido del empleado, el Defensor del pueblo podrá ordenar la revocación del despido o la concesión de una compensación especial al empleado, bien en dinero, bien en forma de derechos.

(c) El Defensor del Pueblo podrá ordenar el traslado del empleado a otro puesto al servicio del empleador.

(d) cualquier Orden dictada de conformidad con esta sección será vinculante para cualquier superior del empleado y para el propio empleado, y la persona que la contravenga cometerá una ofensa disciplinaria. No obstante, su responsabilidad por la ofensa disciplinaria será independiente de su responsabilidad penal por la contravención de la Orden.

²⁰ Salvo en la medida en que los auditores internos, como parte de un organismo público, puedan ser objeto de una Auditoría del Estado, como cualquier otro empleado del organismo público.

²¹ Schwartz y Sulitzeanu-Kenan, nota 12, 145.

²² Sección 4(a)(5) de la Ley.

²³ La persona dentro del organismo público a la que el auditor interno debe presentar sus informes de acuerdo con la Ley.

²⁴ Sección 11(b) de la Ley. Es interesante observar que, de acuerdo con el Anteproyecto original (Anteproyecto nº 2008, 25 de julio de 1990), la persona a la que debía informarse era el Fiscal General, y no el Interventor del Estado.

No obstante, es en su papel de Defensor del pueblo como el Interventor del Estado cumple una de las funciones más importantes respecto a la protección continua de la mínima independencia de la auditoría interna.

La independencia de la auditoría es sumamente importante para el adecuado funcionamiento de la Administración Pública.

De esta manera, el legislador israelí reconocía la difícil posición en la que podía encontrarse el empleado, proporcionándole una instancia a la que poder dirigirse para encontrar protección. Con el tiempo, y dado que las deliberaciones que dieron lugar a la promulgación de la Ley de Auditoría Interna se caldeaban, el Knesset se dio cuenta de que no sólo los empleados habituales que denunciaban actuaciones ilegales necesitaban protección; también los auditores internos se encuentran en una situación especialmente precaria cuando tratan de cumplir sus funciones de auditoría. Consiguientemente, en 1990, la protección prevista en la sección 45C se extendió a los auditores internos. Esta protección, no obstante, era todavía mayor que la proporcionada a los denunciantes de actuaciones ilegales; los auditores internos podían acudir al Defensor del Pueblo *aun cuando las medidas adoptadas contra ellos no tuvieran nada que ver con la denuncia de actos de corrupción*. La Sección 45A(2) permite dictar Órdenes para la protección de un auditor interno cuando las pretendidas medidas tomadas contra él derivaran de cualquiera de sus «*actividades en el ejercicio de sus funciones de auditor interno*», un nivel de protección que se ofrece únicamente a los auditores internos.

Conclusión

La independencia de la auditoría es sumamente importante para el adecuado funcionamiento de la Administración Pública. Como se ha visto en este artículo, al legislador israelí le ha parecido oportuno dotar al Interventor del Estado/Defensor del Pueblo de las herramientas necesarias para vigilar las brechas que se pueden producir en el muro de la independencia de la auditoría, tanto en lo relativo a la Auditoría del Estado externa como en el desarrollo de la auditoría interna.

De esta manera, el Interventor del Estado/Defensor del Pueblo israelí trabaja constantemente por fortalecer y extender la independencia de las actividades de auditoría en Israel de forma adecuada a los desafíos con que la Administración Pública debe enfrentarse en este nuevo siglo. ●

Independencia: el sólido fundamento de una EFS

EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE MOLDAVIA

La independencia, la responsabilidad y la transparencia de una EFS son requisitos esenciales en una democracia basada en el imperio de la ley. Si se asegura todo esto, la EFS aumentará su credibilidad ante la sociedad y ofrecerá un buen ejemplo a otras autoridades.

La independencia, la responsabilidad y la transparencia de una EFS son requisitos esenciales en una democracia basada en el imperio de la ley. Si se asegura todo esto, la EFS aumentará su credibilidad ante la sociedad y ofrecerá un buen ejemplo a otras autoridades. Según la diversidad de «modelos» de funcionamiento de una EFS, el grado de independencia de su actividad y la forma de legalización también difiere: la independencia, o bien se establece claramente en la Constitución, o bien se regula en una ley orgánica. No obstante, independientemente de su estatuto y de la base legal, todas las EFS hacen lo mismo: velan por la correcta gestión de las finanzas públicas, y su legalidad se basa en dos importantes nociones, la independencia



y la profesionalidad, de acuerdo con los requisitos establecidos hace 32 años en la Declaración de Lima de 1977 de Criterios sobre las Normas de Auditoría, y más recientemente, en las Recomendaciones de Praga de 1999 de los Presidentes de las EFS de Europa Central y del Este y del Tribunal de Cuentas Europeo, y en la Declaración de México adoptada en 2007 en el XIX INCOSAI.

El Tribunal de Cuentas de Moldavia (TC) se fundó en 1994 y se basa en el modelo tradicional de las instituciones de control financiero, característico de los países de la antigua Unión Soviética. La existencia del TC queda garantizada por la Constitución del país, uno de cuyos artículos regula sus funciones básicas, su composición (7 miembros), la designación del Presidente y miembros del TC y la presentación al Parlamento de un Informe Anual obligatorio sobre la gestión y utilización de las finanzas públicas. Este artículo también especifica el resto de las obligaciones del TC, mientras que su organización y funcionamiento se regulan mediante ley orgánica.

La perspectiva de integración en Europa que surgió con la firma del Plan de Acción Moldavia-UE, según la cual Moldavia se comprometía, *inter alia*, a crear y organizar una EFS de acuerdo con las normas de auditoría internacionales y de la INTOSAI y con las mejores prácticas de auditoría externa, ha abierto nuevas oportunidades para el TC. Para adaptarse a estas normas, el TC inició un proceso de reforma institucional, y desarrolló un Plan de Desarrollo Estratégico para 2006-2010, con los siguientes objetivos clave: consolidación institucional, capacitación profesional, desarrollo del personal y logro de un mayor impacto de su actividad de auditoría.

La consolidación institucional, clave de bóveda del desarrollo estratégico, implica, antes que nada, la mejora del marco legal del TC y su ajuste a las normas internacionales y a las mejores prácticas de auditoría externa. El nuevo proyecto de ley se elaboró durante 2008 con la ayuda de expertos de la Entidad Fiscalizadora Superior sueca, que es el socio clave del TC en la promoción de las reformas para la consolidación institucional. El 5 de diciembre del 2008, el Parlamento aprobó la nueva Ley del TC, según la cual es el único organismo público que puede realizar auditorías externas públicas como entidad fiscalizadora superior, y está legalmente protegido de cualquier injerencia de otro servicio de seguridad u organismo de control. La actividad del TC se basa en los principios de independencia, legalidad, objetividad, transparencia y responsabilidad, y en lo dispuesto en los documentos internacionales antes mencionados. Las nuevas disposiciones normativas siguen fielmente las mejores prácticas de auditoría externa pública de la UE, y proporcionan al TC las competencias legales necesarias para examinar con eficacia las finanzas públicas en Moldavia.

¿Qué cambios clave ha introducido la nueva Ley sobre el TC?

Pueden resumirse como un cambio desde el sistema de control financiero externo a un nuevo sistema de auditoría externa, lo que supone un cambio importante para el TC dentro de un nuevo modelo de sistema público de gestión financiera introducido por el Ministerio de Economía.

En consonancia con las recomendaciones y teniendo en cuenta las disposiciones constitucionales, la nueva Ley sobre el TC garantiza su independencia organizativa, funcional, operativa y financiera. Según un artículo de la nueva ley titulado «Independencia del Tribunal de Cuentas», el TC es independiente, apolítico, no apoya ni ayuda a ningún partido político y no podrá ser orientado o controlado por ninguna otra persona natural o jurídica.

La libertad para planificar su actividad actual y futura (aprobación de programas anuales y plurianuales), para decidir los ámbitos, temas y entidades que deben audirse y para determinar los métodos/procedimientos y el contenido de los informes de auditoría es una característica central de la fiabilidad de los resultados del trabajo de auditoría del TC.

El Tribunal de Cuentas de Moldavia (TC) se fundó en 1994 y se basa en el modelo tradicional de las instituciones de control financiero, característico de los países de la antigua Unión Soviética.

La consolidación institucional, clave de bóveda del desarrollo estratégico, implica, antes que nada, la mejora del marco legal del TC y su ajuste a las normas internacionales y a las mejores prácticas de auditoría externa.

En consonancia con las recomendaciones y teniendo en cuenta las disposiciones constitucionales, la nueva Ley sobre el TC garantiza su independencia organizativa, funcional, operativa y financiera.

La actual ley le proporciona poderes suficientes para realizar, sin ninguna restricción, sus funciones de auditoría, que abarcan:

- la utilización de dinero, recursos y activos públicos;
- la recaudación de importes debidos al Estado;
- la legalidad y regularidad de los organismos públicos y de las cuentas del Estado;
- la economía, eficiencia y eficacia de las operaciones realizadas con dinero público a nivel gubernamental y al nivel de los organismos;
- la calidad de gestión y elaboración de informes financieros.

Para ejercer de modo efectivo y continuado estas facultades, la ley ha concedido al personal de auditoría del TC una serie de derechos y le ha impuesto una serie de obligaciones. Asimismo, el TC ha adoptado sus propias Normas de Auditoría basándose en las normas internacionales. Según estos documentos, los auditores realizan su trabajo de auditoría de forma competente y respetando la confidencialidad de su profesión, con total independencia, tanto respecto de las funciones como de las operaciones del organismo.

Otro elemento importante para asegurar el principio de independencia en el trabajo de auditoría del TC es el acceso ilimitado e incondicionado a la información. De acuerdo con la Ley sobre el TC, los organismos auditados deben:

- facilitar el acceso de los auditores a sus locales;
- enviar, a solicitud del TC o de un auditor, las actas, documentos, información y bases de datos necesarios;
- enviar, a solicitud del auditor, explicaciones orales y escritas;
- enviar un aviso por escrito sobre el informe de auditoría, en el que se indique si se está o no de acuerdo con el mismo.

Al mismo tiempo, la ley también proporciona al organismo auditado la oportunidad de participar en la elaboración de los borradores de los informes de auditoría y de examinarlos durante la sesión plenaria del TC, requisito imprescindible para lograr una gestión de calidad, una correcta presentación de informes financieros y una mayor capacidad para auditar la calidad íntegramente.

El principio de independencia también reconoce el derecho del TC a gozar de libertad a la hora de decidir la formulación de las precedentes recomendaciones y observaciones que se enviarán al Parlamento de Moldavia, al gobierno, a los organismos centrales y, según sea el caso, a los organismos auditados.

La consecuencia lógica del eficiente mecanismo de seguimiento utilizado, y del derecho y obligación de informar anualmente sobre los resultados de su actividad de auditoría, es que la sociedad civil recibe una información independiente y objetiva, además de soluciones y garantías relacionadas con la legalidad, el cumplimiento de requisitos y la fiabilidad de los informes financieros.

Un primer elemento que garantiza la independencia organizativa del TC es el hecho de que el Presidente y los miembros de su sesión plenaria son designados por el Parlamento. Son independientes en el ejercicio de sus funciones e inamovibles durante su período de ocupación del cargo. El Presidente del TC dispone de amplios poderes, como la aprobación de la estructura organizativa y del límite de personal.

La independencia financiera, elemento clave de la actividad de una EFS y principio fundamental de la INTOSAI, queda asegurada mediante la concesión al TC del derecho a tener su propio presupuesto, el cual se calcula de manera independiente, tomando como base la estimación de los necesarios costes de actividad. El Parlamento aprueba el presupuesto, que posteriormente se remite al Gobierno a fin de que lo incluya en el

Otro elemento importante para asegurar el principio de independencia en el trabajo de auditoría del TC es el acceso ilimitado e incondicionado a la información.

Un primer elemento que garantiza la independencia organizativa del TC es el hecho de que el Presidente y los miembros de su sesión plenaria son designados por el Parlamento.



anteproyecto de ley presupuestaria para el año siguiente. De esta manera se excluye la posibilidad de que el TC dependa financieramente de una entidad a la que audite, en este caso el Ministerio de Economía, que es el responsable de la asignación de los fondos presupuestarios.

Pero asegurar la independencia de una EFS, por muy necesario que sea, no es un objetivo en sí mismo, sino más bien un valor indispensable para poder establecer relaciones sanas y constructivas con otras partes interesadas. Independencia no significa aislamiento, y cada EFS, como parte de la Administración Pública, entabla y mantiene relaciones eficientes con el Parlamento, el Ejecutivo, el poder judicial y, naturalmente, la opinión pública.

Como se ha dicho anteriormente, las relaciones del TC con el Parlamento se refieren, entre otras cosas, a: la aprobación del presupuesto del TC y del límite de personal, la designación del Presidente y de los miembros, el examen de los informes sobre la gestión de los fondos públicos y la designación de un auditor externo que examine el informe financiero del TC. No obstante, un aspecto independiente de las relaciones entre el TC y el Parlamento se refiere la responsabilidad que este último tiene de supervisar al Ejecutivo, también en lo relativo a su utilización de los fondos públicos. Todo lo anterior se basa en las mejores prácticas extraídas de la experiencia de las EFS europeas, esto es, conseguir una relación ideal y simbiótica entre estas dos importantes instituciones, que son independientes. Un Parlamento puede ejercer de modo eficiente su función de supervisión cuando utiliza el trabajo de auditoría de una EFS, y puede confiar en él. A su vez, este trabajo es más eficiente cuando el Parlamento examina los resultados significativos de una auditoría realizada por una EFS.

A este respecto, la ley dispone que es responsabilidad del TC enviar informes anuales al Parlamento sobre la gestión de los fondos públicos del ejercicio presupuestario cerrado y sobre la gestión de sus propios fondos, pero también establece el derecho a emitir cualquier informe sobre las conclusiones de auditoría que merezca ser tenido en cuenta por el Parlamento. Ello permitiría al Tribunal enviar con mayor regularidad al Parlamento cualquier resultado de las auditorías de gestión de los programas del gobierno sobre áreas de interés público, lo que supondría un valor añadido, pues se ofrece la posibilidad de tomar medidas inmediatas cuando sea oportuno. Esto también contribuiría a potenciar la apertura y transparencia de la actividad del TC, el cual debe ser un ejemplo para los organismos auditados.

Para cumplir fielmente su misión de creación de un Estado de Derecho, la EFS debe ser además independiente de cualquier otra autoridad estatal. Sin embargo, la independencia no se logra por decreto, sino que debe merecerse, y nunca es absoluta. Su consolidación requiere tiempo y recursos. Para ser independiente *de facto*, no basta con que la misma EFS declare que tiene esa condición: la EFS debe desarrollar sus capacidades con profesionalidad, y aplicar mecanismos, instrumentos y métodos de auditoría eficientes en el análisis de los resultados obtenidos y su comparación con los objetivos fijados.

Otro factor importante para asegurar la independencia es promover la integridad y los valores éticos dentro de una EFS. De acuerdo con el Código de Conducta generalmente aceptado de la INTOSAI, el TC ha elaborado un Código de Conducta del Auditor, que promueve valores como la independencia, la objetividad, la profesionalidad, la corrección, la imparcialidad, la honestidad, etc.

Para una EFS es importante desarrollar una estrategia de auditoría y unos indicadores de rendimiento que le permitan coordinar sus actividades y valorar la eficiencia y los efectos de su trabajo.

Las EFS deben garantizar el desarrollo profesional de los auditores en los ámbitos legal, financiero, contable y de auditoría, así como el desarrollo de herramientas y

Para cumplir fielmente su misión de creación de un Estado de Derecho, la EFS debe ser además independiente de cualquier otra autoridad estatal.

Para una EFS es importante desarrollar una estrategia de auditoría y unos indicadores de rendimiento que le permitan coordinar sus actividades y valorar la eficiencia y los efectos de su trabajo.

prácticas de evaluación, de análisis y de técnicas comparativas que les ayuden a valorar la gestión.

En su fase actual de desarrollo, el TC de Moldavia está aplicando una nueva ley que entró en vigor el 1 de enero del 2009, alguna de cuyas disposiciones permitirán a la institución seguir las mejores prácticas y las normas internacionales de auditoría externa. En este proceso de modernización institucional y de consolidación de su independencia, el TC de Moldavia se basa en buena medida en el intercambio de experiencias de cooperación con otros miembros de la EUROSAI y la INTOSAI. ●

La independencia del Tribunal de Cuentas de Rumanía

TRIBUNAL DE CUENTAS DE RUMANÍA

Los Tribunales de Cuentas de Rumanía tienen una larga tradición histórica; en 1864 se fundó como primera institución diferenciada con competencias de control financiero, al amparo de una ley especial votada en la Junta Electoral de Principalidades Unidas (el Parlamento) los días 8-20 de enero de 1864, y promulgada por el soberano Alexandru Ioan Cuza en febrero de ese mismo año.

Los líderes comunistas que llegaron al poder después de la Segunda Guerra Mundial consideraron que el Tribunal Superior de Cuentas era una creación del régimen burgués, y en noviembre de 1948 lo abolieron mediante decreto; de este modo, el Tribunal cesó su actividad tras más de 80 años de existencia.

Los Tribunales de Cuentas de Rumanía tienen una larga tradición histórica; en 1864 se fundó como primera institución diferenciada con competencias de control financiero, al amparo de una ley especial votada en la Junta Electoral de Principalidades Unidas (el Parlamento) los días 8-20 de enero de 1864, y promulgada por el soberano Alexandru Ioan Cuza en febrero de ese mismo año. La independencia del Tribunal Superior de Cuentas fue un desiderátum formulado desde la misma fundación; a este respecto, el gran estadista Mihail Kogălniceanu, Jefe de Gobierno en ese momento, declaró, en enero de 1864, que la nueva Institución «no tenía por objeto ser un organismo político, una máquina de guerra», sino un organismo independiente, un elemento de equilibrio entre la Junta y el Gobierno.

Se pueden distinguir tres períodos en la evolución del Tribunal de Cuentas: 1864 – 1948, 1973 – 1989 y de 1989 hasta ahora.

Después de la creación de este primer Tribunal, la tendencia natural de los diversos regímenes dictatoriales que rigieron los destinos del país en ese momento fue dar preferencia a los organismos de control bajo subordinación directa del Gobierno o del Jefe de Estado. El Tribunal de Cuentas debía estar sujeto a ellos y ceñirse lo más estrictamente posible a las órdenes políticas.

Los líderes comunistas que llegaron al poder después de la Segunda Guerra Mundial consideraron que el Tribunal Superior de Cuentas era una creación del régimen burgués, y en noviembre de 1948 lo abolieron mediante decreto; de este modo, el Tribunal cesó su actividad tras más de 80 años de existencia.

Durante largo tiempo el régimen comunista consideró suficiente el ejercicio del control financiero mediante los organismos del Ministerio de Finanzas, los organismos de control interno de las distintas entidades estatales y, obviamente, mediante el control ejercido por el Partido Comunista sobre todas las entidades estatales.



Sin embargo, el gobierno comunista vio cómo gradualmente se iban imponiendo límites al control del partido, al control de los trabajadores y al control financiero interno en los Ministerios, de modo que en 1973 se creó un nuevo Tribunal de Cuentas, denominado Tribunal Superior de Control Financiero. Aunque, solía observar fundamentalmente las estructuras específicas de un tribunal de cuentas, no se trataba de una genuina independencia institucional, pues estaba politizado y se hallaba bajo control del régimen comunista.

La caída del régimen comunista en diciembre de 1989 tuvo también efectos sobre la actividad de control financiero, en el sentido de que el organismo de control del régimen comunista ya no podía existir bajo esa forma.

La revolución barrió todo el aparato institucional de la dictadura de Ceaușescu y sólo más tarde se pensó en crear nuevas instituciones. Así, ya el 22 de diciembre de 1989 el comunicado en diez artículos del Consejo del Frente de Salvación Nacional estableció en su preámbulo lo siguiente: «El Consejo de Estado y sus instituciones cesan su actividad» y, consiguientemente, también el Tribunal Superior de Control Financiero, en cuanto organismo subordinado al anterior.

La preparación de una nueva Constitución democrática volvió a poner en primer plano la tradición del Tribunal Superior de Cuentas del período anterior a 1948, previsto por la Constitución rumana de 1866 y de 1923.

Consiguientemente, el texto de la nueva Constitución de 1991 dispuso en su art. 139 que se creara de nuevo el Tribunal de Cuentas, que se suponía iba a ejercer «el control sobre la formación, gestión y utilización de los recursos financieros estatales y del sector público. Además disponía que «el Tribunal de Cuentas remitirá anualmente al Parlamento un informe sobre las cuentas de gestión del presupuesto público nacional del ejercicio presupuestario cerrado, en el que se incluirán las irregularidades detectadas. Además, «los miembros del Tribunal de Cuentas, designados por el Parlamento, son independientes e inamovibles».

Después de la adopción de la Constitución, el Parlamento votó en 1992 la Ley nº 94 relativa a la organización y funcionamiento del Tribunal de Cuentas, que, de hecho, fue la ley en base a la cual la institución se volvió a fundar desde cero.

De este modo, se creó un marco legal para la edificación de una institución moderna, que siguiera las pautas de una sociedad democrática, basada en la economía de mercado y en el imperio de la ley.

Después de su refundación en 1992, el Tribunal de Cuentas rumano pasó a ser miembro de la INTOSAI y de su Grupo Regional, EUROSAI.

En la refundación del Tribunal de Cuentas, Rumanía también tuvo en cuenta la Declaración de Lima de 1977, adoptada por el IX Congreso de INTOSAI, que establece las normas de funcionamiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, y especialmente el capítulo II (Independencia), con sus secciones 5 (Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores), 6 (Independencia de los miembros y funcionarios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores) y 7 (Independencia financiera de las Entidades Fiscalizadoras Superiores).

Así, la ley sobre organización y funcionamiento del Tribunal de Cuentas establece su estatuto en el primer artículo: «el Tribunal de Cuentas es el órgano supremo de jurisdicción y control financiero en el ámbito financiero que opera cerca del Parlamento rumano. Lleva a cabo sus tareas **de manera independiente** y observando lo dispuesto en la Constitución y en el resto de las leyes del condado». Esta disposición estaba también en consonancia con la legislación de 1864-1948, y concreta y consolida el papel y la independencia de operaciones del Tribunal de Cuentas. Estos elementos también se vieron reforzados por otras disposiciones, como las relativas a: designación y estatuto del personal del Tribunal de Cuentas, previstos en el capítulo VII de la ley, que regula-

En 1973 se creó un nuevo Tribunal de Cuentas, denominado Tribunal Superior de Control Financiero.

Después de la adopción de la Constitución, el Parlamento votó en 1992 la Ley nº 94 relativa a la organización y funcionamiento del Tribunal de Cuentas, que, de hecho, fue la ley en base a la cual la institución se volvió a fundar desde cero.

La Ley sobre organización y funcionamiento otorgaba al Tribunal de Cuentas, aparte de las anteriores y subsiguientes competencias de control, competencias jurisdiccionales.

la modificación más seria fue eliminación de las competencias jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas y su transferencia a las instancias judiciales ordinarias en el cuarto trimestre del 2003, hasta que se crearan tribunales especializados.

ba la designación de los miembros del Tribunal de Cuentas por el Parlamento y concedía a estos inamovilidad e inmunidad durante su periodo de ocupación del cargo; derecho a decidir de forma autónoma sobre su programa de control, siendo las dos cámaras del Parlamento las únicas instituciones legitimadas para solicitar de forma vinculante al Tribunal la realización de ciertos controles. La regulación del acceso sin trabas del Tribunal de Cuentas a la documentación necesaria para realizar sus controles, de modo que ni siquiera la información clasificada constituya una razón para que las instituciones eviten el estricto control ejercido por el Tribunal. La ley, confirmada por las disposiciones de la Constitución de 1991, era también muy explícita en lo relativo a la ejecución de este control en todas las instituciones estatales, incluido el cargo del Presidente, el Gobierno y el Parlamento.

La Ley sobre organización y funcionamiento otorgaba al Tribunal de Cuentas, aparte de las anteriores y subsiguientes competencias de control, competencias jurisdiccionales. Esta opción colocó a la institución en una relación de continuidad con el Tribunal Superior de Cuentas del período 1929-1948, incluyéndola entre aquellas entidades fiscalizadoras superiores de Europa con competencias jurisdiccionales, como los tribunales de cuentas de Francia, España, Italia, Grecia, etc.

Para reconocer la independencia de las dos formas de control, el control previo y el control posterior respectivamente, el Parlamento decidió modificar en 1999 la Ley sobre organización y funcionamiento del Tribunal de Cuentas, con objeto de transferir las competencias de control previo al Ministerio de Finanzas.

Con la revisión de la Constitución, en el 2003, se estableció un control más firme sobre la independencia del Tribunal de Cuentas, se consolidó su estabilidad, ampliando el plazo de ocupación del cargo de los consejeros de 6 a 9 años, y se puso en marcha un mecanismo de renovación por etapas del pleno, cada tres años, de forma parecida al Tribunal Constitucional, ofreciendo así una mayor garantía contra la excesiva influencia política, que era coyuntural. En la práctica, con la revisión de la Constitución en el 2003, la modificación más seria fue eliminación de las competencias jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas y su transferencia a las instancias judiciales ordinarias en el cuarto trimestre del 2003, hasta que se crearan tribunales especializados. Esto fue seguido de la disolución, en septiembre del 2005, de la institución de «Fiscal financiero» del Tribunal de Cuentas. El Ministerio Público asumió las funciones de estos fiscales.

Después de la modificación constitucional, se modificó la Ley sobre organización y funcionamiento del Tribunal de Cuentas rumano. En 2007 el Parlamento preparó un anteproyecto de ley, que fue aprobado en octubre del 2008.

Al adoptar la ley, se tuvieron en cuenta los siguientes principios recogidos en la Declaración 2007 de México sobre la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores:

- **existencia de disposiciones adecuadas, constitucionales y legislativas, sobre la independencia institucional del Tribunal de Cuentas rumano.** Así, de conformidad con el art. 1 de la ley: «La función de control del Tribunal de Cuentas se realiza mediante procedimientos públicos de auditoría externa, aplicados según las normas propias de auditoría, las cuales han sido elaboradas de acuerdo con las normas de auditoría internacionales generalmente aceptadas. El Tribunal de Cuentas realiza sus actividades **de forma autónoma**, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y en esta ley...»
- **independencia de los miembros del Tribunal de Cuentas y de los auditores públicos externos en la realización de sus actividades.** A este respecto, la ley dispuso: en virtud del art. 107, «Los miembros del Tribunal de Cuentas son independientes en la realización de las funciones que les son propias, e inamovibles mientras ejerzan el cargo. Son dignatarios y tienen las mismas incompatibilidades que la ley establece para los jueces», y, en virtud del art. 112: «los auditores públicos externos gozan de estabilidad».



- **Funciones amplias para asegurar la realización de las competencias del Tribunal de Cuentas.** El art. 16 de la ley dispone a este respecto lo siguiente: «El Tribunal de Cuentas realiza la función de control sobre la determinación, gestión y utilización de los recursos financieros del Estado y del sector público, remitiendo al Parlamento y a las unidades administrativas y territoriales informes sobre su uso y gestión, con arreglo a los criterios de legalidad, regularidad, economía, eficacia y eficiencia. Además, el art. 2 dispone que «el Tribunal de Cuentas decide de forma autónoma sobre su programa de actividad. Los controles del Tribunal de Cuentas se inician *ex officio*, sólo podrán ser detenidos por el Parlamento y únicamente en caso de que se superen las competencias fijadas por la ley. Las decisiones de la Cámara de Diputados y del Senado por las que solicitan al Tribunal de Cuentas la realización de ciertos controles tendrán carácter vinculante dentro de los límites de sus competencias. Ninguna otra autoridad podrá obligarles a este respecto».

- **acceso sin restricciones a la información.** De conformidad con el art. 4 «el Tribunal de Cuentas tiene acceso sin restricciones a los documentos, instrumentos e información necesarios para llevar a cabo sus competencias. Las entidades auditadas están obligadas a remitir al Tribunal los documentos, instrumentos e información solicitados, en los plazos y según la estructura determinada por el Tribunal de Cuentas, y deberán facilitar el acceso a sus oficinas principales. Las personas o las entidades jurídicas en cuyo poder estén los documentos o instrumentos solicitados por los auditores tendrán la obligación de entregárselos».

- **derechos y obligaciones a la elaboración de informes y libertad para decidir el contenido de los informes y el momento de publicarlos y buscarlos.** El art. 3 dispone a este respecto lo siguiente: «el Tribunal de Cuentas remite anualmente al Parlamento un informe sobre las cuentas de gestión del presupuesto general consolidado del ejercicio presupuestario cerrado, en el que también se incluirán las irregularidades encontradas. Si así lo solicitan la Cámara de Diputados o el Senado, el Tribunal de Cuentas supervisará cómo se han gestionado recursos públicos, y los informes de resultados. Siempre que sea necesario, el Tribunal de Cuentas remitirá informes al Parlamento sobre el ámbito de su competencia y, por medio del condado y las Cámaras de Cuentas de la Municipalidad de Bucarest, a los consejos municipales, de condado, y de Municipalidad de Bucarest.

- **Autonomía financiera y administrativa.** El art. 2 dispone que: «El Tribunal de Cuentas elabora y aprueba su propio presupuesto, que remite al Gobierno, para que éste lo incluya en el proyecto de presupuesto estatal que debe ser aprobado por el Parlamento».

De conformidad con la ley de organización y funcionamiento vigente, el pleno se encarga de la gestión del Tribunal de Cuentas rumano, formado por 18 consejeros de cuentas, miembros del Tribunal de Cuentas. Son designados y destituidos por el Parlamento. El periodo de duración del cargo de consejero de cuentas es de 9 años, y puede ampliarse o renovarse. Para favorecer la independencia y evitar injerencias del poder político, la Constitución de 2003 y las modificaciones a la ley de organización y funcionamiento de 2008 establecieron que el pleno se renovara cada tres años, por tercios. Un presidente, ayudado por dos vicepresidentes consejeros de cuentas, se encarga de la gestión ejecutiva de la Institución. El presidente del Tribunal de Cuentas y el resto de los miembros son independientes en el ejercicio de sus funciones y en la toma de decisiones, y respetan los principios de gestión colegiada, de publicidad y de transparencia.

La Comisión de Auditoría se organiza y funciona para cumplir determinadas obligaciones de auditoría externa que corresponden a Rumanía como Estado miembro de la Unión Europea. Es un organismo independiente en sus operaciones del Tribunal de Cuentas y de cualquier otra institución encargada de la gestión y ejecución de fondos comunitarios no reembolsables. Un presidente y dos vicepresidentes, designados por el Parlamento de entre los consejeros de cuentas, se encargan de la gestión de la Comisión.

Los miembros del Tribunal de Cuentas son independientes en la realización de las funciones que les son propias, e inamovibles mientras ejerzan el cargo.

El Tribunal de Cuentas tiene acceso sin restricciones a los documentos, instrumentos e información necesarios para llevar a cabo sus competencias.

«El Tribunal de Cuentas elabora y aprueba su propio presupuesto, que remite al Gobierno, para que éste lo incluya en el proyecto de presupuesto estatal que debe ser aprobado por el Parlamento».

Gracias a los esfuerzos y diligencia de la nueva dirección designada por el Parlamento de Rumanía en octubre del 2009, se ha elaborado una versión preliminar de una serie de reglamentos internos, entre los que se encuentran el **Código de Conducta Profesional y Ética del personal del Tribunal de Cuentas**. En éste se dispone que: *«para lograr los objetivos de la profesión del auditor público externo, este debe sujetarse a los siguientes principios fundamentales: respeto a la supremacía de la Constitución y de la ley; independencia; integridad; objetividad; competencia profesional; confidencialidad; conducta profesional»*.

El Tribunal de Cuentas va a jugar un papel significativo en el proceso de reforma y transición de Rumanía, pues va a fomentar la responsabilidad en la utilización y gestión de los fondos públicos, incluidos los fondos asignados a Rumanía por la Unión Europea y por otras instituciones financieras internacionales.

Gracias al marco legislativo existente, el Tribunal de Cuentas es en general una institución muy eficaz, que está constantemente consolidando su capacidad institucional, mientras la dirección toma continuamente medidas para mantener y desarrollar la independencia de la institución. De esta manera el Estado rumano, el Parlamento y cada uno de los ciudadanos de Rumanía puede saber cómo se está utilizando el dinero público. ●

Auditoría independiente de la Administración Pública.

Postura independiente de la EFS de la República de Eslovaquia en el sistema de auditoría y algunos resultados de las actividades de auditoría de la Oficina

EMIL KOČIŠ

Vicepresidente de la EFS de la República de Eslovaquia

Con frecuencia se discute la existencia de un control público independiente y de un control sobre las instituciones públicas en la relación «ciudadano-Administración Pública». Cuando hablamos sobre control de la Administración Pública nos referimos bien al propio proceso de la Administración Pública, por ejemplo, si hablamos de auditoría interna, bien a la auditoría externa. También es muy importante garantizar que se den las condiciones para el control público, es decir, garantizar que los ciudadanos tengan acceso a las actividades de la Administración Pública y a sus organismos y autoridades.

Introducción

Con frecuencia se discute la existencia de un control público independiente y de un control sobre las instituciones públicas en la relación «ciudadano-Administración Pública».



Cuando hablamos sobre control de la Administración Pública nos referimos bien al propio proceso de la Administración Pública, por ejemplo, si hablamos de auditoría interna, bien a la auditoría externa. También es muy importante garantizar que se den las condiciones para el control público, es decir, garantizar que los ciudadanos tengan acceso a las actividades de la Administración Pública y a sus organismos y autoridades. Si el Estado trata de hacer los procesos de toma de decisiones más transparentes y sujetarlos al control de la sociedad, está creando las condiciones fundamentales para una utilización efectiva y eficiente de los fondos públicos y de la propiedad pública, así como para la lucha contra la corrupción en la Administración Pública. El acceso gratuito a la información es un requisito previo que garantiza la transparencia, eficiencia y responsabilidad de las instituciones públicas ante la sociedad.

La realización de una de las funciones más importantes del control público, a saber, la creación de condiciones y barreras tales que impidan las deficiencias, y si éstas ocurren, la puesta en marcha de mecanismos eficientes que aseguren la eliminación de las condiciones negativas lo antes posible, sólo puede garantizarse mediante un sistema de control efectivo, que funcione.

Desde 1990, el sistema de control en Eslovaquia ha experimentado una serie de cambios en las competencias asignadas y en la organización. El sistema de control estatal de la República Eslovaca comprende:

- el Consejo Nacional de la República Eslovaca
- la Entidad Fiscalizadora Superior de la República Eslovaca
- el Gobierno de la República Eslovaca
- la Oficina del Gobierno de la República Eslovaca
- el Ministerio de Economía de la República Eslovaca y los órganos de control dentro de su ámbito de competencia
- los administradores de los capítulos presupuestarios y otras autoridades de la administración del Estado
 - fiscalía y judicatura
 - el Defensor del Pueblo
 - el sistema de control de las regiones autónomas
 - el sistema de control de ciudades y municipios

El sistema de control actual se basa en organismos de control relativamente independientes, que realizan sus actividades de control de acuerdo con la ley eslovaca.

Más específicamente, éste sistema de control se refiere principalmente a las auditorías realizadas por la Najvyšší kontrolný úrad SR (en adelante denominada la «Oficina» o «NKÚ SR» o la «Entidad Fiscalizadora Superior de la República Eslovaca») en virtud de la Ley del Consejo Nacional de la República Eslovaca N.º 39/1993 Coll., relativa a la Entidad Fiscalizadora Superior de la República Eslovaca, y sus modificaciones; y a las auditorías realizadas en los órganos de la Administración del Estado de conformidad con la Ley del Consejo Nacional de la República Eslovaca N.º 10/1996 Coll., relativa al control sobre la Administración del Estado, y sus modificaciones; a las auditorías financieras realizadas de acuerdo con la Ley N.º 502/2001 Coll., sobre control financiero y auditorías internas y de conformidad con las modificaciones a otra legislación; auditorías realizadas en los órganos autónomos locales de conformidad con la Ley del Consejo Nacional de la República Eslovaca N.º 369/1990 Coll., relativa a los municipios, y sus modificaciones; y a las auditorías realizadas en virtud de la Ley N.º 302/2001 Coll., relativa a los organismos autónomos de divisiones territoriales superiores, así como otro tipo de auditorías realizadas en virtud de reglamentos especiales.

El sistema de control actual se basa en organismos de control relativamente independientes, que realizan sus actividades de control de acuerdo con la ley eslovaca.

De conformidad con la Ley sobre la NKÚ SR, la Entidad Fiscalizadora Superior de la República Eslovaca es un organismo estatal independiente que está sujeto exclusivamente a la ley en la ejecución de sus actividades de auditoría y, en relación con el ámbito de sus competencias de auditoría, realiza lo que se denomina control externo.

En el 2007, la Entidad Fiscalizadora realizó 73 trabajos de auditoría en el ámbito de utilización y gestión de fondos y propiedades públicos en 386 entidades.

Condición y ámbito de competencia de la NKÚ SR

Las actividades de la NKÚ SR se regulan en los artículos 60-63 de la Constitución de la República Eslovaca y de la Ley del Consejo Nacional de la República Eslovaca nº 39/1993 Coll., relativa a la Entidad Fiscalizadora Superior de la República Eslovaca, y sus modificaciones.

De conformidad con la Ley sobre la NKÚ SR, la Entidad Fiscalizadora Superior de la República Eslovaca es un organismo estatal independiente que está sujeto exclusivamente a la ley en la ejecución de sus actividades de auditoría y, en relación con el ámbito de sus competencias de auditoría, realiza lo que se denomina control externo.

De conformidad con el artículo 2 de la Ley nº 39/1993 Coll., relativa a la NKÚ SR, y sus modificaciones, el ámbito de las competencias de auditoría de la NKÚ SR se extiende a los fondos presupuestarios, derechos de propiedad, fondos, activo y pasivo del Estado, a las instituciones de derecho público, al Fondo de Propiedad Nacional de la República Eslovaca, a municipios, divisiones territoriales superiores y entidades jurídicas participadas por el Estado, a entidades jurídicas participadas por divisiones territoriales superiores, a entidades jurídicas participadas por municipios, a entidades jurídicas participadas por instituciones de derecho público, a entidades jurídicas participadas por el Fondo de Propiedad Nacional de la República Eslovaca, y también a la propiedad, derechos de propiedad, fondos y deudas transmitidos a la República Eslovaca, a entidades jurídicas o personas físicas extranjeras o en relación con las cuales la República Eslovaca haya asumido garantías, así como a la propiedad, derechos de propiedad, fondos, deudas y obligaciones de entidades jurídicas que realicen actividades de interés público.

Dentro de su ámbito de competencia, la NKÚ SR realiza también auditorías sobre la imposición y recaudación de impuestos, los derechos de aduana, el pago de contribuciones, los recargos y las multas que constituyen los ingresos previstos en el presupuesto estatal eslovaco, sobre los presupuestos de municipios, ciudades y divisiones territoriales superiores, así como sobre el ejercicio y respeto de derechos adquiridos o el cumplimiento de obligaciones contraídas en las relaciones financieras y económicas derivadas de la gestión de fondos y propiedades que caigan dentro del ámbito de la competencia de la NKÚ SR.

Auditoría de las actividades de la NKÚ SR

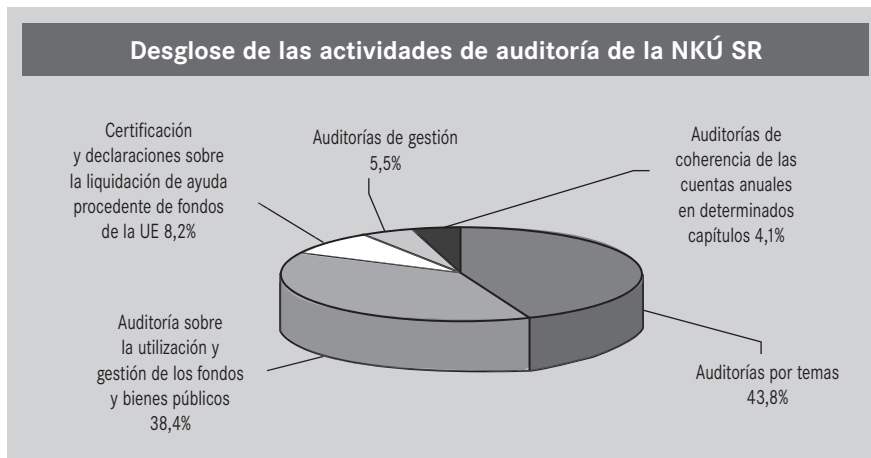
Objetivos de las actividades de auditoría para 2007

En el 2007, la Entidad Fiscalizadora realizó 73 trabajos de auditoría en el ámbito de utilización y gestión de fondos y propiedades públicos en 386 entidades. En cuanto a la orientación específica de estas auditorías, 32 inspecciones (un 43,8%) fueron auditorías por temas, 28 (un 38,4%) versaron sobre el control de la utilización y gestión de los fondos y propiedades públicas, 6 (un 8,2%) se realizaron mientras ejercía sus funciones de autoridad certificadora y organismo encargado de realizar las declaraciones de liquidación de la ayuda procedente de fondos de la UE, 4 (un 5,4%) fueron auditorías de gestión y 3 (un 4,1%) tuvieron por objeto comprobar la coherencia de la compilación de cuentas anuales en determinados capítulos presupuestarios.

Después de que en 2005 aumentaran sus competencias de auditoría en relación con la administración territorial autónoma, la NKÚ SR ha intensificado sus trabajos en este ámbito. En el 2007, la EFS realizó 10 trabajos de auditoría programada en 118 entidades auditadas con administración territorial autónoma. Si se compara con el 2006, año en que la NKÚ SR realizó auditorías en 43 entidades, se ha producido un aumento del 174,4%.

En cuanto al tipo de auditorías realizadas en el año revisado, 66 de las 73 fueron comprobaciones de conformidad, cuatro fueron auditorías de gestión y tres fueron auditorías financieras.

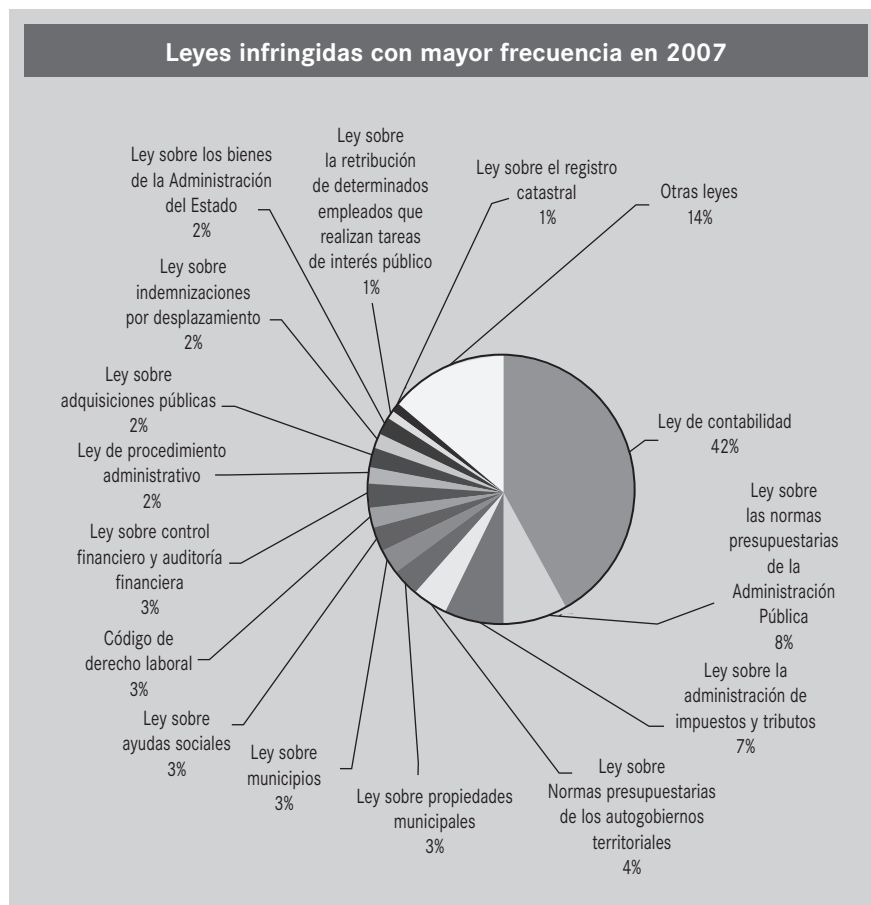




Resultados y hechos constatados por las auditorías

La NKÚ SR presentó sus resultados de auditoría a los comités competentes del Consejo Nacional de la República Eslovaca y otras autoridades administrativas. En diversas conferencias de prensa se fueron presentando con regularidad los resultados de las auditorías, que también se publicaron en la página web de la NKÚ SR.

Al analizar los resultados de auditoría, la EFS detectó 13.638 infracciones de 65 leyes generalmente vinculantes, y de otra normativa secundaria. El diagrama da una idea general de las leyes infringidas con más frecuencia.



La escasez de fondos para financiar los servicios públicos ha hecho que la sociedad en general se interese más por la recaudación fiscal.

Experiencia y recomendaciones de la NKÚ SR basadas en la auditoría de la recaudación pública

En los últimos años, la auditoría de los ingresos públicos ha adquirido una importancia cada vez mayor en toda Europa. En el ámbito de las finanzas públicas, una parte importante de los ingresos de la Administración Pública procede de los impuestos y de las cotizaciones a la seguridad social. La escasez de fondos para financiar los servicios públicos ha hecho que la sociedad en general se interese más por la recaudación fiscal. NKÚ SR tiene muy en cuenta este hecho. El principal objetivo de las auditorías de los ingresos fiscales es, a nivel general, garantizar a la sociedad que la recaudación fiscal realizada por la administración central o las autonomías locales es eficiente y efectiva. Las recomendaciones de NKÚ SR basadas en las auditorías realizadas, p. ej., en el ámbito de la concesión de reducciones de derechos de aduana y desgravaciones fiscales, produjeron un cambio legislativo que contribuyó a aumentar la transparencia de todo el proceso de concesión de rebajas, reduciendo considerablemente el número de casos en que pueden concederse dichas reducciones o desgravaciones. Consiguientemente, las introducciones y desgravaciones disminuyeron considerablemente y, al mismo tiempo, aumentaron los ingresos derivados del presupuesto estatal.

Otras recomendaciones legislativas de la NKÚ SR remitidas al Consejo Nacional de la República Eslovaca y al Ministerio de Economía de la República Eslovaca fueron aceptadas en su mayoría mientras se preparaban las modificaciones a la Ley sobre la Administración de Impuestos y Tributos, y esto se tradujo, por ejemplo, en:

- la consolidación del sistema de sanciones para los actos legales tributarios;
- un aumento de la eficiencia de la administración y control fiscales;
- la introducción de disposiciones que regulan, en detalle, los procedimientos de las autoridades fiscales para recuperar las deudas tributarias pendientes.

Las recomendaciones organizativas de la NKÚ SR basadas en las auditorías realizadas en el ámbito del cobro de las deudas tributarias pendientes contribuyeron a introducir medidas organizativas en la administración fiscal de la República Eslovaca. El objeto de estas medidas era mejorar la eficiencia de los procedimientos ejecutorios iniciados por las autoridades fiscales para el cobro de deudas tributarias pendientes.

La Entidad Fiscalizadora realizó auditorías en municipios, ciudades y entidades legales que gestionan los fondos presupuestarios de los municipios, ciudades, y regiones autónomas, o que gestionan su propiedad.

Experiencia de las auditorías realizadas en las autonomías territoriales

El ámbito de la competencia de auditoría sustantiva y personal de la NKÚ SR se ha visto considerablemente ampliado en relación con las autonomías territoriales gracias a una modificación de la Constitución de la República Eslovaca introducida en 2005, y a las correspondientes modificaciones a la Ley sobre la NKÚ SR introducidas en la primera mitad del 2006.

La Entidad Fiscalizadora realizó auditorías en municipios, ciudades y entidades legales que gestionan los fondos presupuestarios de los municipios, ciudades, y regiones autónomas, o que gestionan su propiedad.

Éstas son las principales deficiencias detectadas:

- deficiencias en la compilación de presupuestos y cuentas anuales, y en su aprobación;
- deficiencias en los procesos de compras de la Administración;
- deficiencias en la enajenación de diversos bienes;
- deficiencias en la teneduría de libros y en la contabilidad;
- deficiencias en la valoración de impuestos y tributos locales;
- deficiencias en las escrituras de constitución de organizaciones presupuestarias y subvencionadas creadas por ciudades o municipios;
- deficiencias en los sistemas de auditoría interna.



Las auditorías realizadas a las autoridades de las autonomías territoriales por la EFS durante 2007 confirmaron que la amplitud de competencias de la NKÚ SR en ese ámbito estaba justificada.

Las deficiencias detectadas en la utilización y gestión de fondos y propiedades constituían infracciones a la Ley sobre Normas Presupuestarias de las Autonomías Territoriales y a la Ley de Contabilidad, en particular por hacer el registro contable del inmovilizado material adquirido sin realizar ninguna anotación ulterior sobre dicho activo, y otras deficiencias en el cumplimiento de los procedimientos contables aplicables, que hicieron que las cuentas anuales no reflejaran con exactitud la situación financiera y patrimonial de las entidades auditadas.

Además, se detectaron deficiencias relativas principalmente a la utilización y gestión de bienes, pues, en algunos casos, las autonomías no actuaron en beneficio del desarrollo posterior de los mismos, y no realizaron las gestiones necesarias para su desarrollo, protección y mejora. La infracción más importante fue que algunas autoridades autonómicas no contabilizaron adecuada y detalladamente sus bienes, en parte como resultado de inventarios deficientemente realizados. Algunos locales no destinados a vivienda se alquilaron de forma poco rentable, ineficaz y contraria a la legislación aplicable.

Entre los puntos más débiles de las actividades realizadas por los municipios y ciudades auditados están los sistemas de auditoría interna y la actividad de los directores de auditoría.

Gestión de notificaciones de personas naturales y jurídicas

En el 2007, la Entidad Fiscalizadora Superior de la República Eslovaca registró 441 notificaciones de personas naturales y jurídicas, de las cuales 48 caían fuera del ámbito de competencia de la NKÚ SR confiada a la Entidad Fiscalizadora Superior de la República Eslovaca por la Ley sobre la NKÚ SR y por la Constitución eslovaca. El 52% restante de las notificaciones se refería a la auditoría de fondos públicos, a la eficacia y eficiencia de la enajenación de bienes estatales o municipales y a las propias solicitudes de realización de auditorías.

Las notificaciones señalaban violaciones de la normativa legal relativas principalmente a:

- utilización poco rentable de los fondos: 119 notificaciones;
- utilización poco rentable de los bienes: 35 notificaciones;
- subvenciones estatales: 8 notificaciones;
- compras de la Administración: 20 notificaciones;
- fondos de la UE: 10 notificaciones;
- cumplimiento de la legislación: 33 notificaciones;
- impuestos, derechos de aduana y otras tasas y tributos: 4 notificaciones.

Hasta un 66% del número total de notificaciones (229) del ámbito de la competencia de la NKÚ SR, es decir, 149 notificaciones, se refirieron a las autonomías territoriales.

El número total de notificaciones recibidas dentro del ámbito de la competencia de auditoría de la NKÚ SR fue de 229, de las cuales 47, es decir, el 20%, terminaron en auditorías de gestión de la NKÚ SR. En la mitad de estos casos los motivos de las notificaciones fueron suficientes, es decir, en 29 casos.

Conclusiones

LA NKÚ SR realiza sus actividades de auditoría de conformidad con las condiciones establecidas en la Constitución y sus modificaciones, y en la Ley de la NKÚ SR y sus consiguientes modificaciones. Sobre esta base la EFS ha realizado una serie de actividades dirigidas principalmente a la mejor utilización y gestión de los bienes públicos, promoviendo una serie de auditorías independientes, que se han llevado a cabo de manera eficiente y rentable.

Entre los puntos más débiles de las actividades realizadas por los municipios y ciudades auditados están los sistemas de auditoría interna y la actividad de los directores de auditoría.

La EFS ha empezado a utilizar su nuevo ámbito de competencias de tal manera que permita a las entidades auditadas y a las autoridades respectivas resolver de manera más eficaz los problemas detectados.

Junto con ciertas tendencias positivas en el proceso de mejora gradual en la utilización y gestión de fondos públicos, el conocimiento general adquirido en las actividades de auditoría señalaba también una serie de deficiencias persistentes. Este es particularmente el caso de la contabilidad, la gestión presupuestaria, la presupuestación de programas, la adquisición de bienes, la contratación de trabajos y servicios por parte de la Administración y la utilización y gestión de diversas propiedades. El nivel de disciplina financiera todavía no ha mejorado lo suficiente, y siguen existiendo determinadas deficiencias en el ámbito de los ingresos fiscales presupuestarios. La NKÚ SR también ha podido determinar que algunas de las deficiencias y problemas se deben a ambigüedades e imperfecciones en la legislación. Tampoco ha mejorado lo suficiente el funcionamiento de los sistemas de control interno; lo mismo se puede decir de la gestión de las actividades de auditoría interna.

Basándose en las conclusiones de las auditorías realizadas a los organismos y autoridades de la Administración Pública y en el conocimiento adquirido gracias a ellas es posible afirmar que las actividades de auditoría quedan garantizadas a todos los niveles de la Administración Pública, pero difieren en calidad y eficacia. La interrelación entre los distintos organismos de auditoría —su coordinación y la utilización compartida de las conclusiones de auditoría— parece ser insuficiente.

Para asegurar el remedio de las mencionadas deficiencias, la EFS ha empezado a utilizar su nuevo ámbito de competencias de tal manera que permita a las entidades auditadas y a las autoridades respectivas resolver de manera más eficaz los problemas detectados. En todas sus actividades, la EFS utiliza activamente sugerencias de personas concretas y de entidades jurídicas, y los conocimientos adquiridos a través de ellas, mejorando así constantemente su comunicación con la sociedad. ●



TEMAS GENERALES DE FISCALIZACIÓN

Hacia una mayor convergencia en la contabilidad pública

MANUEL NÚÑEZ PÉREZ

Presidente del Tribunal de Cuentas de España
y Secretario General de EUROSAI

El proceso de globalización e internacionalización al que se encuentran sometidas la mayor parte de las actuaciones económicas, también alcanza a la participación pública de cada país dentro de su respectivo sistema económico, como puede deducirse, entre otras manifestaciones, del recurso al mercado internacional de capitales para satisfacer determinadas necesidades de financiación del sector público y de la colaboración con empresas de alcance transnacional, así como del sometimiento a diferentes convenios suscritos en el ámbito internacional y de la participación en diferentes organizaciones internacionales.

El proceso de globalización e internacionalización al que se encuentran sometidas la mayor parte de las actuaciones económicas, también alcanza a la participación pública de cada país dentro de su respectivo sistema económico, como puede deducirse, entre otras manifestaciones, del recurso al mercado internacional de capitales para satisfacer determinadas necesidades de financiación del sector público y de la colaboración con empresas de alcance transnacional, así como del sometimiento a diferentes convenios suscritos en el ámbito internacional y de la participación en diferentes organizaciones internacionales. La misma extensión de la actual crisis financiera y económica y los numerosos contactos de alcance internacional mantenidos entre los diferentes representantes políticos es una confirmación de este proceso de globalización de las distintas economías, que también está propiciando una mayor armonización y convergencia contable entre los distintos sistemas de registro y representación contable aplicados en cada país.

En este contexto de globalización se cruzan relaciones locales, regionales, nacionales e internacionales, vinculadas a diferentes demandas de información en cumplimiento de la obligación de rendir cuentas de la gestión realizada; como requisito ineludible en la toma de decisiones; como información imprescindible para evaluar la calidad de la gestión realizada y de efectuar estudios comparativos; o como mero derecho a estar informados sobre la evolución del sistema económico-financiero. La necesidad de atender tan variada demanda de información requiere disponer de unos parámetros que garanticen la calidad y uniformidad en su interpretación.

El uso de un sistema contable lo más uniforme posible es importante para el funcionamiento de una competencia efectiva en los mercados financieros, ante la dificultad de evaluar información económica asentada en diferentes parámetros de presentación. La contabilidad, en cuanto sistema de información, exige que el lenguaje utilizado sea común; es decir, derivado de unos principios generales compartidos, y que la información ofrecida cumpla los requisitos de claridad, relevancia, fiabilidad y el de comparabilidad entre entidades, periodos y sistemas.

En este escenario de necesidad de disponer de una información contable comparable se constituyen bloques económicos, se expanden grupos empresariales, se refuerzan

El uso de un sistema contable lo más uniforme posible es importante para el funcionamiento de una competencia efectiva en los mercados financieros, ante la dificultad de evaluar información económica asentada en diferentes parámetros de presentación.



La disociación y diversificación entre el hecho económico y el hecho contable es más pronunciada en el ámbito público.

grupos de poder y se intensifica la necesidad de disponer de unos criterios de interpretación contable homogéneos. A esta finalidad responden las Normas Internacionales de Contabilidad que, impulsadas desde diferentes agrupaciones profesionales, han alcanzado un alto grado de consenso entre los reguladores, dando lugar a un nuevo marco normativo y a nuevos Planes Generales de Contabilidad. Resulta fácil presumir que la necesidad de atender a esta demanda de los mercados internacionales ha sido el principal motor que ha impulsado una mayor homogeneización contable, objetivo al que también se han sumado las Organizaciones públicas.

La propia Comisión Europea estimó oportuno participar en el proceso internacional de armonización propuesto por el Comité Internacional de Normas Contables, aceptando la invitación de formar parte de su Grupo Consultivo y llegando a suscribir sucesivos acuerdos tendentes a la pretendida armonización contable. Estos planteamientos condujeron a la adopción, a través del Reglamento 1606/2002 y Reglamentos posteriores, de las Normas Internacionales de Contabilidad; y a la publicación de una nueva Directiva del Parlamento y del Consejo que modificaba las preexistentes en esta materia.

Con estas meras alusiones al proceso seguido, se pretende resaltar el compromiso de muchos reguladores públicos en alcanzar un marco jurídico compartido en la representación contable de la actividad desarrollada por las empresas y entidades que conforman el sector económico privado.

Aun cuando pudiera resaltarse que, frente a la globalización existente en el funcionamiento real de la economía, los avances registrados hacia una representación contable uniforme de la misma siempre han ido por detrás y con un determinado grado de insuficiencia frente a la uniformidad en los comportamientos económicos, esta conclusión es mucho más acentuada cuando la comparación se efectúa en relación con la contabilidad pública. La disociación y diversificación entre el hecho económico y el hecho contable es más pronunciada en el ámbito público.

La rendición de cuentas adquiere un mayor significado en el sector público.

Las singularidades de la actividad del sector público, su directa conexión con el régimen presupuestario, las dificultades para proponer normas a los respectivos gobiernos nacionales, y fundamentalmente la menor participación de las fuerzas de los mercados financieros en su funcionamiento pueden ser explicaciones sobre el mayor retraso que la armonización de la contabilidad pública viene presentando. Frente a estos argumentos podrían esgrimirse muchos otros que debieran haber motivado una mayor atención a la armonización de la contabilidad pública. Así, la rendición de cuentas adquiere un mayor significado en el sector público; los gastos públicos representan una elevada participación dentro del total de la correspondiente economía nacional; el sector público suele estar conformado por una variada multiplicidad de entidades públicas, sometidas, a su vez, a diferentes regímenes contables; el lenguaje contable utilizado debe ser comprensible por quien esté interesado en el contenido de los estados financieros; para las entidades públicas es muy relevante determinada información macroeconómica; la descentralización de la gestión pública incorpora una mayor dispersión en la información económica con el correspondiente perjuicio para la transparencia que debería caracterizar a la misma; los respectivos gobiernos nacionales suelen estar inmersos en compromisos de alcance internacional, cuyo seguimiento podría verse facilitado de contar con una armonización de la contabilidad pública.

La evolución de la contabilidad pública se ha visto impulsada por la evolución de la propia gestión pública.

Paulatinamente la contabilidad pública ha ido abandonando su sometimiento al ámbito presupuestario y su reducción a herramienta para el ejercicio del control, para asumir el papel que le corresponde dentro de una gestión dinámica y del proceso de decisión, exigiendo que los estados contables ofrezcan una imagen fiel de la actividad desarrollada y de la situación financiera y patrimonial, que pueda ser conocida e interpretada. La evolución de la contabilidad pública se ha visto impulsada por la evolución de la propia gestión pública.



Simultáneamente con esta evolución de la regulación contable de cada país, en el ámbito internacional se va acentuando el intercambio de conocimientos y de todo tipo de actividades como consecuencia de la mundialización de los mercados y el crecimiento de los procesos de financiación e inversión, como ya se ha argumentado.

No obstante, centrando estas referencias en la Unión Europea, no consta que la Comisión Europea haya adoptado una actitud tan comprometida a favor de la armonización de la contabilidad pública como la ya mencionada en relación con la contabilidad privada, quizá, entre otros motivos, porque estaba preocupada por la llevanza de su propia contabilidad.

Con independencia de determinadas actuaciones, cabe señalar que hay mayor convergencia a nivel conceptual, en el campo de las ideas y de las preocupaciones, que en el campo real, donde los avances son muy paulatinos. Esta situación de falta de parámetros comunes en la contabilización de la gestión pública conduce, entre otras manifestaciones, a que en el seguimiento de determinados convenios suscritos por los Gobiernos de distintos países, como el relevante pacto para la estabilidad y el crecimiento, se hayan adoptado referencias obtenidas de la contabilidad nacional.

El hecho de que la diversidad en los sistemas contables aplicados por las entidades públicas sea una de las notas caracterizadoras de la situación actual en el panorama internacional y que el impulso hacia su homogeneización no goce de un apoyo normativo tan influyente como en la normalización de la contabilidad privada, no quiere significar que no se estén generando iniciativas de armonización también en este ámbito. Así, la Federación Internacional de Expertos Contables en conexión con el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad Pública, ha asumido un importante protagonismo, impulsado también por Organismos internacionales financieros, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, compromiso al que también se ha sumado INTOSAI, lo que está originando que los Órganos reguladores de la contabilidad pública de distintos países vayan adoptado iniciativas en concordancia con lo contemplado en las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector público ya convenidas.

En la última publicación conocida de la Federación Internacional de Expertos Contables (IFAC), efectuada en febrero del presente ejercicio 2009, se identifican 26 Normas Internacionales para el Sector Público a partir de la aplicación del criterio de devengo, a las que se agrega una más en el supuesto de que rija el criterio de caja, una vez abandonadas las dudas iniciales de abordar también las versiones modificadas de los citados criterios. No obstante, esta misma circunstancia del mantenimiento de diferentes criterios refleja la situación en la que se encuentra actualmente la armonización de la contabilidad pública y la necesidad de avanzar en el camino pretendido.

Para que la convergencia internacional se alcance se requiere la aceptación, en mayor o menor grado, de unas mismas normas dictadas por los diferentes reguladores en su respectivo ámbito de decisión. Esta ha sido la actuación del Órgano regulador de la contabilidad pública en España que ha elaborado un Proyecto de un nuevo Plan General de Contabilidad Pública siguiendo las pautas marcadas por las Normas Internacionales, con una pretendida aproximación al Plan General de Contabilidad de aplicación en la empresa privada.

Compartir unos planteamientos comunes facilitará la reducción de la reiterada variedad contable, objetivo predicado de la armonización contable. No obstante, en contextos con tantos objetivos comunes, como puede ser la Unión Europea, se estima que la armonización debería ser sustituida por una definitiva normalización de la contabilidad pública en la búsqueda de uniformidad en la aplicación de principios y criterios contables, como se ha seguido en el sector privado, facilitando de este modo el segui-

Con independencia de determinadas actuaciones, cabe señalar que hay mayor convergencia a nivel conceptual, en el campo de las ideas y de las preocupaciones, que en el campo real, donde los avances son muy paulatinos.

Para que la convergencia internacional se alcance se requiere la aceptación, en mayor o menor grado, de unas mismas normas dictadas por los diferentes reguladores en su respectivo ámbito de decisión.



miento de los compromisos asumidos y la comparación de resultados entre los distintos miembros.

Como se ha mencionado, la disparidad de criterios en la llevanza de la contabilidad pública ha propiciado que el seguimiento de determinados compromisos suscritos, como el Pacto para la estabilidad y el crecimiento, se efectuó en términos de contabilidad nacional. La suscripción de este Pacto supuso asumir, entre otros compromisos, el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria medido en términos del SEC-95.

La importancia atribuida por este Sistema a la naturaleza de la actividad desarrollada, con independencia de la forma jurídica de la entidad pública que la hubiera registrado, origina que al resultado derivado de la ejecución presupuestaria de los presupuestos liquidados por las diferentes Administraciones públicas han de incorporarse diferentes reclasificaciones y ajustes, tanto de alcance subjetivo como por razón de la naturaleza de las operaciones, hasta alcanzar el resultado en cuanto capacidad o necesidad de financiación medida en términos de contabilidad nacional.

Se presenta aquí un nuevo ámbito donde se plantea la necesidad de alcanzar una mayor uniformidad de criterios en la calificación de la entidades públicas y en el tratamiento contable de unas mismas operaciones económicas, que eviten las actualmente necesarias conversiones entre sistemas y reduzca la complejidad en el análisis e interpretación de determinadas macromagnitudes, materia en la que las Entidades Fiscalizadoras Superiores están tomando cada vez una mayor iniciativa, con independencia de la vigilancia que pudiera corresponder a Eurostat.

En este sentido el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria está siendo objeto de análisis por parte del Tribunal de Cuentas de España, que se ha manifestado formalmente a favor de una mayor aproximación entre los diferentes sistemas de contabilidad que son actualmente aplicados dentro del amplio y diferenciado ámbito subjetivo del sector público. Así se ha pronunciado en una Moción elevada al Parlamento en la que se sugiere que se alcance en la regulación interna una mayor aproximación entre los diferentes regímenes contables, planteamiento que cabe proyectar a la regulación internacional.

La transparencia, que es uno de los principios básicos de la actuación pública, se materializa también en la información y documentación contable, exigiendo que ésta sea suficiente y adecuada para una correcta interpretación de la gestión representada. La convergencia contable a nivel internacional contribuiría a potenciar la exigida transparencia. ●

**La convergencia
contable a nivel
internacional
contribuiría
a potenciar
la exigida
transparencia.**



Crisis económica y financiera en Hungría: la misión de la Entidad Fiscalizadora Superior de Hungría

DR. ÁRPÁD KOVÁCS

Presidente de la Entidad Fiscalizadora Superior de Hungría

Cuando profesionales financieros o económicos se reunieron en la primavera del 2009, discutieron sobre los métodos para superar la crisis financiera y económica mundial. Los Presidentes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben dedicarse también a otras tareas: han de empezar a tener en cuenta los efectos de esta crisis en las auditorías de EFS. En este artículo voy a estudiar dos cuestiones: Primero voy a enumerar algunos hechos sobre el estado de la economía húngara y de las finanzas públicas húngaras, comparándolas con las tendencias que predominan en toda la Unión Europea. Después el artículo estudiará qué puede hacer la Entidad Fiscalizadora Superior de Hungría para mitigar los efectos de la crisis.

Cuando profesionales financieros o económicos se reunieron en la primavera del 2009, discutieron sobre los métodos para superar la crisis financiera y económica mundial. Los Presidentes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben dedicarse también a otras tareas: han de empezar a tener en cuenta los efectos de esta crisis en las auditorías de EFS. En este artículo voy a estudiar dos cuestiones: Primero voy a enumerar algunos hechos sobre el estado de la economía húngara y de las finanzas públicas húngaras, comparándolas con las tendencias que predominan en toda la Unión Europea. Después el artículo estudiará qué puede hacer la Entidad Fiscalizadora Superior de Hungría para mitigar los efectos de la crisis.

1. Algunos datos típicos de la crisis financiera y económica en Hungría

La previsión macroeconómica de la Dirección General para Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea para Hungría, publicada en enero de este año, mostraba una *recesión* del 1,6%, lo que iguala la media de los países de la UE. Esta previsión supera sólo un 0,6% al 1% que estimó el Ministerio de Economía cuando remitió la versión definitiva del presupuesto central del 2009. Sería fabuloso que esta recesión se detuviera en el 2%, pero la realidad europea y nacional es diferente. La previsión de la OCDE de marzo del 2009 calculaba que la caída del PIB para la Eurozona sería de un 4%. Según las previsiones de Hungría, en estrecha relación con lo anterior en cuanto a la disminución de los mercados de exportación húngaros, es probable que la producción doméstica disminuya al menos un 4% o incluso más; lamentablemente, existen previsiones todavía más pesimistas. Sin querer hacer más previsiones en relación con Hungría, debemos observar que, por un lado, esta profunda recesión de la economía real afecta gravemente a la sociedad y, por otro, hace disminuir los ingresos de las finanzas públicas. Todo ello obliga a readaptar el curso de la ejecución del presupuesto para 2009 y años venideros, así como el calendario de adhesión a la Eurozona.

De todos es sabido que, en el ámbito de la UE, el *equilibrio presupuestario* se ha visto considerablemente perjudicado. El déficit presupuestario consolidado de los 27 países miembros crecerá hasta representar un 2% del PIB en 2008, un 4,4% en 2009, y un 4,8% en 2010, previsiones que deben compararse con el 0,9% del 2007. Vale la pena

De todos es sabido que, en el ámbito de la UE, el equilibrio presupuestario se ha visto considerablemente perjudicado.

La aprobación de ese paquete de acciones tendrá entonces efectos negativos adicionales sobre los ingresos de los ciudadanos y, por tanto, sobre el consumo y producción domésticos.

De acuerdo con las previsiones, en toda la Unión Europea la proporción de deuda pública crecerá hasta representar un 67,4% del PIB, en 2009, y un 71,9% en 2010, lo que debe compararse con el 60,6% del 2008.

Incluso las expectativas de finales del 2008 han demostrado ser demasiado optimistas ahora.

mencionar que, de acuerdo con la previsión de la Comisión Europea, para el 2009 el déficit será probablemente menor que el 3% del PIB en 12 de los 27 países miembros. Entre estos países está Hungría, donde —de acuerdo con el presupuesto central aprobado— la caída es del 2,6%. Sin embargo, en el caso de Hungría esto es un requisito, y no una realidad. Un requisito, porque entre 2002 y 2006 el déficit presupuestario de Hungría dio un salto considerable; en 2006 estaba cerca del 10% del PIB. Consiguientemente, a partir del 2007 Hungría debía y debe ejecutar un plan de convergencia —también en tiempos de crisis— que modere el déficit durante tres años, hasta dejarlo por debajo del 3% que exigen los criterios de Maastricht. Para nosotros, sin embargo, mantener el déficit presupuestario por debajo del 3% no es sólo un requisito para entrar en la UE, sino también una necesidad fiscal, porque los mercados monetarios internacionales no están preparados para financiar un endeudamiento más elevado. Para cumplir este requisito no hay más remedio que aligerar los gastos presupuestarios por un importe superior a 2000 millones de EUR (lo que representa el 2% del PIB húngaro), pues la disminución del PIB supera la cifra prevista. La aprobación de ese paquete de acciones tendrá entonces efectos negativos adicionales sobre los ingresos de los ciudadanos y, por tanto, sobre el consumo y producción domésticos.

Para resumir lo anterior debe subrayarse que, a pesar de la crisis económica, Hungría debe recortar todavía más los gastos presupuestarios del país, al contrario de lo que ocurre en los Estados miembros con finanzas públicas sólidas, que pueden tratar de estimular su economía elevando significativamente los gastos públicos. El hecho de que los gastos de las finanzas públicas del 2008 estén reflejando la disminución planeada, y haya un deseo efectivo de que el déficit de 2009 sea menor (2,6-3%) que el de los Estados miembros de la UE, no cambia en nada la situación general.

En cuanto a la *inflación*, de acuerdo con las previsiones, en la UE es del 3,7% en 2008, caerá al 1,2% en 2009, y al 1,9% en 2010. Quiero hacer notar que, entre los países de Europa central y oriental, la tasa de inflación pronosticada es menor del 3% para la República Checa, Hungría y Polonia. Como el presupuesto húngaro se calculó tomando como punto de partida una tasa del 4,6%, esto significará que también los ingresos serán más moderados nominalmente y, por tanto —incluso para que nuestras posiciones se mantengan iguales— deben recortarse los gastos públicos. De acuerdo con las previsiones, en toda la Unión Europea la proporción de *deuda pública* crecerá hasta representar un 67,4% del PIB, en 2009, y un 71,9% en 2010, lo que debe compararse con el 60,6% del 2008. La capitalización de los bancos —que en la Eurozona ascendió al 3% del PIB— ha tenido mucho que ver con este resultado. En Hungría se han dado procesos similares. La deuda pública ha crecido significativamente en el 2008, a pesar de que el déficit presupuestario no ha llegado al 3% del PIB. Esto se debe a que en otoño del 2008, a fin de mantener su solvencia, el Estado húngaro se vio obligado a pedir créditos por valor de 20.000 millones de euros al FMI, al Banco Mundial y a la Unión Europea. Este endeudamiento ha aumentado directamente la deuda pública húngara, a pesar del hecho de que todavía no se han retirado los fondos de buena parte del crédito. El crédito puede amortizar compromisos públicos que vencen en marzo del 2010, y, como consecuencia, para el 2010 la deuda pública húngara puede haberse moderado.

El **cuadro nº 1** resume el crecimiento económico y la trayectoria presupuestaria previstos por el Programa de Convergencia Húngaro de diciembre del 2007, y cómo la crisis económica había afectado a esta previsión en diciembre del 2008.

Como he indicado en el artículo, incluso las expectativas de finales del 2008 han demostrado ser demasiado optimistas ahora. Por tanto, el mayor desafío del gobierno húngaro consiste en mantener la trayectoria fiscal y mejorar el equilibrio, a pesar de la crisis económica, a fin de evitar que la crisis financiera se agudice.

Los procesos macroeconómicos y financieros introducidos arriba dan una idea clara de lo *frágil que son en realidad las posturas* de la economía húngara. Y todo esto



Cuadro N° 1: Presunciones más importantes de los programas de convergencia

		2007	2008	2009	2010	2011
Crecimiento nominal del PIB (%)	PC (Programa de convergencia) -2007	8,2	6,8	7,2	7,2	7,1
	PC-2008	6,9	6,6	2,2	5,0	5,5
Déficit (en términos de PIB)	PC-20027	6,2	4,0	3,2	2,7	2,2
	PK-2008	5,0	3,4	2,6	2,5	2,2
Tasa de endeudamiento (%)	PC-2007	65,4	65,8	64,4	63,3	61,8
	PC-2008	65,8	71,1	72,5	72,2	69,0
	PC neto-2008*		65,4	67,8	67,8	66,9

* Tasa de endeudamiento compensada por los créditos obtenidos de instituciones internacionales y puesta en la cuenta de divisas que el Estado tiene en el Banco Central de Hungría.

Fuente: Programa de Convergencia Actualizado de Hungría 2008-2011 / Ministerio de Economía, diciembre 2008 p. 22.

ocurre a pesar del hecho de que —quizás también gracias a los esfuerzos de la EFS— el equilibrio (neto) primario del presupuesto del año pasado mostraba ya un excedente (el déficit del 3,4% es consecuencia del servicio de la deuda).

Naturalmente, la gran pregunta es qué va a ocurrir con la economía real. Esto depende en gran medida de la producción de los Estados miembros de la UE, y poco de lo que haga Hungría. El valor de las exportaciones húngaras en 2007 se acercó al 80% del PIB húngaro, es decir, el trabajo húngaro se está materializando en gran medida en mercados extranjeros y, dentro de éstos, en los mercados de la UE. Consiguientemente, nuestro principal interés es que las economías francesa, alemana, británica y de otros países de la UE estén poniendo en práctica con éxito programas para la gestión de la crisis. Ello sin olvidar que también debemos fomentar la mejora de la competitividad de las Empresas húngaras.

En caso de que logremos mitigar los efectos de la recesión económica mediante una reducción significativa de los impuestos y de las cargas que lastran el coste de nuestra mano de obra, mediante un desarrollo inteligente de programas y mediante la conservación de los puestos de trabajo, y mantengamos a la vez —incluso a costa de grandes sacrificios sociales— el equilibrio de las finanzas públicas y la paz social, entonces podremos decir que 2009 ha supuesto un punto de inflexión para Hungría. Si este plan no se cumple el desplome será permanente y la espiral de deuda nos arrastrará hacia abajo. La Entidad Fiscalizadora Superior de Hungría tendrá su parte de responsabilidad, para bien o para mal.

2. El papel de la Entidad Fiscalizadora Superior de Hungría en la consolidación del equilibrio general del gobierno y en la gestión eficiente de la crisis

Al perfilar las nuevas tareas de la Entidad Fiscalizadora Superior de Hungría me gustaría comenzar con lo que hemos conseguido hasta ahora; en otras palabras presentar nuestras iniciativas directas para la modernización de la normativa de las finanzas públicas húngaras y la estabilidad presupuestaria. La experiencia obtenida en el proceso ha sido de gran ayuda para definir en qué actividades debemos centrarnos y cómo debemos actuar ante las nuevas circunstancias.

En el transcurso de los últimos años y en consonancia con las recomendaciones de la INTOSAI, hemos ido desarrollando gradualmente nuestras actividades de asesoramiento. El taller de investigación que hemos iniciado con este objeto ha adquirido gran

Los procesos macroeconómicos y financieros introducidos arriba dan una idea clara de lo frágil que son en realidad las posturas de la economía húngara.

Ello sin olvidar que también debemos fomentar la mejora de la competitividad de las Empresas húngaras.

Estamos publicando una revista trimestral sobre las finanzas públicas que ha influido considerablemente en la opinión de los líderes profesionales.

La EFS preparó estudios macroeconómicos relativos a la posición financiera de las finanzas públicas y de la economía, sobre todo en relación con la competitividad y la capacidad de innovación de Hungría.

prestigio profesional, y estamos publicando una revista trimestral sobre las finanzas públicas que ha influido considerablemente en la opinión de los líderes profesionales¹.

Aparte del creciente interés en nuestros informes de auditoría, la Asamblea Nacional y el Gobierno también se benefician de nuestras actividades de asesoramiento, y la opinión pública profesional tiene en cuenta sus resultados. Me gustaría resumirlo brevemente.

Dimos nuestra opinión sobre el Programa de Convergencia de la República de Hungría y ya en 2006 señalamos las deficiencias de este programa en relación con los riesgos existentes, que más tarde se materializaron, así como las consecuencias negativas que tendría la convergencia fiscal mientras la economía se recuperaba.

La EFS preparó estudios macroeconómicos relativos a la posición financiera de las finanzas públicas y de la economía, sobre todo en relación con la competitividad y la capacidad de innovación de Hungría. Estos estudios han corroborado nuestro riguroso trabajo de auditoría y manifiestan la existencia de sinergias mutuas en nuestras actividades.

En este contexto, en Hungría, la Asamblea Nacional se mostró conforme con el objetivo estratégico de la Entidad Fiscalizadora Superior de Hungría, a saber, que la institución iba a examinar *la confirmación macroeconómica de los proyectos de ley de asignación presupuestaria mediante el análisis de riesgos*. Para lograr este objetivo, y basándose en la previsión del Gobierno, el Instituto de Investigación de la Entidad Fiscalizadora Superior analizó la tendencia y la medida de la probabilidad de los cambios. En esencia, el método utilizado, elaborado por investigadores del Instituto, consiste en hallar las tendencias a largo y medio plazo de los procesos individuales y luego analizar si el conjunto de estas tendencias, los cambios esperados a corto plazo y las medidas de Gobierno cambiarán los procesos en la dirección correcta. Al aplicar este método fuimos los primeros en señalar los riesgos que surgieron en relación con el crecimiento económico, la inflación y el empleo. Para mitigar estos riesgos, la Asamblea Nacional corrigió considerablemente el proyecto de ley de asignación presupuestaria remitido por el Gobierno, aunque no lo suficiente, cuando aprobaron el presupuesto central para 2009.

El documento de la EFS titulado «Tesis sobre la regulación de las finanzas públicas» es un producto destacado de nuestras actividades de consultoría. La Asamblea Nacional lo estudió en la primavera del 2007, aprobándolo mediante resolución, y pidió al Gobierno que lo utilizara en su trabajo de modernización sobre la normativa de las finanzas públicas. La nueva normativa de finanzas públicas ha dado ya algunos frutos: la Asamblea Nacional adoptó una ley sobre disciplina presupuestaria que por un lado limita el aumento del gasto público, y por otro utiliza la normativa para definir el equilibrio primario del presupuesto que garantizaría la disminución gradual de la deuda pública. El cumplimiento de la Ley viene garantizado por un Consejo de Presupuesto compuesto por tres miembros, uno de los cuales, en consonancia con la Ley, es designado por el Presidente de la EFS.

Otra función de la EFS que no puede calificarse de «clásica» es la de refrendar los préstamos previstos en el presupuesto central cuando la Institución sólo pueda examinar la legalidad de la operación y su conformidad con el presupuesto central, pero no dar una opinión sobre su oportunidad. Una limitación adicional es que la obligación y el derecho de refrendo de la EFS no se refiere a préstamos públicos distintos de las finanzas públicas, como vamos a explicar más adelante.

De conformidad con nuestras obligaciones constitucionales —y a pesar del variable interés hacia nuestro trabajo y de la diversa acogida que tienen nuestras recomendaciones—, desde que existimos hemos estado dando nuestra opinión sobre el proyecto de

¹ Se puede obtener en la página web: http://www.asz.hu/ASZ/nsf/public_finance_quarterly_about.html



ley de asignación presupuestaria anual, y hemos auditado las cuentas anuales sobre la ejecución del presupuesto. Si se juzga oportuno —y normalmente así se hace—, estamos a disposición del Presidente de la República y de los principales funcionarios de la Asamblea Nacional y del Gobierno, para que nos realicen consultas directas.

En cuanto a la mencionada obligación constitucional de la EFS, ya en otoño del año pasado nuestra función de consultoría nos permitió asistir a los planificadores financieros del Gobierno y declarar que su previsión económica para la confirmación del presupuesto era demasiado optimista. En el dictamen, remitido a la Asamblea Nacional y al Gobierno a principios de noviembre de 2008, la EFS subrayaba ya que la realización de los ingresos del presupuesto conlleva riesgos importantes, debido a la recesión económica, y, para poder cumplir los objetivos de equilibrio debían realizarse más recortes en los gastos presupuestarios. Lamentablemente, los efectos de la crisis financiera mundial han demostrado la exactitud de nuestras conclusiones y de nuestras previsiones de riesgo.

Vamos a continuar con las medidas descritas arriba, pero el trabajo realizado por la EFS debe adaptarse a los desafíos de la crisis. La misión del sistema de auditoría, sus aspectos más importantes y la tecnología de los análisis deben seguir los cambios económicos y los cambios sociales de estos derivados. Las EFS de otros países deben centrarse en primer lugar en la gestión de la crisis; en nuestro caso, en una utilización más eficiente de los fondos, ayudando a delimitar la frontera entre ahorros razonables y «recortes» que puedan producir más daños que beneficios. Debemos controlar continuamente que la utilización de fondos independientes a efectos de gestión de la crisis sea eficiente; que se establezcan de antemano los requisitos de eficiencia de las medidas de gestión de crisis; que el recorte de determinados gastos presupuestarios genere ahorros razonables y no produzca más daño que beneficio, al reducir el consumo interno y agudizar las tensiones sociales. Estoy convencido de que nuestra ayuda será eficaz si realizamos críticas bien fundadas y oportunas sobre las medidas del Gobierno y procuramos que las medidas dirigidas a luchar contra la crisis se apliquen de la manera más eficiente posible. Uno de los principales objetivos de esta actividad es promover un gasto eficiente de los fondos públicos asignados para luchar contra la crisis. La otra sería el restablecimiento de la confianza perdida de inversores y clientes.

Otro desafío de auditoría que debe destacarse es la *auditoría de gestión de la deuda pública y su rápido aumento*. La EFS audita regularmente la gestión de la deuda pública y las operaciones financieras de las entidades de gestión. Pienso que, en cuanto a esto, van a aumentar el tamaño y la complejidad de las tareas. Por otro lado, van a aparecer nuevos ámbitos de trabajo afines, y todavía no se ha aclarado qué papel jugarán las EFS en relación con ellos.

Los recursos para los paquetes de gestión de crisis y para las medidas de saneamiento de las entidades de crédito pueden obtenerse de las reservas estatales, en relación con los mercados monetarios, a través de los sistemas de transmisión financiera. Los medios habituales para mitigar la crisis son aumentar el capital, ofrecer garantías y asegurar la liquidez. Hungría también ha tomado sus medidas. Así, a finales del 2008, se promulgó una ley sobre la estabilización del sistema de transmisión financiera. No obstante, todavía no ha habido oportunidad de aplicar esta ley, pues ningún banco se ha acercado a una situación de quiebra. En el presupuesto no existe la posibilidad de dar ayudas directas para animar la economía. Sólo los créditos solicitados al FMI y a la Unión Europea pueden cumplir esos objetivos, empleando medios diversos de los contemplados en el presupuesto. Al contrario de lo que ocurre con los préstamos de las finanzas públicas, esta intervención no requiere tareas previas directas (de refrendo) de la EFS. Como el paquete de créditos para la mitigación de la crisis sirve para financiar el déficit del equilibrio de pagos, la responsabilidades de toma de decisiones,

En este contexto, en Hungría, la Asamblea Nacional se mostró conforme con el objetivo estratégico de la Entidad Fiscalizadora Superior de Hungría, a saber, que la institución iba a examinar la confirmación macroeconómica de los proyectos de ley de asignación presupuestaria mediante el análisis de riesgos.

Vamos a continuar con las medidas descritas arriba, pero el trabajo realizado por la EFS debe adaptarse a los desafíos de la crisis.

La EFS audita regularmente la gestión de la deuda pública y las operaciones financieras de las entidades de gestión.



utilización y control corresponden al trío formado por el Gobierno, el Banco Central y la Entidad Fiscalizadora Superior.

Si se tiene en cuenta que, después de la toma de decisiones, la auditoría de la eficiencia de la utilización de las grandes cantidades de fondos públicos y garantías, así como el seguimiento de la conservación del valor del capital, pertenecen a un ámbito de auditoría de EFS relativamente nuevo, *es necesario –y esta es mi principal convicción– que las EFS, incluida la Entidad Fiscalizadora Superior de Hungría, participen también en estos sistemas (de supervisión) de la información de dichas operaciones financieras.* Las formas de dicha participación pueden variar; posiblemente baste con que las instituciones afectadas firmen acuerdos de cooperación, pero también puede resultar necesario legislar sobre la nueva división del ámbito de autoridad. Lo importante es que este sistema auditoría debe ser capaz de revisar todo el proceso de creación y asignación de recursos.

La transparencia de las finanzas públicas y la responsabilidad económica de las entidades económicas puede considerarse no sólo como la condición fundamental de una administración eficiente, sino también como el medio de generar y mantener la confianza de inversores y ciudadanos. Este objetivo debe imponerse también en las auditorías de EFS, y desde esta perspectiva, el abastecimiento público, la lucha contra la corrupción, la racionalización de los gastos de la Administración Pública y la detección de modos irregulares de administración fiscal son objetivos prioritarios de auditoría, así como la auditoría de utilización de fondos públicos para modernizar las finanzas públicas, estimular la economía, prestar servicios sociales, lograr objetivos del mercado laboral y mejorar el desarrollo.

En el contexto de las auditorías de gestión a nivel macro, las EFS deben poder ser capaces de describir los factores que influyen en la eficacia de un ámbito complejo dado de ejecución de tareas sociales y de las relaciones que lo preceden. Por ejemplo, en la eficacia de una gestión de problemas del sistema de administración fiscal, el grado de utilización de los recursos financieros para dichos fines. Un requisito estratégico es que, basándose en sus experiencias, una EFS pueda ser capaz de realizar análisis de riesgos de todos los factores que amenazan los resultados de los ingresos y los gastos del sistema general de administración. No obstante, resulta obvio que la preparación política para elegir líneas de actuación para el Gobierno, y, especialmente, el hecho de poner directamente los cimientos de las decisiones correspondientes y de las medidas gubernamentales, caen fuera del ámbito de competencia de la Entidad Fiscalizadora Superior, también en Hungría. Sin embargo, sí que es obligación nuestra decir, basándonos en nuestras experiencias, cuáles son los riesgos que vemos y, si estimamos necesario, hacer correcciones.

Al tratar de describir la situación, las prioridades de las actividades de la EFS son seguir los desafíos socio-económicos. No obstante, la EFS tampoco puede rehuir la responsabilidad de ayudar a la emergencia de las ideas políticas públicas. La eterna pregunta es en qué debemos centrarnos en el curso de nuestras auditorías y actividades de asesoramiento: los errores institucionales relativamente fáciles de identificar o los puntos débiles de la preparación de las decisiones gubernamentales y municipales y la indicación de los riesgos consiguientes. Hoy, dadas las difíciles circunstancias, no considerar lo último como nuestra tarea más importante implicaría huir de nuestra responsabilidad hacia la sociedad. Aparte de las auditorías individuales debemos realizar estudios condensados de investigación que muestren las tendencias y riesgos a largo plazo. La EFS debe asumir el papel de líder de opinión y tomar parte activa en la creación de foros científicos en la vida profesional. ●

La transparencia de las finanzas públicas y la responsabilidad económica de las entidades económicas puede considerarse no sólo como la condición fundamental de una administración eficiente, sino también como el medio de generar y mantener la confianza de inversores y ciudadanos.

La EFS debe asumir el papel de líder de opinión y tomar parte activa en la creación de foros científicos en la vida profesional.



La Entidad Fiscalizadora Superior de Montenegro

MIROSLAV IVANIŠEVIĆ

Presidente del Senado

de la Entidad Fiscalizadora Superior de Montenegro

La formación de una Entidad Fiscalizadora Superior y la auditoría del sector público es parte de una estrategia planeada para reformar el sistema financiero público y crear un sistema económico independiente en Montenegro. Esto se ha venido haciendo desde finales de los 90, con objeto de restablecer la independencia de Montenegro y prepararlo para su futuro europeo.

La formación de una Entidad Fiscalizadora Superior y la auditoría del sector público es parte de una estrategia planeada para reformar el sistema financiero público y crear un sistema económico independiente en Montenegro. Esto se ha venido haciendo desde finales de los 90, con objeto de restablecer la independencia de Montenegro y prepararlo para su futuro europeo. La estabilidad macroeconómica se ha logrado mediante la aplicación de las reformas mencionadas, y mediante la eficiencia del sector financiero público. También ha mejorado mucho la racionalidad del gasto público, y su transparencia.

Uno de los elementos más importantes en la reforma de las finanzas públicas ha sido la creación de un marco institucional que pueda mejorar la calidad de la auditoría externa del sector público, y a la vez aceptar y aplicar las normas internacionales más exigentes. Por tanto, la auditoría del sector público es una actividad relativamente reciente en el sistema legal y económico de Montenegro, como ocurre en otros países de los Balcanes occidentales.

Pese a ello, en Montenegro la tradición de la auditoría estatal es mucho anterior. En el sistema legal del reino de Montenegro, la auditoría estatal se introdujo por primera vez en 1901, y fue confirmada por la Constitución del Reino en 1905. Debido a una serie de circunstancias históricas, el Reino de Montenegro perdió su independencia y su soberanía en 1918. El 21 de mayo del 2006, casi un siglo después, Montenegro ha podido ver restablecida de manera pacífica y democrática su soberanía. La manera en que se organizó y dirigió el referéndum fue un hito democrático importante, teniendo en cuenta que mi país está situado en un territorio de los Balcanes que, a lo largo de los años y, desgraciadamente, hasta hace muy poco tiempo, ha sido escenario de numerosas disputas y guerras territoriales. En estas circunstancias, Montenegro y sus ciudadanos han demostrado que los problemas más delicados pueden resolverse de forma pacífica y de acuerdo con las normas internacionales más exigentes.

Como he mencionado antes, Montenegro ha empezado a adoptar modernas normas europeas con objeto de proporcionar un mayor nivel de vida a sus ciudadanos, y está decidido a crear un sistema financiero y económico específico para un país independiente y autónomo. Una de las cosas más importantes para cualquier país orientado democráticamente es utilizar de modo eficiente los fondos públicos, usar legalmente la propiedad estatal y proporcionar a los contribuyentes cualquier información que pueda interesarles sobre cómo se está empleando su dinero. En este proceso, es fundamental contar con un organismo externo, sólido, competente e independiente, que audite los fondos públicos.

Después de haber realizado con éxito una serie de reformas en el sistema presupuestario, fiscal y de pagos, en el 2002 los trabajos preparatorios llevaron a crear una Entidad Fiscalizadora Superior. Con la ayuda del Gobierno alemán y de GTZ se creó el

En el sistema legal del reino de Montenegro, la auditoría estatal se introdujo por primera vez en 1901, y fue confirmada por la Constitución del Reino en 1905.

Después de haber realizado con éxito una serie de reformas en el sistema presupuestario, fiscal y de pagos, en el 2002 los trabajos preparatorios llevaron a crear una Entidad Fiscalizadora Superior.

**Según la
Constitución
de Montenegro,
la Entidad
Fiscalizadora
Superior se
define como «un
órgano estatal
e independiente
de auditoría
superior».**

marco institucional para el correcto funcionamiento de una institución de auditoría externa a nivel nacional, y en el 2004 el Parlamento de Montenegro aprobó la ley sobre la Entidad Fiscalizadora Superior. Esta ley dispuso que se creara una Oficina Estatal de Auditoría como un órgano de fiscalización superior, que había de tener independencia organizativa y funcional en su trabajo. Este marco legal aseguraba la aplicación de las mejores normas y prácticas internacionales y proporcionó a Montenegro un modelo sumamente aceptable, que preconizaba una dirección colegiada y una función de asesoramiento al Parlamento y al Gobierno. La aprobación de la ley sobre la Entidad Fiscalizadora Superior fue el primer y más importante paso hacia un control efectivo de las finanzas públicas, pues este organismo era independiente y al mismo tiempo cumplía en su totalidad la primera parte de las Directrices de la Declaración de Lima.

Ya he mencionado antes que dos años después de fundar la Entidad Fiscalizadora Superior y después de los primeros resultados positivos de sus reformas iniciales, Montenegro restableció su condición de Estado mediante un referéndum celebrado en mayo del 2006, adoptando su Constitución un año después, en el 2007. Se presentaba entonces la oportunidad para la EFS de cumplir la segunda parte de las Directrices de la Declaración de Lima relativas a la independencia de la Entidad, según las cuales ésta «queda asegurada en el sistema legal estatal», lo cual es imposible que ocurra si no está previsto en la constitución. Una vez establecida su independencia en la ley sobre la Entidad Fiscalizadora Superior, la correcta ubicación de la Institución en la Constitución montenegrina aseguraba la condición legal de la entidad fiscalizadora superior en Montenegro, en el sentido de establecer por ley su independencia institucional.

En este artículo, comentaré las secciones más importantes de la Constitución y de la Ley relativas a la independencia de la Entidad Fiscalizadora Superior.

Según la Constitución de Montenegro, la Entidad Fiscalizadora Superior se define como «un órgano estatal e independiente de auditoría superior». La Institución controla la legalidad y eficiencia de la gestión de la propiedad y del presupuesto estatal y de todas las operaciones comerciales financieras de las entidades auditadas que se financian a partir del presupuesto estatal o mediante la utilización de propiedad del Estado. La Constitución también prevé que el Senado presida la Institución y que la Entidad Fiscalizadora Superior remita un informe anual al Parlamento.

La Constitución establece que la Entidad Fiscalizadora Superior gozará de independencia institucional y funcional. Al mismo tiempo, la Ley sobre la Entidad Fiscalizadora Superior, aprobada unánimemente por el Parlamento en abril del 2004, estableció claramente que «la Institución es un órgano autónomo e independiente».

La Institución está compuesta por el Senado y el Comité de Auditoría.

La ley define al Senado como el órgano colegiado que dirige la Institución.

Las competencias del Senado, según quedan definidas por la Constitución y especificadas por la Ley, son:

- aprobar el Informe Anual y los informes especiales;
- aprobar el plan anual de auditoría;
- tomar decisiones en aquellos casos en los que no se pueda tomar una decisión de conformidad con el artículo 44, apartado 3 de esta Ley;
- aprobar instrucciones sobre el método de trabajo (normas de auditoría);
- revisar, a solicitud del Comité de Auditoría, las decisiones previamente aprobadas por el Senado y las decisiones aprobadas por el Comité de Auditoría;
- aprobar las Reglas de Procedimiento de la Institución;
- aprobar la Ley sobre Organización Interna y Sistemas de la institución;
- aprobar los estados financieros de la Institución;



- realizar otras actividades establecidas en esta Ley y en los actos generales de la Institución.

(Ley sobre la Entidad Fiscalizadora del Estado, artículo 38).

El Senado decide por mayoría de votos del total de sus miembros. (Ley sobre la Entidad Fiscalizadora del Estado, artículo 37).

El Senado tiene cinco miembros. El cargo de los miembros del Senado es permanente. (Ley sobre la Entidad Fiscalizadora del Estado, artículo 34).

El presidente del Senado, que se elige de entre sus miembros por un periodo de nueve años, representa a la Institución y actúa en nombre de ella. El presidente del Senado es el director de un sector, y entre sus competencias se incluye la auditoría del balance de ejercicio del presupuesto anual de Montenegro. También es director del Comité de Auditoría para las auditorías relacionadas con su sector, y miembro de otros Comités de Auditoría.

(Ley sobre la Entidad Fiscalizadora del Estado, artículo 39).

La Institución se organiza en sectores, divididos en departamentos según diferentes campos de actividad profesional. Es decir, las competencias de la EFS, que se definen en la Constitución, y en la ley, se dividen por sectores, con objeto de mejorar la organización y la supervisión de los miembros del Senado en todo el trabajo de la Institución. Un sector es responsable de determinadas entidades auditadas, las cuales forman parte de las organizaciones funcionales del Gobierno, de la Administración Pública y de otros organismos estatales. Es responsable de valorar la legalidad, efectividad, eficiencia y corrección de la gestión de las finanzas públicas y de las propiedades estatales de estos organismos.

El Comité de Auditoría, como órgano de la Institución, se encarga del proceso de auditoría, lo supervisa y es responsable de sus resultados.

El Comité de Auditoría costará de dos Miembros del Senado, uno de los cuales es Director del sector que realiza la auditoría. (Ley sobre la Entidad Fiscalizadora del Estado, artículo 44).

De acuerdo con las Normas de Procedimiento de la EFS, cualquier miembro del Comité de Auditoría será responsable de la profesionalidad de las preguntas relacionadas con su área y de la calidad de los resultados de su equipo de auditoría. En cuanto director del sector, realiza tareas administrativas para otras actividades de la Institución y es responsable de dirigir a su personal.

El Comité de Auditoría toma decisiones y extrae conclusiones por unanimidad. Ni los miembros del Senado ni el Presidente, que es director del Comité de Auditoría, tienen derecho a tomar decisiones individuales en el proceso de auditoría. Si los miembros del Comité de Auditoría no llegan a un acuerdo unánime sobre una auditoría, se remitirá el informe de auditoría al Senado para llegar a una decisión.

La independencia y autonomía de los miembros del Senado es paralela a la independencia de los jueces del Tribunal Constitucional, y deriva de la ley, que la delimita de esta manera:

- De conformidad con esta ley, en la realización de sus deberes ninguna persona podrá ejercer influencias sobre un Miembro del Senado o de la Institución. (Ley sobre la Entidad Fiscalizadora del Estado, artículo 2).

- La Institución decidirá de modo independiente qué entidades van a auditarse, el objeto, alcance y tipo de auditoría, el tiempo necesario y el método a seguir. (Artículo 9).

- La entidad auditada tiene obligación de poner a disposición de la Institución o de las personas por esta autorizadas los documentos o información de naturaleza confidencial, los documentos clasificados u otro tipo de secretos. (Artículo 10).

La Institución se organiza en sectores, divididos en departamentos según diferentes campos de actividad profesional.

El Comité de Auditoría, como órgano de la Institución, se encarga del proceso de auditoría, lo supervisa y es responsable de sus resultados.

La Ley también impone restricciones estrictas a los miembros del Senado, con vistas a proteger su imparcialidad y a evitar cualquier conflicto de intereses.

- La Institución decidirá de modo independiente sobre las solicitudes de información o de consulta de documentos. (Artículo 24).
- La Institución tiene derecho a interponer una querrela si durante el proceso de auditoría juzga que existen motivos suficientes para sospechar que se ha cometido un delito. (Artículo 23).
- Se define la duración del cargo del Miembro del Senado, y se especifican claramente las condiciones para su cese o destitución, de modo que no hay posibilidad de interferencia política. (Artículo 34).
- La Institución toma de modo autónomo todas las decisiones relativas a la Organización y al método de trabajo de la EFS. (Artículo 38).

La Ley también impone restricciones estrictas a los miembros del Senado, con vistas a proteger su imparcialidad y a evitar cualquier conflicto de intereses. De conformidad con la Constitución, un miembro de la EFS no puede ser miembro de ningún organismo o partido político, y la Ley prohíbe específicamente que sea miembro de los consejos de administración de empresas u otras personas jurídicas.

De acuerdo con el artículo 9, apartado 1 de la Ley sobre la EFS, la Institución decide con total independencia sobre las entidades que va a auditar, el objeto, ámbito y tipo de auditoría, y el plazo y el método que va a utilizar, destacando así su independencia y autonomía. El Senado de la Institución remitirá el plan anual de auditoría de un año determinado antes del 10 de enero de ese mismo año. El plan de auditoría se basa en las iniciativas de los auditores estatales, y puede ser resultado de sus observaciones sobre auditorías previas. Las recomendaciones preliminares se estudian por sectores, según los ámbitos profesionales específicos, y se remiten al Senado antes del 1 de diciembre.

Se ha logrado un gran nivel de independencia en cuanto a la financiación de las actividades y las necesidades de la Institución.

Se ha logrado un gran nivel de independencia en cuanto a la financiación de las actividades y las necesidades de la Institución. La Institución envía su solicitud de asignación presupuestaria de fondos al Parlamento de Montenegro, a través del Comité Presupuestario Estatal autorizado. Este procedimiento difiere del que se sigue con otras unidades del gasto, que envían sus solicitudes al Ministro de Economía. Se presume que la política presupuestaria del Senado de la Institución cumple las normas del marco presupuestario establecido —que también se aplican al Gobierno y al Parlamento de Montenegro—, pero al mismo tiempo, que tiene en cuenta y proporciona los fondos necesarios para la independencia de la Institución.

También pienso que la EFS ha quedado reconocida por el sistema y por la sociedad de Montenegro en un periodo de tiempo relativamente corto, algo que considero muy importante.

En mi opinión, el apropiado marco institucional, cinco fructíferos años de duro trabajo y desarrollo y la productiva cooperación internacional y regional, incluido el ingreso en la INTOSAI y la EUROSAL, constituyen en conjunto una buena base. La Entidad Fiscalizadora Superior de Montenegro está desarrollando una Institución sólida y competente, que ayudará a su país a desarrollarse a través del control, supervisión y asesoramiento de los sujetos auditados. A lo largo de su relativamente corto periodo de trabajo, el Parlamento de Montenegro ha aprobado unánimemente las recomendaciones de la Institución, y las entidades auditadas han eliminado responsable y rápidamente las deficiencias e irregularidades señaladas por la EFS en sus informes de auditoría. También pienso que la EFS ha quedado reconocida por el sistema y por la sociedad de Montenegro en un periodo de tiempo relativamente corto, algo que considero muy importante.

Finalmente, quiero concluir diciendo que los resultados alcanzados han sido muy positivos, y que este modelo de marco institucional independiente, junto con la completa imparcialidad de su trabajo, ha ayudado a la EFS a ser independiente en la práctica. Todo ello augura el buen desarrollo de la Entidad Fiscalizadora Superior de Montenegro. ●



Combatir la corrupción y el blanqueo internacional de dinero: Desafíos para las EFS

DR. SERGEY V. STEPASHIN

Presidente de la Cámara de Cuentas de la Federación rusa

Rusia ha pasado a la siguiente etapa de modernización socioeconómica, cuyo objetivo es alcanzar un nivel más elevado de calidad de vida y obtener una ventaja competitiva global para la economía nacional. Mientras tanto, y con la crisis financiera mundial como telón de fondo, el gobierno adquiere un papel cada vez más importante en la regulación de estos procesos socioeconómicos. Consiguientemente, mejorar la eficiencia de las actividades gubernamentales y combatir la corrupción han pasado a ser tareas de una importancia primordial.

Rusia ha pasado a la siguiente etapa de modernización socioeconómica, cuyo objetivo es alcanzar un nivel más elevado de calidad de vida y obtener una ventaja competitiva global para la economía nacional. Mientras tanto, y con la crisis financiera mundial como telón de fondo, el gobierno adquiere un papel cada vez más importante en la regulación de estos procesos socioeconómicos. Consiguientemente, mejorar la eficiencia de las actividades gubernamentales y combatir la corrupción han pasado a ser tareas de una importancia primordial.

En Rusia se ha adoptado el **Plan Nacional Anticorrupción**, que propone una serie de medidas coherentes contenidas en un paquete de política anticorrupción. Por primera vez en la práctica legislativa se ha introducido en la legislación vigente el concepto de corrupción *per se* según se define en los actos legales internacionales y, en primer lugar, en la Convención de Estrasburgo de 1999. También, y en cumplimiento de la práctica internacional, Rusia modificó el Código Penal para permitir la aplicación de medidas sancionadoras, como confiscar propiedades a funcionarios corruptos.

El Paquete de Políticas Anticorrupción se centra en primer lugar en la prevención de casos de corrupción y en el mantenimiento preventivo dentro del sistema legal. Con este objetivo en mente, el gobierno está reforzando el control sobre la credibilidad de la información relativa al patrimonio e ingresos de los funcionarios públicos y de sus familiares inmediatos. Además, se está introduciendo en la ley el concepto de «conflicto de intereses». También regulamos de manera muy estricta las situaciones asociadas con los conflictos de interés, por ejemplo, posibles oportunidades de empleo para un funcionario público en una organización con ánimo de lucro o la falta de comunicación de casos de corrupción a las personas autorizadas.

Es muy importante erradicar las raíces económicas de la corrupción, terminar con los poderes excesivos de las autoridades ejecutivas y municipales y eliminar los vínculos de corrupción que se dan en el sistema de las relaciones estatales y empresariales. Por esta razón el Paquete de Políticas Anticorrupción prevé la unificación de los derechos y responsabilidades de los funcionarios públicos y la eliminación de prohibiciones y restricciones injustificadas en el ámbito de las actividades económicas.

Las leyes anticorrupción se basan en la necesidad de seguir una política común e integrada en esta área. El Jefe de Estado supervisará la lucha anticorrupción a través del Consejo creado especialmente para combatir la corrupción; el Presidente del Tribunal de Cuentas es miembro de este Consejo. En las leyes promulgadas se especifican

Las leyes anticorrupción se basan en la necesidad de seguir una política común e integrada en esta área.



Otro punto en el que se centran las actividades anticorrupción es en la reducción de la presión administrativa que los propios organismos reguladores ejercen sobre la economía.

El Tribunal de Cuentas también participa en la mejora de la normativa sobre quiebras, reforzando la responsabilidad por la declaración de quiebras fraudulentas y la utilización de la quiebra como medio para redistribuir la propiedad (*tiburones empresariales*).

las funciones y cargos de todas las autoridades públicas implicadas en la lucha contra la corrupción, incluido el Tribunal de Cuentas.

Durante los últimos años, el Tribunal de Cuentas ha participado activamente en el desarrollo de un sistema integrado a nivel nacional para combatir la corrupción. Nuestras funciones no se limitan a la denuncia de casos de corrupción en los ámbitos de presupuesto, bienes federales y gestión de los recursos nacionales. Lo que hacemos es realizar un trabajo continuo de **mejora de la legislación**, lo que consolidará nuestras relaciones con otros servicios de seguridad y organismos normativos, y también desarrollamos medidas que eviten los riesgos internos de corrupción.

El Tribunal de Cuentas desarrolló, como parte del Plan Nacional Anticorrupción, su propio Plan de Acción, en el que se da prioridad a la base legal para combatir la corrupción. En el marco de este proyecto preparamos modificaciones para la Ley de Bases sobre los Contratos de la Administración Pública. El sistema de contratación pública ruso está sumamente burocratizado, lo que crea un ambiente favorable a la corrupción.

Además, en las condiciones de la crisis financiera mundial, la excesiva burocratización entorpece la aplicación de las medidas gubernamentales dirigidas a fomentar la actividad económica y a apoyar sectores económicos estratégicamente importantes. Las modificaciones a esta ley sugeridas por el Tribunal de Cuentas se centran en el desarrollo de un sistema integrado de contratación Federal, con un sistema unificado de administración, planificación y presupuestación. Se presentó un borrador de las modificaciones al Presidente y al Primer Ministro, que lo aprobaron.

Otro punto en el que se centran las actividades anticorrupción es en la reducción de la presión administrativa que los propios organismos reguladores ejercen sobre la economía. A este respecto, el Tribunal de Cuentas está realizando el trabajo de introducir modificaciones en el Código Presupuestario con objeto de desarrollar un sistema integrado de control financiero estatal en Rusia y delimitar de modo más claro las facultades de los organismos de control financiero interno y externo. De este modo podremos reducir el trabajo redundante de estos organismos de control financiero y, consiguientemente, el número total de auditorías.

El Tribunal de Cuentas hizo una serie de sugerencias sobre el modo de sacar el máximo provecho de la actividad de numerosos organismos reguladores y reducir así la presión administrativa que ejercen sobre la economía. Estas sugerencias se realizaron mientras se preparaban proyectos de ley que preveían la implantación de procedimientos claros y estrictos para que las autoridades estatales organizaran y realizaran auditorías a pequeñas y medianas empresas.

Otra tarea prioritaria en esta área es ampliar todavía más la base legislativa en cuanto a su responsabilidad por la violación de normativa presupuestaria y, en último término, por la utilización ineficiente e improductiva de fondos presupuestarios. El Tribunal de Cuentas también considera cómo mejorar la legislación que regula el sistema de **gestión del patrimonio federal**. Una de nuestras actividades prioritarias en esta área consiste en mejorar la contabilidad del patrimonio del Tesoro y la manera de reflejarse documentalmente en los estados financieros.

El Tribunal de Cuentas también participa en la mejora de la normativa sobre quiebras, reforzando la responsabilidad por la declaración de quiebras fraudulentas y la utilización de la quiebra como medio para redistribuir la propiedad (**tiburones empresariales**). Hemos creado y dirigimos de forma activa un Comité que combate a los tiburones empresariales. Actualmente, los gobernadores de las regiones han iniciado inspecciones de auditoría a empresas de gran importancia estratégica que son propiedad del Estado y están pasando por una quiebra o proceso de reestructuración.

Actualmente Rusia está llevando a cabo una serie de **proyectos de inversión** a gran escala en los que se han invertido fondos estatales. Una vez dicho esto, hay que advertir que los mecanismos de asociación público-privada no se han desarrollado completamen-



te, a nivel legal y de aplicación de la ley, en el ámbito federal, lo que crea condiciones que favorecen el abuso financiero y la corrupción. El objeto al que nuestra atención se dirige de forma especial es la realización de dos de los proyectos de inversión internacional más importantes y que más recursos consumen: La preparación para los Juegos Olímpicos de Invierno de 2014 en Sochi y la preparación para la Cumbre APEC 2012 en Vladivostok.

Por ejemplo, se aceptaron nuestras recomendaciones para optimizar la estructura general de financiación del proyecto de los Juegos Olímpicos de Sochi, lo que nos permitió dividir con precisión los flujos de fondos asignados para la construcción de instalaciones de atletismo y la modernización de la infraestructura regional y municipal. En este caso aprovechamos la experiencia de nuestros colegas británicos, que están supervisando los preparativos para los Juegos Olímpicos de Verano 2012 en Londres.

Mediante estos proyectos de desarrollo de mecanismos de asociación público-privada hemos creado en Rusia una serie de **corporaciones estatales**. Su objetivo consiste en consolidar los esfuerzos de la Administración y el sector privado en áreas de gran importancia estratégica para el desarrollo económico, como, por ejemplo, en la industria de ingeniería aeronáutica o en la nanotecnología. En la mayor parte de los casos, la forma jurídica de estas sociedades es la de una organización sin ánimo de lucro sobre la que la Administración tiene un control inmediato. Por el presente el Tribunal de Cuentas ha firmado importantes documentos con casi todas estas corporaciones sobre los procedimientos para auditar sus actividades financieras y operativas. En este punto, nuestra preocupación fundamental es la gestión eficiente de los recursos financieros y la previsión de los riesgos en la utilización de fondos presupuestarios.

La **crisis financiera mundial** también ha contribuido a los ajustes realizados en el trabajo del Tribunal de Cuentas. En Rusia, como en otros países, estamos poniendo en práctica programas anticrisis a gran escala concebidos para asignar fondos extraordinarios a la economía por un importe superior al 10% del PIB. Los receptores de estos fondos de ayuda financiera estatal son un amplio abanico de bancos y empresas con todas las formas posibles de participación. A estos efectos, el Tribunal de Cuentas reorganizó su trabajo para poder realizar una supervisión en línea de los recursos financieros estatales utilizados en tres áreas clave: bancos, importantes empresas prestatarias y regiones.

Las instituciones de auditoría regional nos son de gran ayuda; nos suministran información sobre la eficiencia de la utilización de los fondos de ayuda financiera estatal a nivel local. La Asociación de Instituciones de Auditoría, fundada en el 2000, coordina las actividades en esta área. Aquí se pone un gran énfasis en los aspectos metodológicos, en organizar seminarios y conferencias prácticas/de investigación, y en compartir experiencia práctica sobre la participación de instituciones de auditoría en actividades anticorrupción.

El elemento específico clave de la crisis económica mundial es su magnitud global, es decir, el hecho de que afecta prácticamente a las economías de todas las naciones. Aunque en cada país tiene un carácter específico, en muchos casos la crisis se manifiesta de manera similar. Por ejemplo, el importante apoyo proporcionado por el Estado a los bancos y otras entidades financieras no se traduce siempre en una mejora de las condiciones de los préstamos a empresas y particulares. En este tema el Tribunal de Cuentas de la Federación rusa es partidario de crear un nuevo grupo de trabajo de la INTOSAI que trate sobre el desarrollo de técnicas de estrategia y la organización del control estatal en las condiciones de la crisis financiera mundial.

El desarrollo de estas técnicas de estrategia está siendo también cada vez más importante en nuestra **labor de cooperación con los servicios de seguridad**. Así, en colaboración con nuestros colegas, actualmente trabajamos en el desarrollo y puesta en práctica de un sistema indicador que nos permitirá evaluar el nivel de riesgo de corrupción en los organismos administrativos federales y municipales. También estamos planificando un método de evaluación externa de la calidad de los sistemas de auditoría interna y de la gestión de los riesgos institucionales para los receptores de fondos presupuestarios, incluidos aquellos implicados en asociaciones público-privadas.

La crisis financiera mundial también ha contribuido a los ajustes realizados en el trabajo del Tribunal de Cuentas. En Rusia, como en otros países, estamos poniendo en práctica programas anticrisis a gran escala concebidos para asignar fondos extraordinarios a la economía por un importe superior al 10% del PIB.

Como miembro del
Comité Directivo
de la INTOSAI,
el Tribunal de
Cuentas de
Rusia promueve
activamente la
asociación de las
EFS en este campo.

El resultado final de nuestro trabajo en este campo debe ser el desarrollo de técnicas que nos permitan realizar regularmente auditorías de gestión sobre la utilización de los fondos presupuestarios destinados a la aplicación del Plan Nacional Anticorrupción. Pensamos que esto sentará las bases para una supervisión sistémica de la eficiencia de las políticas estatales anticorrupción.

Mientras tanto, el Tribunal de Cuentas está aplicando una serie de medidas destinadas a minimizar los **riesgos de corrupción interna**. Según una metodología aprobada para planificar nuestras actividades, un plan de trabajo debe incluir, en primer lugar, cuestiones relacionadas con la aplicación del presupuesto y las soluciones a los problemas más urgentes del desarrollo socioeconómico del país. Las alteraciones al plan de auditoría, incluidas las que introducen cuestiones adicionales, sólo son aceptables cuando existe la correspondiente confirmación, a juicio de la Junta. De acuerdo con las normas internacionales anticorrupción todo los que trabajan en auditoría deben firmar un contrato de adhesión al contenido de una serie de documentos, entre los que ahora se incluye el código ético del empleado del organismo de control. Nuestro Plan Anticorrupción incluye medidas como la creación de un grupo de trabajo para el control interno anticorrupción, disposiciones sobre la rotación de auditores o la eliminación de la posibilidad de implicar varias veces a los mismos auditores en la auditoría de los mismos asuntos.

El elemento más importante de las actividades anticorrupción del Tribunal de Cuentas es la consolidación de la **cooperación internacional**. Trabajamos en estrecha colaboración con organizaciones especializadas, como el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), FATF y el Grupo Egmont, y promovemos la extensión en Rusia de diversas normas internacionales anticorrupción. El Instituto Estatal de Investigación para Análisis de Sistemas del Tribunal de Cuentas ha desarrollado, como parte del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas en Rusia, un proyecto piloto destinado a la expansión del potencial nacional en las áreas del análisis experto anticorrupción de la legislación y de la mejora de la coordinación entre las actividades del gobierno y de la sociedad en la lucha contra la corrupción.

La crisis
económica mundial
y la adopción
de programas
nacionales
anticorrupción
especializados
en muchos
países conlleva
la aparición de
requisitos previos
a la cooperación
sobre esta
cuestión dentro
de la INTOSAI
y otras EFS
internacionales.

Como miembro del Comité Directivo de la INTOSAI, el Tribunal de Cuentas de Rusia promueve activamente la asociación de las EFS en este campo. A iniciativa nuestra el XVII Congreso de INTOSAI, celebrado en Corea en noviembre del 2001, adoptó una resolución mediante la cual se creaba un Grupo de Acción de la INTOSAI para la Lucha contra el Blanqueo Internacional de Dinero, que hizo una contribución esencial a la integración de las EFS en los sistemas nacionales e internacionales de lucha contra los «blanqueos financieros». Los problemas anticorrupción han pasado a engrosar nuestra lista de objetivos prioritarios de colaboración con la EUROSAT, la ASOSAI, y el Consejo de Directores de EFS de los países miembros del Consejo de Estados Independientes.

En cuanto a las relaciones bilaterales del Tribunal de Cuentas con nuestros socios en el extranjero, me gustaría destacar de manera particular la fructífera experiencia de nuestra cooperación con la Auditoría Nacional del Reino Unido. En el 2007 preparamos un informe conjunto en el que, comparando la experiencia de los dos países, hicimos recomendaciones concisas para mejorar la eficiencia de nuestro trabajo en relación con la estrategia del Estado en la lucha contra la corrupción.

He aquí otro ejemplo de colaboración bilateral provechosa: en enero de este año comenzamos a auditar, junto con nuestros colegas del Tribunal de Cuentas de Ucrania, cómo «Rosukrenergo», empresa conjunta ruso-ucraniana, cumplía aquello a lo que se había comprometido en los contratos de distribución de gas desde Rusia hasta Ucrania y posterior transporte por territorio ucraniano hasta los consumidores europeos, mediante la sociedad de participación abierta «Gazprom».

Para finalizar quiero decir que la crisis económica mundial y la adopción de programas nacionales anticorrupción especializados en muchos países conlleva la aparición de requisitos previos a la cooperación sobre esta cuestión dentro de la INTOSAI y otras EFS internacionales. ●



Utilización por una Entidad Fiscalizadora Superior de «grupos de discusión» para la realización de auditorías de gestión: una primera experiencia del Tribunal de Cuentas Europeo

MARTIN WEBER Y GARETH ROBERTS¹
Tribunal de Cuentas Europeo

El Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) es el auditor externo de la Unión Europea. Promueve los principios de responsabilidad y transparencia y asiste al Parlamento Europeo y al Consejo en la supervisión de la ejecución del presupuesto de la UE. Aunque quizás sea más conocido por sus auditorías de los aspectos financieros del presupuesto de la Unión Europea, el Tribunal también lleva a cabo las denominadas auditorías de gestión para comprobar que los programas y políticas de la UE son eficientes y efectivos y se gestionan con eficacia económica.

Introducción

El **Tribunal de Cuentas Europeo (TCE)** es el auditor externo de la Unión Europea. Promueve los principios de responsabilidad y transparencia y asiste al Parlamento Europeo y al Consejo en la supervisión de la ejecución del presupuesto de la UE. Aunque quizás sea más conocido por sus auditorías de los aspectos financieros del presupuesto de la Unión Europea, el Tribunal también lleva a cabo las denominadas auditorías de gestión para comprobar que los programas y políticas de la UE son eficientes y efectivos y se gestionan con eficacia económica.

Basándose en la experiencia de una auditoría de gestión recientemente llevada a cabo por el Tribunal de Cuentas Europeo, este artículo ilustra cómo se puede preservar la independencia de una Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) en el contexto de una auditoría que se basa en parte en la utilización de experiencia externa en la fase de campo de trabajo de la auditoría, y en la que se considera esencial implicar activamente en el proceso a las partes afectadas. En concreto, el artículo expone cómo se utilizan los «grupos de discusión» como un elemento innovador en el proceso de discusión y revisión crítica de los resultados preliminares de la auditoría del Tribunal.

El tratado de la UE determina qué papel tiene la UE en el fomento de la IDT.

Auditoría del sistema de evaluación de Programas Marco (PPM) llevada a cabo por el Tribunal

En diciembre de 2007, el Tribunal de Cuentas Europeo publicó un informe² sobre el sistema de la Comisión Europea para evaluar los programas marco de IDT de la UE en el que se detallan las conclusiones y recomendaciones de la auditoría llevada a cabo sobre este asunto durante los años 2005 y 2006³.

¹ Este artículo recoge las opiniones personales de los autores, que no coinciden necesariamente con las del Tribunal de Cuentas Europeo.

² Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial N° 9/2007, 30.1.2008 (BO 2008/C 26/01).

³ Weber, Martin & Roberts, Gareth; «Evaluating the EU Research and Technological Development (RTD) framework programmes – could the Commission's approach be improved?» (Evaluación de los programas marco de investigación y desarrollo tecnológico (IDT) de la UE: ¿podría mejorarse el enfoque de la Comisión?), FTEval, N° 31, abril 2008.

Definición del ámbito de auditoría

A través de sus programas marco (PPM) plurianuales de IDT, la UE financia a los investigadores dentro de sus Estados miembros, de los países asociados y de las organizaciones internacionales.

La Comisión ha contado con un sistema para supervisar y evaluar los PPM *in situ* desde los 80.

En septiembre del 2005 el TCE tomó la decisión definitiva de realizar la auditoría.

En diciembre del 2005, el Tribunal también accedió a la solicitud de la Junta de Auditores de la AELC.

La auditoría realizada por el Tribunal sobre el sistema de evaluación de los PPM era un intento de realizar una **valoración independiente y equilibrada** del trabajo de la Comisión en el ámbito de la evaluación de investigación. Antes de embarcarse en una auditoría de gestión de gran alcance, el Tribunal realizó, en 2005, un **estudio preliminar**. Además de permitir a los auditores tener una comprensión suficiente del ámbito que se iba a auditar, el objetivo de dichos estudios preliminares era determinar si era factible realizar una auditoría, definir su ámbito y proponer preguntas de auditoría que pudieran servir de guía en las etapas siguientes⁴. En septiembre del 2005 el TCE tomó la decisión definitiva de realizar la auditoría. En la **memoria detallada del plan** para esta auditoría de gestión, se especificó que su objetivo principal era determinar si la Comisión había adoptado un enfoque adecuado en la valoración de los resultados de los PPM.

Se entendía que el ámbito de la investigación se extendía no sólo a la verificación del cumplimiento de los requisitos legales especificados por el legislador, sino también (siendo esto quizás lo más importante) a una comprobación de si se habían satisfecho las expectativas de las principales personas interesadas, y de si el trabajo de la Comisión a este respecto podía considerarse una «buena práctica».

En diciembre del 2005, el Tribunal también accedió a la solicitud de la Junta de Auditores de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC o sus siglas en inglés EFTA). Los países de la AELC están asociados con los PPM y contribuyen así a sus presupuestos.

Las características principales del sistema de evaluación de la Comisión son las mismas desde mediados de los 90. Por esta razón, se decidió que la auditoría debía abarcar las gestiones realizadas para realizar evaluaciones durante los tres últimos programas, es decir, PM4 (1995 – 1998), PM5 (1999 – 2002) y PM6 (2003 – 2006). No obstante, también se decidió que debía dar una visión general del actual PM7 (2007 - 2013) y, dentro

Cuadro 1: El tratado de la UE determina **qué papel tiene la UE** en el fomento de la IDT, y también fija los objetivos de fortalecer «...las bases científicas y tecnológicas de la industria de la Comunidad...» y fomentarla «...para ser más competitivos a nivel internacional...». A través de sus **programas marco (PPM) plurianuales de IDT**, la UE financia a los investigadores dentro de sus Estados miembros, de los países asociados y de las organizaciones internacionales. En el actual programa marco, **PM7 (2007 – 2013)**, la media de los fondos anuales es de 7.200 millones de euros. La cuota total de participación de los PPM en la financiación pública de IDT dentro de la Unión Europea y sus Estados miembros oscila entre 4% y 5%. Los PPM se distinguen de muchos programas de investigación nacionales por que abarcan la investigación básica y aplicada, con participación de la industria y de las organizaciones públicas de investigación.

La Comisión ha contado con un **sistema para supervisar y evaluar los PPM *in situ*** desde los 80. Comenzando por el PM4 de mediados de los 90, el sistema de supervisión y evaluación constaba de una serie de actividades parcialmente relacionadas, que incluían una supervisión anual (principalmente de la ejecución del programa) y evaluaciones quinquenales (EQ) de actividades del PM (y, desde el PM6, evaluaciones adicionales sobre cuestiones específicas). Ambas actividades requirieron la asistencia de expertos externos.

⁴ Tribunal de Cuentas Europeo, «Manual de auditoría de gestión», diciembre 2006.



del marco definido por el legislador en las decisiones del programa, hacer recomendaciones sobre cómo mejorar los diversos asuntos.

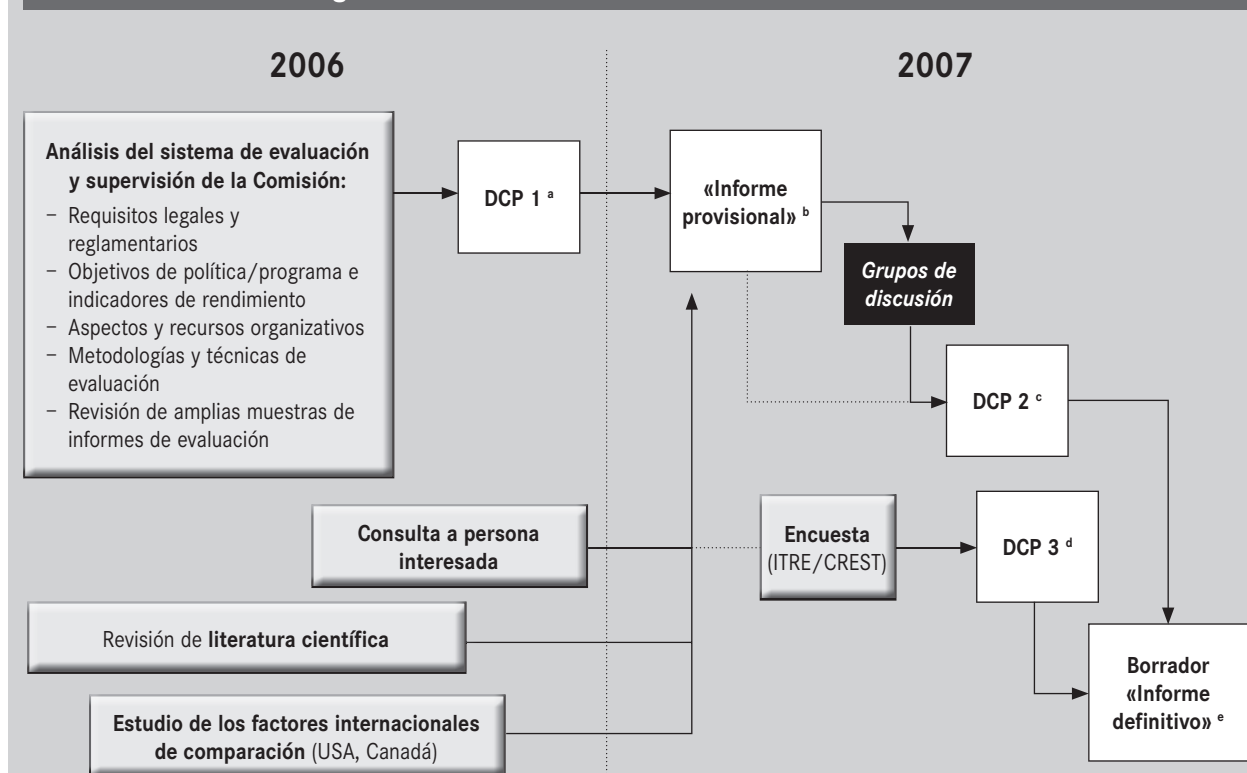
El trabajo de campo de auditoría

El trabajo de campo de auditoría, realizado por un **equipo de cuatro auditores**, comenzó en octubre del 2005 y terminó aproximadamente un año después. Casi todos los miembros del equipo tenían experiencia en auditorías de gestión o habían realizado evaluaciones en el área de investigación. Abajo se representan las diversas etapas de la auditoría.

La auditoría comenzó con una **revisión detallada de los requisitos legales y reglamentarios** aplicables a las evaluaciones de PPM (como la base legal de los PPM, el Reglamento Financiero de la UE, las normas y pautas de evaluación de la Comisión y ejemplos de buenas prácticas internacionales en la evaluación de investigación). Posteriormente, los auditores analizaron los **objetivos y criterios de rendimiento** especificados para los PPM y los programas que los componen (tanto en el nivel de políticas definido en los actos legislativos como en el nivel de operaciones del programa de trabajo de la Comisión) y la información de gestión disponible para cada uno de los «grupos de discusión de investigación».

La auditoría comenzó con una revisión detallada de los requisitos legales y reglamentarios aplicables a las evaluaciones de PPM.

Figura: Actividades de auditoría e informes intermedios



Nota: DCP: Declaración de conclusiones preliminares

- DCP1: se ocupa principalmente de la descripción de sistemas, remitida el 27 julio 2006; réplica de la Comisión con fecha 26 octubre 2006; seguimiento 30 noviembre 2006, réplica al seguimiento 5 febrero 2007
- Informe "provisional": Utilizado como base para los debates de los grupos de discusión, remitido el 9 febrero 2007 a los participantes del «Grupo de discusión»
- DCP2: Análisis completo sobre todos los aspectos de auditoría, remitido el 15 marzo 2007; réplica de Comisión con fecha 15 mayo 2007
- DCP3: Resultados de las encuestas de los comités CREST e ITRE, remitidos el 11 mayo 2007 (no se solicita respuesta, solo la transmisión de los resultados efectivos de la encuesta.
- Borrador «Informe definitivo»: primera lectura el 1 junio 2007, adoptado por el Tribunal el 5 julio 2007, procedimiento contradictorio con la Comisión el 9, 22 y 29 octubre 2007, adopción definitiva (junto con réplicas de la Comisión) por el Tribunal el 22 noviembre 2007

Finalmente, la auditoría estudió la **organización de las actividades de evaluación y supervisión** dentro de la Comisión y examinó una extensa muestra de más de 80 **informes de supervisión y evaluación** presentados en el periodo auditado. Estos estudios de evaluación se categorizaron de acuerdo con el tipo de informes, el enfoque y **métodos** utilizados y las principales conclusiones a que se llegó, con objeto de determinar las características más importantes de los estudios en que se basan los principales ejercicios de evaluación, como las EQ.

Valoración de las expectativas de las personas interesadas

Desde el principio de esta auditoría de gestión el Tribunal tenía la firme convicción de que era muy probable que se pudieran identificar áreas de mejora observando las **buenas prácticas internacionales**, tanto dentro de los Estados miembros de la UE como en otros lugares.

Por ello, los auditores **entrevistaron** a alrededor de 90 expertos considerados **personas con intereses en los Estados miembros y países asociados** (República Checa, Alemania, Estonia, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Finlandia, Suecia, Reino Unido y Noruega) además de más de 60 funcionarios de la Comisión. Estas entrevistas se basaron en un cuestionario tipo y se centraron en cómo percibieron los expertos las evaluaciones de la Comisión, en las posibles «lecciones que deben aprenderse» de evaluaciones de investigación a nivel nacional y en lo que esperaban de futuras evaluaciones de los PPM.

El equipo de auditoría realizó dos **misiones de investigación en Estados Unidos y Canadá**. Estos países habían sido seleccionados para servir de **grupo internacional de comparación** y se entrevistó a más de 65 expertos en el campo de la evaluación de investigación.

Finalmente, se realizaron **encuestas con personas institucionales interesadas** del Parlamento Europeo (PE) y el Consejo. Los cuestionarios se enviaron a los miembros del comité de «Industria, Investigación y Energía» (ITRE) del PE, responsable de la política de investigación, y a los representantes de los Estados miembros en el comité CREST⁵ del Consejo. La mayor parte del cuestionario trataba sobre la percepción que tenían de la evaluación de los PPM y de las actividades de supervisión de la Comisión, y, en relación con futuras evaluaciones, sobre sus expectativas y necesidades de información.

Asistencia externa

Dada la complejidad y la dificultad metodológica de la evaluación de la investigación, el Tribunal decidió desde el principio hacerse **asesorar por expertos externos** en relación con diversos aspectos de la auditoría. Tras una convocatoria de licitación, se seleccionaron tres asesorías para que ayudaran con paquetes específicos de trabajo definidos en la memoria detallada del plan del Tribunal.

La ayuda prestada por los expertos externos consistió en una revisión de la literatura académica y un análisis comparativo de las tendencias actuales de evaluación de la investigación, en contribuciones al diseño de la auditoría y en las misiones de investigación a EE.UU. y Canadá. Además, se facilitó asistencia externa para la **moderación de «grupos de discusión»**, como se describe abajo.

Desde el principio de esta auditoría de gestión el Tribunal tenía la firme convicción de que era muy probable que se pudieran identificar áreas de mejora observando las **buenas prácticas internacionales**, tanto dentro de los Estados miembros de la UE como en otros lugares.

⁵ El CREST («Comité de la Recherche Scientifique et Technique», Comité de la Investigación Científica y Técnica) está integrado por representantes de las autoridades nacionales responsables de las políticas relativas a ciencia y tecnología de los Estados miembros. La función del CREST es de asesoramiento, debiendo informar a la Comisión y al Consejo sobre asuntos relativos en particular a la coordinación de políticas nacionales de I+D y a la supervisión y evaluación de los PPM.



Grupos de discusión y su efecto amplificador

Resultados preliminares de auditoría examinados por los grupos de discusión

Un paso esencial en esta tarea de auditoría fue el estudio de los resultados, conclusiones y recomendaciones preliminares con expertos de evaluación de investigación de diversos Estados Miembros de la UE, países asociados, EE.UU. y Canadá, en una serie de grupos de discusión con moderador. Los grupos de discusión constituyeron una parte integrante del proceso de auditoría, y su objeto era servir de foro para la **discusión y revisión crítica de las conclusiones preliminares del Tribunal**.

La función de los grupos de discusión no era realizar su propia valoración de los procesos y procedimientos de evaluación de la Comisión, sino hacer comentarios sobre el análisis, las conclusiones y las recomendaciones del Tribunal, revisándolos críticamente. Cuando fuera procedente, debían sugerir puntos de mejora. Por tanto, su objetivo era mejorar la calidad, pertinencia y legitimidad del resultado general del proceso de auditoría.

¿Cómo se organizó el proceso del grupo de discusión?

Las reuniones del grupo de discusión comenzaron en febrero del 2007, en las oficinas del Tribunal en Luxemburgo. Los grupos, en total unos 30 expertos, incluían profesionales de la evaluación, representantes de los ministerios de cada país, organismos investigadores, profesores universitarios y gestores de programas, seleccionados de forma que se garantizara una perspectiva equilibrada y una variedad de nacionalidades. Además, se invitó a participar como observadores a representantes del Parlamento Europeo y de la Comisión. Un equipo experimentado de consultores moderó los grupos de discusión.

Se dio material informativo a todos los participantes, como, p. ej., un **informe provisional** de los resultados y conclusiones preliminares de auditoría del Tribunal. Se les pidió que lo leyeran detenidamente y reflexionaran sobre el mismo antes de la reunión. Y lo que es más importante, dada la naturaleza preliminar de las conclusiones de auditoría en el momento de la reunión, todos los participantes quedaron sujetos por acuerdos de confidencialidad.

Cuadro 2: Los grupos de discusión resultan particularmente idóneos para obtener diversos puntos de vista sobre el mismo asunto. Reúnen a un grupo de personas con un interés común en una entrevista colectiva o discusión estructurada en la que se hacen preguntas abiertas, pero con un propósito muy definido, para facilitar el debate entre los participantes.

La utilización de grupos de discusión es habitual en marketing y, cada vez más, en los sondeos políticos y de opinión, y tiene por finalidad obtener respuestas y descubrir nuevas perspectivas de un grupo de personas que se considera representan a los consumidores o grupos objetivo.

Los participantes deben estar interesados en el asunto y lo ideal es que posean diversos niveles educativos. En una sesión del grupo de discusión cabe esperar que el debate estimule puntos de vista que, al principio, sean diversos e incluso divergentes. Por tanto, un elemento clave del coordinador es moderar la discusión de manera que se encuentre un terreno común y los distintos puntos de vista puedan converger, sin que el objetivo del grupo de discusión sea que haya un consenso completo.

Un equipo experimentado de consultores moderó los grupos de discusión.

Los grupos de discusión resultan particularmente idóneos para obtener diversos puntos de vista sobre el mismo asunto.

Para ayudar en este proceso y mantener un nivel mínimo de coherencia, se pidió a cada grupo de discusión que reflexionara sobre una serie de *preguntas*.

La reunión comenzó con una breve presentación de las principales conclusiones del auditor. Después, se reunieron cuatro subgrupos a los que se les pidió que examinaran el informe provisional del Tribunal y que hicieran una serie de comentarios y sugerencias detallados. Antes de la reunión de cada grupo se designaron relatores de entre los participantes de los grupos de discusión. Además, se designó a una persona en cada grupo para que rompiera el hielo, presentando brevemente sus consideraciones personales y dando así comienzo al debate.

Para ayudar en este proceso y mantener un nivel mínimo de coherencia, se pidió a cada grupo de discusión que reflexionara sobre una serie de **preguntas**:

- ¿Se han interpretado adecuadamente las pruebas?
- ¿Son válidas las conclusiones a las que ha llegado el Tribunal?
- ¿Son adecuadas las recomendaciones propuestas por el Tribunal?
- ¿Debe preverse de antemano alguna cuestión o dificultad relativa a la ejecución?

¿Como utilizó el Tribunal los resultados de los grupos de discusión?

Al final de la reunión del grupo de discusión, los relatores y moderadores se reunieron para hacer un resumen de los debates de sus grupos. Estos debates fueron la base de una sesión informativa conjunta a la que acudieron los relatores de los cuatro subgrupos, los moderadores externos y el equipo de auditoría del Tribunal.

Después de la sesión informativa, los moderadores externos resumieron la opinión de los participantes (según la presentación de los relatores) en un **informe sobre los procedimientos del grupo de discusión**.

El equipo de auditoría consideró con cuidado los comentarios y sugerencias aparecidos en este informe. En marzo de 2007, los participantes recibieron una copia del resumen informativo de los moderadores y la versión actualizada del «informe provisional» del Tribunal, que mostraba cómo se había modificado el texto para tener en cuenta los debates del grupo de discusión. Posteriormente, este **informe provisional modificado** se envió también a la Comisión como parte del procedimiento ordinario del Tribunal para clarificar los hechos (véase la Figura de arriba).

La utilización de los grupos de discusión como «amplificador» de los resultados de auditoría y como forma de asegurar la calidad de estos antes de hacerlos públicos resultó una experiencia estimulante y, ciertamente, supuso una **innovación para el Tribunal de Cuentas Europeo** en cuanto institución pública de auditoría.

En una encuesta realizada entre los participantes del grupo de discusión después de las reuniones, casi todos los asistentes afirmaban sin dudar que habían tenido la oportunidad de expresar sus opiniones y puntos de vista. Sin embargo, y esto es más importante, casi todos los participantes estaban bastante de acuerdo o parcialmente de acuerdo en que los cambios realizados en el informe provisional reflejaban adecuadamente los comentarios y sugerencias que había realizado durante las reuniones del grupo de discusión.

Clarificación de los hechos y derecho de réplica de la Comisión

A pesar de haber utilizado los grupos de discusión de esta manera, debe subrayarse que los resultados, conclusiones y recomendaciones publicados en el Informe Especial Nº 9/2007 siguen reflejando enteramente el punto de vista del Tribunal. Los auditores tuvieron esto siempre muy presente, y también quedó claro a los expertos participantes de los grupos.

Aunque el auditor y el auditado (en este caso, la Comisión Europea) pueden no estar de acuerdo en cuanto a las conclusiones y recomendaciones de una auditoría de

Después de la sesión informativa, los moderadores externos resumieron la opinión de los participantes (según la presentación de los relatores) en un **informe sobre los procedimientos del grupo de discusión**.



gestión, no deben existir desacuerdos en cuanto a los resultados objetivos en que se basa. Por esta razón, es sumamente importante que todos los auditores, incluido el Tribunal de Cuentas Europeo, se aseguren de que los hechos publicados en un informe de auditoría son correctos.

De acuerdo con una práctica común entre las instituciones de auditoría, las observaciones provisionales se envían consiguientemente al organismo auditado para realizar comentarios y validar los resultados objetivos. En el ámbito de la UE, estos informes intermedios se conocen como «Observaciones preliminares» (OOPP), y la Comisión debe proporcionar una réplica a las mismas en 8 semanas (véase la Figura 2).

Cuando se haya realizado la auditoría (es decir, la Comisión haya replicado a todas las OOPP), el Tribunal (compuesto de 27 miembros que representan a los Estados miembros de la Unión) pasa a elaborar un borrador del informe definitivo y, teniendo en cuenta las modificaciones acordadas, lo adopta provisionalmente. Entonces se envía este informe preliminar a la Comisión, para que compruebe que está bien y realice comentarios; ésta dispone de 10 semanas para replicar. Después de esta revisión final, el Tribunal adopta formalmente el informe definitivo, así como las réplicas de la Comisión, que se publican junto con el informe. Posteriormente se envía este informe definitivo al **Parlamento Europeo** y al **Consejo**.

Conclusión

Este artículo da una breve visión general del método utilizado por el Tribunal de Cuentas Europeo al auditar el sistema que tiene la Comisión Europea para evaluar los programas marco de IDT de la UE.

Se ha proporcionado información sobre el fondo y la forma de una auditoría de gestión, con especial atención a la utilización de los «grupos de discusión» como medio para debatir y revisar críticamente los resultados preliminares de la auditoría del Tribunal.

Ciertamente, la formación de esos «grupos de discusión» ha ayudado a que las conclusiones del informe sean conocidas por las personas interesadas del campo de la evaluación de investigación. A la vez que ha preservado la independencia del Tribunal de Cuentas Europeo como auditor externo de la Unión Europea, ha contribuido a asegurar que el Tribunal haga recomendaciones prácticas y constructivas a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo.

Referencias

[Todas las publicaciones del TCE pueden descargarse de <http://www.eca.europa.eu>]. ●

De acuerdo con una práctica común entre las instituciones de auditoría, las observaciones provisionales se envían consiguientemente al organismo auditado para realizar comentarios y validar los resultados objetivos.

Ciertamente, la formación de esos «grupos de discusión» ha ayudado a que las conclusiones del informe sean conocidas por las personas interesadas del campo de la evaluación de investigación.

La utilización del Capital Estatal deberá ser eficiente, adecuada y transparente

ENTIDAD FISCALIZADORA SUPERIOR DE LETONIA

Las auditorías de las actividades económicas son especialmente importantes en tiempos de recesión económica, en que el Estado debe luchar para optimizar el uso de los recursos, obtener posiblemente un mayor valor añadido mediante el aumento de los ingresos presupuestarios estatales y lograr objetivos a largo plazo.

La Entidad Fiscalizadora Superior de la República de Letonia también informó a la Fiscalía de los resultados de la auditoría.

Como el Estado no tiene ninguna postura específica a este respecto, la empresa comercial carece de motivación para obtener rendimientos del capital estatal, y para garantizar la ejecución eficiente de la política estatal.

En el 2008 la Entidad Fiscalizadora Superior de Letonia se había fijado como prioridad valorar la actividad económica del Estado y realizar auditorías sobre la eficiencia y eficacia de la utilización del capital estatal, analizando al mismo tiempo la eficacia y sostenibilidad de dicha acción, las posibilidades reales y potenciales de obtener beneficios, etc. Las auditorías de las actividades económicas son especialmente importantes en tiempos de recesión económica, en que el Estado debe luchar para optimizar el uso de los recursos, obtener posiblemente un mayor valor añadido mediante el aumento de los ingresos presupuestarios estatales y lograr objetivos a largo plazo.

Debe observarse que en todas las auditorías que realizó la EFS de la República de Letonia durante 2008 se detectaron violaciones importantes de las instituciones de la Administración Pública, lo que indica que deben introducirse cambios sistémicos en el terreno de la gestión de capital estatal.

En el marco de las auditorías realizadas la Entidad Fiscalizadora Superior de la República de Letonia reveló que no existen disposiciones particulares que especifiquen el valor añadido que el Estado espera obtener mediante la inversión, arrendamiento, venta o realización de otras actividades con el capital estatal. Como el Estado no tiene ninguna postura específica a este respecto, la empresa comercial carece de motivación para obtener rendimientos del capital estatal, y para garantizar la ejecución eficiente de la política estatal. Consiguientemente, el Estado no obtiene ingresos importantes ni logra objetivos a largo plazo.

Los resultados de las auditorías muestran que no se han aplicado criterios de sana gestión conforme al marco legal vigente, y que es necesario corregir las leyes para determinar con mayor exactitud la responsabilidad de los accionistas del Estado y para garantizar la profesionalidad de la Administración. A su vez, las estrategias de la sociedad deben fijar objetivos de utilización del capital y resultados asequibles, así como realizar una previsión de los beneficios. El Estado necesita tener una visión estratégica sobre los objetivos de utilización del capital estatal, y que las instituciones supervisoras actúen responsablemente en la ejecución de las funciones que les han sido encomendadas.

Las conclusiones mencionadas quedan confirmadas por las auditorías de la actividad económica del Estado. Por ejemplo, la Entidad Fiscalizadora Superior de la República de Letonia detectó numerosas deficiencias al auditar la actividad del Ministerio de Economía y de «Propiedad Inmobiliaria Estatal», una empresa pública de capital conjunto (en adelante EPCC), por lo que se puede concluir que la política de gestión de propiedad inmobiliaria no es adecuada y no garantiza el cumplimiento de los intereses del Estado. Efectivamente, ni el proceso de construcción ni el de gestión son sistemáticos y transparentes. La Entidad Fiscalizadora Superior de la República de Letonia también informó a la Fiscalía de los resultados de la auditoría.

La evaluación de la actividad económica de la EPCC «Aeropuerto Internacional de Riga» (en adelante el Aeropuerto) reveló la existencia de importantes infracciones y deficiencias.



La auditoría concluyó que la solicitud de fondos presupuestarios estatales para el Aeropuerto no estaba justificada, en primer lugar, porque la financiación de las funciones no es responsabilidad del Estado, y en segundo lugar, porque el importe de recursos financieros solicitados superaba con mucho las necesidades reales. Consiguientemente, el Aeropuerto había utilizado en parte estos fondos de una manera no acorde con los objetivos.

Además, al valorar la actividad de la empresa de capital conjunto «Bosques Estatales Letones», la EFS de la República de Letonia puso de manifiesto que la supervisión del Ministerio de Agricultura sobre la empresa estatal no había sido suficiente y no se había valorado adecuadamente la cantidad de recursos que deben transferirse anualmente al presupuesto del Estado como pago por la utilización del capital estatal y por la venta de propiedad estatal, es decir, de los bosques. La Entidad Fiscalizadora Superior de la República de Letonia concluyó que el Estado recibe una contraprestación inadecuada desde el 2004, cuando el beneficio de la empresa había aumentado. Consiguientemente, el ministerio no había garantizado suficientemente que el Estado recibiera beneficios adecuados por la utilización y venta de su propiedad.

La Entidad Fiscalizadora Superior de la República de Letonia ha propuesto en numerosas ocasiones a las instituciones pertinentes que elaboren normativa adecuada y promuevan la correspondiente acción del Estado, valorando los objetivos prioritarios de cada área, luchando por obtener resultados específicos con el mayor valor añadido posible y de forma abierta y transparente.

La Entidad Fiscalizadora Superior de la República de Letonia ha propuesto como objetivos más importantes para 2009 los siguientes: procurar cumplir las metas fijadas y obtener los resultados propuestos para un sector determinado, gracias a la mayor eficiencia y organización del trabajo de las instituciones, y mediante la eficaz utilización de los recursos. ●

La Entidad Fiscalizadora Superior de la República de Letonia ha propuesto en numerosas ocasiones a las instituciones pertinentes que elaboren normativa adecuada y promuevan la correspondiente acción del Estado.

«Adelantamos el futuro a través de la cooperación» Proceso de Cooperación de Europa Sudoriental (PCES). Reunión de los Directores de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) Chisinau, 19 de septiembre de 2008

LA CORTE DE CUENTAS DE MOLDAVIA

Durante la presidencia moldava del PCES en 2008-2009, y con objeto de implicar activamente a las EFS del Proceso de cooperación de Europa Sudoriental (PCES) en este proceso, el Tribunal de Cuentas de Moldavia y el Ministerio de Asuntos Exteriores e Integración Europea organizaron una Reunión de los Presidentes de EFS del PCES con este título: «EFS de Europa sudoriental: Desarrollos y previsiones» y la Conferencia Internacional: «Formas de mejorar la actividad de las EFS en el marco del vector europeo: experiencia y prácticas de las EFS de Europa sudooccidental», en Chisinau, el 19 de septiembre del 2008.

Durante la presidencia moldava del PCES en 2008-2009, y con objeto de implicar activamente a las EFS del Proceso de cooperación de Europa Sudoriental (PCES) en este proceso, el Tribunal de Cuentas de Moldavia y el Mi-



**Participaron
en el evento
Presidentes y
representantes
de las EFS de
los siguientes
países de Europa
sudoriental:
Albania, Bulgaria,
Grecia, Moldavia,
Montenegro,
Rumanía y
Turquía.**

nisterio de Asuntos Exteriores e Integración Europea organizaron una Reunión de los Presidentes de EFS del PCES con este título: «EFS de Europa sudoriental: Desarrollos y previsiones» y la Conferencia Internacional: «Formas de mejorar la actividad de las EFS en el marco del vector europeo: experiencia y prácticas de las EFS de Europa sudoccidental», en Chisinau, el 19 de septiembre del 2008. La Reunión y la Conferencia tuvieron como finalidad preparar, desarrollar y compartir información y experiencias entre las EFS del PCES en el ámbito de la auditoría externa pública. El objetivo clave era la integración europea como fundamento de las reformas y del desarrollo de los países de la región.

Participaron en el evento Presidentes y representantes de las EFS de los siguientes países de Europa sudoriental: Albania, Bulgaria, Grecia, Moldavia, Montenegro, Rumanía y Turquía. Invitados especiales: representante de la Organización Europea de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EUROSAI), Banco Mundial, SIGMA y representantes de la Entidad Fiscalizadora Superior de Suecia.

En el discurso de apertura, la Primera Ministra Zinaida Greceanii se dirigió a todos los participantes deseándoles una actividad constructiva, y el fortalecimiento de las relaciones de cooperación en el ámbito de la auditoría externa pública entre las EFS del PCES mediante un desarrollo ascendente, que aspire a una Europa pacífica, próspera y unida.

El clima favorable entre los trabajos de la Reunión y los debates en torno al tema propuesto, de gran nivel profesional, harán avanzar la actividad de las EFS en la región, intensificando la cooperación y el intercambio de experiencias, lo que supondrá una importante contribución al progreso y rápido desarrollo de nuestros países, y de una región del sudeste europeo basada en normas y valores compartidos, que se apoya en la unidad de Europa.

Los Presidentes de las EFS de PCES adoptaron la **Declaración Conjunta**, en la que se lee que las EFS participantes:

- reconocen la importancia de los procesos destinados a mejorar la actividad de las EFS en el contexto de la integración europea, considerando la transformación de las EFS participantes como un elemento digno de tener en cuenta desde la perspectiva europea de los países de Europa del Este;
- consideran que la adhesión a la UE es un requisito necesario para aplicar las reformas institucionales y legales de la auditoría externa pública y el control financiero;
- deciden adecuarse a las mejores prácticas de auditoría externa pública y a las normas internacionales, adaptando sus marcos legales y el proceso de reforma del trabajo de auditoría externa pública;
- las EFS de los Estados que participan en el PCES, que ya son miembros de la UE, tendrán la misión de asistir en el cumplimiento de los compromisos relacionados



En la segunda parte de la jornada del 19 de septiembre, se celebró la Conferencia: «Maneras de mejorar la actividad de las EFS en el marco del vector europeo: experiencias y prácticas de las EFS de Europa sudoriental», con asistencia de los representantes de las EFS del PCES.

con la aplicación de las normas de auditoría de la INTOSAI, las Directrices Europeas y otros documentos internacionales sobre auditoría externa pública;

- promover la cooperación con otras EFS de la UE con alto grado de desarrollo y reconocidas internacionalmente, a fin de lograr un cambio a un método moderno de auditoría que esté en consonancia con las mejores prácticas de la UE, conserve el contexto específico de nuestros países y no se desvíe de los principios generales de los métodos europeos relativos a la Gestión y Control Financiero Público.

En la segunda parte de la jornada del 19 de septiembre, se celebró la Conferencia: «Maneras de mejorar la actividad de las EFS en el marco del vector europeo: experiencias y prácticas de las EFS de Europa sudoriental», con asistencia de los representantes de las EFS del PCES (Albania, Bulgaria, Grecia, Moldavia, Montenegro, Rumanía y Turquía).

Los conferenciantes observaron que, para asegurar un nivel elevado en la gestión financiera pública, resulta esencial contar con una auditoría externa eficiente, y ésta es la ventaja fundamental de la buena administración, que beneficia a los ciudadanos del país y genera progreso económico y social en el país y en la región.

Se observó que las EFS, más que otras instituciones, deben orientar su actividad desde una perspectiva internacional, dedicando el mismo tiempo a las especificidades de cada país, y considerar en común las evoluciones y previsiones de la EFS.

Los participantes de la Conferencia se mostraron interesados en desarrollar experiencias y compartir conocimientos y buenas prácticas entre EFS mediante la cooperación bilateral, regional e internacional (INTOSAI, EUROSAL, etc.), poniendo de relieve que la cooperación es una necesidad para las EFS. Se observó que las EFS debían adaptar su actividad de auditoría a las nuevas condiciones de administración, para aplicar métodos y normas de auditoría, operar con eficacia y eficiencia y ser transparentes. Además deben reflejar críticamente sus propias acciones y responder ante el Parlamento y los contribuyentes de su actuación e influencia, anticipándose a posibles requerimientos de estos. ●

Se observó que las EFS debían adaptar su actividad de auditoría a las nuevas condiciones de administración, para aplicar métodos y normas de auditoría, operar con eficacia y eficiencia y ser transparentes.

Nuevos desarrollos de la Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI (IDI)

ELIZABETH L. WALMANN
Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI
Riksrevisjonen de Noruega

El Plan Estratégico de la IDI 2007-2012 ha pasado de centrarse en la formación a adoptar un enfoque más amplio de capacitación. En otras palabras, del desarrollo de «personas» al desarrollo de «personas, procesos y productos». Para cumplir sus metas y objetivos, la IDI ofrece programas basados en las necesidades a nivel transregional, regional y subregional, que incluyen un nuevo diseño de programa y nuevos mecanismos para dar la formación, desde una perspectiva amplia de capacitación.

La guía práctica se divide en siete capítulos que tratan sobre la EFS como organización de aprendizaje y estudian el proceso de aprendizaje en una organización, desde la planificación a la fase de evaluación.

El Manual sobre garantía de calidad en la auditoría financiera fue desarrollado para ayudar a las EFS a crear y aplicar Sistemas de Gestión de Calidad (SGC) a la auditoría financiera.

Introducción

El Plan Estratégico de la IDI 2007-2012 ha pasado de centrarse en la formación a adoptar un enfoque más amplio de capacitación. En otras palabras, del desarrollo de «personas» al desarrollo de «personas, procesos y productos». Para cumplir sus metas y objetivos, la IDI ofrece programas basados en las necesidades a nivel transregional, regional y subregional, que incluyen un nuevo diseño de programa y nuevos mecanismos para dar la formación, desde una perspectiva amplia de capacitación. Además, el cambio de enfoque ha llevado al desarrollo de guías y manuales sobre diferentes temas relativos a nuestras Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). En este artículo se muestra en parte el resultado de este desarrollo: dos manuales y una guía práctica y también dos programas transregionales que incluirán a algunas de las EFS de EUROSAL.

Aprender para influir: una guía práctica para las EFS

Las EFS son organizaciones que se basan en el conocimiento. Por ello, el aspecto formativo del desarrollo del personal profesional ha sido siempre un factor crítico para el éxito. La IDI ha desarrollado «Aprender para influir: una guía práctica para las EFS» con objeto de explorar la teoría y la práctica de la aplicación efectiva de estrategias de aprendizaje que no se limitan a la formación, sino que miran a un concepto más amplio de aprendizaje. La guía práctica se centra en el aprendizaje tanto a nivel individual como de organización, pues la combinación de ambos fortalecerá la capacidad de la EFS, permitiéndole así lograr la influencia deseada.

La guía práctica se divide en siete capítulos que tratan sobre la EFS como organización de aprendizaje y estudian el proceso de aprendizaje en una organización, desde la planificación a la fase de evaluación. Cada etapa del proceso cuenta con sus juegos de herramientas y listas de control, con objeto de facilitar la utilización de esta guía en las EFS. En los anexos también se incluyen ejemplos de cuestionarios y planes, consejos sobre el software de aprendizaje electrónico y otros recursos de utilidad. Los grupos a quienes va dirigida esta guía son las EFS, las regiones de INTOSAI y otros organismos de la comunidad de INTOSAI que trabajan en el desarrollo de personal de las EFS, además de la propia IDI.

Manual sobre garantía de calidad en la auditoría financiera

El Manual sobre garantía de calidad en la auditoría financiera fue desarrollado para ayudar a las EFS a crear y aplicar Sistemas de Gestión de Calidad (SGC) a la auditoría



financiera. El manual se desarrolló como parte del Programa de Garantía de Calidad (GC) de la IDI/ASOSAI celebrado en 2007-2008, y estudia el proceso de GC tanto a nivel institucional como a nivel de auditoría financiera. Incluye plantillas, listas de control y muestras que sirven como guía práctica y herramienta para ayudar a las EFS a aplicar procesos detallados de GC. Todo ello se ha adaptado a partir de diversas fuentes y sigue las buenas prácticas internacionales. Además, en la confección del manual se han utilizado todas las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (NIEFS) y las Normas de la Federación Internacional de Contables (IFAC).

La IDI piensa que sería beneficioso para todas las EFS poner en práctica los elementos centrales de este manual. No obstante, antes de hacerlo, puede ser necesario realizar una labor de personalización para adaptarse a las necesidades únicas de cada EFS. Durante el Programa de GC de ASOSAI, todas las EFS participantes adaptaron el manual genérico a sus diferentes entornos. El software educativo desarrollado durante este programa facilitará la adaptación del manual, y está disponible previa solicitud, para que lo utilicen las EFS y las regiones de INTOSAI.

Manual de planificación estratégica de la IDI

El Manual de Planificación Estratégica se desarrolló para aprovechar la experiencia obtenida por la IDI mediante la utilización de un modelo de planificación estratégica desarrollado y dirigido en colaboración con AFROSAI-E, y también la experiencia obtenida al ayudar a la región de CAROSAI en el desarrollo de su primer plan estratégico. El objetivo principal de este manual es ayudar a las EFS a desarrollar el pensamiento estratégico y el plan estratégico, y a aplicar este último.

Muchas EFS y organismos regionales de la comunidad de la INTOSAI en proceso de desarrollo siguen necesitando ayuda para consolidar su capacidad de planificación estratégica. Este manual se ha escrito pensando principalmente en esas EFS que van a elaborar por primera vez su planificación estratégica. Es deseable que el contenido de este manual también resulte de utilidad para otras EFS y organismos de la INTOSAI. Explica el marco de desarrollo estratégico de una EFS, llevando al lector a través de

La IDI piensa que sería beneficioso para todas las EFS poner en práctica los elementos centrales de este manual.

Muchas EFS y organismos regionales de la comunidad de la INTOSAI en proceso de desarrollo siguen necesitando ayuda para consolidar su capacidad de planificación estratégica.



El objetivo principal de este programa es potenciar la capacidad profesional y organizativa de las EFS a las que va dirigido, en el campo de auditoría de deuda pública.

28 EFS de AFROSAI-E, AFROSAI-F/ CREFIAF, ARABOSAI, ASOSAI, CAROSAI, EUROSAI y PASAI han sido seleccionadas para participar en este programa, que se impartirá en francés e inglés.

La IDI trabajará junto con el Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría Medioambiental para dar un programa transregional sobre auditoría medioambiental cooperativa.

Se invitará a participar en este programa a un número selecto de equipos de auditoría procedentes de regiones angloparlantes, de AFROSAI-E, ASOSAI, CAROSAI y EUROSAI.

cada etapa del proceso de planificación estratégica, sirviendo así de guía sencilla y fácil de usar y de modelo práctico de planificación estratégica. Finalmente, estudia la aplicación, supervisión y evaluación del plan estratégico de la EFS.

Programa transregional sobre la auditoría de deuda pública 2008-2011

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores están solicitando cada vez más el desarrollo de sus capacidades para fiscalizar la deuda pública. Dada la importancia de este tema para la comunidad INTOSAI, la IDI ha decidido iniciar un Programa de Capacitación Transregional en Auditoría de Deuda Pública (ADP).

El objetivo principal de este programa es potenciar la capacidad profesional y organizativa de las EFS a las que va dirigido, en el campo de auditoría de deuda pública. Dada la diversidad de la experiencia y de los avances en este área, este programa tratará tanto sobre la auditoría financiera/de conformidad como sobre el método de auditoría de rendimiento en relación con la fiscalización de la deuda pública. Se ofrecerá en colaboración con el Programa de Gestión de Deuda (DMFAS) de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Instituto de Naciones Unidas para la Formación y la Investigación (UNITAR) y el Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Deuda Pública (GTDP). El programa incluirá formación en línea sobre auditoría de deuda pública, una adaptación de las orientaciones de la INTOSAI a las EFS y auditorías piloto sobre deuda pública. También permitirá a las EFS adaptar los manuales de deuda pública para que estén en consonancia con las mejores prácticas internacionales.

28 EFS de AFROSAI-E, AFROSAI-F/CREFIAF, ARABOSAI, ASOSAI, CAROSAI, EUROSAI y PASAI han sido seleccionadas para participar en este programa, que se impartirá en francés e inglés. Las siguientes EFS de EUROSAI participarán en el programa: Albania, Lituania, Macedonia, Moldavia, Rumanía y Ucrania.

Al final del programa se formará a todos los equipos de las EFS participantes en la realización de auditorías de deuda pública y se llevará a cabo una auditoría de deuda pública de acuerdo con las orientaciones de la INTOSAI y un manual de ADP basado en estas orientaciones.

Programa de auditoría medioambiental transregional

La IDI trabajará junto con el Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría Medioambiental para dar un programa transregional sobre auditoría medioambiental cooperativa. El programa dará comienzo en la segunda mitad del 2009 con una reunión de planificación estratégica para decidir en común cuál va a ser el tema de auditoría, diseñar un programa factible y pertinente, obtener el compromiso de los agentes interesados y definir las diversas funciones y responsabilidades.

Se invitará a participar en este programa a un número selecto de equipos de auditoría procedentes de regiones angloparlantes, de AFROSAI-E, ASOSAI, CAROSAI y EUROSAI.

Las EFS, las regiones de la INTOSAI y otros organismos pueden solicitar los manuales y las orientaciones prácticas a la IDI (idi@idi.no o + 47 21 54 08 50 (fax)).

La IDI tiene derechos de autor sobre cualquier material producido como parte de sus programas, y el material de la IDI está pensado exclusivamente para uso interno de las EFS, las regiones de la INTOSAI y otros organismos de la INTOSAI.

Encontrará información actualizada sobre nuestros programas en www.idi.no. ●



E U R  S A I

Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa
European Organisation of Supreme Audit Institutions
Organisation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques d'Europe
Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden
Европейская организация высших органов финансового контроля