

2010

N.º 16

EUROSAI

Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa

1990-2010

XX AÑOS DE EUROSAL:



DIVERSIDAD TRABAJANDO JUNTOS

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

www: <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, maquetada e impresa por *DiScript Preimpresión*, 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

Los artículos y contribuciones de esta revista están bajo la exclusiva responsabilidad de sus autores. 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.

ACRÓNIMOS

EFS	Entidad Fiscalizadora Superior
EUROSAI	Organización Europea de Entidades Fiscalizadoras Superiores
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
INCOSAI	Congreso de INTOSAI
OLACEFS	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Latinoamérica y Caribe
ARABOSAI	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Países Árabes
ASOSAI	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia
AFROSAI	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África
CAROSAI	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe
PASAI	Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico
IDI	Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI
ETC	Comité de Formación de EUROSAI
WGEA	Grupo de Trabajo de Auditoría Medioambiental
ITWG	Grupo de Trabajo de Tecnologías de la Información
ISSAIs	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
ONU	Organización de Naciones Unidas
UE	Unión Europea
CIS	Comunidad de Estados Independientes
CBC	Comité de Capacitación de INTOSAI
PSC	Comité de Normas Profesionales de INTOSAI
IEA	Agencia Internacional de la Energía
UNEP	Programa de Medioambiente de Naciones Unidas



5		EDITORIAL	
6		INFORMACIÓN: NOTICIAS DE EUROSAL	
		XXXVI Reunión del Comité Directivo de EUROSAL (Madrid, España, 4 de noviembre de 2010). Resumen de los principales debates y acuerdos.	6
		XVIII Reunión del Comité de Formación de EUROSAL (París, Francia, 10 y 11 de mayo de 2010). Borrador de resumen de los principales debates y acuerdos	10
		Conferencia acerca del fortalecimiento de la auditoría gubernamental externa en las regiones de la INTOSAI. Tribunal de Cuentas de Austria y Secretaría General de INTOSAI.	13
		La fiscalización relativa al cambio climático. Seminario organizado por el Grupo de Trabajo sobre Auditoría Medioambiental de EUROSAL. (Copenhague, Dinamarca, 23 y 24 marzo de 2010)	19
		Agenda EUROSAL 2010	23
		Avance de la Agenda de EUROSAL 2011	24
		Nombramientos en las EFS de EUROSAL en 2010.	25
		Obituario del Sr. Philipe Séguin, Primer Presidente del Cour des comptes francés . .	25
27		INFORMACIÓN: UNIÓN EUROPEA	
		Reunión de los Responsables de las Entidades de Fiscalización Superiores (EFS) de la Unión Europea. (Luxemburgo, 18 y 19 octubre de 2010).	29
		Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la aplicación del presupuesto relativo al ejercicio 2009.	31
		Otros informes y dictámenes emitidos por el Tribunal de Cuentas Europeo	33
		Revisión del Reglamento interno del Tribunal y sus disposiciones de aplicación. . . .	34
		Incorporación de nuevos Miembros al Tribunal de Cuentas Europeo	34
		Europa 2020: Sucesora de la Estrategia de Lisboa: ¿es lo bastante prometedora? . . .	35
39		ACERCA DE EUROSAL: XX ANIVERSARIO DE EUROSAL	
		• Cronología de EUROSAL (1990-2010).	40
		• EUROSAL en síntesis.	42
		• Evento Conmemorativo del Aniversario de EUROSAL	44
49		INFORMES Y ESTUDIOS	
		XX ANIVERSARIO DE EUROSAL	51
		Jacek Jezierski, Presidente de la Oficina Superior de Auditoría de Polonia, Presidente del Comité Directivo de EUROSAL.	
		EUROSAL 1990-2010: VEINTE AÑOS TRABAJANDO EN COMÚN CON RETOS COMPARTIDOS	53
		Manuel Núñez Pérez, Presidente del Tribunal de Cuentas de España, Secretario General de EUROSAL.	
		EL PAPEL DE LAS EFS EN LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN	59
		Tribunal de Cuentas de Portugal.	
		«EXPERIENTIA MUTUA OMNIBUS PRODEST»: EL LEMA VIVIDO DE EUROSAL	62
		Dr. Josef Moser, Presidente del Tribunal de Cuentas austriaco, Secretario General de INTOSAI.	
		LA INFORMÁTICA Y LA AUDITORÍA DE TI EN EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE BÉLGICA - INTERACCIÓN CON EUROSAL	66
		Philippe Roland, Primer Presidente del Tribunal de Cuentas de Bélgica.	
		LAS EFS COMO GARANTÍA DE TRANSPARENCIA Y SÓLIDA GESTIÓN DE LOS ESTADOS DEMOCRÁTICOS	71
		SAO de la República checa.	



CÓMO CONSOLIDAR LA CREDIBILIDAD DE LAS EFS: INDEPENDENCIA, INTEGRIDAD, PROFESIONALIDAD Y SÓLIDA GESTIÓN	73
Vitor Caldeira, Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo.	
10º ANIVERSARIO DE LA OFICINA DE AUDITORÍA DEL ESTADO DE LA REPÚBLICA DE MACEDONIA	76
Tanja Tanevska, Auditora General del Estado, Oficina de Auditoría del Estado de la ex-República yugoslava de Macedonia.	
EUROSAI, UNA DINÁMICA DE PROGRESO	78
Didier Migaud, Primer Presidente del Tribunal de Cuentas de Francia.	
20 AÑOS DE EUROSAI- DE LA IDEA INICIAL A LA ESTRATEGIA	80
Prof. Dr. Dieter Engels, Presidente del Tribunal Federal de Cuentas (Bundesrechnungshof) (EFS de Alemania).	
EL TRIBUNAL DE CUENTAS COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE TRANSPARENCIA: PRINCIPIOS, CUESTIONES, PERSPECTIVA.	83
Dr. Ioannis P. Karkalis, Magistrado del Tribunal de Cuentas de Grecia.	
LAS EFS COMO GARANTÍA DE TRANSPARENCIA Y BUENA GESTIÓN DE LOS ESTADOS DEMOCRÁTICOS ..	90
László Domokos, Presidente de la Oficina Superior de Auditoría de Hungría.	
RECORDANDO BERLIN '89	96
Ennio Colasanti, Juez del Tribunal de Cuentas de Italia.	
LAS EFS COMO GARANTÍA DE TRANSPARENCIA Y SÓLIDA GESTIÓN DE LOS ESTADOS DEMOCRÁTICOS ..	101
La EFS de Letonia.	
AÑOS MEDIDOS POR QUINQUENIOS	105
Giedrė Švedienė, Auditora General. NAO de Lituania.	
LA RELEVANCIA Y EL USO DE MANUALES DE AUDITORÍA POR PARTE DE LAS EFS. LA EXPERIENCIA DE LA NAO DE MALTA	111
Brian Vella y Maria Attard, Sección de Realización de Auditorías. Oficina Nacional de Auditoría de Malta.	
LA COMISIÓN SUPERIOR DE CUENTAS DE MÓNACO.	114
EFS del Principado de Mónaco.	
COMITÉ DE FORMACIÓN DE EUROSAI: LA REFORMA DEL PRESUPUESTO DE EUROSAI Y LA APLICACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE FORMACIÓN DE EUROSAI	118
Danièle Lamarque, Jefa del Departamento de Asuntos Internacionales y Europeos del Tribunal de Cuentas de Francia y Representante en la Co-presidencia del Comité de Formación de EUROSAI y María José de la Fuente, Directora de Relaciones Internacionales del Tribunal de Cuentas de España, Representante en la Co-presidencia del Comité de Formación de EUROSAI.	
LOGROS Y RETOS DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE AUDITORÍA MEDIOAMBIENTAL (WGEA) DE EUROSAI	123
Jørgen Kosmo, Auditor General de Noruega y Presidente del WGEA de EUROSAI.	
COOPERACIÓN ENTRE LA INICIATIVA DE DESARROLLO DE LA INTOSAI (IDI) Y EUROSAI DESDE 1999-2000.	127
Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI (IDI), EFS de Noruega.	
EUROSAI EN SU VIGÉSIMO ANIVERSARIO: HACIA UNA ESTRATEGIA GLOBAL EN TORNO A RETOS COMUNES Y SOLUCIONES COMPARTIDAS	131
Tribunal de Cuentas de Rumanía.	
ACTIVIDADES DE LAS EFS DESTINADAS A LA SATISFACCIÓN DE LAS DEMANDAS Y NECESIDADES DE LOS CIUDADANOS	133
Sergey V. Stepashin, Presidente de la Cámara de Cuentas de la Federación rusa.	
UNA NUEVA ERA DE LA AUDITORÍA FINANCIERA: RETOS Y OPORTUNIDADES PARA EUROSAI	137
Secretaría del Subcomité de Auditoría Financiera (FAS) de INTOSAI. Oficina Nacional de Auditoría de Suecia.	
NACIDO EL 1 DE OCTUBRE DE 2002 EN LA HAYA: EL GRUPO DE TRABAJO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN (ITWG).	140
Michel Huissoud, Oficina Federal Suiza de Auditoría.	
NUEVAS TENDENCIAS EN FISCALIZACIÓN: LA INNOVACIÓN EN LA LABOR DE LAS ENTIDADES SUPERIORES DE FISCALIZACIÓN	144
Saskia J. Stuiveling, Presidenta del Tribunal de Cuentas de los Países Bajos.	
LA EXPERIENCIA MUTUA BENEFICIA A TODOS (SOBRE LA EXPERIENCIA DE LA LABOR DE LA TASK FORCE DE EUROSAI FISCALIZACIÓN DE FONDOS DESTINADOS A DESASTRES Y CATÁSTROFES)	153
EFS de Ucrania, Presidencia de la Task Force Fiscalización de fondos destinados a desastres y catástrofes.	
AUDITORÍA DE RENDIMIENTO SOBRE CAPACIDADES DE CONTRATACIÓN DEL ESTADO.	158
Wilfred Aquilina, Joanna Cefai y Brian Vella. Sección de Auditoría de Rendimiento. Oficina Nacional de Auditoría de Malta.	



EDITORIAL

Estimados Colegas:

Fieles a nuestra cita, volvemos a encontrarnos un año más en el marco que nos proporciona la Revista de EUROSAI, como foro de intercambio de información y experiencias, y vehículo de comunicación y colaboración entre los miembros de la Organización y con el exterior.

EUROSAI cumple en 2010 sus veinte años de existencia. A lo largo de este año, han sido varias las actividades que han tenido como referencia esta efeméride, con su punto culminante en la reunión extraordinaria para la conmemoración del vigésimo aniversario celebrada por los miembros de la Organización, en noviembre en Johannesburgo, en el marco del XX Congreso de INTOSAI. Este encuentro constituyó una magnífica muestra de cómo la cooperación y el intercambio de experiencias, en un entorno de cordialidad y sintonía personal y profesional, resulta esencial para aprender del pasado, gestionar el presente con el máximo rendimiento, y programar el futuro con realismo y responsabilidad.

Esta edición especial de la Revista también tiene como tema central esta conmemoración. Los orígenes y la historia de EUROSAI, las expectativas de sus miembros, la contribución de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) al buen gobierno y su compromiso con las demandas de los ciudadanos, el valor de la colaboración para conseguir el enriquecimiento y el progreso global, así como los retos de nuestra Organización ante las nuevas realidades que ha de afrontar el control externo, son cuestiones que servirán como hilo conductor para la reflexión.

EUROSAI, constituida en 1990 con treinta miembros, cuenta en la actualidad con cincuenta, habiéndose diversificado y especializado cada vez más su actuación. Nuestra Organización ha desarrollado una intensa actividad para promover el entendimiento y la cooperación profesional y técnica entre sus miembros, con los demás Grupos Regionales de INTOSAI, y con socios externos, mediante el intercambio de ideas, experiencias, información y documentación en el ámbito del control de los fondos públicos. Asimismo, ha potenciado el estudio, desde perspectivas doctrinales y prácticas, de materias relacionadas con la referida área, constituyendo grupos de trabajo y task forces al efecto.

EUROSAI ha efectuado durante estos años un especial esfuerzo por fortalecer la formación y por facilitar a sus miembros el acceso a programas de promoción para el desarrollo institucional. También ha impulsado la realización de actuaciones conjuntas, que han revelado que, aun cuando difieran los sistemas de control externo, las instituciones que lo desarrollan abordan tareas comunes con retos compartidos. En el ejercicio de sus objetivos, EUROSAI ha procurado constituirse en pilar de apoyo para INTOSAI en la región europea, respaldando sus iniciativas y contribuyendo activamente a hacerlas efectivas entre sus miembros.

EUROSAI, aunque todavía joven, ha alcanzado su plena madurez con importantes logros en su haber y con interesantes perspectivas de futuro por delante. Precisamente, el VIII Congreso de EUROSAI, que se celebrará en Lisboa (Portugal) del 30 de mayo al 2 de junio de 2011, representará el inicio de una nueva etapa para nuestra Organización. Sin duda, el plan estratégico que en él se apruebe, diseñará una actuación global que hará posible el cumplimiento de los objetivos de una forma más eficiente e integrada, teniendo en cuenta los nuevos desarrollos en el entorno del control externo. Ello implicará, asimismo, cambios en las estructuras organizativas, que, bajo la dirección del Congreso y el Comité Directivo, y con el apoyo de la Secretaría General, habrán de adaptarse y reorientarse, de la forma más flexible y eficaz, para la consecución de las metas estratégicas.

También 2011 será un año fructífero para la promoción de la cooperación en EUROSAI. Los grupos de trabajo y taskforces afrontarán los nuevos y ambiciosos planes de actuación que se aprueben en el VIII Congreso. Se potenciarán las actividades en colaboración con INTOSAI, en particular, con el Comité de Creación de Capacidades -para el impulso de la formación- y con la Iniciativa al Desarrollo de INTOSAI (IDI) -dirigidas al desarrollo institucional de las EFS. EUROSAI también profundizará en la cooperación con entidades con las que ya existen sólidos lazos, como ARABOSAI -con la que se celebrará el III Encuentro en el mes de marzo-, y con OLACEFS -con la que se está preparando ya la VII Conferencia conjunta, para 2012-. Asimismo, EUROSAI iniciará en 2011 una cooperación regular de con otras entidades, como ASOSAI -con la I Conferencia conjunta entre los respectivos Comités Directivos en el mes de septiembre-, y la Confederación Europea de Institutos de Control Externo (ECIIA, en sus siglas inglesas) con la que se firmará un memorandum de entendimiento.

Los retos de EUROSAI son muchos y su futuro realmente estimulante. La cooperación y el trabajo conjunto es pieza clave para conseguir el mutuo enriquecimiento de las EFS, bajo los principios de independencia, excelencia y eficiencia.

Quiero finalizar estas palabras reiterando la disponibilidad de esta Secretaría de EUROSAI, y expresando el más sincero agradecimiento a los autores que han hecho posible la edición de este número especial de la Revista conmemorativa del vigésimo aniversario. Deseo también ofrecer este punto de encuentro que es nuestra publicación, a todos aquellos que deseen contribuir a este proyecto común.

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



XXXVI Reunión del Comité Directivo de EUROSAI (Madrid, España, 4 de noviembre de 2010) *Resumen de los principales debates y acuerdos*

La XXXVI Reunión del Comité Directivo de EUROSAI tuvo lugar en Madrid (España) el 4 de noviembre de 2010. La presidió D. Jacek Jezierski, Presidente de la EFS de Polonia y del Comité Directivo de EUROSAI. La reunión tuvo como anfitrión a D. Manuel Núñez, Presidente del Tribunal de Cuentas de España y Secretario General de EUROSAI, en las dependencias del Congreso de Diputados (Cámara Baja del Parlamento de España), cuyo Presidente, D. José Bono, dio la bienvenida a los participantes. La Presidencia del Comité Directivo abrió la reunión. Los principales debates y acuerdos adoptados se refieren a los siguientes asuntos:

1. El Comité Directivo aprobó el orden del día de la reunión. Se dividió en siete capítulos, que trataron sucesivamente aspectos generales concernientes a EUROSAI, cuestiones estratégicas, formación, Grupos de Trabajo y task forces, cooperación, peticiones de financiación con cargo al presupuesto de EUROSAI y otros asuntos relacionados con la Organización. El Comité Directivo aprobó asimismo el acta de su XXXV Reunión.

2. El Sr. Núñez, en calidad de Secretario General de EUROSAI, presentó el Informe de Actividad de EUROSAI 2009-2010. El Comité Directivo aprobó una propuesta, formulada conjuntamente por el Sr. Jezierski y el Sr. Núñez, para que el Grupo Regional de EUROSAI celebrara un encuentro informal en Johannesburgo, con motivo de la XX

INCOSAI, al objeto de conmemorar el XX Aniversario de EUROSAI. También se tomaron los acuerdos de dejar de incluir en adelante en Revista de EUROSAI las actas de las reuniones del Comité Directivo –que se distribuirán entre todos los miembros de la Organización cuando se aprueben– y las actas de las reuniones del Comité de Formación (ETC) de EUROSAI, así como poner estas últimas a disposición únicamente en una zona restringida del sitio web de EUROSAI.

El Secretario General también presentó las Cuentas y la Memoria económica 2009 de la Organización, así como el informe 2009 de los Auditores de EUROSAI (el Tribunal de Cuentas Europeo y la

EFSA de Eslovaquia), en el que se manifestaba que los estados financieros ofrecían una visión veraz e imparcial de la situación económica de EUROSAI. El Comité Directivo tomó nota de los informes citados.

3. En el marco de los asuntos estratégicos de EUROSAI, el Sr. Jezierski informó sobre la aplicación del programa de la Presidencia de EUROSAI 2008-2011. Resumió las principales prioridades de su mandato como Presidente del Comité Directivo, haciendo referencia a la auditoría coordinada de programas destinados al fomento del empleo de personas discapacitadas –desarrollado en el marco de EUROSAI siguiendo las recomen-



daciones del Tema III del VII Congreso-, la contribución a la puesta en práctica de la Estrategia de Formación de EUROSAI, la promoción de la aplicación de las ISSAI en la región europea, así como el fortalecimiento de la cooperación interna y externa.

El Sr. Jezierski subrayó como prioridad principal la redacción del Plan Estratégico 2011-2017 de EUROSAI, que se debería adoptar en el VIII Congreso de EUROSAI, en 2011. Como Presidente de la Task Force (TF) «Plan Estratégico de EUROSAI», ofreció información sobre los trabajos y desarrollos de la referida TF, establecida en la XXXIV Reunión del Comité Directivo el 5 de junio de 2008, y que agrupa a las EFS de Polonia, Alemania, Austria, España, Noruega, Países Bajos, Portugal y el Reino Unido. La TF está llevando a cabo su trabajo basándose en la consideración de que la Estrategia debería centrarse en las especificidades de EUROSAI y se debería enfocar a la consecución de sus objetivos regionales, contribuyendo desde este supuesto al cumplimiento del Plan Estratégico de INTOSAI. El Sr. Jezierski resumió los elementos fundamentales del borrador de Estrategia, con especial atención a su misión, visión y metas estratégicas. También explicó los pasos ya dados en el proceso de consultas con el Comité Directivo y los miembros de EUROSAI, así como los pasos siguientes hasta su presentación al VIII Congreso para su aprobación.

4. Por lo que se refiere a asuntos de formación, el Sr. Núñez, Copresidente del ETC, presentó el Informe de Actividad del ETC 2009-2010. Hizo hincapié en las tres líneas de acción principales del ETC, a saber, aplicar la Estrategia de EUROSAI 2008-2011, mejorar su organización y gestión internas para un funcionamiento más efectivo y preparar informes a la vista

del VIII Congreso. El Sr. Núñez resumió las principales actuaciones llevadas a cabo por el ETC en cumplimiento de las tres prioridades estratégicas de la Estrategia de Formación: formación, puesta en común de conocimientos e información y desarrollo institucional. También hizo mención de la guía práctica redactada por el ETC para la organización de actos de formación de EUROSAI y anunció que estará disponible en el sitio web de EUROSAI.

El Sr. Didier Migaud, Presidente de la EFS francesa y Copresidente del ETC, sintetizó la labor que aún queda por hacer a efectos de cumplir la tarea confiada al ETC por el VII Congreso y los retos de EUROSAI en el campo de la formación. Garantizar una formación de alta calidad y eficiencia; buscar nuevas formas de desarrollarla; satisfacer las necesidades de los miembros de EUROSAI; y mejorar la cooperación en el seno de EUROSAI, con INTOSAI y con socios externos se presentaron como principales desafíos.

La Sra. Christine Rabenschlag, de la EFS de Alemania, en calidad de Presidenta, presentó un informe de la labor desarrollada por la Task Force «Revisión de la Estructura del Comité de Formación de EUROSAI». También presentó los Términos de Referencia aprobados por el ETC, que incluyen disposiciones relativas a su estructura, organización, funcionamiento y financiación, y anunció que estarían disponibles en el sitio web de EUROSAI. Manifestó que la Task Force consideraba cumplida la tarea confiada y concluido su mandato, y que en el futuro sería la Task Force «Plan Estratégico de EUROSAI» la que se ocuparía de todos los debates sobre aspectos estructurales con el fin de evitar solapamientos y debates paralelos.

El Comité Directivo tomó nota de los informes presentados y se mostró de acuerdo con las propuestas realizadas.

5. El Comité Directivo tomó en consideración los informes de actividad de los Grupos de Trabajo de EUROSAI de las Tecnologías de la Información (presentado por el Sr. Kurt Grüter, Director de la EFS de Suiza y Presidente del Grupo de Trabajo); y sobre Auditoría Medioambiental (presentado por el Sr. Jorgen Kosmo, Auditor General de Noruega y Presidente del Grupo de Trabajo); así como el informe de progresos de la Task Force «Fiscalización de Fondos destinados a Desastres y Catástrofes» (presentado por el Sr. Symonenko, Presidente de la Task Force).

El Comité Directivo tomó asimismo nota del informe presentado por el Grupo de Trabajo al que el VII Congreso de EUROSAI encomendó redactar una Guía de buenas prácticas en el ámbito de la calidad de auditoría (presentado por la Sra. Judith Kövesiné, de la EFS de Hungría, Presidente del Grupo de Trabajo), y aprobó el documento preparado a este respecto «Hacia la consecución de calidad en la auditoría: buenas prácticas sobre gestión de calidad en las Entidades Fiscalizadoras Superiores». La Task Force mencionada solicitó un nuevo mandato de seis años para la crear de una base de datos electrónica de buenas prácticas, auspiciada por la EFS de Hungría, con el fin de mantener actualizada e incorporar más información a la guía. El Comité Directivo debatió y aceptó esta iniciativa y rogó a la EFS húngara que se pudiera en contacto con la «Collaboration Tool» de INTOSAI a efectos de facilitar la coordinación con INTOSAI y evitar duplicidades en este ámbito.

6. El Comité Directivo debatió varias cuestiones dentro del epígrafe de la cooperación de EUROSAI:



- El Sr. Núñez informó de que, a petición del Comité Directivo, la Secretaría de EUROSAI se había puesto en contacto con las Secretarías de OLACEF y ARABOSAI, que habían saludado la iniciativa de intensificar la cooperación con EUROSAI, procurando desarrollarla en otros ámbitos y campos y a otros niveles.

- Por lo que se refiere a la cooperación de EUROSAI con OLACEFS, subrayó que aún no hay anfitrión de EUROSAI para la VII Conferencia EUROSAI-OLACEFS, que debía celebrarse en 2012. En cuanto a la cooperación con ARABOSAI, el Sr. Núñez recordó que la III Conferencia conjunta EUROSAI-ARABOSAI tendrá lugar en los Emiratos Árabes Unidos, los días 29 y 30 de marzo de 2011, con el Tema «El cometido de las EFS en el fortalecimiento de la transparencia y la responsabilidad, y en la lucha contra la corrupción». Señaló que el anfitrión ya había entregado las invitaciones para el acto.

- El Sr. Kosmo, Presidente del Consejo de la IDI, informó de las actividades de ésta, con especial atención al progreso de la cooperación con EUROSAI.

- El Sr. Paruzin, de la EFS de la Federación Rusa, aportó información sobre los contactos llevados por su EFS y la EFS de Turquía con el fin de desarrollar una cooperación regular entre EUROSAI y ASOSAI, como nuevo socio.

- El Secretario General de EUROSAI ofreció más información sobre las propuestas formuladas por el Comité Directivo de ASOSAI al respecto de esta cooperación. Sugería iniciarla a través de conferencias conjuntas, cada tres años, entre los Comités Directivos respectivos con el fin de tratar, desde una perspectiva estratégica, temas de interés común. El Comité Directivo de EUROSAI estuvo de acuerdo con esta propuesta por lo que

se refiere a los términos de la cooperación y aprobó que la Primera Conferencia EUROSAI-ASOSAI se celebre en Estambul.

- El Sr. Jezierski informó sobre los contactos mantenidos con la Confederación Europea de Institutos de Auditores Internos (ECIIA), con el apoyo de la EFS belga –en su calidad de Presidencia de la Subcomité de Normas de Control Interno de INTOSAI– y la EFS de Francia, para establecer una cooperación regular entre aquella y EUROSAI. El Comité Directivo debatió y aprobó un Memorándum de Entendimiento destinado a regular las relaciones y se confió su firma al Presidente del Comité Directivo de EUROSAI.

7. El Comité Directivo acordó conceder ayudas económicas con cargo al presupuesto de EUROSAI para los siguientes actos e iniciativas:

- Reembolso para el Seminario «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, enero de 2010), en la cuantía de 10.450 €, a petición de la anfitriona del seminario, la EFS de Polonia.

- Seminario «La fiscalización de los partenariados público-privados», en cooperación con el Comité de Contacto de las EFS de la UE (Bonn, Alemania, febrero de 2011), en la cuantía de 6.950 €, a petición de la anfitriona del seminario, la EFS de Alemania.

- Contribución para la participación en 2010 de seis miembros de EUROSAI en el Programa Transregional de Desarrollo de Capacidades sobre «Auditoría de la Deuda Pública» de la IDI, en la cuantía de 30.000 €.

8. El Dr. Guilherme d'Oliveira Martins, Presidente de la EFS de Portugal, facilitó información sobre la organización del VIII Congreso de EUROSAI, que se celebrará en Lisboa del 30 de mayo al 2 de junio de 2011. Resumió los progresos realizados en la preparación de los documentos de trabajo relativos a los tres Temas del Congreso, dirigida, respectivamente, por las EFS de los Países Bajos, España y Polonia. El Comité Directivo aprobó las «Normas de Procedimiento» para el VIII Congreso de EUROSAI, que estarán disponibles en su sitio web.

9. La Sra. Stuiveling, Presidenta de la EFS de los Países Bajos, presentó la candidatura de su Institución para albergar el IX Congreso de EUROSAI. El Comité Directivo tomó nota y agradeció la oferta. La decisión se tomará en el VIII Congreso.

10. El Secretario General de EUROSAI presentó la declaración de interés de la EFS de Bélgica para incorporarse al Comité Directivo que se elegirá en el VIII Congreso. Recordó que su EFS ha habido manifestado su disposición para ello en el VII Congreso, habiendo declinado gentilmente su candidatura en el último momento con el fin de facilitar una representación apropiada de las diferentes regiones de EUROSAI, conforme requieren los Estatutos. El Comité Directivo tomó nota de esta oferta. Los dos nuevos miembros del Comité Directivo se elegirán en el VIII Congreso.

11. El Sr. Jezierski presentó una iniciativa conjunta de la Presidencia y la Secretaría de EUROSAI destinada a promover un compromiso mayor y más formal de EUROSAI con el fortalecimiento del control público externo y el fomento de la independencia de las EFS de la Región Europea, en apoyo de las iniciativas de INTOSAI a este respecto. En este marco, propusieron



al Comité Directivo redactar una declaración al respecto que se presentaría al VIII Congreso. El Comité Directivo aprobó esta iniciativa y confió a la Presidencia y la Secretaría de EUROSAI la preparación del primer borrador de declaración. Se abrirá un proceso de consultas con el Comité Directivo y los miembros de EUROSAI antes de su presentación formal al Congreso.

12. El Sr. Wolfgang Wiklicky, de la EFS de Austria y de la Secretaría General de INTOSAI, facilitó información sobre diversas cues-

tiones relacionadas con INTOSAI. En concreto, sobre las recientes actividades de la Organización, con especial atención a la aplicación del Plan Estratégico 2005-2010, así como al XX INCOSAI, que se celebraría en Johannesburgo (Sudáfrica) del 22 al 27 noviembre de 2010. Hizo especial hincapié en los temas de debate en el XX INCOSAI y el número de Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), guías y documentos que se presentarían para su aprobación.

13. Las dos próximas Reuniones ordinarias del Comité Directivo de EUROSAI se celebrarán en Lisboa, justo antes y después del VIII Congreso, con la EFS de Portugal como anfitriona.

El Presidente, Sr. Jezierski, dio por clausurado la Reunión XXXVI del Comité y dio las gracias al Presidente del Tribunal de Cuentas de España, como Secretario General de EUROSAI y anfitrión de la Reunión, así como a los participantes por sus contribuciones. ●

XVIII Reunión del Comité de Formación de EUROSAI (París, Francia, 10 y 11 de mayo de 2010)

Borrador de resumen de los principales debates y acuerdos

La XVIII Reunión del Comité de Formación (ETC) de EUROSAI tuvo lugar en París (Francia) los días 10 y 11 de mayo de 2010, con la EFS de Francia como anfitriona. A ella asistieron miembros del ETC (las EFS de Alemania, Dinamarca, España, la Federación Rusa, Francia, Hungría, Lituania, Polonia, Portugal y la República Checa) y la co-presidieron las EFS de Francia y España. Representantes del Tribunal de Cuentas Europeo, la Presidencia del Grupo de Trabajo sobre Auditoría Medioambiental de EUROSAI –la EFS de Noruega–, la IDI, la Presidencia del Comité de Creación de Capacidades de INTO-SAI –la EFS de Marruecos–, y SIG-MA asistieron a la reunión del ETC en calidad de invitados.

Los principales debates y acuerdos adoptados se refirieron a las siguientes cuestiones:

1. El ETC aprobó el orden del día de la reunión, que comprendía cuestiones relativas a la estructura y funcionamiento interno del ETC, al desarrollo de la Estrategia de Formación de EUROSAI 2008-2011 –incluidos aspectos financieros–, y las tareas pendientes y los documentos que había que redactar con vistas al VIII Congreso de EUROSAI. También se aprobó el acta de la XVII Reunión del ETC.

2. El ETC tomó nota del informe final presentado por el representante de la presidencia de la Task Force «Revisión de la estructura del ETC», la EFS de Alemania, y aprobó el borrador de Términos

de Referencia (ToR) del ETC –que incluía disposiciones relativas a la composición, estructura, procedimientos y ciertas cuestiones financieras del ETC –. Los ToR estarán disponibles en el sitio web de EUROSAI. La Task Force declaró concluido su mandato, una vez cumplida la labor encomendada, y la EFS de Alemania se constituyó en punto de referencia para actualizar los ToR cuando sea necesario. El ETC acordó que, en el futuro, será la Task Force «Plan Estratégico de EUROSAI» la que se ocupará de todos los debates sobre aspectos estructurales con el fin de evitar debates paralelos.

3. La co-presidencia del ETC informó sobre la distribución –entre sus dos miembros: las EFS de Francia y España– de sus tareas en cuanto a la puesta en práctica

de la Estrategia de Formación de EUROSAI 2008-2011. Explicó que las funciones de la co-presidencia continuarían siendo de responsabilidad conjunta y que esta distribución sólo operaría a nivel interno para facilitar la coordinación de cometidos, lo que garantizaría una supervisión más satisfactoria de las distintas labores de los subgrupos creados en su seno y procuraría que el funcionamiento de la co-presidencia fuera más eficiente y especializado.

4. El ETC examinó la evolución del cumplimiento de la Estrategia de Formación de EUROSAI 2008-2011 y subrayó las actividades aún pendientes de llevar a cabo. La Estrategia de Formación tiene la misión de apoyar y reforzar a las EFS mejorando el desarrollo profesional e institucional



de los miembros de EUROSAI. Pretende enfocarse de manera efectiva hacia las necesidades y demandas de los distintos grupos dentro de EUROSAI, de un modo receptivo, relevante, cohesivo y enfocado. Persigue una formación bien gestionada y que funcione de modo efectivo y eficiente, con el fin de contribuir a la mejora continua y al desarrollo de la fiscalización del sector público en la Región.

En este marco, el ETC abordó diversas cuestiones de entre las cuales, cabe destacar las siguientes:

Prioridad estratégica

1. Formación:

- Proporcionar formación: se compartió información sobre la evaluación y las enseñanzas extraídas de los distintos seminarios y actos de formación de EUROSAI celebrados durante 2009-2010.

- Identificar las necesidades y prioridades de formación de EUROSAI: se debatió un cuestionario al efecto. Se distribuirá entre los miembros de EUROSAI con el fin de recoger información. Esta información se completará con datos de otras fuentes, como los estudios llevados a cabo por los Grupos de Trabajo de EUROSAI y el cuestionario de la IDI que los Donantes de INTOSAI desarrollaron en 2010.

- Facilitar la organización de actos de formación: el ETC aprobó una guía práctica redactada a este respecto (disponible en el sitio web de EUROSAI).

- Supervisión de la calidad y evaluación de las actividades de formación: el ETC ha producido un conjunto de materiales de evaluación estándar (cuestionarios e informe final) –incluidos en la guía práctica mencionada anteriormente– con el fin de homogeneizar la evaluación de los actos de forma-

ción de EUROSAI y facilitar su evaluación individual y global.

- Explorar alternativas de aprendizaje: se intercambiaron experiencias sobre iniciativas de e-learning; se presentaron los resultados de un cuestionario sobre cooperación entre miembros de EUROSAI y algunas universidades; el siguiente paso a este respecto sería la promoción de esta colaboración a nivel global de EUROSAI.

Prioridad estratégica 2. Puesta en común de conocimientos e información:

- Mejora del uso del sitio web y de las publicaciones de EUROSAI con dicho fin.

- Promoción de redes de expertos en formación y fiscalización.

- Fortalecimiento de la cooperación con los Grupos de Trabajo de EUROSAI: el ETC llevó a cabo un análisis de ámbitos comunes de colaboración, entre los que se identificó el suministro de formación, la identificación de necesidades de formación, el intercambio de información, la puesta en común de redes y bases de datos, las técnicas de evaluación, la puesta en común de las enseñanzas extraídas y el establecimiento de enlaces entre los respectivos sitios web.

Prioridad estratégica

3. Desarrollo institucional:

- Promover la cooperación con INTOSAI y sus Grupos Regionales: estudiar cómo profundizar en la colaboración ya existente con el Comité de Creación de Capacidades de INTOSAI, OLACEFS, ARABOSAI, así como con IDI; buscar nuevos socios (por ejemplo, ASOSAI en 2011).

- Explorar nuevas fórmulas y nuevos ámbitos de cooperación.

- Reforzar la cooperación con socios externos: con los socios ya existentes (como SIGMA) y con otros nuevos (como la Memoria de Entendimiento con la Confederación Europea de Instituto de Auditores Internos –ECIIA–).

5. El ETC apoyó las solicitudes económicas formuladas por las EFS de Polonia y Alemania, respectivamente, de reembolso de algunos costes del Seminario «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, enero de 2010), y de financiación del Seminario «La Fiscalización de los Partenariados Público-Privados» (Bonn, febrero de 2011).

El ETC también apoyó la concesión de una contribución económica de 30.000 € con cargo al presupuesto de EUROSAI para la participación de seis miembros de EUROSAI en el «Programa Transregional de Creación de Capacidades sobre Auditoría de la Deuda Pública (2009-2011)» de IDI en 2010.

El ETC solicitó a la co-presidencia que comunicara estos acuerdos al Comité Directivo de EUROSAI, de acuerdo con las disposiciones financieras para la concesión de subvenciones aprobadas por el V Congreso de EUROSAI, con el fin de que aquel decida sobre las peticiones económicas recibidas.

6. Representantes del Comité de Creación de Capacidades de INTOSAI, de IDI y de SIGMA informaron sobre las actividades llevadas a cabo el año anterior y sobre sus estrategias para el futuro. Se suscitó el debate sobre nuevas fórmulas de cooperación con el ETC, dirigidas principalmente a compartir experiencias, conocimientos y competencias; a impulsar actividades conjuntas; y a promover un intercambio más amplio de mate-

riales de formación, expertos e información disponible en bases de datos.

7. El ETC debatió sobre los papeles y documentos que se presentarán al VIII Congreso de EUROSAI, a saber: un informe de actividad

2008-2011, un informe de evaluación sobre el cumplimiento de la Estrategia de Formación 2008-2011, y un documento con reflexiones del ETC sobre experiencias útiles y enseñanzas extraídas en el campo de la formación, así como información

sobre materiales redactados y materiales de formación disponibles para la comunidad de EUROSAI.

8. La XIX Reunión del ETC tendrá lugar en Madrid en marzo de 2011. ●



Conferencia acerca del fortalecimiento de la auditoría gubernamental externa en las regiones de la INTOSAI¹

El fortalecimiento de la auditoría gubernamental externa ocupó el centro de la atención de una conferencia de la INTOSAI de dos días de duración celebrada en Viena. Ochenta representantes de cuarenta y tres Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de todo el mundo se reunieron en el Parlamento austriaco los días 26 y 27 de mayo de 2010. Se elaboraron planteamientos concretos de optimización en los campos de la independencia, la obtención de recursos materiales y humanos, las normas de auditoría, la creación de capacidad, la formación y el perfeccionamiento del personal, el intercambio de conocimientos y experiencia y el valor y los beneficios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

El grupo objetivo de dicha conferencia acerca del fortalecimiento de la auditoría gubernamental externa en las regiones de la INTOSAI estaba formado sobre todo por titulares de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de los siete Grupos Regionales de Trabajo de la INTOSAI: AFROSAT, ARABOSAT, ASOSAT, CAROSAT, EUROSAT, OLACEFS y PASAT. Además, también estuvieron presentes representantes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), del Banco Mundial y de la Unión Interparlamentaria, así como representantes de la Comunidad de Donantes y expertos externos.

La importancia de las EFS para el logro de objetivos internacionales fue destacada por el Secretario General de la INTOSAI, Dr. Josef

Moser, en su discurso de apertura. Subrayó, concretamente, que el creciente interés de las organizaciones internacionales de ayuda al desarrollo por colaborar con la auditoría gubernamental externa muestra con claridad su gran relevancia. Y es que, en definitiva, las EFS –siempre en palabras de Moser– garantizan mediante su trabajo la rendición pública de cuentas y, de ese modo, crean las condiciones irrenunciables para la consecución de objetivos internacionales, especialmente de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU.

Al mismo tiempo, Moser insistió en que la auditoría gubernamental externa solo puede cumplir sus funciones de forma «ideal» si las EFS cuentan con la suficiente independencia. A ese respecto se remitió a los principios de independencia de las EFS recogidos en las declaraciones de Lima y México. La INTOSAI, afirmó su Secretario General, aspira a que la importancia de la independencia encuentre reconocimiento expreso en el acervo jurídico internacional.

La relevancia de la independencia de las EFS también fue abordada por el representante de la ONU, Dr. Thomas Stelzer, Subsecretario General Adjunto de Coordinación de Políticas y de Asuntos Interinstitucionales (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA)) en su ponencia introductoria. Stelzer recalcó la importancia de que existan EFS independientes para el

La importancia de las EFS para el logro de objetivos internacionales fue destacada por el Secretario General de la INTOSAI, Dr. Josef Moser, en su discurso de apertura.

¹ El presente artículo ha sido redactado por la Secretaría General de la INTOSAI en el Tribunal de Cuentas austriaco.

logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio fijados por la ONU.

«Las EFS en la estructura del Estado» fue el título de la ponencia del presidente del Comité Directivo de la INTOSAI y presidente de la EFS de México, Juan Manuel Portal Martínez, quien sostuvo que la fiscalización es parte integrante de la buena gestión estatal. En sus propias palabras, «las EFS garantizan la rendición de cuentas tanto hacia dentro, es decir, frente al Gobierno, como hacia fuera, esto es, frente a los ciudadanos». Portal hizo hincapié en que la auditoría gubernamental externa no es solamente un instrumento corrector, sino que al mejorar los servicios del Estado proporciona también una utilidad neta para la sociedad.

«La fiscalización y la responsabilidad de los agentes decisores estatales se cuentan entre los prin-

cipios fundamentales la democracia parlamentaria», declaró el experto en Derecho constitucional Dr. Johannes Hengstschläger (Universidad Johannes Kepler de Linz) en su exposición. A su parecer, la acumulación de poder económico hace que la auditoría gubernamental externa revista gran importancia tanto para el principio de democracia como para el principio del Estado de Derecho. La eficacia de la fiscalización pública –insistió el catedrático austríaco– está condicionada siempre a la independencia objetiva y personal de los órganos de control frente a los tres poderes estatales.

Acerca de la importancia de los principios fundamentales del Estado de Derecho para una eficaz auditoría gubernamental disertó la representante del Secretariado General de la EUROSAI, María José de la Fuente y de la Calle, del Tri-



bunal de Cuentas español. En su opinión, la auditoría gubernamental externa tiene una «función clave» para garantizar una administración sólida, eficiente y transparente y para fomentar la Buena Gobernanza. A fin de que resulte posible cumplir ese cometido se necesitan EFS independientes que se atengan a un estricto código ético y se rijan por estándares internacionales.

El Dr. Matthias Witt, de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), informó acerca de las experiencias de cooperación al desarrollo reunidas por las EFS. Destacó la relevancia de la Buena Gobernanza y señaló que el equilibrio de las diferentes instituciones del Estado es una condición básica para una adecuada gestión estatal. En sus propias palabras: «Las EFS desempeñan un papel esencial en el equilibrio de las instituciones estatales». De ese modo, añadió Witt, una EFS eficaz puede ser a un tiempo objetivo e instrumento del establecimiento de un Estado que funcione.

La intervención del Secretario General de la Unión Interparlamentaria (UIP), Anders B. Johnson, estuvo centrada en la necesidad de la colaboración de los parlamentos y las EFS. Para este ponente, los parlamentos precisan en gran medida la ayuda de las EFS de cara al cumplimiento de su función de controlar a los Gobiernos. Por ello, prosiguió, esa cooperación se debería intensificar no solo en el plano nacional, sino también a escala global, y por esa misma razón consideró que la Conferencia marcaba «el inicio de un intercambio de conocimientos y experiencias más intenso entre la UIP y la INTOSAI». Al mismo tiempo Johnson invitó a la INTOSAI a que participase en uno de los próximos actos de la UIP a fin de seguir profundizando en el estudio de los intereses comunes de

ambas organizaciones; el Secretario General de la INTOSAI aceptó con gusto esa invitación.

De las condiciones de la independencia de las EFS a la luz de las declaraciones de Lima y de México se ocuparon Ahmed Ataul Hakeem, FCMA, de la EFS de Bangladesh (ASOSAI), y el presidente de la EFS de Portugal (EUROSAI), Guilherme d'Oliveira Martins. Este último abordó también el papel de la auditoría gubernamental externa en la crisis financiera y económica. En su exposición afirmó que «en la actual crisis financiera y económica las EFS han ganado en influencia e importancia, también porque a los ojos de los ciudadanos y de la comunidad internacional encarnan valores como la fiabilidad y la confianza».

Los representantes de las EFS de Colombia (OLACEFS), Dr. Nina Blanco; de Kuwait (ARABOSAI), Gaida'a Abdullatif; de Namibia (AFROSAI), Walter Barth y de Omán (ARABOSAI), Abdulrahman Al-Harthy, así como el presidente de la EFS de Polonia (EUROSAI), Jacek Jezierski, proporcionaron en sus intervenciones ejemplos prácticos relacionados con la independencia.

La especial relevancia de la auditoría gubernamental externa sobre el trasfondo de la crisis financiera y económica fue resaltada también por la presidenta de la Cámara de Diputados austríaca, Mag. Barbara Prammer, en sus palabras de bienvenida. Manifestó, concretamente, que en toda Europa y en el resto del mundo los políticos se enfrentan a grandes desafíos. «Es impensable que ese trabajo se pueda realizar sin la guía de las EFS», dijo Prammer a los representantes de las EFS, pues «son ellas quienes proporcionan la necesaria información». Su cometido no estriba solamente en crear una sólida base económica para la ac-

La especial relevancia de la auditoría gubernamental externa sobre el trasfondo de la crisis financiera y económica fue resaltada también.



El segundo día de la Conferencia de la INTOSAI estuvo dedicado por entero a la creación de capacidad de las EFS.

ción política –añadió la presidenta de la cámara baja del país anfitrión– sino que actúan también como un indicador de la fiabilidad del sistema democrático en su conjunto. «Al fin y al cabo, el trabajo de las EFS constituye una importante contribución a las decisiones que hemos de tomar diariamente los parlamentarios», constató.

Dos fueron los factores clave para el valor y los beneficios de la auditoría gubernamental externa e independiente –el tema central de las sesiones de la tarde del primer día– que desarrolló el primer vicepresidente del Comité Directivo de la INTOSAI y presidente de la EFS de Sudáfrica (AFROSAI), Terence Nombembe: la percepción de la EFS como organización independiente y su percepción como institución que puede cambiar la vida de los ciudadanos. «Casi todos los requisitos necesarios para ello se pueden cumplir aplicando los estándares y directivas de la INTOSAI actualmente vigentes, pero en algunos campos se siguen necesitando prácticas óptimas», puntualizó Nombembe.

«Las EFS son parte integrante del control recíproco de los órganos estatales en un sistema democrático», manifestó Valeria Termini, del Comité de Expertos en Administración Pública (CEPA) de las Naciones Unidas. «Las EFS garantizan la rendición de cuentas del manejo de los fondos procedentes de la tributación», expuso la profesora Termini, quien señaló asimismo que CEPA ha aprobado recientemente una resolución de apoyo a la inclusión de las declaraciones de Lima y de México en el acervo jurídico internacional.

El presidente de la EFS de la Federación Rusa, Dr. Sergey V. Stepashin, mencionó en su exposición las diferencias existentes entre los marcos de condiciones de las distintas EFS. Sugirió la conve-

niencia de elaborar un documento referente a las interacciones entre las EFS y la sociedad civil.

El tema «Comunicación pública de los resultados del trabajo de las EFS independientes: la colaboración con los medios» fue el elegido por Kenneth Dye, ex-presidente de la EFS de Canadá. Sostuvo que la comunicación con la opinión pública no se debe ver alterada por factores políticos o de amistad, e hizo hincapié en la necesidad de que se cumplan las normas establecidas por la INTOSAI a tal efecto. Dye abogó en general por una activa política de medios de las EFS, resaltando la importancia de elaborar informes legibles, con mensajes claros y en un lenguaje comprensible. «Los informes de control que no se leen hacen inútil la actividad de las EFS», subrayó.

Dennis Thatchaichawalit, de la Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito (UNODC), destacó el cometido de las EFS como colaboradoras en la lucha contra la corrupción. A ese respecto hizo especial referencia a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC). Consideró que en los grupos de evaluación nacionales que valoran el nivel de aplicación de dicha Convención en los distintos países también deberían estar representadas las EFS.

El segundo día de la Conferencia de la INTOSAI estuvo dedicado por entero a la creación de capacidad de las EFS. Así, el presidente de la EFS de Marruecos, Dr. A. El-Midaoui, en su calidad de «presidente de meta» de la Meta 2 (creación de capacidad) del Plan Estratégico de la INTOSAI, proporcionó una visión de conjunto sobre la creación de capacidad en el marco de la INTOSAI como base para la eficaz actividad fiscalizadora de las EFS, y detalló en qué puntos se están centrando los esfuerzos de la INTOSAI a ese respecto.



El presidente de la EFS de Arabia Saudí y vicepresidente segundo del Comité Directivo de la INTOSAI, Dr. Osama Faqueeh, explicó los motivos que han llevado a la INTOSAI a colaborar con la comunidad internacional de donantes. Describió para ello los principios de esa colaboración, institucionalizada en la Cooperación INTOSAI-Donantes, así como las estructuras organizativas creadas a fin de garantizar el éxito de esa colaboración en beneficio de las EFS.

Magnus Borge, director de la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI), ofreció una síntesis de la estructura organizativa, de los trabajos en curso, de los principales campos de actividad de la IDI para el fortalecimiento de la auditoría gubernamental externa en las regiones de la INTOSAI y, especialmente, de los aspectos prácticos de la colaboración entre la INTOSAI y la Comunidad de Donantes. La IDI, recordó Borge, es parte integrante de la INTOSAI y coopera estrechamente con la Meta 2 (creación de capacidad) en la ejecución del Plan Estratégico de la INTOSAI.

En su calidad de representante del Banco Mundial, Anthony Hegarty valoró la contribución de la auditoría gubernamental externa internacional para hacer realidad los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU, especialmente en el combate contra la pobreza, que actualmente es el mayor desafío al que se enfrenta la comunidad internacional de donantes. «Un fuerte control es el núcleo de la Buena Gobernanza», resaltó Hegarty, quien también expuso en detalle las modalidades y los mecanismos de financiación del Banco Mundial en lo referente a los esfuerzos de creación de capacidad realizados en el marco de la Cooperación INTOSAI-Donantes.

En su presentación, inmediatamente posterior, el titular de la EFS de Noruega, Jorgen Kosmo, señaló que en los países en vías de desarrollo las EFS necesitan infraestructuras robustas a fin de conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU, para lo cual es absolutamente imprescindible el apoyo de los países donantes en el marco de la Cooperación INTOSAI-Donantes. Describió la organización, la composición y las funciones del nuevo Comité Rector de la Cooperación INTOSAI-Donantes y del secretariado, que está incluido en la IDI. Como señal visible de que se trata de una colaboración entre iguales, la INTOSAI y la Comunidad de Donantes desempeñan conjuntamente la presidencia y la vicepresidencia del Comité Rector.

La intervención del «presidente de meta» del Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI y presidente de la EFS de Dinamarca, Henrik Otbo, giró en torno a las normas profesionales específicas que responden a las circunstancias también específicas del control del sector público, así como en torno a su contribución como apoyo a la independencia de las EFS. Con el XX INCOSAI, que se celebrará en Sudáfrica en noviembre de 2010, las directrices de la INTOSAI pasarán a estar disponibles por primera vez en un cuerpo normativo conjunto. «La remisión al cuerpo normativo de la INTOSAI será, por tanto, un importante punto de referencia universal para asegurar la independencia de las distintas EFS», recalcó Otbo.

Frank Grogan, de la EFS del Reino Unido, señaló la necesidad de la creación de capacidad y del reforzamiento de la especialización. A su parecer, ese objetivo se podrá alcanzar, ante todo, mediante el compromiso y la dedicación personales, el afán decidido de mejora, reforma y cambio y la for-

Esta conferencia internacional logró, así, no solamente dar un nuevo paso hacia el fortalecimiento de la posición de las EFS dentro de la correspondiente estructura estatal, sino también hacer más tupida la red de relaciones de los miembros de la INTOSAI entre ellos mismos y con las organizaciones internacionales.

malización de acuerdos de colaboración institucional a largo plazo.

Acerca de las medidas exigidas por la creación de capacidad se manifestaron Edmund A. Zuniga, de la EFS de Belice (CAROSAI); el presidente de la EFS de Perú, Fuad Elias Khoury Zarzar (OLACEFS); Edward J. Ronia, Auditor General, de la EFS de las Islas Salomón (PASAI); Faiza Kefi, de la EFS de Túnez (ARABOSAI); Abdou Bame Gueye, de la EFS de Senegal (AFROSAI), así como Frank Grogan, de la EFS del Reino Unido (EUROSAI).

Los agentes especialmente relevantes para el desarrollo de las EFS fueron el tema abordado por Abdou Bame Gueye, de la EFS de Senegal (AFROSAI). Se trata, a su parecer, del Estado, de los órganos superiores constituidos por las EFS, de las instituciones públicas y de la INTOSAI. El Estado, según explicó, está considerado como un agente especialmente influyente, sobre todo porque a él toca fijar el marco de condiciones jurídicas, asignar los recursos y llevar a la práctica las recomendaciones.

La sostenibilidad de la creación de capacidad se apoya –afirmó el presidente de la EFS de las Islas Salomón, Edward J. Ronia– en cuatro factores: la continuación de un determinado número mínimo de auditorías ya terminadas, la formación y el perfeccionamiento del personal, la facilitación de la necesaria infraestructura por los órganos de más rango, de modo que

sea posible trabajar de forma efectiva e independiente, y, por último, el mantenimiento del interés por el trabajo.

Con base en las necesidades y desafíos articulados concretamente por las EFS representadas, los participantes en la Conferencia recomendaron en las conclusiones aprobadas conjuntamente que se prestase especial atención a los siguientes contenidos centrales: independencia de las EFS; creación institucional de capacidad y de competencias materiales y de personal; desarrollo y aplicación de normas y métodos profesionales de auditoría; formación y perfeccionamiento del personal; intercambio de conocimientos y de servicios de gestión del conocimiento; exposición del valor y los beneficios de la existencia de EFS independientes.

Esta conferencia internacional logró, así, no solamente dar un nuevo paso hacia el fortalecimiento de la posición de las EFS dentro de la correspondiente estructura estatal, sino también hacer más tupida la red de relaciones de los miembros de la INTOSAI entre ellos mismos y con las organizaciones internacionales. Se espera que las conclusiones aprobadas conjuntamente contribuyan a la eficaz prosecución del trabajo de la INTOSAI y de sus órganos y a dar continuidad a su colaboración con la comunidad internacional de donantes. ●



La fiscalización relativa al cambio climático

Seminario organizado por el Grupo de Trabajo sobre Auditoría Medioambiental de EUROSAI¹

Copenhague (Dinamarca), 23 y 24 marzo de 2010

Introducción

El Grupo de Trabajo sobre Auditoría Medioambiental (WGEA) de EUROSAI organizó un seminario en la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) sobre «Fiscalización del Cambio Climático» en Copenhague, Dinamarca, el 23 y 24 de marzo de 2010. Intervinieron cincuenta y ocho participantes de veintiséis Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) y se realizaron un total de treinta presentaciones, incluidas dos de la AEMA.

El WGEA de EUROSAI distribuye anualmente una encuesta entre las cuarenta y cuatro EFS miembros para pedirles su opinión sobre determinadas cuestiones. En la encuesta realizada en 2008, los seminarios fueron puntuados como la actividad más valorada y el cambio climático, como cuestión más destacada. Sobre la base de las actividades en curso, de la importancia de fiscalizar lo relativo al cambio climático y de la necesidad subsiguiente de ampliar los conocimientos al respecto, el WGEA del Comité Directivo de EUROSAI decidió organizar un seminario sobre el tema en 2010. Debido a las numerosas auditorías que se están llevando a cabo en este ámbito, el eje fundamental del seminario se centró en los aspectos prácticos de la fiscalización, en las enseñanzas extraídas y en las mejores prácticas, terreno en el que las EFS pu-

sieron en común su experiencia en auditorías del cambio climático.

Cuestiones complicadas: ¿mayor necesidad de esfuerzos en cooperación?

Se invitó a expertos en la materia de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) a que presentaran las actividades de la agencia en cuanto a mitigación y adaptación al cambio climático. El Sr. Andreas Barkman y el Sr. Stéphane Isoard de la AEMA facilitaron a los participantes información actualizada sobre el particular. Las políticas y medidas en materia de cambio climático son complejas y el Sr. Barkman ofreció a los participantes un somero panorama sobre el estado de la implantación de la política climática de la UE y los avances hacia las metas de 2020. El Sr. Isoard presentó las actividades de la AEMA en lo tocante a la adaptación al cambio climático. Su presentación ilustró por qué las EFS deben seguir estrechamente los esfuerzos de los gobiernos por establecer medidas de adaptación a nivel nacional. Muchos Estados se encuentran en un primer estadio de búsqueda de formas de enfrentar los efectos futuros del cambio climático y las auditorías pueden examinar la capacidad de adaptación y la vulnerabilidad de las naciones o Estados. Las auditorías pueden asimismo fortalecer

Muchos Estados se encuentran en un primer estadio de búsqueda de formas de enfrentar los efectos futuros del cambio climático y las auditorías pueden examinar la capacidad de adaptación y la vulnerabilidad de las naciones o Estados.

¹ Contribución remitida por la Secretaría del WGEA de EUROSAI (EFS de Noruega).

También se realizaron presentaciones del trabajo en curso en las guías sobre fiscalización del cambio climático y energía sostenible del WGEA de INTOSAI.

la base de conocimientos sobre la cual los parlamentos impulsarán estrategias y medidas de política para afrontar las consecuencias del cambio climático en los años venideros.

En la siguiente sesión, las expertas en fiscalización Dra. Kristin Rypdal de la Oficina del Auditor General de Noruega presentó la Auditoría Global Coordinada sobre el Cambio Climático del WGEA de INTOSAI y la Sra. Alicja Gruzecka de la Oficina Superior de Auditoría de Polonia informó acerca de la Auditoría sobre el Cambio Climático de EUROSAI. Con catorce EFS en la Auditoría Global Coordinada del WGEA de INTOSAI y diez EFS cooperando en la auditoría de EUROSAI, estos ejercicios de fiscalización han demostrado que el cambio climático es un tema de auditoría importante y la gran dedicación de la comunidad de EFS a la realización de auditorías y a la cooperación a este respecto. Los proyectos en cooperación han permitido compartir experiencias e intercambiar conocimientos entre las EFS participantes.

También se realizaron presentaciones del trabajo en curso en las guías sobre fiscalización del cambio climático y energía sostenible del WGEA de INTOSAI. La Sra. Kristine Lien Skog de la Oficina del Auditor General de Noruega presentó la guía del WGEA de INTOSAI sobre *Fiscalización de la Respuesta del Gobierno al Cambio Climático* y la Sra. Regina Charyparová de la Oficina Superior de Auditoría de la República Checa presentó la guía del WGEA de INTOSAI sobre *Fiscalización de la Energía Sostenible: Orientación para Entidades Fiscalizadoras Superiores*. Cabe esperar que ambas guías animen a la comunidad de EFS a realizar más auditorías medioambientales en estos dos campos. Muchas son las interrelaciones entre cambio climático y política energética,

cuestiones de gran importancia. Las dos guías recogen un planteamiento detallado para auditores, así como enseñanzas extraídas de auditorías llevadas a cabo.

Las presentaciones realizadas durante el primer día del seminario ofrecieron a los participantes un panorama de los esfuerzos en cooperación actuales, mediante los cuales las EFS se enfrentan a los desafíos del cambio climático desde el punto de vista de las auditorías y los materiales de orientación. Los debates entre participantes durante el seminario demostraron claramente la necesidad de cooperación entre EFS en fiscalización del cambio climático. Las cuestiones y medidas de política a este respecto poseen una especial relevancia transnacional; las políticas y medidas son a un tiempo complejas y comunes y existe sin duda la necesidad de cooperación en lo que se refiere a la puesta en común de experiencias, incluida la fiscalización de los mecanismos flexibles del Protocolo de Kioto y las medidas de adaptación al cambio climático. Habida cuenta de las ambiciosas metas fijadas, del aumento del gasto público y de la participación de los sectores público y privado en el creciente mercado del carbono, el cometido de las Entidades Fiscalizadoras Superiores resulta esencial por lo que se refiere a informar a los parlamentos y a la sociedad internacional acerca de la efectividad de las medidas de política existentes.

Talleres sobre mecanismos flexibles del Protocolo de Kioto, adaptación al cambio climático y cuestiones energéticas desde el punto de vista del cambio climático.

Durante la segunda jornada del seminario se celebraron tres talleres de trabajo con veinte presentaciones de trece EFS que pusieron en común los resultados de su tra-

En el taller sobre mecanismos flexibles del Protocolo de Kioto las presentaciones trataron diversos aspectos relevantes para los mecanismos flexibles.



bajo en estas áreas. Los temas de los talleres de trabajo fueron los mecanismos flexibles del Protocolo de Kioto, adaptación al cambio climático y cuestiones energéticas desde el punto de vista del cambio climático.

En el taller sobre **mecanismos flexibles**² del Protocolo de Kioto las presentaciones trataron diversos aspectos relevantes para los mecanismos flexibles. En las presentaciones y los debates subsiguientes entre los participantes se entendió en general que el mercado de emisiones presenta complejidades tanto para su comprensión como para su fiscalización. No es menos difícil para los responsables políticos disponer de una visión global de sus efectos y de cómo funcionan en conjunto las distintas partes del sistema. La compleja naturaleza del mecanismo de desarrollo limpio (CDM) se ha revelado asimismo como un reto para los auditores.

El objetivo del taller sobre adaptación al cambio climático era compartir conocimientos y ofrecer una perspectiva general acerca de cómo planificar auditorías sobre adaptación. El taller sobre adaptación tomó como base la guía sobre fiscalización del cambio climático del WGEA de INTOSAI y tres EFS presentaron sus auditorías. Se han realizado relativamente pocas auditorías sobre adaptación, pese a la amplia variedad de impactos ya presentes en Europa, y los que se espera que tengan lugar. La EFS de Chipre ilustró el estrés hídrico que ya está teniendo lugar debido a los incrementos de temperatura, el descenso de las precipitaciones y la intrusión de agua salada. La EFS de Noruega señaló que se espera que se incremente la amenaza de

inundaciones y corrimientos de tierras a causa del cambio climático, así como unos acontecimientos meteorológicos más extremos. La EFS del Reino Unido apuntó que la adaptación es un asunto relativamente nuevo para los departamentos ministeriales y la naturaleza transversal de sus desafíos. El taller concluyó que encontrar criterios evaluativos con los que medir los resultados de las políticas públicas constituye un gran reto pero, como pusieron de manifiesto las presentaciones, el planteamiento podría consistir en evaluar las capacidades de adaptación y las estrategias de los gobiernos.

En el taller sobre **cuestiones del sector energético desde el punto de vista del cambio climático** ocho presentaciones de seis EFS se ocuparon fundamentalmente de la eficiencia energética y de los incentivos públicos para producir más energía sostenible. Un denominador común de las auditorías centradas en la eficiencia energética es el problema de la calidad de los datos. En varias presentaciones se señaló que la falta de datos de rendimiento fiables, la insuficiente calidad de los datos de resultados y la relevancia de los datos respecto de las metas fijadas por los responsables políticos constituyen los principales retos. En general, sin información sobre los efectos de las medidas de política en materia de eficiencia energética y su coste, los gobiernos no podrán tomar decisiones sensibles sobre la eficiencia energética. Cuesta encontrar resultados rentables en este terreno.

El seminario se puede considerar un éxito por la acogida de los participantes, así como por los vivos debates durante las dos jor-

El objetivo del taller sobre adaptación al cambio climático era compartir conocimientos y ofrecer una perspectiva general acerca de cómo planificar auditorías sobre adaptación.

Un denominador común de las auditorías centradas en la eficiencia energética es el problema de la calidad de los datos.

² Por «mecanismos flexibles» se entiende el Mercado de Emisiones, el Mecanismo de Desarrollo Limpio y la Implantación Conjunta (mecanismos basados en el mercado) que se definieron en virtud del Protocolo de Kioto con el fin de reducir los costes de la consecución de las metas de emisiones. Los mecanismos traen consigo, además, medidas nacionales y constituyen la base de lo que se ha denominado el «mercado del carbono». Fuente: página web de la Secretaría de UNFCCC, www.unfccc.int.

Fiscalizar cuestiones relacionadas con el cambio climático resulta complicado debido a la complejidad de las medidas de política, los datos y la naturaleza transversal del problema.

El WGEA de EUROSAI proseguirá con su labor en 2011 adoptando un nuevo plan de trabajo para el periodo 2011-2014.

nadas que tuvieron lugar en Copenhague. Fiscalizar cuestiones relacionadas con el cambio climático resulta complicado debido a la complejidad de las medidas de política, los datos y la naturaleza transversal del problema. Las EFS han demostrado, a través de numerosas auditorías sobre asuntos relacionados con el cambio climático, que tienen un papel que desempeñar y que, a través de la cooperación y la puesta en común de conocimientos, pueden ser actores importantes de la supervisión de la puesta en práctica de las futuras medidas de política climática. Una cuestión emergente a este respecto es la adaptación al cambio climático. Los gobiernos nacionales ya están percibiendo los efectos del cambio climático y las EFS tienen un papel en la supervisión de los esfuerzos públicos por hacer frente a los efectos dramáticos previstos del cambio climático en los años venideros.

El WGEA de EUROSAI proseguirá con su labor en 2011 adoptando un nuevo plan de trabajo para el periodo 2011-2014. Los

miembros del WGEA de EUROSAI decidirán en qué asuntos centrarse, pero facilitar las auditorías paralelas, conjuntas y coordinadas, así como mejorar la difusión de la información y el intercambio de conocimientos y formación van a continuar siendo una prioridad del WGEA de EUROSAI. Recientemente, el WGEA de EUROSAI ha dado pasos para iniciar una auditoría en cooperación sobre adaptación al cambio climático. Varias EFS de Europa han expresado su interés en ella. El WGEA de EUROSAI también apoyará iniciativas para que sus miembros emprendan otras auditorías en cooperación.

El informe del seminario y otra información sobre nuestras actividades se encuentran disponibles en el sitio web del WGEA de EUROSAI, www.eurosaiwgea.org.

Sitio web de la Secretaría del WGEA de EUROSAI:

website: www.eurosaiwgea.org

e-mail: EUROSAI-WGEA@riksrevisjonen.no

Tel: + 47 22 24 10 00

Fax: + 47 22 24 10 01. ●



Agenda EUROSAI 2010

- SEMINARIO PARA LOS MIEMBROS 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.

- REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO «PREPARACIÓN XX ANIVERSARIO DE EUROSAI», Lisboa (Portugal), 26 de febrero de 2010.

- REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO «PREPARACIÓN VIII CONGRESO DE EUROSAI», Lisboa (Portugal), 26 de febrero de 2010.

- SEMINARIO DEL GRUPO DE TRABAJO DE AUDITORÍA MEDIOAMBIENTAL DE EUROSAI SOBRE «FISCALIZACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO», Copenhague (Dinamarca), 23 y 24 de marzo de 2010.

- REUNIÓN DE LA TASK FORCE «PLAN ESTRATÉGICO DE EUROSAI», Varsovia (Polonia), del 19 al 21 de abril de 2010.

- XVIII REUNIÓN DEL COMITÉ DE FORMACIÓN DE EUROSAI, París (Francia), 10 y 11 de mayo de 2010.

- REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO «PREPARACIÓN VIII CONGRESO DE EUROSAI», Lisboa (Portugal), 14 de mayo de 2010.

- CONFERENCIA DE INTO-SAI «FORTALECIMIENTO DE LA AUDITORÍA PÚBLICA EXTERNA EN LAS REGIONES DE INTO-SAI», Viena (Austria), 26 y 27 de mayo de 2010.

- SEMINARIO DEL GRUPO DE TRABAJO DE EUROSAI DE

TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN (ITWG) «PROFUNDIZACIÓN EN NUEVOS MÉTODOS PARA PALIAR EL DÉFICIT TRIBUTARIO: EL FRAUDE DEL IVA», Liubliana (Eslovenia), 7 y 8 de junio de 2010.

- IV REUNIÓN DE LA TASK FORCE «PLAN ESTRATÉGICO DE EUROSAI», Varsovia (Polonia), del 16 al 18 de junio de 2010.

- REUNIÓN DE LA TASK FORCE DE EUROSAI «FISCALIZACIÓN DE AYUDAS PARA DESASTRES Y CATÁSTROFES», Kiev (Ucrania), 24 y 25 de junio de 2010.

- REUNIÓN DE LA TASK FORCE «PLAN ESTRATÉGICO DE EUROSAI», Varsovia (Polonia), 1 y 2 de septiembre de 2010.

- REUNIÓN PLENARIA DEL GRUPO DE TRABAJO DE EUROSAI DE AUDITORÍA MEDIOAMBIENTAL Y SEMINARIO «FISCALIZACIÓN SOBRE ENERGÍA SOSTENIBLE», Texel (Países Bajos), del 4 al 7 de octubre de 2010.

- REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO PARA PREPARAR EL VIII CONGRESO DE EUROSAI (TEMAS I.A Y II), Lisboa (Portugal), 22 de octubre de 2010.

- SEMINARIO CONJUNTO EUROSAI-COMITÉ DE CONTACTO DE EFS DE LA UNIÓN EUROPEA «POLÍTICA AGRARIA COMÚN», Praga (República Checa), del 25 al 27 octubre de 2010.

- REUNIÓN ANUAL ENTRE LA PRESIDENCIA Y LA SECRETARÍA DE EUROSAI, Madrid (España), 3 de noviembre de 2010.

- XXXVI REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI, Madrid (España), 4 de noviembre de 2010.



- **REUNIÓN DE LA TASK FORCE «PLAN ESTRATÉGICO DE EUROSAI»**, La Haya (Países Bajos), 9 y 10 de noviembre de 2010.

- **SEMINARIO DE EUROSAI DEL GRUPO DE TRABAJO DE EUROSAI DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN «POSIBLES SOLUCIONES INFORMÁTICAS PARA AFRONTAR LA ECONOMÍA SUMERGIDA»**, Moscú (Federación Rusa), 9 y 10 de noviembre de 2010.

- **REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO PARA PREPARAR EL VIII CONGRESO DE EUROSAI (TEMA I.B)**, Lisboa (Portugal), 12 de noviembre de 2010.

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

- **ACTO CONMEMORATIVO DEL XX ANIVERSARIO DE EUROSAI**, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de noviembre de 2010. ●

Avance de la Agenda de EUROSAI 2011

- **SEMINARIO CONJUNTO EUROSAI-COMITÉ DE CONTACTO DE EFS DE LA UNIÓN EUROPEA «LA FISCALIZACIÓN DE LOS PARTENARIADOS PÚBLICO-PRIVADOS»**, Bonn (Alemania), del 9 al 11 de febrero de 2011.

- **REUNIÓN PLENARIA DEL GRUPO DE TRABAJO DE EUROSAI DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN (ITWG)**, Turquía, 21 y 22 de febrero de 2011.

- **III CONFERENCIA CONJUNTA EUROSAI-ARABOSAI**, Abu Dhabi (Emiratos Árabes), 29 y 30 marzo de 2011.

- **VIII CONGRESO DE EUROSAI**, Lisboa (Portugal), del 30 de mayo al 2 de junio de 2011.

- **I CONFERENCIA CONJUNTA DE COMITÉS DIRECTIVOS EUROSAI-ASOSAI**, Estambul (Turquía), septiembre de 2011. ●



Nombramientos en las EFS de EUROSAI en 2010

- **EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE FRANCIA.** El Sr. Didier Migaud fue designado Presidente de la EFS francesa.

- **LA OFICINA NACIONAL DE AUDITORÍA DE LITUANIA.** La Sra. Gièdrė Švedienė, nueva Auditora General de la República de Lituania.

- **EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE ITALIA.** El Sr. Luigi Giampaolino, elegido Presidente de la EFS italiana.

- **LA OFICINA NACIONAL DE AUDITORÍA DE SUECIA.** La Sra. Gudrun Antemar, nueva Auditora General de Suecia.

- **LA OFICINA ESTATAL DE AUDITORÍA DE HUNGRÍA.** El Sr. László Domokos, nuevo Presidente de la EFS húngara.

- **EL TRIBUNAL DE CUENTAS HELENO.** El Sr. Ioannis Karavokiris, fue designado nuevo Presidente del Tribunal de Cuentas Heleno.

- **LA OFICINA ESTATAL DE AUDITORÍA DE CROACIA.** El Sr. Ivan Klešić, nuevo Auditor General de la EFS de Croacia. ●

Obituario del Sr. Philippe Séguin, Primer Presidente del Cour des Comptes francés

El Sr. Philippe Séguin, Premier Président de la *Cour des comptes de France*, falleció el 7 de enero de 2010, en París (Francia).

Desde su nombramiento en julio de 2004 como Presidente del *Cour des comptes*, Philippe Séguin transformó y modernizó profunda y significativamente el Cour, con el propósito de situar el control de las finanzas públicas en la cima de los valores republicanos y democráticos. Defensor de la indepen-

dencia de las instituciones de fiscalización, tuvo una visión elevada y exigente del papel del *Cour* al servicio del ciudadano.

Miembro de Parlamento, Ministro, Presidente de la Asamblea Nacional y Premier Président de la *Cour des Comptes*, Philippe Séguin ocupó un lugar destacado en la vida política francesa, lo que inspiró un homenaje y tributo unánimes. ●



**INFORMACIÓN:
UNION EUROPEA**

Reunión de los responsables de las Entidades de Fiscalización Superiores (EFS) de la Unión Europea (Luxemburgo, 18 y 19 octubre de 2010)

En 2010, la reunión anual del Comité de Contacto de Presidentes de las EFS de los Estados miembros de la UE tuvo como anfitrión al Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), bajo la Presidencia de la EFS de Francia. Asistieron como observadores activos los Responsables de las EFS de los Países Candidatos –Turquía, Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia–, así como representantes de EUROSAT, SIGMA y la IDI.

La adopción del Tratado de Lisboa ha abierto un vivo debate sobre la repercusión de sus nuevas disposiciones en materia de gestión y escrutinio de los fondos comunitarios. Así, este año, el Comité de Contacto dispuso un foro en el que sopesar las consecuencias del Tratado sobre la fiscalización de los fondos comunitarios, así como el nuevo rol de los parlamen-

tos nacionales en la supervisión del principio de subsidiaridad y su participación en la gestión de los fondos comunitarios.

Se invitó a diversos ponentes para que aportaran información sobre los diversos aspectos, histórico, jurídico, institucional o político, de esta cuestión: Jean Laporte, Director del Departamento de Asuntos Europeos del Senado francés, Collette Flesch, antigua Ministra de Asuntos Exteriores de Luxemburgo y antigua Miembro de los Parlamentos luxemburgués y Europeo, y Edward Leigh, miembro de la Cámara de los Comunes británica y antiguo Presidente del Comité de Cuentas Públicas. Asimismo, Tuomas Poysti, Gilherme d'Oliveira Martins y Jacek Jezierski, Responsables de las EFS de Finlandia, Portugal y Polonia, contribuyeron al debate presentando sus perspectivas y experiencias nacionales.

Las presentaciones destacaron, entre otras cuestiones, que se debía obrar con cautela a la hora de aplicar el principio de subsidiaridad (sobre todo en el ámbito de la gestión del presupuesto de la UE) y a la hora de hacer extensivo el objeto del Reglamento Financiero a las obligaciones y tareas de los Estados miembros en materia de control y fiscalización de la aplicación del presupuesto comunitario. Además, la propuesta de la Comisión en relación con un nuevo Reglamento Financiero suscitó dudas sobre el alcance de los estados nacionales y del organismo fiscalizador independiente a cargo de dar su dictamen sobre estos. El debate subsiguiente se centró en el papel de las EFS en apoyo de sus parlamentos; la importancia de garantizar la efectividad de los fondos comunitarios que gestionan los Estados miembros, además de su lega-



lidad y regularidad; y la necesidad de simplificar las reglas sin olvidar por ello la responsabilidad.

El debate señaló asimismo algunas cuestiones abiertas. Los parlamentos nacionales tienen que asumir su cometido para con la UE pero ¿cómo llevarlo a la práctica? ¿Cómo pueden las EFS contribuir al éxito de su labor? En cuanto al presupuesto de la UE, ¿cómo puede el Reglamento Financiero dar satisfacción a que, si bien la Comisión es responsable de la buena gestión financiera del presupuesto comunitario, compartita la responsabilidad de la gestión de la mayor parte del gasto con los Estados miembros? Y, por último, ¿cómo se desarrollarán las relaciones entre las EFS nacionales y el TCE en los años venideros?

Por lo que se refiere a cuestiones actuales, el debate se centró en su mayor parte en la revisión del Reglamento Financiero de la UE. Vítor Caldeira, Presidente del TCE, presentó las últimas novedades y la EFS de Austria expuso su Comunicación sobre la revisión del Reglamento Financiero a la luz de los estados nacionales. Se invitó al Comisario Europeo de Fiscalidad y Unión Aduanera, Auditoría y Lucha contra el Fraude, Algirdas emeta, a presentar las caracterís-

ticas principales de la propuesta de la Comisión. En su intervención se refirió a la declaración anual de fiabilidad (DAS), el riesgo de error tolerable y la senda hacia una DAS sin restricciones.

El Comité tuvo asimismo la oportunidad de intercambiar experiencias sobre fiscalización de fondos comunitarios. La EFS de Dinamarca anunció que su Informe sobre la fiscalización de fondos comunitarios 2009 incluiría los resultados de una auditoría coordinada con la EFS de Polonia de los proyectos con Fondos Regionales de la UE. Esta cooperación en materia de auditoría comunitaria a través de proyectos coordinados, concretos y a pequeña escala, podría constituir un prometedor camino de futuro. La EFS de los Países Bajos presentó los resultados de una auditoría sobre el cumplimiento de la política, reglamento y normas europeos sobre falsificaciones en los Países Bajos.

El resto de los puntos del orden del día ofreció al Comité de Contacto un panorama de la situación de las diversas actividades en las que las EFS están cooperando actualmente. Se facilitó información sobre la «Política Agraria Común» (un acto conjunto de formación del Comité de Contacto y EUROSAI) y

los seminarios sobre «Partenariados Público-Privados», que se celebrarían a finales de 2010 y comienzos de 2011; las presidencias de la Red de Fiscalización de Políticas Fiscales y la Red de Fiscalización de la Estrategia de Lisboa / Europa 2020 rindieron cuenta de sus actividades durante 2010 y sus planes para 2011; los socios de la auditoría coordinada del programa TEN-T anunciaron que el taller de presentación de los resultados tendría lugar en marzo de 2011; y, además, el Comité de Contacto seleccionó dos nuevas actividades que se iniciarían en 2011. Por último, los Grupos de Trabajo presentaron sus actividades de 2010 y sus planes de trabajo para 2011, y la Red de EFS de Países Candidatos y Potenciales Países Candidatos ofreció un breve resumen de sus actividades.

La próxima reunión del Comité de Contacto se celebrará en octubre de 2011 en Luxemburgo, con el Tribunal de Cuentas Europeo como anfitrión, cuyo presidente presidirá en funciones el Comité de Contacto en 2011.

Se puede recabar información sobre las actividades, reuniones y resoluciones del Comité de Contacto en www.contactcommittee.eu ●



Informe anual sobre la Aplicación del Presupuesto Relativo al ejercicio 2009

El 9 de noviembre de 2010, el Tribunal de Cuentas Europeo hizo público su Informe Anual relativo a la aplicación del presupuesto 2009 de la UE. Se trata del 33.º Informe Anual y se refiere al ejercicio económico 2009. Los compromisos alcanzaron un total de 142.500 millones de euros y se efectuaron pagos por un total de 118.400 millones de euros.

El Informe Anual del Tribunal, junto con sus Informes Especiales, sirve de base al procedimiento de aprobación de la gestión. Por otro lado, este año es la primera vez que el Tribunal ha transmitido su Informe Anual a los parlamentos nacionales al mismo tiempo que al Consejo y al Parlamento Europeo, conforme a lo establecido en el Protocolo nº 1 del Tratado de Lisboa.

El informe está organizado como sigue: el Capítulo uno consiste en la declaración del Tribunal (la «DAS») sobre la fiabilidad de las cuentas anuales de la Unión Europea y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes, así como una síntesis de los principales resultados sobre estas cuestiones; y los Capítulos 2 a 9 presentan de forma detallada las constataciones de la fiscalización en forma de «observaciones específicas» sobre los ingresos y gastos de la UE, estructuradas en torno a grupos de ámbitos de política.

En opinión del Tribunal, las **cuentas anuales** de la Unión Europea presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de la Unión a 31 de diciembre de 2009, así como los resultados de sus operaciones

y los flujos de tesorería del ejercicio finalizado a dicha fecha, de conformidad con las disposiciones del Reglamento financiero y las normas contables adoptadas por el contable de la Comisión.

Éste es el tercer año consecutivo que el Tribunal considera que las cuentas están exentas de errores sustanciales y son, por tanto, fiables.

En cuanto a la **legalidad y regularidad de las operaciones** subyacentes a las cuentas, con respecto a 2009 el Tribunal ofrece un dictamen sin reservas sobre ingresos y sobre compromisos, como en años anteriores. Sin embargo, los pagos con cargo al presupuesto continúan estando significativamente afectados por errores, salvo en dos sectores de gasto: Gastos administrativos y otros gastos (9.100 millones de euros) y Asuntos económicos y financieros (700 millones de euros).

En todos los demás sectores de gasto, el Tribunal descubrió niveles de error significativos.

En **Agricultura y recursos naturales** (56.300 millones de euros), el Tribunal estimó que el nivel de error es algo superior que en 2008. Sin embargo, el resultado no concuerda con las valoraciones del Tribunal en ambos años de que los sistemas son sólo parcialmente eficaces. El Tribunal recomienda reducir el riesgo de error mejorando la calidad de la información de las bases de datos empleadas para establecer derechos y calcular pagos y clarificando y aplicando reglas sobre el uso y el mantenimiento de la tierra.

Cohesión (35.500 millones de euros) continúa siendo el único

ámbito presupuestario en el que el porcentaje de error estimado es superior al 5%. La mayoría de los errores encontrados guardaba relación con fallos graves por parte de las autoridades nacionales en la aplicación de las reglas sobre contratación pública y con el reembolso de costes sin derecho a ello. Los Estados miembros podrían y deberían haber detectado y corregido muchos errores antes de certificar el gasto a la Comisión, pues la auditoría refleja que disponía de información para hacerlo. El Tribunal aprecia margen para que las autoridades nacionales mejoren la regularidad del gasto.

Investigación, energía y transporte (8.000 millones de euros) continúa afectada por un nivel de error significativo, aunque en menor medida que en años anteriores. La principal fuente de error sigue siendo el reembolso de los gastos de personal y de los gastos indirectos declarados en exceso por los beneficiarios participantes en proyectos de investigación.

En **Ayuda exterior, desarrollo y ampliación** (6.600 millones de euros) la situación continúa siendo similar a la del año pasado: los pagos están afectados significativamente por errores y los sistemas de control son sólo parcialmente eficaces. La mayoría de los errores se refieren a la elegibilidad del gasto y a la inobservancia de las reglas de contratación.

Por último, en el sector presupuestario de **Educación y ciudadanía** de la UE (2.200 millones de euros), el Tribunal halló que los sistemas de la Comisión dejaron sin detectar y corregir un nivel de error sustancial en los programas

y proyectos de periodos de programación previos que se clausuraron durante 2009.

Comparando los resultados de este año con los del precedente, el error más probable estimado por el Tribunal en el gasto de Cohesión fue significativamente inferior que en años precedentes; y en cuanto al presupuesto en su conjunto, la estimación del Tribunal en cuanto al error ha descendido en los últimos años. Sin embargo,

es necesario algún grado de cautela antes de extraer conclusiones sobre una tendencia en el ámbito de Cohesión. Además, no hay garantía de que la caída general en el porcentaje de error estimado de los últimos años vaya a mantenerse en la medida que los sistemas que abarcan la inmensa mayor parte del presupuesto continúen siendo sólo parcialmente eficaces.

Por último, aunque la Comisión haya mejorado la información

que facilita sobre recuperaciones de cantidades pagadas de manera irregular y otras correcciones, esta información aún no es del todo fiable y no permite una comparación significativa con el porcentaje de error estimado por el Tribunal.

El Informe Anual del Tribunal sobre la ejecución del presupuesto 2009 de la UE, así como los Informes Anuales previos, se pueden consultar en <http://eca.europa.eu> ●



Otros informes y dictámenes emitidos por el Tribunal de Cuentas Europeo

El Tribunal de Cuentas Europeo ha adoptado los siguientes **informes especiales** desde el comienzo de 2010:

Informe Especial nº 1/2010 – ¿Se controlan de manera eficaz los procedimientos aduaneros simplificados aplicables a las importaciones?

Informe Especial nº 2/2010 – La eficacia de los regímenes de apoyo «Estudios preliminares» y «Construcción de nuevas infraestructuras» pertenecientes al sexto programa marco de investigación.

Informe Especial nº 3/2010 – Evaluaciones del impacto en las instituciones europeas: ¿sirven de apoyo a la adopción de decisiones?

Informe Especial nº 4/2010 – ¿Pueden generar buenos resultados la concepción y la gestión del régimen de movilidad del programa Leonardo da Vinci?

Informe Especial nº 5/2010 – Aplicación del enfoque Leader al desarrollo rural.

Informe Especial nº 6/2010 – ¿Ha logrado sus objetivos principales la reforma del mercado del azúcar?

Informe Especial nº 7/2010 – Fiscalización del procedimiento de liquidación de cuentas.

Informe Especial nº 8/2010 – Mejora del rendimiento del transporte en los ejes ferroviarios transeuropeos: ¿Ha sido eficaz la inversión de la UE en infraestructura ferroviaria?

Informe Especial nº 9/2010 – ¿Se ha utilizado de manera óptima el gasto de las Medidas Estructurales de la UE en abastecimiento de agua para uso doméstico?

Informe Especial nº 10/2010 – Medidas específicas en favor de la agricultura de las regiones ultraperiféricas y de las islas menores del mar Egeo.

Informe Especial nº 11/2010 – La gestión por la Comisión del apoyo presupuestario general en los países ACP, de América Latina y de Asia.

Informe Especial nº 12/2010 – La ayuda de la UE al desarrollo de la educación básica en el África subsahariana y Asia meridional.

Informe Especial nº 13/2010 – ¿Se ha iniciado con éxito el nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación en el Cáucaso Sur (Armenia, Azerbaiyán y Georgia) y está obteniendo resultados?

Informe Especial nº 14/2010 – La gestión de la Comisión del sistema de comprobaciones veterinarias respecto de las importaciones de carne tras las reformas legislativas de 2004 en materia de higiene.

Además, la consulta al Tribunal para que emita dictamen es preceptiva antes de adoptar determinados reglamentos financieros y normativa en materia de lucha contra el fraude. Asimismo, las otras instituciones pueden solicitar el dictamen del Tribunal. Desde el comienzo de 2010, se han emitido los siguientes **dictámenes**:

Dictamen nº 1/2010 – Mejora de la gestión financiera del presupuesto de la Unión Europea: Riesgos y desafíos.

Dictamen nº 2/2010 – sobre las normas financieras de la empresa común SESAR.

Dictamen nº 3/2010 – sobre la propuesta de Reglamento del Par-

lamento Europeo y del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas.

Dictamen nº 4/2010 – sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas en relación con el Servicio Europeo de Acción Exterior.

Dictamen nº 5/2010 – sobre una propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a los otros agentes de las Comunidades.

Dictamen nº 6/2010 – relativo a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de la Unión Europea.

Por último, en 2010 se aprobaron 37 **informes anuales específicos** sobre agencias europeas y otros organismos descentralizados. Cada informe incluye un dictamen sobre la fiabilidad de sus estados financieros de 2009 y sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes.

Todos los informes y dictámenes del Tribunal que se encuentran publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea se pueden consultar en el sitio web del Tribunal: <http://eca.europa.eu>. ●

Revisión del Reglamento Interno del Tribunal y sus Disposiciones de Aplicación

Las ampliaciones de 2004 y 2007 han tenido consecuencias notables para el Tribunal de Cuentas Europeo, al igual que para las demás instituciones comunitarias. La incorporación de nuevos Estados miembros se tradujo en un incremento del número de Miembros del Tribunal de 15 a 27, así como un considerable aumento de su carga de trabajo, cifras de personal y presupuesto.

Con el fin de adaptarse a estas nuevas demandas de la manera más eficiente y efectiva posible, el Tribunal lanzó un proceso de reforma administrativa que supuso una revisión por parte de un homólogo independiente. Un elemento clave del proceso de reforma fue un examen interno de la estructura de gobierno vigente del Tribunal y del Reglamento Interno con el fin de formular recomendaciones sobre cómo mejorar la toma de decisiones y la gestión en el contexto de un Colegio ampliado y una institución en expansión.

La recomendación principal de la revisión interna de las disposiciones de gobierno fue que el Tribunal se acogiera a la opción prevista en el artículo 287(4) del TFUE para la adopción por las Cámaras de ciertas categorías de sus informes y dictámenes. La aplicación de este cambio requería que el Tribunal, con aprobación del Consejo, modificara su Reglamento Interno.

Tras la aprobación del Consejo, el Tribunal adoptó su nuevo Reglamento Interno y sus Disposiciones de Aplicación el 11 de marzo de 2010. Entraron en vigor el 1 de junio de 2010. Los Grupos de Auditoría fueron sustituidos por Cámaras. El Tribunal se organizó en cinco salas, a las que todos los Miembros, salvo el Presidente, están asignados. Hay cuatro Cámaras con responsabilidad sobre la fiscalización de ámbitos específicos de ingreso y gasto (Cámaras verticales), y una sala horizontal responsable de Coordinación, Evaluación,

Fiabilidad y Desarrollo (denominada CEAD). Los Miembros de cada sala eligen un Decano por un periodo renovable de dos años.

Cada sala emite informes especiales, informes anuales específicos y dictámenes, sujetas a ciertas condiciones designadas para mantener el carácter colegiado del Tribunal, en relación con sus ámbitos de responsabilidad. Además, las Cámaras son responsables de preparar los informes y dictámenes que requieran una decisión por parte de la totalidad del Colegio del Tribunal, como la adopción de los Informes Anuales sobre el presupuesto general de la UE y los Fondos Europeos de Desarrollo. En estos casos, los documentos los tiene que debatir y aprobar la sala pertinente antes de someterlos al Tribunal.

El nuevo organigrama del Tribunal se puede consultar en <http://eca.europa.eu>. ●

Incorporación de nuevos miembros al Tribunal de Cuentas Europeo

Durante 2010, se designó a los siguientes nuevos Miembros del Tribunal de Cuentas Europeo: Sr. Eoin O'Shea (Irlanda), Sr. Istvan Szabolcs Fazakas (Hungría), Sr. Louis Galea (Malta), Sr. Ladislav Balko (Eslovaquia), Sr. Augustyn Bronislaw Kubik (Polonia), Sr. Milan Martin Cvikl (Eslovenia), Sra. Rasa

Budbergytė (Lituania), Sr. Lazaros Lazarou (Chipre) y Sr. Gijs M. De Vries (Países Bajos).

Además, el Consejo renovó los mandatos de los siguientes Miembros del Tribunal: Sr. Igors Ludboržs (Letonia), Sr. Jan Kinšt (República Checa) y Sra. Kersti Kaljulaid (Estonia).

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) exige que los Miembros del Tribunal sean completamente independientes en el desempeño de sus deberes, por el interés general de la Unión Europea. ●



Europa 2020

Sucesora de la Estrategia de Lisboa: ¿es lo bastante prometedora?¹

Se considera en general que la Estrategia de Lisboa (2000-2010), una estrategia para el crecimiento sostenible y el empleo en Europa, ha tenido una aplicación insuficiente por los Estados miembros, en parte debido a las deficiencias de la propia estrategia. La nueva estrategia decenal de la UE, «Europa 2020» contendrá igualmente una serie de objetivos y metas de política para impulsar los resultados económicos de la Unión, incluidas reformas estructurales con el fin de ayudar a Europa a recuperarse de la crisis. ¿Marcará la diferencia? Si queremos responder a esta pregunta, primero debemos examinar los problemas de su predecesora. El Tribunal de Cuentas de los Países Bajos publicó un informe de auditoría el 23 de septiembre de 2009 (NCA 2009) en el que examinaba la manera en que el gobierno holandés informa a la Comisión Europea y a la Cámara de Representantes holandesa sobre el avance de los esfuerzos de la política nacional por materializar la Estrategia de Lisboa. A continuación abordaremos la relevancia del tema de la fiscalización, explicaremos brevemente nuestro método de auditoría, resumiremos nuestras conclusiones principales y expondremos algunas primeras ideas sobre el éxito potencial de Europa 2020. Para concluir, formularemos algunas sugerencias en materia de fiscalización de Europa 2020, que deberán llevar a cabo las instituciones fiscalizadoras de los Estados miembros de la UE y el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE).

1. Relevancia del tema de la fiscalización

La Estrategia de Lisboa y su sucesora, Europa 2020, se refieren a importantes ámbitos de política sobre los que las instituciones europeas poseen escaso poder, si es que poseen alguno, para armonizar leyes y reglamentos, como empleo, asuntos sociales, educación e industria. Para aportar al menos cierta forma de armonización, se adoptó el método abierto de coordinación (OMC). Entre las características más importantes del OMC figuran la cooperación voluntaria, las metas acordadas en común a nivel comunitario y, con carácter periódico, la supervisión, evaluación, revisión por homólogos y aprendizaje de las mejores prácticas. La Comisión Europea supervisa la evolución de la estrategia. Sin embargo, el éxito de la estrategia depende de los esfuerzos de política de los Estados miembros.

2. Planteamiento de auditoría

Con el fin de informar adecuadamente tanto a la Comisión Europea como a la Cámara de Representantes de los resultados de la Estrategia de Lisboa en los Países Bajos, resulta esencial que el gobierno disponga de una información de alta calidad sobre las políticas, reveladora del grado y manera en que se están consiguiendo las metas acordadas y a qué costes. Así pues, la pregunta fundamental de nuestra auditoría de

La Estrategia de Lisboa y su sucesora, Europa 2020, se refieren a importantes ámbitos de política sobre los que las instituciones europeas poseen escaso poder, si es que poseen alguno, para armonizar leyes y reglamentos, como empleo, asuntos sociales, educación e industria.

¹ Por Mariska Strepel-Kroezen, Sara Berglund y Erik Israël, de la EFS de los Países Bajos.

También evaluamos la calidad de las metas de política europeas y nacionales.

La principal conclusión que pudimos extraer de nuestra auditoría fue que hay una serie de condiciones necesarias para que la estrategia sea efectiva que aún no se dan para la Estrategia de Lisboa revisada.

Muchas de las metas o eran específicas o cuantificables: por ejemplo, los objetivos «facilitar todas las formas de innovación» y «promover la empresa».

2009 era si el gobierno holandés informa adecuadamente sobre estas cuestiones en sus informes anuales relativos a Lisboa. Con el fin de responder a esta pregunta evaluamos la calidad de la información sobre las políticas en torno a las medidas nacionales, el gasto previsto y real y el cumplimiento y efectividad de las políticas. También evaluamos la calidad de las metas de política europeas y nacionales. Lo hicimos analizando documentos de política, realizando entrevistas con funcionarios de ámbito nacional y europeo y utilizando datos estadísticos de Eurostat y de Estadística de los Países Bajos. Para respaldar nuestro dictamen de auditoría, examinamos más detenidamente tres temas de política: aprendizaje permanente, capacidad empresarial y participación de la mujer en el mercado laboral. Los dos criterios principales de fiscalización aplicados fueron: 1) ¿son SMART las metas de política?; 2) la información sobre políticas que se facilita a la Cámara de Representantes y a la Comisión Europea ¿es relevante, fiable, válida y comparable?

3. Principales problemas de la Estrategia de Lisboa (2000-2010)

La principal conclusión que pudimos extraer de nuestra auditoría fue que hay una serie de condiciones necesarias para que la estrategia sea efectiva que aún no se dan para la Estrategia de Lisboa revisada². Había demasiadas metas y su formulación era de calidad insuficiente. Además, los indicadores de la UE no siempre satisfacían los criterios de relevancia y comparabilidad internacional y los informes nacionales sobre Lisboa poseían escaso valor práctico (NCA, 2009).

Complejo laberinto de metas de la UE: demasiadas e inconcretas

Una de las objeciones fundamentales a la Estrategia de Lisboa ha sido que carecía de enfoque. Muchos ámbitos de política, con un gran número de metas, directrices, prioridades e indicadores, sin un marco claro y coherente de relación mutua entre estos elementos. Además, muchas de las metas o eran específicas o cuantificables: por ejemplo, los objetivos «facilitar todas las formas de innovación» y «promover la empresa». Asimismo, a menudo se echaban en falta metas cuantitativas.

Es inherente al proceso del OMC que los Estados miembros tengan que alcanzar compromisos, debido a las posturas divergentes de los 27 Estados miembros. En la Estrategia de Lisboa el resultado ha sido que una gran parte de las metas formuladas a nivel comunitario se caracterizan por un alto grado de abstracción. En consecuencia, los Estados miembros pueden interpretarlas de manera diferente y dar preferencia a sus propias prioridades de política. Con todo, la virtud esencial del OMC es que los Estados miembros pueden establecer comparaciones, aprender unos de otros y hacer responsables a los rezagados de la insuficiencia de sus logros. La capacidad de aprovechar esta virtud ha sido limitada. Además, como en la práctica las metas de la UE las fijaron los países con puntos de partida más débiles, los Estados miembros que ya puntuaban cómodamente por encima de la media comunitaria tenían escasos incentivos para realizar esfuerzos adicionales en ese ámbito de política.

² La estrategia se había relajando en 2005 tras un examen crítico por parte de un grupo de trabajo presidido por el anterior primer ministro holandés Kok (Kok, 2004).



Relevancia y comparabilidad de indicadores: algunos cuellos de botella

La evaluación comparativa es un instrumento útil para realizar comparaciones entre Estados miembros y puede incrementar la presión entre homólogos (como preveía la estrategia). Sin embargo, a veces los indicadores eran irrelevantes o no susceptibles de comparación. Los siguientes ejemplos ilustran los problemas que los Países Bajos y otros Estados miembros se encontraron en relación con las metas comunitarias de Lisboa en lo que se refiere a la participación de la mujer en el mercado laboral y al aprendizaje permanente. El indicador de la UE en cuanto a participación de la mujer en el mercado laboral («que el 60% de todas las mujeres entre 15 y 64 años tengan un trabajo») no incluye un límite inferior relativo al número de horas trabajadas y es, por tanto, de relevancia limitada para países con una elevada proporción de empleos a tiempo parcial, debido a que el número medio de horas trabajadas por parte de las mujeres suele ser bajo. Con respecto al indicador relativo al aprendizaje permanente («que al menos el 12,5% de la población adulta participe»), el problema es que el indicador no toma en consideración el tipo, duración, contenido o nivel de la formación. Por ejemplo, una «actividad de aprendizaje» puede ser cualquier cosa, desde un curso en la universidad hasta un cursillo de arreglo floral.

Deficiencias en los informes sobre Lisboa

La mayoría de los informes sobre Lisboa contenía escasa información sistemática o concreta sobre los resultados y efectos de la política del gobierno. El Programa Nacional de reformas 2008-2010 holandes (Ministerio de Asuntos Económicos, 2007), por ejemplo, es pro-

gresista, se concentra sobre todo en medidas nuevas y ofrece poca información sobre el estado de las medidas examinadas en anteriores informes sobre Lisboa. Los informes holandeses sobre Lisboa no fueron, ciertamente, la excepción en la UE, aunque sí se dieron algunas buenas prácticas (Pisani-Ferry & Sapir, 2006). Tomando en consideración sus variadas deficiencias, resulta cuestionable si la Comisión Europea pudo o no hacer uso de los informes sobre Lisboa para supervisar efectivamente y comparar resultados a escala europea.

4. Europa 2020: ¿es lo bastante prometedor?

Creemos que algunas características de Europa 2020 son marcadamente diferentes de la Estrategia de Lisboa y que pueden sentar los cimientos para futuros éxitos. En general, apreciamos tres diferencias notables. En primer lugar, hay mejoras en cuanto al número de objetivos y su estructura. En el caso de Europa 2020, el número de «directrices integradas» europeas se ha reducido de veinticuatro a diez. Europa 2020 también contiene un reducido número de objetivos comunitarios básicos (cinco), todos los cuales incluyen metas cuantitativas. Y existe un mayor grado de coherencia con las siete iniciativas fundamentales que respaldan los cinco objetivos básicos, aunque lo dicho no valga en los casos de «una agenda digital» y «política industrial». En segundo lugar, los Estados miembros tendrán que traducir las metas de la UE a metas nacionales específicas y diferenciadas, en función de su posición de partida (Consejo Europeo, 2010). En tercer lugar, la arquitectura de Europa 2020 difiere de la Estrategia de Lisboa en el sentido de que la primera se basa en una vinculación más estrecha entre estabilidad macroeconómica, finanzas públicas y objetivos microeco-

La evaluación comparativa es un instrumento útil para realizar comparaciones entre Estados miembros y puede incrementar la presión entre homólogos

La mayoría de los informes sobre Lisboa contenía escasa información sistemática o concreta sobre los resultados y efectos de la política del gobierno.

Creemos que algunas características de Europa 2020 son marcadamente diferentes de la Estrategia de Lisboa y que pueden sentar los cimientos para futuros éxitos.

nómicos y de empleo. Lo cual significa que la rendición de informes y evaluación de Europa 2020 y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se llevarán a cabo simultáneamente (Comisión Europea, 2010).

Por otro lado, los procesos de supervisión y control de los resultados de Europa 2020 parecen recordar aún los de la Estrategia de Lisboa. El mayor desafío es que la Comisión Europea, de acuerdo con el Tratado de Lisboa (artículo 121), tiene a su disposición un nuevo instrumento: recomendaciones con un calendario. Si los Estados miembros no muestran progresos o acciones suficientes, la Comisión puede emitir una advertencia. Sin embargo, si la advertencia no es jurídicamente vinculante, la diferencia con el pasado pudiera no ser mucha.

Si Europa 2020 será o no una estrategia más enfocada que su predecesora y poseerá o no algo más que mero valor simbólico, dependerá en buena medida de la propiedad y compromiso a todos los niveles políticos en los Estados miembros. Por una parte, el lento y complejo proceso de alcanzar consensos sobre el contenido y gobernanza de Europa 2020 puede resultar preocupante. Por otro lado, debido a los graves problemas de deuda pública en la mayoría de los países de la UE, la presión para un mayor compromiso con la coordinación de la política económica y social de la UE tendrá una presencia destacada en los debates.

5. Contribución de las entidades de fiscalización superior

Las entidades de fiscalización superior (EFS) de la UE podrían contribuir a Europa 2020 fiscalizando la aplicación de esta estrategia en sus respectivos Estados miembros. Además, el TCE podría formarse su propia percepción sobre el cometido de supervisión y

evaluación de la Comisión Europea. Los esfuerzos combinados de las EFS de los Estados miembros y del TCE podrían traer consigo un panorama del éxito de Europa 2020 y la difusión de buenas prácticas en la aplicación Europa 2020 en el Viejo Continente. El *Seminario sobre las Estrategias de Lisboa y UE 2020 y el papel de las EFS*, organizado en septiembre de 2010 por la Red del Comité de Contacto sobre Fiscalización de las Estrategias de Lisboa y UE 2020, constituye un excelente punto de partida para esta esperanzadora aventura colectiva.

Referencias

- Comisión Europea (2010), *Comunicación de la Comisión: Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM(2010)2020, 3 de marzo, Bruselas.
- Consejo Europeo (2010), *Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010*, EUCO 7/10, 26 de marzo, Bruselas.
- Kok, W. 2004, *Afrontar el reto de la estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo*, Informe del Grupo de Alto Nivel, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Noviembre, Luxemburgo.
- Ministerio de Asuntos Económicos (2007), *Programa Nacional de Reforma 2008-2010 para los Países Bajos en el marco de la Estrategia de Lisboa*, La Haya, Sdu.
- Tribunal de Cuentas de los Países Bajos (NCA) (2009), *La Estrategia de Lisboa para el crecimiento económico sostenible y el empleo en Europa*, Cámara de Representantes, sesión 2009-2010, 32 136, nº. 2, La Haya, Sdu.
- Pisani-Ferry, J. & A. Sapir (2006), *Última salida a Lisboa*, Contribuciones Políticas, Bruegel. ●

Si los Estados miembros no muestran progresos o acciones suficientes, la Comisión puede emitir una advertencia..





XX ANIVERSARIO DE EUROSAI

ACERCA DE EUROSAI:

- **CRONOLOGÍA DE EUROSAI**
 - **EUROSAI EN SÍNTESIS**
 - **EVENTO CONMEMORATIVO
DEL XX ANIVERSARIO EUROSAI**
-

CRONOLOGÍA DE EUROSAI (1990-2010)

12-21 de junio de 1989	Berlín (Alemania)	XIII CONGRESO DE INTOSAI: <i>«Declaración de Berlín»</i> sobre la constitución de una Organización Europea de Entidades Superiores de Fiscalización
12-13 de noviembre de 1990	Madrid (España)	CONFERENCIA CONSTITUTIVA DE EUROSAI
14-15 de noviembre de 1990	Madrid (España)	I CONGRESO DE EUROSAI: <i>(Presidencia de EUROSAI: EFS de Italia)</i>
16 de noviembre de 1990	Madrid (España)	I REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
31 de enero - 2 de febrero 1991	Madrid (España)	II REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
19-21 de mayo de 1992	Venecia (Italia)	III REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
19 de octubre de 1992	Washington (EE.UU.)	IV REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI (XIV CONGRESO DE INTOSAI)
22 de octubre de 1992	Washington (EE.UU.)	V REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
17 de abril de 1993	Praga (República Checa)	VI REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
13 de junio de 1993	Estocolmo (Suecia)	VII REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
14-17 de junio de 1993	Estocolmo (Suecia)	II CONGRESO DE EUROSAI: <i>(Presidencia de EUROSAI: EFS de Suecia)</i>
16-17 de junio de 1993	Estocolmo (Suecia)	VIII y IX REUNIONES DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
2-3 de diciembre de 1993	Palermo (Italia)	X REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
24-25 de noviembre de 1994	Velence (Hungría)	XI REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
9 de mayo de 1995	Varsovia (Polonia)	XII REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
13-14 de febrero de 1996	Östersund (Suecia)	XIII REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
19 de mayo de 1996	Praga (República Checa)	XIV REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
20-23 de mayo de 1996	Praga (República Checa)	III CONGRESO DE EUROSAI: <i>(Presidencia de EUROSAI: EFS de República Checa)</i>
23 de mayo de 1996	Praga (República Checa)	XV REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
24-25 de abril de 1997	La Haya (Países Bajos)	XVI REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
23 de junio de 1998	Lisbon (Portugal)	XVII REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
11-12 de febrero de 1999	Praga (República Checa)	XVIII REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
31 de mayo de 1999	París (Francia)	XIX REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
31 de mayo - 4 de junio de 1999	París (Francia)	IV CONGRESO DE EUROSAI: <i>(Presidencia de EUROSAI: EFS de Francia)</i> Creación del Grupo de Trabajo sobre Auditoría Medioambiental (WGEA) de EUROSAI
3 de junio de 1999	París (Francia)	XX REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
15 de noviembre de 1999	París (Francia)	XXI REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
16 de febrero de 2000	Madrid (España)	XXII REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI: Creación del Comité de Formación (ETC) de EUROSAI
17-18 February 2000	Madrid (España)	I CONFERENCIA EUROSAI-OLACEFS



29 de marzo de 2001	Ljubljana (Eslovenia)	XXIII REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
31 de marzo – 1 de junio de 2001	Madeira (Portugal)	I SEMINARIO EUROSAI-EURORAI
7 de marzo de 2002	Copenhague (Dinamarca)	XXIV REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
27 de mayo de 2002	Moscú (Federación Rusa)	XXV REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
27-31 de mayo de 2002	Moscú (Federación Rusa)	V CONGRESO DE EUROSAI: <i>(Presidencia de EUROSAI: EFS de la Federación Rusa)</i> Creación del Grupo de Trabajo de Tecnologías de la Información (ITWG) de EUROSAI
31 de mayo de 2002	Moscú (Federación Rusa)	XXVI REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
10-11 de julio de 2002	Cartagena de Indias (Colombia)	II CONFERENCIA EUROSAI-OLACEFS
7 de junio de 2003	Copenhague (Dinamarca)	II SEMINARIO EUROSAI-EURORAI
28 de octubre de 2003	Roma (Italia)	XXVII REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
11-14 de mayo de 2004	Londres (Reino Unido)	III CONFERENCIA EUROSAI-OLACEFS
7 September 2004	Vilna (Lituania)	XXVIII REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
30 de mayo de 2005	Bonn (Alemania)	XXIX REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
30 de mayo – 2 de junio de 2005	Bonn (Alemania)	VI CONGRESO DE EUROSAI: <i>(Presidencia de EUROSAI: EFS de Alemania)</i>
2 de junio de 2005	Bonn (Alemania)	XXX REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
17-18 de noviembre de 2005	Lima (Perú)	IV CONFERENCIA EUROSAI-OLACEFS
11 September 2006	Reykjavik (Islandia)	XXXI REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
1-2 December 2006	Tunis (Túnez)	I CONFERENCIA EUROSAI-ARABOSAI
10-11 de mayo de 2007	Lisbon (Portugal)	V CONFERENCIA EUROSAI-OLACEFS
13 de septiembre de 2007	Bern (Suiza)	XXXII REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
2 de junio de 2008	Krakow (Polonia)	XXXIII REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
2-5 de junio de 2008	Krakow (Polonia)	VII CONGRESO DE EUROSAI: <i>(Presidencia de EUROSAI: EFS de Polonia)</i> Creación de: <ul style="list-style-type: none"> • Task Force «Fiscalización de Fondos destinados a Desastres y Catástrofes» de EUROSAI • Task Force «Plan Estratégico de EUROSAI» • Task Force «Revisión de la Estructura del Comité de Formación de EUROSAI» • Grupo de Trabajo «Guía de buenas prácticas en materia de calidad de la auditoría»
5 de junio de 2008	Cracovia (Polonia)	XXXIV REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
30-31 March 2009	París (Francia)	II CONFERENCIA EUROSAI-ARABOSAI
13-16 May 2009	Isla de Margarita (Venezuela)	VI CONFERENCIA EUROSAI-OLACEFS
23 de junio de 2009	Kiev (Ucrania)	XXXV REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
4 de noviembre de 2010	Madrid (España)	XXXVI REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI
26 de noviembre de 2010	Johannesburg (South Africa)	CONMEMORATION OF THE XX ANIVERSARY OF EUROSAI (XX INTOSAI CONGRESS)

EUROSAI

CONSTITUCIÓN:

- Constituida en Madrid (España), en noviembre de 1990, con 30 miembros fundadores.

OBJETIVOS GENERALES DE LA ORGANIZACIÓN:

- Promover la cooperación profesional y técnica y el apoyo mutuo entre los miembros de EUROSAI;
- Impulsar el intercambio de información y experiencias en el campo de la fiscalización de las finanzas públicas.

PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN:

- Igualdad de todos los miembros de EUROSAI;
- Derecho a la libre incorporación y separación;
- Respeto a la independencia y al ordenamiento jurídico de cada EFS.

MARCO JURÍDICO:

- Estatutos de EUROSAI
- Normas de Procedimiento de EUROSAI

ESTRUCTURA:

- El Congreso;
- El Comité Directivo;
- La Secretaría.

MIEMBROS:

- EFS de Albania, Alemania, Andorra, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bielorrusia, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Kazajstán, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Moldavia, Mónaco, Montenegro, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Serbia, Suecia, Suiza, Países Bajos, Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), Turquía, Ucrania.



en síntesis

SEDE:

– Sita en la EFS de España (Secretaría General de EUROSAI)

IDIOMAS OFICIALES:

– Inglés, francés, alemán, ruso y español.

PUBLICACIONES:

– Revista EUROSAI (anual)
– Boletín EUROSAI (trimestral)

SITIO WEB:

– www.eurosai.org

**DATOS DE CONTACTO
DE LA SECRETARÍA:**

– Dirección: Calle Fuencarral 81, 28004 Madrid (España)
– Correo electrónico: eurosai@tcu.es
– Teléfono: +34914460466
– Fax: +34915933894



Evento Conmemorativo del XX Aniversario de EUROSAI



En el marco del XX INCOSAI (Johannesburgo, Sudáfrica, del 22 al 27 de noviembre de 2010), los miembros de EUROSAI celebraron un Encuentro para conmemorar el XX Aniversario de la Organización, constituida en Madrid (España) en noviembre de 1990.

El citado Evento tuvo lugar el 26 de noviembre de 2010, con participación de representantes de 43 EFS de EUROSAI, inaugurado por el Presidente de la Organización y Presidente de la Oficina Superior



XX ANIVERSARIO DE EUROSAI

ORGANIZACIÓN DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES DE EUROPA



de Auditoría de Polonia, el Sr. Jacek Jezierski.

El primer en intervenir fue el Secretario General de EUROSAI y Presidente del Tribunal de Cuentas de España, D. Manuel Núñez Pérez. Rememoró los orígenes de la Organización, su historia, el camino recorrido y los desafíos superados a lo largo del mismo, junto

con la labor llevada a cabo por la Secretaría durante estos veinte años de existencia.

El Auditor General de Dinamarca, Sr. Henrik Otbo, que tomó parte en la Conferencia Constitutiva y en el I Congreso de EUROSAI en 1990, compartió con los asistentes sus recuerdos de aquella efeméride, y reflexionó sobre las expectativas que se abrieron en aquella fecha para las EFS de Europa. Los Presidentes de la Cámara de Cuentas de la Federación Rusa, Dr. Sergey V. Stepashin, y del Tribunal de Cuentas de Alemania, Dr. Dieter Engels, Presidentes de EUROSAI durante los periodos 2002-2005 y 2005-2008, respectivamente, pusieron asimismo en común sus experiencias sobre la organización del V y VI Congreso,





Evento Conmemorativo del XX Aniversario de EUROSAI



y sobre los retos que la Presidencia de EUROSAI había representado para ellos y sus Instituciones.

A continuación, el actual Presidente de EUROSAI, Sr. Jezierski, que también realizó una presentación sobre el VII Congreso, organizado por la EFS de Polonia, resumió las líneas generales de actuación de la Organización en el momento presente, junto con los proyectos y actividades en curso; todo ello, con la vista puesta en el futuro. D.^a Teresa Nunes habló en nombre del Sr. Guilherme d'Oliveira Martins, Presidente del Tribunal de Cuentas de Portugal y anfitrión del VIII Congreso de EUROSAI, que se celebrará en Lisboa del 30 de mayo al 2 de junio



de 2011. Ofreció información sobre los preparativos para el VIII Congreso e invitó a los miembros de EUROSAI a tomar parte en el mismo y enriquecer así los foros de debate y los diálogos.

La ronda de alocuciones concluyó con unas palabras del Secre-

tario General de INTOSAI y Presidente del Tribunal de Cuentas de Austria, Dr. Josef Moser, y del Presidente de INTOSAI y Auditor General de Sudáfrica, Sr. Terence Nombembe. EUROSAI es el Grupo Regional Europeo de una Organización mayor -INTOSAI-, que



XX ANIVERSARIO DE EUROSAI

ORGANIZACIÓN DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES DE EUROPA

agrupa a 189 EFS de todo el mundo. Era, por tanto, esencial contar en este vigésimo aniversario con esta dimensión global que hace de EUROSAI parte de un todo integral

e integrado, abierto a la promoción de la cooperación interna y externa. El papel que EUROSAI representa dentro de INTOSAI y la contribución que ha realizado y reali-



XX ANIVERSARIO DE EUROSAI

ORGANIZACIÓN DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES DE EUROPA

zará en el futuro en el desarrollo de la estrategia común: estos fueron precisamente los puntos fundamentales que destacaron el Secretario General y el Presidente de INTOSAI.

Tras la sesión conmemorativa, se ofreció un cóctel en el que los participantes continuaron celebrando el vigésimo aniversario de EUROSAI en un ambiente amistoso y cordial. ●

Evento Conmemorativo del XX Aniversario de EUROSAI





XX ANIVERSARIO
DE EUROSAI

INFORMES Y ESTUDIOS

XX Aniversario de EUROSAL

JACEK JEZIERSKI

Presidente de la Oficina Superior de Auditoría de Polonia
Presidente del Comité Directivo de EUROSAL

Estimados Colegas de las EFS miembros de EUROSAL:

En democracia resulta indispensable que las autoridades se responsabilicen frente a los ciudadanos pues, de acuerdo con la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización de 1977, «la utilización regular y racional de los fondos públicos constituye una de las condiciones esenciales para garantizar el buen manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones adoptadas por la autoridad competente». Las Entidades Fiscalizadoras Superiores son organismos creados para que la citada responsabilización resulte posible y efectiva.

INTOSAI es una organización internacional constituida en foro global en el que las Entidades Fiscalizadoras Superiores pueden tratar cuestiones de interés mutuo e intercambiar experiencias. EUROSAL es uno de los siete Grupos Regionales de Trabajo de INTOSAI. Se creó en 1990 con treinta miembros y, por tanto, este año conmemoramos su vigésimo aniversario.

A lo largo de estos veinte años, hemos crecido hasta convertirnos en una comunidad de nada menos que cincuenta miembros, lo que nos convierte en uno de los Grupos Regionales de Trabajo mayores y más diversos de INTOSAI. EUROSAL ofrece un foro regional efectivo en el que promover el apoyo mutuo, el desarrollo y la cooperación profesional, y sus miembros encuentran aquí la inspiración y la oportunidad de intercambiar experiencias, en estos tiempos. El mundo que nos rodea ha cambiado mucho desde 1990, año en que cayó el Telón de Acero y Europa asistió al inicio de una nueva apertura. Hoy a todos nos preocupa fundamentalmente la crisis económica y el cambio del papel del Estado. Este entorno cambiante ha hecho necesario que nuestros miembros permanezcan más abiertos que nunca a una reforma. Ser capaces de aprender de los demás y de aprender de la experiencia y competencia de vecinos próximos y distantes se ha revelado, pues, de gran importancia. Creo que EUROSAL ha constituido siempre una oportunidad para todos nosotros y me complace afirmar hoy que no la hemos desaprovechado. A lo largo de estos últimos veinte años, hemos llevado a cabo gran número de proyectos conjuntos, como seminarios, talleres de trabajo o auditorías paralelas, y nos hemos reunido y mantenido en contacto a todos los niveles directivos y profesionales.

Permítanme dar las gracias en el día de hoy a todos mis predecesores en la Presidencia del Comité Directivo de EUROSAL, en concreto a los Presidentes de las EFS de Italia, Suecia, la República Checa, Francia, la Federación Rusa y Alemania, por sus ideas y esfuerzo mientras dirigieron nuestra Organización. También me gustaría dar las gracias a nuestra Secretaria, que gentilmente alberga el Tribunal de Cuentas de España, por ocuparse de todas las cuestiones administrativas de EUROSAL, por apoyar a todos los Comités Directivos subsiguientes en el desempeño de sus tareas y por ayudar a los miembros a participar de manera plena en la vida de la Organización. Quiero enviar un agradecimiento especial a todos aquellos de ustedes que accedieron a prestar sus servicios como miembros del Comité Directivo, a presidentes y miembros de los numerosos grupos de trabajo, *task forces* y comités, a líderes y participantes de los ingentes

Este entorno cambiante ha hecho necesario que nuestros miembros permanezcan más abiertos que nunca a una reforma.



Jacek Jezierski.

Entramos en la tercera década de existencia de nuestra Organización con diversas ideas innovadoras sobre cómo proceder y con una propuesta para renovar nuestros cauces y rutinas.

Dentro del Plan Estratégico de EUROSAL, hemos definido cuatro metas estratégicas, a saber: creación de capacidades, normas profesionales, puesta en común de conocimientos y gobernanza y comunicación.

La aplicación del Plan Estratégico se va a evaluar periódicamente y está prevista una revisión a mitad de su duración, en 2014, hacia el final del próximo periodo congresual.

proyectos llevados a cabo con éxito. En definitiva, mi agradecimiento va para todas las EFS miembros, pues cada uno de nosotros ha tenido un papel que desempeñar.

Entramos en la tercera década de existencia de nuestra Organización con diversas ideas innovadoras sobre cómo proceder y con una propuesta para renovar nuestros cauces y rutinas. Y podemos hacerlo porque estos veinte años nos hemos esforzado en desarrollar estructuras sólidas sobre las que ahora podemos seguir construyendo. En este mandato del Comité Directivo nos gustaría asimismo proponer algunas ideas nuevas, enmarcadas dentro del primer Plan Estratégico en el que hemos venido trabajando. Esta labor se la confió al Comité Directivo el VII Congreso de EUROSAL, reunido en Cracovia en junio de 2008.

¿Por qué necesitamos dicho plan? En primer lugar, para aplicar de manera efectiva la Estrategia de INTOSAI en la región europea y para hacer uso de los productos e instrumentos de INTOSAI, así como para continuar desarrollando la fiscalización del sector público en Europa. También necesitamos el Plan para que nos ayude a asignar nuestros escasos recursos de la forma más juiciosa posible. En estos tiempos de crisis global, hay si cabe menos recursos que se puedan asignar a actividades internacionales, con lo que nuestra responsabilidad es aún mayor a la hora de proponer cómo queremos emplear el esfuerzo, el trabajo y el tiempo que las EFS están dispuestas a dedicar a la cooperación de EUROSAL.

Dentro del Plan Estratégico de EUROSAL, hemos definido cuatro metas estratégicas, a saber: creación de capacidades, normas profesionales, puesta en común de conocimientos y gobernanza y comunicación.

Por lo que se refiere a la creación de capacidades, a EUROSAL le gustaría desarrollar un marco para que sus miembros intercambien información y buenas prácticas y, de este modo, contribuir al desarrollo de la capacitación, competencia, métodos de trabajo y estructuras de las distintas EFS, con el fin de que su trabajo sea más efectivo.

Dentro de este proceso, EUROSAL reconoce la necesidad de promover la aplicación de las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores de INTOSAI y otras normas profesionales pertinentes, motivo por el que se ha definido como la segunda meta estratégica.

La tercera meta estratégica, es decir, la puesta en común de conocimientos, consiste en combinar las actividades en curso de EUROSAL en los ámbitos del intercambio de conocimientos, información y experiencias con actividades nuevas, como el fortalecimiento de la cooperación con otras organizaciones internacionales de fiscalización. El Plan reconoce asimismo la significación de los proyectos de cooperación en materia de fiscalización que contribuyan a adquirir y compartir conocimientos y experiencias.

Si bien las metas primera, segunda y tercera abordan ámbitos específicos de la actividad de EUROSAL, la cuarta meta está diseñada para adecuar el conjunto de la organización y el funcionamiento de EUROSAL a las anteriores tres, lo que garantizará los más altos niveles de calidad, así como el apoyo al Comité Directivo.

La aplicación del Plan Estratégico se va a evaluar periódicamente y está prevista una revisión a mitad de su duración, en 2014, hacia el final del próximo periodo congresual.

Permítanme subrayar que para que este Plan tenga éxito, necesitaremos el apoyo permanente y la participación activa de todos nuestros Miembros, incluida la asignación de los recursos económicos, humanos y materiales precisos. Pero, antes que nada, necesitaremos la buena disposición y la apertura que han demostrado las dos últimas décadas de existencia de nuestra Organización. Espero que este esfuerzo merezca la pena.

Déjenme desearles, estimados Colegas, todo lo mejor para el próximo año 2011, así como todo lo mejor para las próximas décadas de funcionamiento de nuestra Organización. Feliz Año a todos y nos vemos en Lisboa, en el VIII Congreso de EUROSAL, el próximo mes de mayo.

Varsovia, diciembre de 2010. ●



EUROSAI 1990-2010: Veinte años de trabajo en común con retos compartidos

MANUEL NÚÑEZ PÉREZ

Presidente del Tribunal de Cuentas de España
Secretario General de EUROSAI



Manuel Núñez Pérez.

Se cumplen ya veinte años de andadura en EUROSAI. Es, por tanto, un buen momento para echar la vista atrás y hacer balance de lo hecho, para evaluar las metas conseguidas y examinar los retos que tenemos por delante, de manera que puedan afrontarse de forma responsable.

Pasado, presente y futuro se dan cita en el XX aniversario de EUROSAI, y así, una parada en el presente nos permite viajar al pasado con la vista en el futuro, para mejorarlo desde lo vivido y proyectarlo con el bagaje de lo aprendido. Un sólido fundamento de pasado, andado con espíritu abierto y generoso y con la mano tendida para ofrecer y recibir apoyo y colaboración, es clave para programar un futuro de manera ordenada y con voluntad de avanzar. Un futuro que nos ofrece interesantes retos que abren para las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) magníficos escenarios en los que contribuir al fortalecimiento del control externo a nivel europeo y, de forma más amplia, a nivel global, desarrollando los objetivos de nuestra Organización y colaborando, desde su ejercicio, a hacer efectiva la estrategia común de INTOSAI.

I. EUROSAI: DEL PROYECTO A LA REALIDAD

En efecto, EUROSAI nació hace veinte años, aunque el proyecto de su constitución se remonta bastante más atrás. Las primeras voces ya se oyeron a finales de los años sesenta, surgiendo iniciativas aisladas que fueron poniendo las bases para que las EFS

**Resulta curioso
contrastar cómo
pasado y presente
se dan la mano,
a la vista de
los temas de
aquel I Congreso
–«El control de
la gestión» y
«Propuestas para
una mejor gestión
y desarrollo de
EUROSAI»–,
que son hoy tan
actuales como lo
fueron en 1990.**

**El objetivo
principal de la
Organización
desde sus
orígenes fue
promover el
intercambio de
conocimientos
y experiencias,
aprendiendo
unos de otros
«en bien de los
Estados y para
bien de aquéllos
que gobiernan
nuestros países,
y, sobre todo,
para bien de los
contribuyentes y
ciudadanos».**

europas decidieran trabajar juntas en el área del control de los fondos públicos. El VIII Congreso de INTOSAI, que tuvo lugar en España en 1974, supuso un importante paso en este camino, pero hubo que esperar hasta el XIII Congreso de la Organización, celebrado en Alemania en 1989, para que los representantes de las referidas entidades fiscalizadoras europeas aprobaran la llamada Declaración de Berlín: una resolución de principios por la que manifestaban la intención de crear, en el seno de INTOSAI, una Organización europea (EUROSAI) como Grupo Regional. Por dicha Declaración se constituyó, asimismo, una Comisión, formada por representantes de siete países: Francia, Hungría, Italia, Reino Unido, Suecia, Suiza y España. Su encomienda fue debatir las cuestiones pendientes y los requisitos para decidir la adhesión de las EFS de cada Estado, así como preparar un congreso constitutivo y redactar unos estatutos para la Organización.

La Conferencia Constitutiva y el Primer Congreso de EUROSAI comenzaron el día 12 de noviembre de 1990, con Madrid (España) como sede. Este Primer Congreso pretendió servir, además, como punto de partida para fomentar el mutuo conocimiento entre sus miembros. Resulta curioso contrastar cómo pasado y presente se dan la mano, a la vista de los temas de aquel I Congreso –«El control de la gestión» y «Propuestas para una mejor gestión y desarrollo de EUROSAI»–, que son hoy tan actuales como lo fueron en 1990. Además, si se repasan las actas, se observa que la finalidad del I Congreso coincide con la voluntad que nos siguen motivando hoy, ya que «puso su énfasis en los retos comunes con los cuales se tienen que enfrenar las EFS», siendo «el espíritu que entonces latía entre ellas *«cooperar y reunir esfuerzos en el afán de resolver los problemas y las dificultades que en estos últimos años se vienen planteando...»*.

Se quiso que EUROSAI proporcionara una respuesta y un valor añadido a sus miembros, adaptando sus actividades a las expectativas de éstos. El objetivo principal de la Organización desde sus orígenes fue promover el intercambio de conocimientos y experiencias, aprendiendo unos de otros *«en bien de los Estados y para bien de aquéllos que gobiernan nuestros países, y, sobre todo, para bien de los contribuyentes y ciudadanos»*. A tal fin, se observó cuán útil podía resultar que las EFS se fijaran objetivos y estrategias y, a ser posible, reglas de común interés –sin que esto signifique uniformidad–, y con pleno respeto a su independencia y mandato.

Es la variedad lo que marca la impronta de cada país. Es la diversidad la que enriquece al conjunto. Existen, sin embargo, intereses y preocupaciones comunes que todos compartimos en aras a contribuir, desde el ejercicio de nuestras competencias y funciones, a la mejor gestión.

II. EUROSAI: UN CAMINO HACIA LA MADUREZ

Mucho ha evolucionado, desde hace veinte años, el entorno económico-financiero. Y, en este entorno, el control externo público se erige en elemento esencial de los Estados democráticos; en función clave para garantizar gestiones sólidas, transparentes y eficaces, y para ayudar a la promoción del buen gobierno. Para llevar a cabo esta función adecuadamente es preciso contar con EFS independientes, de alta cualificación técnica y modernas, que gocen del máximo respeto institucional y de credibilidad, impacto y consideración pública, y que actúen bajo estrictos códigos éticos, apliquen normas de auditoría y sigan estrategias y procedimientos ajustados a los más altos estándares internacionales.

La fiscalización y las entidades que la desarrollan deben evolucionar con la propia gestión, atendiendo a las necesidades y demandas de la sociedad. Una función fiscalizadora eficiente no puede constituir un fin en sí misma y finalizar en el mero examen de la gestión pública, sino que debe aspirar a promover la mejora de ésta mediante propuestas que la guíen por senderos de responsabilidad, ética, eficacia, y voluntad de servicio a los ciudadanos.



El control externo, para ser eficiente, debe ejercer el papel de «alerta» que le corresponde, y evaluar el impacto sobre las finanzas públicas y la ejecución de las políticas, anticipar riesgos, y sugerir mejoras en los sistemas, en las organizaciones y en la actividad de gestión. Esta función debe, asimismo, contribuir técnicamente, a través de los informes y recomendaciones que emiten las entidades fiscalizadoras superiores, a impulsar el proceso de creación de las normas apoyando dichas mejoras, y a promover las propias transformaciones del sector público. Ha de garantizarse, igualmente, que las instituciones fiscalizadoras gocen del máximo respeto institucional y de la credibilidad y consideración pública de su función y de sus resultados.

Las EFS han de evaluar el impacto de su actividad, en términos reales de contribución a la mejora de la gestión pública y al buen gobierno, y el valor añadido que aportan a la sociedad. Han de buscar las fórmulas más apropiadas para maximizar sus resultados en este ámbito. Han de hacer un esfuerzo para dar mayor visibilidad interna y externa a su actuación, facilitando un mayor y mejor conocimiento de su trabajo y contribuyendo a la toma de conciencia de la importancia del control sobre la gestión pública; lo que repercutirá automáticamente en una mayor credibilidad, efectividad y consideración pública.

Es fundamental mantener siempre vivo el diálogo con los ciudadanos, los poderes públicos, los gobiernos, los parlamentos, en un continuo proceso de retroalimentación que permita a las EFS ajustarse a las demandas y responder a las necesidades y prioridades reales.

EUROSAI, como Organización, no se ha mantenido al margen de estos procesos ni es ajena a estos principios. Y buena cuenta de ello pueden dar sus sucesivas Presidencias, desempeñadas, con gran dedicación, eficacia y brillantez por las EFS de Italia (Sr. Giuseppe Carbone), Suecia (Sr. Ingemar Mundebo y Sra. Inga-Britt Ahlenius), República Checa (Sr. Lubomir Voleník, que falleció repentinamente en 2003, y al que deseo dedicar un recuerdo entrañable), Francia (Sr. Pierre Joxe), Federación Rusa (Dr. Sergey Stepashin), Alemania (Dr. Dieter Engels), y la actual Presidencia, la EFS de Polonia, dirigida por el Sr. Jacek Jezierski.

También la Secretaría de EUROSAI ha procurado durante estos veinte años contribuir al desarrollo e impulso de la Organización, desde el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas, y que se dirigen, esencialmente, a facilitar su funcionamiento ordinario, a promover la comunicación entre los miembros y a mantenerlos informados, y a llevar a cabo las decisiones adoptadas por el Congreso y el Comité Directivo. Es, igualmente, función de la Secretaría de EUROSAI ejecutar el presupuesto de la Organización y llevar sus cuentas y registros, ofrecerle el soporte administrativo necesario para su funcionamiento, mantener su página web, y editar y difundir sus publicaciones periódicas.

En este punto quiero hacer una mención especial a los anteriores Secretarios Generales de EUROSAI, sucesivos Presidentes del Tribunal de Cuentas de España, que me han precedido: D. Adolfo Carretero –también fallecido prematuramente–, Dña. Milagros García Crespo y D. Ubaldo Nieto, que pusieron un gran empeño en que nuestra Organización se convirtiera en un gran proyecto común. Es también de justicia hacer aquí un reconocimiento expreso al compromiso y a la labor desarrollada, desde los orígenes de EUROSAI –podría incluso decirse que desde que ésta era simplemente una idea–, por el que fue Consejero de nuestra Institución, D. Ramón Muñoz Álvarez, fallecido el año pasado, y que se hubiera sentido enormemente orgulloso de participar en la celebración de nuestros veinte años.

EUROSAI es el Grupo Regional de INTOSAI más joven, pero su número de miembros se ha incrementado en dos terceras partes desde su constitución, contando ahora con cincuenta. Asimismo, su actuación ha evolucionado para hacerse más compleja, especializada y diversificada, en el entorno de una comunidad internacional en perma-

Ha de garantizarse, igualmente, que las instituciones fiscalizadoras gocen del máximo respeto institucional y de la credibilidad y consideración pública de su función y de sus resultados.

Es, igualmente, función de la Secretaría de EUROSAI ejecutar el presupuesto de la Organización y llevar sus cuentas y registros.

EUROSAI es el Grupo Regional de INTOSAI más joven, pero su número de miembros se ha incrementado en dos terceras partes desde su constitución, contando ahora con cincuenta.



Una vez llegada a su madurez, EUROSAI cuenta con sólidos pilares que la sustentan y líneas directrices que marcan su camino.

nente cambio y desarrollo. Una vez llegada a su madurez, EUROSAI cuenta con sólidos pilares que la sustentan y líneas directrices que marcan su camino.

Nuestra Organización ha hecho un especial esfuerzo en los últimos años por promover la formación, con el gran apoyo de su Comité de Formación –creado en febrero de 2000–, y por fomentar los intercambios de información y experiencias. En el V Congreso de EUROSAI, se quiso hacer efectivo este compromiso, incrementándose el presupuesto de la Organización en un cincuenta por ciento, aumentándose sustancialmente los recursos disponibles dedicados a este área tan esencial para el fortalecimiento de las instituciones fiscalizadoras. En el VI Congreso de EUROSAI se aprobó la primera Estrategia de Formación, para el trienio 2005-2008, fundamentada en tres objetivos prioritarios: promover el desarrollo profesional, intercambiar experiencias y compartir información. La Estrategia de Formación 2008-2011 –aprobada por el VII Congreso de EUROSAI–, a la vista de la evaluación de los resultados del Plan Estratégico del trienio anterior y de las lecciones aprendidas, centró su actuación en la promoción de la formación, el intercambio de información y conocimientos, y el desarrollo institucional de las EFS.

La estrategia formativa de EUROSAI pretende contribuir a promover la formación y la cualificación del personal de las EFS para desarrollar y mejorar la capacitación y las prácticas necesarias para el desempeño de sus funciones; fomentar el intercambio de información y experiencias, con objeto de ampliar el conocimiento 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. La ejecución de dicha estrategia se ha dirigido fundamentalmente a la identificación de las necesidades de los miembros de la Organización y de cada uno de sus grupos, a facilitar y promover la impartición de formación, al examen de nuevos métodos de aprendizaje, a impulsar una mayor cooperación entre los miembros de EUROSAI y con otras organizaciones y entidades, y a promover una evaluación de la formación impartida, de modo que alcance los más altos estándares de calidad. Igualmente, se ha trabajado en el análisis de fórmulas que maximicen su impacto y la contribución financiera de la Organización a la formación, multiplicando sus efectos, y en la búsqueda de fórmulas para mejorar el rendimiento de las herramientas de comunicación de EUROSAI como instrumentos para el fomento y la difusión de la formación.

Desde 1999 se han ido constituyendo en EUROSAI diversos grupos de trabajo y taskforce –unos con vocación de permanencia y otros para la realización de tareas o estudios concretos y con una duración limitada–, para analizar, desde perspectivas técnicas, cuestiones de actualidad y de interés común en el ámbito del control de la gestión pública. Las actuaciones de estos grupos de trabajo han ido encaminadas a promover la cooperación, a fomentar el intercambio de experiencias y de expertos entre las EFS de Europa, a analizar las nuevas realidades en el ámbito de la gestión y a impulsar el desarrollo de actuaciones conjuntas en su campo de actividad. Estos grupos han mantenido una constante colaboración con el Comité de Formación de EUROSAI, con el fin de contribuir conjuntamente al desarrollo de las actuaciones de formación y desarrollo institucional y profesional. De este modo, se ha procurado coordinar las actuaciones y obtener las máximas sinergias de la actividad conjunta.

Ha sido, asimismo, una prioridad para EUROSAI fomentar la cooperación entre sus miembros, con INTOSAI y sus Grupos Regionales, así como con otros socios externos con los que comparte intereses comunes, buscando un enriquecimiento recíproco. En este marco, el Comité de Formación y los grupos de trabajo de EUROSAI han mantenido una colaboración activa y efectiva con los respectivos comités de capacitación y grupos de trabajo de INTOSAI y de sus Grupos Regionales, la Iniciativa al Desarrollo de INTOSAI (IDI), así como con socios externos, con la finalidad de alcanzar el máximo beneficio conjunto de los esfuerzos resultantes de la ejecución de las respectivas estrategias. EUROSAI mantiene una colaboración regular, mediante la celebración de confe-

Estos grupos han mantenido una constante colaboración con el Comité de Formación de EUROSAI, con el fin de contribuir conjuntamente al desarrollo de las actuaciones de formación y desarrollo institucional y profesional.



rencias conjuntas con periodicidad bianual, con OLACEFS –desde el año 2000–, y con ARABOSAI –desde 2006–. En la actualidad, EUROSAI pretende profundizar en esta cooperación, tratando de identificar nuevas áreas y niveles, así como nuevos socios – ASOSAI, la Confederación Europea de Institutos de Control Interno (ECIIA, en sus siglas inglesas), entre otros– con los que pueda hacerse efectiva.

Nuestra Organización es consciente de la importancia del fortalecimiento del control externo y del desarrollo de EFS independientes y sólidas como firmes pilares de los Estados democráticos, respaldando con iniciativas específicas el firme compromiso de INTOSAI en este sentido, que se encuentra formalmente reconocido en sus Declaraciones de Lima y de México. Sin la independencia y la autonomía, las EFS perderían su razón de ser. Por eso, resulta tan relevante que INTOSAI y EUROSAI se hayan convertido en defensores de estos principios, con medidas y actuaciones valientes y comprometidas, debiendo destacarse en este punto la gran labor de la Secretaría General de INTOSAI.

EUROSAI ha alcanzado su plena madurez. Su actividad se ha hecho mucho más compleja y diversificada, y con ello ha sentido la necesidad de buscar nuevas fórmulas y estructuras de gestión que le hagan más especializada y eficaz en el desarrollo de sus actuaciones. Los cambios acaecidos en el entorno de la actividad económico-financiera y los nuevos retos que éstos suponen para las EFS hacían preciso que todos los esfuerzos que EUROSAI venía realizando mediante políticas parciales de formación, intercambio de experiencias, cooperación y comunicación, dispusieran de un enfoque más homogéneo y global, que lo hicieran más consistente para obtener las mayores sinergias de sus actuaciones, en los ámbitos interno y externo. También la comunidad internacional del control ha constituido un importante revulsivo en este ámbito. El XVIII INCOSAI supuso un gran paso adelante para INTOSAI que, tratando de racionalizar y hacer más eficiente su funcionamiento, impulsando una participación más activa de sus miembros, tomando un decidido liderazgo en la elaboración de las normas internacionales de auditoría para las EFS, y haciendo del desarrollo institucional y de la cooperación piedras clave de su actuación, aprobó su primer Plan Estratégico, 2005-2010, asumiendo, con gran éxito, importantes retos. EUROSAI no podía permanecer al margen de este impulso, y en su VII Congreso (2008) acordó diseñar una Estrategia global para la Organización, encomendándose su elaboración al Comité Directivo –que cuenta para ello con el apoyo de una task force creada ad hoc–, y que presentará un borrador de Plan Estratégico de EUROSAI 2011-2017 al VIII Congreso (Lisboa, 2011).

III. LA COOPERACIÓN, PIEZA CLAVE PARA FORTALECER EL CONTROL EXTERNO DE LOS FONDOS PÚBLICOS

Aun cuando nuestros sistemas y procedimientos difieren, somos conscientes, como ya lo fueron aquellos que protagonizaron en 1990 la creación de EUROSAI, de que tenemos muchos puntos en común; que compartimos tareas, misiones, expectativas, limitaciones y proyectos. También sabemos que, conjuntamente, se puede conseguir mucho más que de manera individual; y este es, precisamente, el propósito que nos reúne.

No hay duda de que EUROSAI nos proporciona un marco diáfano, un gran espacio abierto a la promoción de la cooperación e intercambios profesionales. Son obvios los esfuerzos realizados y los logros obtenidos por nuestra Organización durante sus veinte años de existencia en el impulso de la colaboración técnica y la profundización en el estudio de materias de interés común.

EUROSAI contribuye a aproximar valores, a compartir experiencias que conduzcan hacia la búsqueda de normas y fórmulas compartidas, y al diseño de modelos y prácticas que puedan ser de uso orientativo común, contribuyendo a reforzar los controles. Pero EUROSAI no sólo proporciona un complemento a nuestras instituciones a través

Sin la independencia y la autonomía, las EFS perderían su razón de ser.

EUROSAI ha alcanzado su plena madurez. Su actividad se ha hecho mucho más compleja y diversificada, y con ello ha sentido la necesidad de buscar nuevas fórmulas y estructuras de gestión que le hagan más especializada y eficaz en el desarrollo de sus actuaciones.

EUROSAI contribuye a aproximar valores, a compartir experiencias que conduzcan hacia la búsqueda de normas y fórmulas compartidas.

**Sólo desde esta
doble perspectiva,
EUROSAI
representará un
valor añadido
para cada uno de
sus miembros, y
cada uno de sus
miembros para
EUROSAI.**

de los intercambios, sino que se ha revelado como una unidad operativa en sí misma que, como Organización, ha creado estructuras en su seno, va desarrollando su propia estrategia, ha establecido y fortalecido sus relaciones internas y externas, actuando bajo personalidad única.

Sólo desde esta doble perspectiva, EUROSAI representará un valor añadido para cada uno de sus miembros, y cada uno de sus miembros para EUROSAI. Sólo así podrá contribuir, en su ejercicio, al proyecto global de INTOSAI, haciendo así efectivo su lema, *«Experientia mutua omnibus prodest»*.

El futuro es siempre una meta a conseguir, una acción en permanente camino. A veces, desde la gran distancia del presente, puede parecer como una montaña difícil de escalar, pero el esfuerzo compartido hace de él un reto accesible a nuestras manos, pues, como señalaba el economista John Stuart Mill: *«No existe una mejor prueba del progreso de una civilización que la del progreso de la cooperación»*. ●



El papel de las EFS en la lucha contra el fraude y la corrupción

TRIBUNAL DE CUENTAS DE PORTUGAL

1. La corrupción, un azote mundial

Como es bien sabido, la corrupción es causa de gran inquietud por parte de Gobiernos, Parlamentos, agentes de justicia y del orden, así como todos los que trabajan en el ámbito de las finanzas públicas, ya sean responsables políticos y ejecutivos o personas dedicadas a actividades de supervisión y control. También toman parte en la lucha contra este fenómeno organizaciones internacionales: la propia Naciones Unidas, el Banco Mundial, la OCDE y el FMI, y entidades de fiscalización superiores como INTOSAI, EUROSAI, ASOSAI y OLACEFS.

De hecho, se considera en nuestros días, de forma unánime, que el fenómeno de la corrupción es un verdadero azote contra el que hay que luchar con la mayor determinación, haciendo uso de todos los medios disponibles y en la nítida comprensión de que es una lucha que requiere plena cooperación a nivel internacional. A este respecto, es importante señalar que la corrupción no hace distinciones políticas o económicas y que está presente en toda clase de regímenes y modelos socioeconómicos, a través de sobornos, tráfico de influencias, extorsión, falsificación, connivencia y conspiración, entre otros.

La persistencia, propagación y generalización de la corrupción se ve favorecida, en la esfera socioeconómica, por la existencia de altos índices de pobreza, en particular en países con grandes disparidades, donde poblaciones profundamente depauperadas coexisten con un reducido número, en términos relativos, de personas de enorme riqueza, caldo de cultivo de actitudes de indiferencia, resignación, tolerancia o incluso aceptación de la corrupción. En el ámbito financiero, la corrupción se nutre de la falta de transparencia en las decisiones, operaciones y procedimientos, y por una responsabilidad deficiente, sobre todo por parte del más alto nivel de las autoridades en la jerarquía del Estado, la administración pública y el sector de las empresas públicas. Desde otro punto de vista, no podemos dejar de señalar los paraísos fiscales, que, aparte de constituir un medio privilegiado para la evasión de impuestos, permiten camuflar incalculables sumas obtenidas de actividades ilícitas de la más diversa naturaleza, incluidos, como es natural, el fraude y la corrupción.

Los efectos de la corrupción son bien conocidos: corroe la confianza en las instituciones, en particular en las instituciones políticas y judiciales, conducente al desprecio por la primacía de la ley, distorsiona la asignación de recursos y pervierte el funcionamiento de los mercados, con efectos extremadamente graves sobre la inversión, interna y externa, y sobre el crecimiento y el desarrollo, causando grave perjuicio a los desfavorecidos como consecuencia de la desviación de las cantidades necesarias para financiar servicios públicos esenciales, sobre todo en los campos de la sanidad y la educación. La corrupción también favorece la supervivencia y el fortalecimiento de la delincuencia organizada, que recurre sistemáticamente a diversas formas fraude y corrupción, que, en definitiva, son las condiciones básicas para su existencia y proliferación.

2. Cooperación internacional: principales convenios

La cooperación internacional ha tenido su reflejo, concretamente, en la aprobación de diversos convenios y otros documentos, que avalan las recomendaciones a las insti-

Merece destacarse, en particular, la «Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción», aprobado en 2005.

tuciones nacionales sobre normas, políticas y procedimientos susceptibles de garantizar una mayor efectividad en la lucha contra la corrupción.

Merece destacarse, en particular, la «Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción», aprobado en 2005, destinado a promover y reforzar medidas encaminadas a prevenir y combatir la corrupción de la manera más efectiva y fomentar, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en materia de prevención y lucha contra la corrupción.

A escala europea, es importante referirnos al «Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas», aprobado en 1995, que pretende garantizar la contribución efectiva de las legislaciones penales de los Estados miembros contra el fraude lesivo para los intereses financieros de las Comunidades Europeas; el «Convenio relativo a la lucha contra la corrupción en la que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o funcionarios de los Estados miembros de la Unión Europea», aprobado en 1997, que dispone que los Estados miembros tomen las medidas necesarias para que esté sujeta a castigo penal cualquier conducta constitutiva de actos de corrupción, activa o pasiva, cometida por funcionarios, so pena de prisión o extradición; y la «Convención del Consejo de Europa para mejorar la respuesta del Derecho Penal a la corrupción», aprobada por la Comisión Ministerial del Consejo de Europa en 1999, con vistas a la tipificación, de manera coordinada, de un grupo de actos de corrupción, de definición amplia, que la propia convención identifica.

3. El cometido de las efs en la lucha contra la corrupción: el Tribunal de Cuentas de Portugal

Considerando que resulta imperioso impedir la propagación de la corrupción y teniendo asimismo en cuenta las especiales dificultades a que hay que hacer frente para detectar los actos de corrupción, debido a su muy diversa naturaleza, y si bien no hay que desatender la investigación en ninguna circunstancia, sino reforzarla y mejorar los medios de que disponen los departamentos de investigación, parece, hoy en día, que la prevención es el arma más poderosa en la lucha contra la corrupción.

Las actividades de control de una gestión financiera sólida desarrolladas por las EFS, entre las que figura la evaluación de los sistemas de control interno, la verificación de la existencia de buenas prácticas de gestión, en observancia de los principios de economía, eficiencia y efectividad, y el examen de los estados financieros, con vistas a garantizar su precisión y fiabilidad, se integran en el marco de una serie de políticas, procedimientos y actuaciones destinadas a prevenir este fenómeno, desempeñando con ello un papel de la máxima importancia.

De hecho, y por lo que se refiere al Tribunal de Cuentas de Portugal, se ha observado que la actividad que desarrolla promueve la transparencia, garantiza la presentación regular de cuentas y la claridad de las operaciones y actividades; defiende la legalidad y estimula la responsabilidad, al supervisar y poner en conocimiento de la población las situaciones de irresponsabilidad, ilegalidad y mala gestión; estimula la buena gestión y defiende la primacía del interés público, al cuestionar la justificación y la utilidad de las acciones y favorecer el empleo de licitaciones competitivas; contribuye a la mejora de las instituciones y sus sistemas de control y gestión, al detectar deficiencias, indicar maneras de superarlas e identificar ámbitos de riesgos; detecta y comunica indicios de corrupción a la Fiscalía del Estado, con vistas a una posible puesta en marcha de procedimientos de investigación penal.

De hecho, la experiencia del Tribunal de Cuentas portugués ha permitido llegar a la conclusión, de manera análoga, a otras EFS, de que las siguientes operaciones y sectores de la administración pública son ámbitos de especial riesgo:

A escala europea, es importante referirnos al «Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas», aprobado en 1995.



- Privatizaciones;
- Contratos públicos, en particular contratos de obras públicas y contratos de compras;
- La asignación de subsidios;
- La gestión, incluida su venta, de propiedades públicas;
- La contratación y dirección de recursos humanos;
- La administración local;
- La administración tributaria.

Resulta igualmente oportuno hacer referencia a la creación en Portugal, en 2008, del Consejo para la Prevención de la Corrupción, presidido por el Presidente del Tribunal de Cuentas. El Consejo, que colabora con el Tribunal de Cuentas pero es totalmente autónomo de éste, es responsable, en concreto, de la recogida y tratamiento de la información necesaria para la detección y prevención de la corrupción; emitiendo dictámenes sobre la preparación de leyes y reglamentos, nacionales o internacionales, sobre la prevención o represión de la corrupción; evaluando periódicamente la efectividad de los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas adoptadas por la administración pública y el sector de las empresas públicas para la prevención y lucha contra la corrupción; y colaborando en la adopción de medidas internas de carácter preventivo, como códigos de conducta y actuaciones de formación para funcionarios de la administración pública.

4. Conclusión

Por último, y desde otro punto de vista, hay que resaltar que, además de la efectividad en la ejecución de las acciones de supervisión y control desarrolladas, y también como condición de esta efectividad, debería constituir una prioridad para las EFS destacar como referencia de integridad, transparencia, precisión y neutralidad política, para lo que se encuentran en una situación de privilegio a la vista de su vasta experiencia en el escrutinio de las prácticas vigentes en organizaciones sumamente diversas, lo que específicamente las cualifica y motiva para adoptar las mejores prácticas. ●

Debería constituir una prioridad para las EFS destacar como referencia de integridad, transparencia, precisión y neutralidad política, para lo que se encuentran en una situación de privilegio a la vista de su vasta experiencia en el escrutinio de las prácticas vigentes en organizaciones sumamente diversas, lo que específicamente las cualifica y motiva para adoptar las mejores prácticas.

«Experientia mutua omnibus prodest»: el lema vivido de la EUROSAI

DR. JOSEF MOSER

Presidente del Tribunal de Cuentas austríaco

Secretario General de la INTOSAI

Con la constitución de la INTOSAI en 1953, en La Habana, Cuba, comenzó la colaboración –sumamente exitosa– de las Entidades Fiscalizadoras Superiores a escala mundial. «Experientia mutua omnibus prodest» (el intercambio de experiencia beneficia a todos) no se quedó en un mero eslogan, sino que ese lema se desarrolló hasta convertirse en el motor de todas las actividades realizadas bajo el techo común de la INTOSAI. El objetivo declarado, y que se retomó en el III INCOSAI, celebrado en Río de Janeiro en 1959, era la «creación de un grupo de trabajo en cada uno de los cinco continentes». A partir de 1965 fueron surgiendo los Grupos Regionales de Trabajo.

En el VIII INCOSAI, que tuvo lugar en Madrid en 1974, se adoptaron las primeras medidas para la creación de la EUROSAI. Entre 1975 y 1989 las EFS de Italia y España, a través del Comité de Contacto de los Presidentes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la Comunidad Económica Europea, fueron allanando el camino para la constitución de la EUROSAI y prepararon los primeros borradores de sus Estatutos.

En junio de 1989, finalmente, el XIII INCOSAI, celebrado en Berlín, aprobó la «Declaración de Berlín para la creación de una organización europea de Entidades Fiscalizadoras Superiores». En ella, la EUROSAI manifestó su propósito de mejorar las relaciones entre los países de Europa en el campo de la fiscalización, impulsar la colaboración en el plano de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y fomentar el intercambio de experiencia, todo ello desde el convencimiento de que una fiscalización eficaz beneficia a los países de Europa. Al mismo tiempo se aspiraba a favorecer mediante el agrupamiento de las experiencias europeas la consecución de los objetivos de la INTOSAI.

Desde su constitución a finales de 1990, en el marco del I Congreso de la EUROSAI, la actividad desplegada por esta organización ha estado caracterizada por la puesta en práctica del lema de la INTOSAI: «Experientia mutua omnibus prodest». A través de los esfuerzos del Comité Directivo de la EUROSAI y del Secretariado General por estudiar en el marco de congresos, actividades de formación, grupos de trabajo y *task forces* contenidos concretos y adaptados a las necesidades de los países del espacio europeo, la EUROSAI efectuó una decisiva contribución al desarrollo de la INTOSAI como interlocutora reconocida a escala internacional para las cuestiones relacionadas con la auditoría gubernamental.

«Experientia mutua omnibus prodest»: un desafío para la EUROSAI

El objetivo declarado de la INTOSAI y de sus Grupos Regionales de Trabajo era y es reforzar a las Entidades Fiscalizadoras Superiores en su función de control de los recursos públicos y fomentar el intercambio de experiencia al respecto. No se trataba con ello, en modo alguno, de eliminar la pluralidad resultante de los distintos desarrollos, las diferentes tradiciones históricas y las diversas evoluciones sociales y económicas. Antes bien, lo que se deseaba era cobrar conciencia de que pese a las diferentes bases de partida existe un «patrimonio común» de exigencias y necesidades de fomentar una fiscalización todo lo eficaz que resulte posible.

En junio de 1989, finalmente, el XIII INCOSAI, celebrado en Berlín, aprobó la «Declaración de Berlín para la creación de una organización europea de Entidades Fiscalizadoras Superiores».



Esta aspiración situó a la EUROSAI poco después de su creación frente a un especial desafío: los profundos cambios producidos en la situación política de los países de Europa Central y Oriental. Tanto la INTOSAI como la EUROSAI se vieron enfrentadas en ese momento a la tarea de transmitir a las Entidades Fiscalizadoras Superiores de nueva constitución –que en muchos casos disponían aún de relativamente poca experiencia práctica en el campo del control– tanto el estadio más reciente del desarrollo de la auditoría gubernamental como el catálogo de valores de la INTOSAI y, por tanto, de la EUROSAI, y así reforzar el primero de los ocho pilares de la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (a saber, el estatus jurídico).

La EUROSAI afrontó este desafío específico en estrecha colaboración con la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) y la Secretaría General de la INTOSAI. Ambas organizaron conjuntamente en Hungría, a finales de 1991, un «Seminario para las EFS del Este». Ese primer seminario de la EUROSAI permitió el intercambio de formas de proceder y métodos de control en la auditoría gubernamental y la percepción de los modelos de control de las nuevas EFS: un nuevo caso en el que el lema «Experientia mutua omnibus prodest» se hizo vida.

«Experientia mutua omnibus prodest»: el lema vivo

Los Estatutos de la EUROSAI declaran en su artículo 1 el propósito de promover la cooperación profesional entre las EFS, facilitar el intercambio de información y documentación, impulsar el análisis de la fiscalización de las finanzas públicas, estimular la creación de cátedras universitarias en ese campo y fomentar la unificación de la terminología en materia de fiscalización pública.

A la consecución de esos objetivos dedican sus esfuerzos la Secretaría General permanente, la EFS de España –desde hace ya más de 20 años como «memoria histórica» y «guardiana de los Estatutos y procesos»– y el Comité Directivo de composición variable, todos ellos en cumplimiento del lema de la INTOSAI: «Experientia mutua omnibus prodest». Para ello mantienen un constante intercambio con sus miembros a fin de determinar contenidos concretos que presenten potencial de debate en el espacio europeo y los plasman en temas para su tratamiento en congresos, cubriendo así un amplio espectro de asuntos: desde el «control de las operaciones públicas», pasando por «la independencia de las EFS», hasta llegar a «los desafíos y responsabilidades actuales de los gestores públicos y el cometido de las Entidades Fiscalizadoras Superiores» (Lisboa 2011).

La EUROSAI nunca se ha limitado al mero debate durante los congresos. Por ejemplo, en el marco del Grupo de Trabajo «Fiscalización Coordinada de EUROSAI», formado para estudiar la fiscalización coordinada de los beneficios fiscales, se profundizó en el tema del VI Congreso de la EUROSAI celebrado en Bonn en 2005, «Control de los ingresos». Además, se formó un «Grupo de Estudio sobre Medición de Costes y Rendimientos de las Administraciones Tributarias», que se marcó el objetivo de elaborar indicadores que permitan comparar a escala internacional los costes y los rendimientos de las administraciones fiscales. Ambos grupos terminaron su exitoso trabajo con el VII Congreso de la EUROSAI, que tuvo lugar en Varsovia en 2008.

Por otra parte, mediante su Comité de Formación Permanente la EUROSAI ha establecido un amplio espectro de actividades de formación. Así, a lo largo de los años se aprecia la especial atención dedicada en diversos seminarios a las tecnologías de la información (TI) y a la auditoría medioambiental, lo cual se debe también a que los grupos de trabajo de la EUROSAI han ido acumulando una dilatada experiencia en esos campos. Ya en 1999 se creó en el seno de la EUROSAI el Grupo de Trabajo de Auditoría Medioambiental, al que siguió en 2002 el Grupo de Trabajo de Tecnologías de la Información. Desde 2008 existe –como sucesora del subgrupo de trabajo de la EUROSAI especializado en la fiscalización de las consecuencias de los desastres naturales y causa-

**La EUROSAI
afrontó este
desafío específico
en estrecha
colaboración con
la Iniciativa de
Desarrollo de la
INTOSAI (IDI) y la
Secretaría General
de la INTOSAI.**

**Por otra parte,
mediante su
Comité de
Formación
Permanente
la EUROSAI ha
establecido un
amplio espectro
de actividades de
formación.**



El intercambio directo de experiencia tiene lugar, así pues, no solo dentro de la EUROSAI, sino que los conocimientos obtenidos se canalizan también hacia el trabajo de la INTOSAI.

dos por el hombre- una «Task Force sobre fiscalización de ayudas en casos de desastres y catástrofes».

Estos grupos de trabajo de la EUROSAI y la mencionada *task force* constituyen, al parecer de la Secretaría General de la INTOSAI, un ejemplo específico de cómo vivir el lema «Experientia mutua omnibus prodest»: aproximadamente una tercera parte de los miembros del grupo de trabajo de la INTOSAI que se ocupa de las TI procede de la EUROSAI, mientras que en el grupo de trabajo de la INTOSAI centrado en la auditoría medioambiental la EUROSAI, a través de la EFS de Estonia, incluso ocupa la presidencia, a lo que se une el hecho de que de sus 60 miembros 23 pertenecen a la EUROSAI. Como tercer ejemplo de ese estrecho entrelazamiento -y, por tanto, del amplio intercambio de experiencia e información entre la INTOSAI y la EUROSAI- es de mencionar el Grupo de Trabajo de la INTOSAI para la Rendición de Cuentas y la Auditoría para la Ayuda en Casos de Catástrofes: el Tribunal de Cuentas Europeo desempeña la presidencia tanto del grupo de trabajo de la EUROSAI como del grupo de trabajo de la INTOSAI, y alrededor del 40 % de sus miembros lo son también de la EUROSAI.

El intercambio directo de experiencia tiene lugar, así pues, no solo dentro de la EUROSAI, sino que los conocimientos obtenidos se canalizan también hacia el trabajo de la INTOSAI. Ese intercambio de experiencia bajo el techo común de la INTOSAI se puede exponer asimismo -si bien desde una perspectiva a largo plazo- al hilo del tema central de la «privatización».

En efecto, mientras que el XIV INCOSAI, celebrado en 1992 en los EE.UU., abordó el «Examen de las empresas públicas: cambio de enfoques y de técnicas», la EUROSAI estudió ese mismo tema en los años 1992/1993 en el marco de sus primeros seminarios (Praga, República Checa: «Cambios en la funciones de las EFS en relación con la privatización»; Velece, Hungría: «Procesos de control de las privatizaciones»). En 1993, finalmente, el II Congreso de la EUROSAI se ocupó de las «Las funciones cambiantes del Estado y la función de auditoría con particular atención a la privatización».

Sin duda bajo la impresión de los grandes cambios producidos en la política real, el 11º Seminario Naciones Unidas/INTOSAI, celebrado en 1994, analizó «La función de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la reestructuración del sector público». Se estudió la independencia de las EFS en el control de la privatización, el acceso metódico a auditorías de privatizaciones, la elección del momento oportuno para el control de los proyectos de privatización y la envergadura de la cualificación especializada exigible a los auditores. Un años después el XV INCOSAI, que tuvo lugar en 1995 en Egipto, se centró en la privatización, mientras que uno de los dos principales temas del III Congreso de la EUROSAI, celebrado en 1996, fue «La auditoría de la privatización».

Un tercer ejemplo de estrecha y confiada colaboración entre la EUROSAI y la INTOSAI, presidida como siempre por el lema de esta última, es un proyecto específico llevado a cabo en 2009 por el Comité de Normas Profesionales (PSC) de la INTOSAI en colaboración con la EUROSAI: en el marco de la actividad titulada «Raising Awareness of International Standards of Supreme Audit Institutions», le fue posible a la INTOSAI presentar por primera vez sus estándares y directrices (en los cuatro niveles jerárquicos dentro de las ISSAI y de las INTOSAI GOV) y, de ese modo, proporcionar a los miembros de la EUROSAI útiles herramientas de implementación de las ISSAI a escala nacional. La gran importancia de ese seminario para la PSC de la INTOSAI radicó en el cambio del desarrollo de estándares y directrices hacia la implementación y el «mantenimiento» del cuerpo normativo.

Pero la colaboración no tiene lugar solamente por las «vías internas» de la INTOSAI. La EUROSAI lleva años cooperando con SIGMA, una iniciativa conjunta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y de la Unión Europea (UE). La función de SIGMA reside en contribuir a la modernización de los sistemas de las administraciones públicas. La EUROSAI presta apoyo a esa iniciativa en el plano de

La EUROSAI lleva años cooperando con SIGMA, una iniciativa conjunta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y de la Unión Europea (UE).



las Entidades Fiscalizadoras Superiores con medidas destinadas a ampliar y reforzar la actividad de las EFS.

En el plano suprarregional, además de cuidar el contacto con la EURORAI (Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público), la EUROSAI se ocupa sobre todo de mantener un activo intercambio de experiencia con otros dos grupos regionales de trabajo de la INTOSAI: desde 2000 con la OLACEFS y, desde 2006, también con la ARABOSAI. A tal fin se celebran periódicamente reuniones acerca de temas de actualidad de la auditoría gubernamental que van encaminadas a fomentar el análisis de las peculiaridades regionales de la auditoría gubernamental externa y a reforzar el intercambio de experiencia.

«Experientia mutua omnibus prodest»: *quo vadis?*

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores se siguen enfrentando a grandes desafíos: la crisis financiera y económica ha dejado hondas huellas, que es preciso asimilar. La auditoría gubernamental externa realiza una importante contribución al fomento de una gestión financiera estable mediante el examen de la regularidad, la conformidad, la economía, la eficiencia y la eficacia del gasto público, y está inspirada por el deseo de fortalecer la confianza de la ciudadanía en la gestión gubernamental y administrativa.

A fin de estar en condiciones de desempeñar eficazmente su cometido, los miembros de la INTOSAI se pronunciaron en la «Conferencia acerca del fortalecimiento de la auditoría gubernamental externa en las regiones de la INTOSAI», celebrada en Viena en mayo de 2010, a favor de fomentar el intercambio de ideas en la regiones acerca de ese tema y de elaborar planteamientos concretos de optimización en los campos de la independencia, la ampliación de los recursos materiales y humanos, las normas de auditoría, la creación de capacidad, la formación y el perfeccionamiento del personal, el intercambio de conocimientos y experiencia y el valor y los beneficios de los tribunales de cuentas.

A ese respecto es de subrayar especialmente el comienzo de la cooperación regional entre la EUROSAI y la ASOSAI, que en 2011 estudiarán en su primer congreso el tema «Fortalecimiento de la auditoría gubernamental». Esa colaboración contribuirá a que mediante el intercambio continuado de conocimientos, prácticas óptimas y puntos de referencia se realice una sustancial aportación al desarrollo y el reforzamiento de las EFS.

Con ocasión del 20º aniversario de la constitución de la EUROSAI agradezco tanto al Comité Directivo como a la Secretaría General su dedicación, de amplias miras y sumamente activa, a la puesta en práctica de los principios de la INTOSAI. Mi gratitud se dirige también a todas las EFS integradas en la EUROSAI, que dan vida al lema de la INTOSAI «Experientia mutua omnibus prodest». Mediante la organización de seminarios, congresos y reuniones de los grupos de trabajo y a través de todas sus demás actividades, a escala tanto regional como internacional, efectúan decisivas contribuciones al avance de la auditoría gubernamental externa en la región europea, y también en el conjunto de la INTOSAI.

En ese sentido, expreso mi deseo de que la EUROSAI cumpla muchos más años de éxitos en el intercambio de experiencia. ●

**Las Entidades
Fiscalizadoras
Superiores
se siguen
enfrentando a
grandes desafíos:
la crisis financiera
y económica ha
dejado hondas
huellas, que es
preciso asimilar.**

La Informática y la Auditoría de TI en el Tribunal de Cuentas de Bélgica – Interacción con EUROSAI

PHILIPPE ROLAND

Primer Presidente del Tribunal de Cuentas de Bélgica

La principal recomendación consistió en que debía prestarse mucha más atención a la dimensión profesional de la institución y al control de calidad.

El Tribunal de Cuentas de Bélgica participa en el Grupo de Trabajo de Tecnologías de la Información de EUROSAI desde septiembre de 2007. En este contexto, sus representantes han intervenido principalmente en la realización de *Information Technology Self-assessment* (ITSA) o procesos de Autoevaluación de TI. En efecto, a finales de 2007, el Sr. Michel Huissoud, Vicedirector del Control Federal de Finanzas suizo, colaboró con el Tribunal de Cuentas belga en la realización de una autoevaluación de la gobernanza de los sistemas informáticos del citado Tribunal.

Los puntos fuertes identificados en esta autoevaluación fueron: el proceso de planificación plurianual de los proyectos informáticos y el alto nivel de seguridad y accesibilidad a la red informática del Tribunal de Cuentas.

La principal recomendación consistió en que debía prestarse mucha más atención a la dimensión *profesional* de la institución y al control de calidad.

Por último, a finales de 2008, paralelamente a los trabajos del Grupo de Trabajo TI de EUROSAI desarrollados en el ámbito de la IT audit Self-assessment (ITASA) o Autoevaluación de Auditoría de TI, se creó un grupo interno de proyecto para dotar al Tribunal de Cuentas de una función especializada en Auditoría Informática. Por otra parte, el Tribunal de Cuentas fue anfitrión de un seminario de EUROSAI en octubre de 2009, con el tema «Desarrollo de un programa de auditoría TI basado en CobiT».

1. Autoevaluación de la gobernanza de las tecnologías de la Información

Durante los días 17 y 18 de diciembre de 2007, se realizó una *Information Technology Self Assessment* (ITSA) en el Tribunal de Cuentas. Esta ITSA o autoevaluación de la gobernanza de los sistemas informáticos se fundamentó en una metodología basada en el modelo CobiT 4.0¹, y elaborada por el Grupo de Trabajo de Tecnologías de la Información (TI) de EUROSAI².

La ITSA tenía por objeto abrir nuevas perspectivas y mejorar el uso de la informática destinada a apoyar los objetivos estratégicos y operativos del Tribunal. La metodología de la ITSA, unida a la intervención de un especialista externo, constituye para los fines citados una herramienta adecuada y permite al Tribunal seguir la evolución de las novedades internacionales.

La ITSA fue realizada por un grupo de evaluación limitado pero de composición equilibrada, pues incluía miembros del personal del Servicio Informático y de Direcciones operativas que mostraban suficiente interés por la informática y dominaban en mayor o menor medida –como usuarios– las diversas aplicaciones informáticas im-

¹ *Control Objectives for Information and related Technology*.

² El Grupo de Trabajo TI de EUROSAI tiene como objetivo promover el intercambio de conocimientos y experiencias entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) europeas y fomentar las actividades conjuntas en el ámbito de la informática. El grupo de trabajo insta a las EFS a explorar juntas las consecuencias estratégicas de la evolución de las TI (tanto en el ámbito de la Auditoría como en lo que se refiere al uso de las TI propiamente dicho) y ofrece para ello una plataforma de cooperación. El grupo de trabajo se propone los siguientes objetivos: impulsar el desarrollo de una visión y el intercambio de experiencias y conocimientos, fomentar la colaboración para desarrollar auditorías relacionadas con las TI y auditorías simultáneas, conjuntas o coordinadas.



plantadas en el Tribunal de Cuentas. El Sr. Michel Huissoud, Vicedirector del Control Federal de Finanzas suizo, especialista en la metodología ITSA, que ya había ayudado a varias EFS a realizar autoevaluaciones, estuvo acompañando in situ al grupo de evaluación.

La ITSA dio al Tribunal la oportunidad de hacerse una idea más concreta de sus objetivos, del grado de apoyo de la informática al funcionamiento de la institución (madurez) y de los métodos para mejorar este apoyo a largo plazo. La mayoría de los miembros del grupo de evaluación consideró que la ITSA respondía a sus expectativas y vieron en ella una herramienta eficaz de gestión.

Con la realización de esta autoevaluación, el Tribunal puede asegurarse de que la informática se adecuará aún más a las necesidades reales de la Institución. Además, la ITSA le permitió familiarizarse con el modelo CobiT, lo que podría constituir una experiencia enriquecedora en la perspectiva de futuras auditorías de los sistemas informáticos.

En 2009, el Grupo de Trabajo TI de EUROSAT comenzó a supervisar las primeras ITSA realizadas en diversas EFS. El Tribunal de Cuentas de Bélgica tiene previsto organizar esa supervisión en el transcurso de 2012.

Por otra parte, próximamente se organizarán ITSA en EFS miembros de AFROSAT de habla francesa. El Tribunal de Cuentas de Bélgica ha aceptado en principio la participación de uno de sus representantes en el Grupo de Trabajo TI de EUROSAT en calidad de observador y/o moderador en algunas de estas autoevaluaciones. Una primera intervención podría preverse durante el transcurso del año 2011.

2. Planificación informática plurianual

Desde 2006, la orientación de las tareas del Servicio Informático del Tribunal de Cuentas se realiza sobre la base de un plan informático plurianual elaborado por un grupo de trabajo formado por representantes de este Servicio y de las Direcciones operativas. Este funcionamiento integrado responde a las preocupaciones que otras EFS habían puesto de manifiesto en particular durante las *lessons learned* organizadas por el Grupo de Trabajo TI de EUROSAT a continuación de las primeras ITSA.

2.1. Elaboración de un plan informático plurianual

El procedimiento aplicado en esta materia es el resultante del proceso iniciado en 2005 por el Tribunal de Cuentas a través del proyecto estratégico de desarrollo integrado de una gestión de la información sin soporte de papel. Dicho procedimiento se basa principalmente en el establecimiento de un enfoque estratégico y en la creación de una estructura de diálogo entre el Servicio Informático y los usuarios.

El plan informático plurianual cubre un período de tres años, y es elaborado por un grupo de trabajo específico, compuesto por representantes de las Direcciones operativas y del Servicio Informático. Este grupo de trabajo vela además por el desarrollo integrado de la gestión de la información y el seguimiento, evaluación, adaptación y actualización periódica del plan informático plurianual.

El plan y las posibles modificaciones que se introducen durante su ejecución son aprobados por la Asamblea General del Tribunal de Cuentas, después de someterlos a debate en el Comité Directivo, que se compone de dos Miembros del Tribunal y los Primeros Auditores Directores de las diez Direcciones.

2.2. Ejecución del plan informático plurianual

Diversas iniciativas y proyectos informáticos se han iniciado o llevado a cabo ya en este marco. Entre los más importantes figuran los que se detallan a continuación.

La mayoría de los miembros del grupo de evaluación consideró que la ITSA respondía a sus expectativas y vieron en ella una herramienta eficaz de gestión.

El desarrollo de la primera versión de la aplicación se ha completado y está en marcha una fase piloto.

2.2.1. La aplicación CIMS (Common Information Management System)

Esta aplicación consiste en un registro común de datos básicos sobre el Tribunal de Cuentas y su entorno de control que deben crearse y gestionarse de forma única, estructurada e integrada. Estos datos se caracterizan por el hecho de que permanecen prácticamente inmóviles o claramente delimitados en el tiempo.

Como tales, los datos del registro son independientes, y se utilizan como entradas en las aplicaciones operativas propiamente dichas.

El desarrollo de una primera versión de la aplicación se ha completado y su entrada en producción se prevé para finales de 2010.

2.2.2. La aplicación e-planning

Esta aplicación se utiliza para la planificación y seguimiento de fiscalizaciones y otras tareas desempeñadas por los servicios del Tribunal de Cuentas. Tras una breve fase de análisis y programación, la aplicación se implantó en 2007.

2.2.3. La aplicación e-DOS

Esta aplicación tiene por objeto desarrollar un sistema de seguimiento de archivos, que incluye metadatos relacionados, entre otros elementos, con el contenido de las carpetas (notas, cartas, ...), de los datos estáticos, del flujo de datos, la presentación electrónica de documentos y el procesamiento de documentos entrantes. El desarrollo de la primera versión de la aplicación se ha completado y está en marcha una fase piloto. Si a finales de 2010, dicha fase resulta concluyente, esta primera versión podría entrar en producción a principios de 2011.

3. Accesibilidad a la red informática in situ y desde casa

En estos últimos años, el Tribunal de Cuentas ha ampliado considerablemente el acceso a la red para los miembros del personal que no se encuentran en sus mismas dependencias. Dado que una parte importante del personal (principalmente los auditores y controladores) trabaja habitualmente, o de forma permanente, in situ en las entidades controladas, el acceso externo a la red adquiere una importancia primordial. Por tal motivo, el Servicio Informático ha desarrollado varias soluciones para lograr dicho acceso con total seguridad.

En función de las posibilidades técnicas y de la aprobación de los servicios informáticos de las entidades auditadas, se han propuesto diversas soluciones VPN³.

Para el uso en casa y en lugares específicos, la solución elegida consiste principalmente en una VPN IPsec, que utiliza un código PIN y un dispositivo de hardware «token». En la medida de lo posible, esta es la primera opción, ya que según la experiencia de los usuarios, guarda gran parecido con el uso de la red en el mismo Tribunal de Cuentas.

Como puede suceder que el Servicio de Informática de la entidad auditada no autorice la conexión a su red o la instalación de software específicos, o bien que existan problemas técnicos, el método anteriormente descrito se combina a veces con una conexión a Internet inalámbrica o una conexión de banda ancha específica (por ejemplo, para varios miembros del personal del Tribunal que trabajen de forma permanente en las entidades auditadas). En la mayoría de los casos, la solución que se ha considerado más práctica consiste en utilizar un acceso SSL VPN. La solución técnica que propor-

En función de las posibilidades técnicas y de la aprobación de los servicios informáticos de las entidades auditadas, se han propuesto diversas soluciones VPN.

³ VPN = *Virtual Private Network*. Esta tecnología permite conectarse de forma segura a otra red informática a través de Internet.



ciona Fedict⁴ a través de su red FedMAN⁵ permite acceder a la red del Tribunal de Cuentas utilizando el navegador web y creando un enlace seguro gracias a la tarjeta de identidad electrónica (eID). En concreto, esta solución recurre a la virtualización de presentaciones (*terminal services*), que ofrece la mayoría de las aplicaciones más comunes (aplicaciones propias del Tribunal, Intranet, software de oficina).

4. La Auditoría de TI y el modelo CobiT

4.1. El Seminario CobiT de EUROSAI (Amberes, 1 y 2 de octubre de 2009)

El Tribunal de Cuentas de Bélgica celebró un seminario CobiT de EUROSAI dedicado al desarrollo de un plan de auditoría TI basado en CobiT. Fue una iniciativa conjunta del Comité de Formación y el Grupo de Trabajo TI de EUROSAI y el Tribunal de Cuentas de Bélgica. Este taller de perfeccionamiento fue el segundo de una serie de dos talleres de EUROSAI dedicados a CobiT. El taller de introducción, «Understanding CobiT in Support of an Audit of IT Governance» (Tallin, 9-10 octubre 2008) fue organizado por la EFS de Estonia.

Los objetivos de aprendizaje del taller de perfeccionamiento fueron los siguientes:

- Comprender el ámbito de aplicación y el alcance del cuerpo de conocimiento CobiT, y sus puntos fuertes y débiles;
- adquirir destreza en la forma en que los elementos que citamos a continuación pueden combinarse para hacer la auditoría y la realización de un control y una gestión informática más eficaces y eficientes: objetivos profesionales e informáticos, gráficos RACI, metas y métricas, objetivos y prácticas de control;
- desarrollar una capacitación real en la utilización de los elementos siguientes: objetivos profesionales e informáticos, gráficos RACI, metas y métricas, objetivos y prácticas de control;
- mejorar en general la percepción de los problemas y desafíos que plantean el control y la gobernanza informáticos.

37 participantes, de 21 entidades fiscalizadoras superiores⁶, asistieron a este seminario, moderado por el Sr. Erik Guldentops, profesor emérito de la Universidad de Amberes, que dirigió el proyecto CobiT desde su concepción, en 1994, hasta el verano de 2007.

Según los participantes, los elementos del seminario que les resultaron más útiles para su trabajo diario fueron: los objetivos profesionales e informáticos, la relación entre ellos; el modelo de matriz, la elección del proceso, y el alcance de la auditoría. Entre las nuevas enseñanzas útiles del seminario, los participantes citaron: las etapas de una auditoría informática con ayuda de CobiT, el modelo de madurez, el establecimiento de relaciones entre las metas profesionales y las informáticas, los ejemplos de ámbitos de aplicación, y los gráficos RACI.

Este seminario de perfeccionamiento sobre CobiT, al igual que el seminario de introducción, ha subrayado la eficaz cooperación entre el Comité de Formación y el Grupo de Trabajo TI de EUROSAI. Por otra parte, respecto a la estrecha colaboración del Tribunal de Cuentas de Bélgica con la Escuela de Administración de la Universidad de

Este seminario de perfeccionamiento sobre CobiT, al igual que el seminario de introducción, ha subrayado la eficaz cooperación entre el Comité de Formación y el Grupo de Trabajo TI de EUROSAI.

⁴ Fedict = *Servicio Público Federal de Tecnología de la Información y la Comunicación (de Bélgica)*. Fedict trabaja en el desarrollo de la estrategia de Bélgica en materia de gobierno electrónico.

⁵ FedMAN = *Federal Metropolitan Area Network*. Red de Servicios Públicos Federales de Bélgica.

⁶ Participaron las EFS de los países siguientes: Alemania, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Estonia, Finlandia, Hungría, Lituania, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Federación Rusa, Eslovaquia, Eslovenia, Suiza, Chequia, Turquía y Unión Europea (Tribunal de Cuentas Europeo).

Paralelamente, se ha iniciado una campaña de formación para formar a una gran cantidad de auditores generalistas en los fundamentos de la Auditoría de TI.

Amberes y el IT Governance Institute, este seminario constituye un excelente ejemplo del valor añadido de las buenas relaciones entre la comunidad de EFS y el mundo académico.

4.2. *Establecimiento de una función especializada de auditoría de TI*

En la misma línea de las IT audit Self-assessment (ITASA) o autoevaluaciones TI que se llevan a cabo en el Grupo de Trabajo TI de EUROSAI, el Tribunal de Cuentas de Bélgica ha efectuado su propia reflexión sobre la materia.

En efecto, hoy en día, muchas entidades auditadas, para llevar a cabo sus tareas y objetivos, hacen un uso intensivo de herramientas informáticas para ayudarse, e incluso para automatizar algunos procedimientos. Esto puede generar importantes beneficios para la entidad auditada pero también genera nuevos riesgos que hay que controlar. Estos nuevos riesgos deben ser tomados también en cuenta tanto por el auditor interno como por el externo. El Tribunal de Cuentas debe por tanto ser capaz de identificarlos y afrontarlos.

A pesar de haber realizado ya auditorías de TI, el Tribunal de Cuentas, dada la importancia cada vez mayor de la informática, tenía que poner en marcha una función de auditoría informática organizada. En efecto, identificar y responder a estos nuevos riesgos engendra la necesidad de disponer de nuevas competencias, generalmente agrupadas bajo el nombre de auditoría de TI.

Para ello, el Tribunal ha creado un Grupo de Proyecto encargado de elaborar una orientación estratégica en la materia.

Paralelamente, se ha iniciado una campaña de formación para formar a una gran cantidad de auditores generalistas en los fundamentos de la Auditoría de TI.

El objetivo es crear en el Tribunal de Cuentas una estructura de tres niveles que comprenda auditores generalistas, auditores especializados en auditoría de TI y, si es preciso, el recurso a expertos externos.

La Formación Básica de los auditores generalistas y la Nota de Orientación Estratégica en materia de Auditoría de TI deberán estar completadas a finales de 2010. La nueva función especializada de Auditoría de TI se aplicará en el transcurso del primer semestre de 2011. ●



Las EFS como garantía de transparencia y sólida gestión de los Estados democráticos

SAO DE LA REPÚBLICA CHECA

Según el Oxford Advanced Learner's Dictionary, «transparencia» es la cualidad de algo que permite ver a través de ello o la cualidad de algo que permite a alguien ver la verdad fácilmente o la cualidad de algo que lo hace fácil de entender. Según la misma fuente, «sólido» quiere decir fiable, riguroso y en buen estado. ¿Cómo puede una EFS ser garantía de semejantes exigencias y desafíos?

Si se pide a los Estados que su gestión sea sólida y transparente, los responsables políticos necesitan información transparente y sólida a la hora de tomar sus decisiones. Los encargados de preparar dicha información para quienes administran fondos públicos deben observar la legislación de su país, las buenas prácticas y los principios éticos. Con el fin de gozar de la razonable certidumbre de que es así, los responsables políticos recaban la confirmación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Así pues, también se establecen Entidades Fiscalizadoras Superiores dentro de los poderes compartidos de un Estado democrático, al margen de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

La fiscalización de la gestión de los fondos públicos no se remonta al último par de años, ni siquiera a las últimas décadas. En la Edad Media, los mecanismos de fiscalización estaban subordinados al gobernante, que quería estar seguro de que su aparato burocrático no le mentía y que ni éste ni la nobleza sangraban el tesoro del Estado más de lo que él estuviera dispuesto a aceptar. Luego, con la llegada del parlamentarismo europeo, el propio parlamento demandó dicha garantía para poder fiscalizar al poder ejecutivo (es decir, a los gobernantes), que gestionaban el erario público. Más tarde aún llegaría la cuestión de las restricciones del poder político de los ministros, cuya potestad podía alcanzar a los fondos de los departamentos fuertes y que dependían de una mayoría parlamentaria. La fiscalización y la supervisión directa del parlamento generalmente fracasaban.

Esa fue asimismo una de las razones para establecer instituciones fiscalizadoras que operaran de forma «externa», es decir, con independencia de la burocracia del Estado. Los resultados de su trabajo se presentaban a los gobernantes y luego principalmente al parlamento. En el Viejo Continente, en los dos últimos siglos, los resultados se presentaban asimismo al público, es decir, a los contribuyentes, que aportaban a las fuentes de fondos públicos.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores se crearon y desarrollaron a efectos de una certificación independiente de las cuentas. Más tarde se establecerían y desarrollarían con el fin de fiscalizar la gestión de los fondos públicos.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores existen para que la administración de los asuntos públicos sea más comprensible, veraz y transparente y para garantizar que el erario público se encuentre en buen estado y que su gestión sea fiable y rigurosa. No es necesario buscar soluciones complejas o fórmulas sofisticadas para que una Entidad Fiscalizadora Superior sea un garante de la transparencia y solidez de la administración de los asuntos públicos. La mejor manera de lograrlo es seguir los principios expuestos en la Declaración de Lima. Detengámonos en algunas partes de esta Carta Magna de la fiscalización externa de los fondos públicos.

Uno de los aspectos principales de una correcta fiscalización reside en garantizar la independencia de la Entidad Fiscalizadora Superior. Las tres piedras angulares de dicha

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores se crearon y desarrollaron a efectos de una certificación independiente de las cuentas.

La mejor manera de lograrlo es seguir los principios expuestos en la Declaración de Lima.



Por lo que se refiere a la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, la norma internacional especifica las condiciones básicas para la objetividad de su trabajo.

La independencia puede verse atacada asimismo de manera indirecta mediante la restricción de fondos.

La cooperación internacional entre Entidades Fiscalizadoras Superiores contribuye sobre todo a incrementar la calidad del trabajo.

Un ejemplo típico de cooperación multilateral en la integración en organizaciones internacionales.

independencia se definen en estos términos: 1) la independencia de la propia Entidad Fiscalizadora Superior a la hora de realizar una intervención, 2) la independencia de los Miembros y empleados de la Entidad Fiscalizadora Superior, y, por último pero no menos importante, 3) la independencia económica de la Entidad Fiscalizadora Superior.

Por lo que se refiere a la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, la norma internacional especifica las condiciones básicas para la objetividad de su trabajo.

Las condiciones básicas para la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores respecto de los organismos fiscalizados y para la protección frente a la influencia externa vienen dadas por una norma internacional. Esta norma hace hincapié en que los principios deben estar recogidos en la Constitución. También se subraya en la protección de la independencia práctica a cargo del Tribunal Supremo.

La independencia de los Miembros y empleados de una Entidad Fiscalizadora Superior reviste asimismo gran importancia. Los posibles ataques a la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores se dirigen con frecuencia contra personas que influyen sustancialmente en las actividades de estas, ergo, ora contra sus representantes legales ora contra miembros del órgano rector de la Entidad Fiscalizadora Superior. Por ello la norma internacional especifica que la protección básica se contemple en la Constitución, especialmente el procedimiento de destitución del cargo.

La independencia puede verse atacada asimismo de manera indirecta mediante la restricción de fondos. Ello puede reducir el alcance de las actividades de fiscalización, claro está, o provocar amplios problemas de personal, lo que en última instancia puede traducirse en una disminución no sólo del alcance de la fiscalización sino también de su calidad. La norma internacional no exige recursos ilimitados para las instituciones fiscalizadoras, sino la posibilidad de solicitar los fondos necesarios directamente al órgano que decida sobre el presupuesto del Estado, sin influencia de los organismos objeto de fiscalización. La otra petición es la total independencia con respecto al uso de los fondos asignados.

Lo cual guarda relación con una cuestión que aún no se ha planteado: ¿quién debería fiscalizar a la Entidad Fiscalizadora Superior? La respuesta merece un artículo aparte. Una respuesta parcial podría ser la referencia a la «Declaración de México sobre la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores».

Como nuestro telón de fondo es la EUROSAI, tenemos que mencionar la cooperación internacional. La cooperación internacional entre Entidades Fiscalizadoras Superiores contribuye sobre todo a incrementar la calidad del trabajo. La finalidad de esta cooperación es familiarizarse con los procedimientos actuales y efectivos que aplican otras instituciones fiscalizadoras de todo el mundo, el desarrollo de metodologías y el intercambio de experiencias con colegas de otros países. La cooperación internacional sirve asimismo para formar a los trabajadores y para la organización de intervenciones coordinadas a nivel bilateral y multilateral. No debemos omitir la importancia política de la cooperación internacional, teniendo en cuenta que la experiencia de instituciones fiscalizadoras concretas se puede comparar en foros internacionales y, de manera subsiguiente, generalizarse en forma de recomendaciones precisas.

Un ejemplo típico de cooperación multilateral en la integración en organizaciones internacionales. Además del intercambio general de información, las organizaciones internacionales trabajan sistemáticamente en la creación de normas y procedimientos de fiscalización normalizados.

Tomando el título de este artículo como una pregunta, podemos responder que sí, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deberían ser garantía de transparencia y sólida gestión, a condición de que ellas mismas actúen de manera transparente y sólida. Y de que observen las normas internacionales, probadas durante años, que han obtenido el reconocimiento y respeto generales. ●



Cómo consolidar la credibilidad de las EFS: independencia, integridad, profesionalidad y sólida gestión

VITOR CALDEIRA

Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo

Estos veinte años desde la fundación de EUROSAI han asistido al crecimiento y expansión de la democracia en Europa. Para ser sostenibles y prosperar, los Estados democráticos necesitan instituciones que conserven la fe y confianza de los ciudadanos. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), pues, tienen un papel esencial que desempeñar en los Estados democráticos modernos: promover la transparencia, la responsabilidad y el buen gobierno de los que dependen la fe y la confianza de los ciudadanos.

Las EFS desempeñan dicho papel fundamentalmente produciendo informes que faciliten el escrutinio público del gobierno. El valor de estos informes depende de su credibilidad. Y yo sostengo que la credibilidad se asienta en cuatro pilares: independencia, integridad, profesionalidad y sólida gestión. Reunir estos elementos para revestirse de credibilidad es una labor a un tiempo individual y colectiva de las EFS, labor a la que EUROSAI realiza una aportación fundamental a través de sus congresos, conferencias, grupos de trabajo, *task forces*, su Comité de Formación y sus publicaciones.

El primer pilar, la **independencia**, es un requisito previo para poder informar de manera creíble sobre si los fondos públicos se aplican o no de manera prudente de acuerdo con las reglas. Como muy bien señala la Declaración de Lima, las EFS «sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores». Cómo se consiga dicha independencia dependerá de las disposiciones constitucionales pero estas deben ofrecer garantías legales superiores que salvaguarden la independencia funcional y operativa de las EFS.

Los miembros de EUROSAI se han dedicado activamente los últimos veinte años a explorar los medios para alcanzar la independencia en diferentes contextos. Este fue el tema central del IV Congreso de EUROSAI, celebrado en París en 1999. Los miembros de EUROSAI se implicaron, pues, decididamente, durante largo tiempo, a desarrollar los principios en los que finalmente se basaría la «declaración de México» sobre la independencia de la EFS. Dichos principios señalan los ámbitos en los que son necesarias garantías legales superiores de independencia: relaciones apropiadas con otros órganos del Estado, procedimientos apropiados de designación de sus Presidentes o Miembros, un mandato prolongado, discrecionalidad en la selección de tareas de fiscalización, acceso a la información necesaria, el derecho y la obligación de informar, libertad para hacer públicas sus conclusiones, seguimiento efectivo de los informes y disponibilidad de recursos suficientes.

A la independencia, es necesario que sumemos la **integridad**. La integridad es lo que transforma el *constructo* jurídico de la independencia en un modo de pensar compartido por todos los que toman parte en el proceso fiscalizador y a todos los niveles de una entidad de fiscalización. Las EFS necesitan cerciorarse de que todos los que participan en la intervención se conduzcan de manera íntegra, con observancia de las más exigentes normas éticas en su trabajo y en sus relaciones con el fin de mantener su independencia e imparcialidad, no sólo de facto sino también en apariencia. El liderazgo posee especial importancia en este contexto, una cuestión sobre la que tuve la oportunidad de dirigirme en 2008 al Congreso de EUROSAI en Cracovia.

El primer pilar, la independencia, es un requisito previo para poder informar de manera creíble sobre si los fondos públicos se aplican o no de manera prudente de acuerdo con las reglas.

La integridad es lo que transforma el constructo jurídico de la independencia en un modo de pensar compartido por todos los que toman parte en el proceso fiscalizador y a todos los niveles de una entidad de fiscalización.

La preocupación por el desarrollo de estos aspectos centrales de la profesionalidad palpita en el núcleo de la cooperación de las EFS en EUROSAL. Forma, de hecho, la base de las actividades de los grupos de trabajo y del Comité de Formación.

El tercer pilar es la **profesionalidad**. La independencia y la integridad ayudan a consolidar la confianza de la población, la confianza en el auditor y la entidad de fiscalización y su credibilidad; pero la labor fiscalizadora ha de hablar por sí misma, también. Es necesario que se lleve a cabo de acuerdo con las normas y métodos profesionales más actualizados en pos de un nivel de calidad sistemático, y ello por parte de auditores con la capacitación y experiencia precisas. La preocupación por el desarrollo de estos aspectos centrales de la profesionalidad palpita en el núcleo de la cooperación de las EFS en EUROSAL. Forma, de hecho, la base de las actividades de los grupos de trabajo y del Comité de Formación.

En las últimas dos décadas se ha producido una evolución muy notable en la política y las finanzas públicas: cambios fundamentales en la relación entre el Estado y la empresa privada y una creciente relevancia de las cuestiones medioambientales. En respuesta a estos retos, la profesión fiscalizadora, tanto pública como privada, ha tenido que desarrollar sus normas y métodos. Desde grupos de trabajo y *task forces* sobre Auditoría Medioambiental y TI a congresos, conferencias y seminarios enfocados a temas tan variados como la privatización, la contratación pública, la fiscalización de los ingresos públicos, la lucha contra el fraude, la aplicación de nuevas normas internacionales, la realización de auditorías de gestión y la implantación por parte de las EFS de marcos de gestión de la calidad: las actividades de EUROSAL constituyen una «lista de asistencia» de los retos a que se enfrentan las EFS en un entorno de fiscalización en constante cambio.

En cuanto a la competencia de los auditores, el Comité de Formación se ha mostrado especialmente activo y ha contribuido mucho, y muy significativamente, a estimular la profesionalidad. Creo, en este contexto, que merece la pena recordar que la Estrategia de Formación de EUROSAL 2008-2011 reconoce como primera prioridad «*Proporcionar formación al personal de las EFS a fin de que sean capaces de desarrollar y mantener las destrezas y la experiencia necesaria para el desempeño de sus funciones*».

El último pilar de la credibilidad es una **sólida gestión** de las propias EFS. Al igual que los organismos sobre los que las EFS informan, éstas reciben fondos públicos. Como expone la ISSAI 20 –«Principios de transparencia y rendición de cuentas»–, las EFS tiene que «dar ejemplo a través de sus propias prácticas y gobierno». Lo cual quiere decir que las EFS deben gestionar sus actuaciones de manera económica, eficiente y efectiva, de acuerdo con las leyes y reglamentos pertinentes e informar públicamente a este respecto. También deberían hacer uso de asesoramiento externo e independiente con el fin de mejorar la calidad y credibilidad de su trabajo.

Llevar a la práctica estos principios supone encontrar maneras de demostrar nuestra responsabilidad y transparencia y responder a la pregunta: «¿quién audita al auditor?». Esta cuestión se ha debatido en los foros de EUROSAL en diversas ocasiones a lo largo de los años, en la búsqueda por parte de las EFS de respuestas convincentes. Dos medios específicos, empleados por el TCE y diversas otras EFS, serían, de un lado, garantizar que las cuentas de la propia entidad estén sujetas a una auditoría externa independiente y, de otro, que homólogos lleven a cabo revisiones periódicas independientes. En el caso del TCE, las autoridades europeas responsables de examinar cómo emplea el TCE su presupuesto han reconocido que ambos medios son importantes. El TCE también se ha beneficiado de las oportunidades de mejora que ofreció su reciente revisión por homólogos, a saber, un equipo experimentado que integraba agentes de otros miembros de EUROSAL, así como de fuera de Europa.

Para concluir, entiendo que para ser creíbles, nuestros interlocutores tiene que ver que somos independientes de aquellos organismos a los que fiscalizamos, que observamos las más estrictas normas éticas en todo momento, que aplicamos normas y métodos profesionales apropiados en nuestro trabajo y que ponemos en práctica lo que predicamos sobre el buen gobierno, la transparencia y la responsabilidad.

Llevar a la práctica estos principios supone encontrar maneras de demostrar nuestra responsabilidad y transparencia y responder a la pregunta: «¿quién audita al auditor?».



Estos últimos veinte años EUROSAI ha realizado una significativa aportación, no solo al desarrollo del marco conceptual que garantice la credibilidad de los profesionales de la fiscalización del sector público en Europa, sino también a que, con su ayuda, los distintos miembros lleven dicho marco a la práctica. Por cada una de nuestras instituciones que se esfuerzan por mejorar nuestra reputación profesional, a través de EUROSAI, también hemos contribuido a mejorar la reputación de nuestra profesión y la contribución que realiza al mantenimiento de la fe y la confianza de los ciudadanos de Europa en sus instituciones democráticas. ●



10.º Aniversario de la Oficina Superior de Auditoría de la República de Macedonia¹

TANJA TANEVSKA

Auditora General del Estado de la Oficina Superior de Auditoría de la Antigua República Yugoslava de Macedonia

El funcionamiento satisfactorio y moderno de cualquier institución profesional sería imposible sin establecer y mantener una cooperación internacional con otras entidades fiscalizadoras superiores y sus organizaciones.

En 2009 la Oficina Superior de Auditoría (la SAO) cumplió su 10.º Aniversario como Entidad Fiscalizadora Superior independiente de la República de Macedonia.

Hoy en día, la Oficina Superior de Auditoría de la República de Macedonia posee una capacidad que podría contribuir significativamente al gasto apropiado y eficiente de los fondos de los contribuyentes, ofrecer recomendaciones a las instituciones del sector público sobre cómo mejorar su funcionamiento y con ello contribuir al éxito de la adhesión de la República de Macedonia a la Unión Europea.

El mandato de la Oficina Superior de Auditoría se establece en la Ley de Auditoría del Estado, basado en los principios fundamentales de Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización: independencia, competencia, objetividad, neutralidad, racionalidad, confidencialidad, profesionalidad y trabajo en equipo.

Creada por el Parlamento de la República de Macedonia en 1997, la SAO comenzó a funcionar a principios de 1999 con nueve empleados. En la actualidad, la SAO tiene una plantilla de 93 personas. Más del 97% de los empleados posee titulación universitaria, principalmente en economía y en derecho.

La tendencia a un número creciente de auditorías realizadas en estos años se ha conseguido sobre todo aumentando el número y capacidades de los auditores, la aplicación de la tecnología de la información, la formación profesional continua y la mejora de la metodología de trabajo sobre la base de las Normas Internacionales de Auditoría de INTOSAI. En este contexto, el proyecto del Banco Mundial para el desarrollo de la SAO y la cooperación con el Tribunal de Cuentas de los Países Bajos han desempeñado un papel importante. Gracias a las actividades mencionadas, en 2005 la SAO comenzó a realizar auditorías de gestión. En los últimos tiempos la SAO se ha dedicado a llevar a cabo auditorías de seguimiento y auditorías temáticas. La SAO presta especial atención a la mejora de la calidad de la auditoría en todas las fases de esta.

El funcionamiento satisfactorio y moderno de cualquier institución profesional sería imposible sin establecer y mantener una cooperación internacional con otras entidades fiscalizadoras superiores y sus organizaciones. Desde marzo de 2001, la Oficina Superior de Auditoría es miembro de INTOSAI, la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. En octubre de 2002, la SAO devino miembro de EUROSAI, la Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa. Con ello, la SAO ha enriquecido su experiencia y la mejorado considerablemente la calidad de su trabajo.

Al mismo tiempo, desde 2005 la Oficina Superior de Auditoría es miembro activo de la red formada por las EFS de los países candidatos y posibles países candidatos a la adhesión a la UE y el Tribunal de Cuentas Europeo de Luxemburgo. Sumarse a la red ha supuesto para la SAO la oportunidad de beneficiarse de contactos frecuentes con colegas de las EFS de los Estados miembros de la UE. Desde 2006 la condición de candidata de

¹ Según terminología de ONU, Antigua República yugoslava de Macedonia.





la República de Macedonia ha permitido a la Oficina Superior de Auditoría asistir a las reuniones del Comité de Contacto de Presidentes de las EFS de los Estados miembros de la UE y del Tribunal de Cuentas Europeo, en calidad de observadora activa.

En junio de 2007 la SAO albergó la Reunión de los Presidentes de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Países Candidatos y Posibles Países Candidatos a la UE y el Tribunal de Cuentas Europeo. Durante las dos jornadas de conversaciones sobre los principales temas (cooperación entre SAI y Parlamento, experiencia del proceso de negociación para la adhesión a la UE, cooperación a través de hermanamientos entre EFS, resultados de auditorías paralelas de proyectos financiados con fondos comunitarios) también los representantes-Presidentes de varias EFS de Estados miembros de la UE realizaron importantes aportaciones.

En los últimos 10 años, la SAO ha participado en tres Congresos de la INTOSAI y dos Congresos de la EUROSAI. En ese mismo periodo, la SAO estableció constructivos lazos de cooperación con las entidades fiscalizadoras superiores (SAI) de Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Turquía, Polonia, los Países Bajos, Suecia, Irlanda, la República Checa, Hungría, Grecia, Rumania, Eslovaquia, Lituania, Albania y el Tribunal de Cuentas Europeo de Luxemburgo. La SAO ha suscrito acuerdos de cooperación con diversas EFS y mantiene una cooperación satisfactoria con el Tribunal de Cuentas Europeo.

El proyecto del Banco Mundial para el desarrollo de la SAO, financiado por el gobierno holandés (2003-2005), obtuvo resultados muy notables desde el punto de vista de la organización y realización de cursos de formación para el personal de la SAO, la preparación de un manual de auditoría de gestión, la mejora de los informes de auditoría y la realización de viajes de estudio a varias EFS europeas.

En diciembre de 2008 concluyó el proyecto trienal de hermanamiento con los colegas del Tribunal de Cuentas de los Países Bajos (NCA) cuyo eje fue la mejora del marco jurídico, la capacidad organizativa y administrativa de la SAO y el desarrollo de las capacidades de los auditores y la auditoría de TI. La cooperación entre la SAO y el NCA se mantiene en 2009-2010 a través del Programa MATRA, financiado por el Ministerio de Asuntos Exteriores holandés. Este programa tiene por objeto mejorar las capacidades organizativa y administrativa de la Oficina Superior de Auditoría, así como reforzar las capacidades de auditoría, la TI y la auditoría de TI y la comunicación externa.

En un entorno en el que se promueven permanentemente los procesos de integración y globalización, la cooperación con la INTOSAI, la EUROSAI, la Comisión Europea y los restantes organismos comunitarios, el Banco Mundial y la OECD-SIGMA presta a la Oficina Superior de Auditoría un apoyo y orientación significativos en su propósito de convertirse en un auditor externo competente, de acuerdo con las normas y las mejores prácticas internacionales. ●

En junio de 2007 la SAO albergó la Reunión de los Presidentes de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Países Candidatos y Posibles Países Candidatos a la UE y el Tribunal de Cuentas Europeo.

En los últimos 10 años, la SAO ha participado en tres Congresos de la INTOSAI y dos Congresos de la EUROSAI.

En diciembre de 2008 concluyó el proyecto trienal de hermanamiento con los colegas del Tribunal de Cuentas de los Países Bajos (NCA).

EUROSAI, una dinámica de progreso

DIDIER MIGAUD

Primer Presidente del Tribunal de Cuentas de Francia

Este mismo Congreso adoptó nuevas reglas de nombramiento del Comité Directivo de INTOSAI destinadas a facilitar la rotación y la diversificación de sus miembros.

En 1975-76, España e Italia sugirieron la creación de EUROSAI, pero su propuesta no prosperó.

La decisión de crear EUROSAI se adoptó con ocasión de una reunión informal de algunas de las EFS europeas.

Cómo podríamos olvidar, en nuestra Europa todavía en proceso de construcción, el alumbramiento de EUROSAI? Tuvo lugar el 20 de junio de 1989 en Berlín, 6 meses antes de la caída del muro y en vísperas de acontecimientos que han transformado la faz de Europa. Ninguno de aquellos que participamos en ellos lo hemos olvidado.

He leído y escuchado los testimonios de personalidades de aquella época, en particular aquellos de François Logerot, que acompañó al Primer Presidente André Chandernagor al Congreso de INTOSAI que se celebró en Berlín, y quien llegó a ostentar a su vez el cargo de Primer Presidente del Tribunal en 2001, habiendo desarrollado siempre una ingente actividad en la vida internacional del Tribunal y de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en general.

El recuerdo de este Congreso celebrado en Berlín aún permanece vivo en su memoria. Me contó que este Congreso examinó –ya por aquel entonces– la cuestión de las normas profesionales, y que este debate fue especialmente intenso. Este mismo Congreso adoptó nuevas reglas de nombramiento del Comité Directivo de INTOSAI destinadas a facilitar la rotación y la diversificación de sus miembros: El Comité Directivo se convirtió en un órgano más representativo de los diferentes modos de organización del control y de las principales zonas geográficas del mundo; se amplió su composición, se aceleró la rotación de sus miembros, y se reconoció la preeminencia de los miembros elegidos sobre los miembros de pleno derecho. Esta reforma fue importante porque inspiró la redacción de los estatutos de EUROSAI el año siguiente.

Se trató pues de un Congreso importante en la historia de INTOSAI. Sin embargo, para nosotros, los europeos, tuvo un significado muy especial: Consagró el nacimiento de EUROSAI. ¿Por qué fuimos los últimos en crear nuestro grupo regional? Europa estaba dividida en dos, y la Comunidad europea tenía su propio círculo, el Comité de Contacto de Presidentes de las EFS de esta zona, que se había reunido todos los años desde 1960. En 1989, la Europa comunitaria contaba solamente con 12 Estados; ahora somos 27. Pero el espacio europeo era mucho mayor, y aspiraba a tener un foro de intercambios propio. Tanto en el Oeste como en el Este, había quienes se mostraban sensibles a esta situación. En 1975-76, España e Italia sugirieron la creación de EUROSAI, pero su propuesta no prosperó. Un poco más tarde, en el Este, otros manifestaron su deseo de propagar los primeros efectos de la *perestroïka*; en Hungría y en Bulgaria, por ejemplo, se deseaban más contactos e intercambios.

En 1989, había llegado el momento oportuno. Nuestros predecesores, reunidos en junio en Berlín, previeron acontecimientos que nadie se atrevía a imaginar por aquel entonces. Seis meses más tarde, la barrera entre el Este y el Oeste caía, las fronteras de desplazaban, y nuevos Estados nacían. EUROSAI se convertía en precursora de la Europa de nuestros días.

André Chandernagor rememora el Congreso de París de 1999 que celebraba el décimo aniversario de EUROSAI: La decisión de crear EUROSAI se adoptó con ocasión de una reunión informal de algunas de las EFS europeas. Fue una decisión histórica, seguida de inmediato de una declaración constitutiva; fue designada una comisión provisional compuesta por los representantes de Hungría, Francia, Suecia, Italia, España, Suiza y el Reino Unido. Esta comisión se reunió el mismo día presidida por Sir John Bourn, Contralor y Auditor General de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Uni-



do. En ella se decidió que España e Italia asumirían la presidencia y la secretaría durante el período de tiempo que fuese necesario para la elaboración de los estatutos, y que Sir John Bourn se encargaría de poner en conocimiento de todas las EFS del continente europeo la iniciativa adoptada en Berlín.

Dediquemos unos momentos al tema del Congreso de París: La independencia de las EFS en Europa. Éste es un tema que sigue movilizándonos, de lo cual da fe la actividad incansable de la secretaría general de INTOSAI, tal como hemos vuelto a ver recientemente en el Comité de Contacto de Presidentes de las EFS de la Unión Europea. La independencia de nuestras entidades debe ser una y otra vez confirmada, reafirmada y defendida. Es una lucha sin fin, donde nunca debemos bajar la guardia. Nuestras conclusiones insisten entonces en tres dimensiones de esta independencia: las EFS deben disponer de medios que garanticen eficazmente su independencia; la independencia tiene como contrapartida una responsabilidad institucional; la independencia se expresa asimismo en sus relaciones con los medios.

No voy a volver sobre el tema de la actualidad de estas constataciones, como no sea para insistir en dos puntos que me parecen significativos. Me sorprende ante todo ver que las conclusiones del Congreso de 1999 preveían ya los principios de responsabilidad y transparencia que adoptamos en nuestro último Congreso, celebrado en Johannesburgo, con las Normas Internacionales 20 y 21 de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI). Esto nos lleva a considerar, en efecto, que «la independencia tiene como contrapartida una responsabilidad institucional que adopta formas variables según los modelos de organización política». Nuestras conclusiones afirmaban ya por aquel entonces que las EFS debían ser ejemplares y respetar los principios de buena gestión, transparencia y responsabilidad que recomendaban a las entidades que controlaban.

En segundo lugar, desearía profundizar en la paradoja a la que hace referencia Pierre Joxe, Primer Presidente del Tribunal de Cuentas y a la sazón Presidente de EUROSAI, en su introducción a las actas del Congreso¹. La preocupación de confirmar nuestra independencia nos ha llevado a reforzar nuestros vínculos y a desarrollar nuestra independencia. Cuanto más próximos estemos, mayor será nuestra autonomía. Al crear sus propios grupos de trabajo, EUROSAI ha dado paso a nuevas sinergias. Y, a este respecto, es significativo que hayamos elegido una estrategia de formación propia a nuestro espacio, que tiene en cuenta sus especificidades y se preocupa por fomentar el desarrollo de las capacidades de nuestras entidades en su diversidad. El Comité de Formación de EUROSAI, que Francia y España presiden conjuntamente, es el símbolo por excelencia de esta ambición colectiva.

El valor de nuestras organizaciones, tanto de INTOSAI como de EUROSAI, reside en crear este espacio común de comunicación y progreso. Los intercambios que establecemos en este espacio nos ayudan a estrechar nuestros vínculos, a reforzar nuestras convergencias y a afirmar nuestros valores. Al dotarse de un plan estratégico armonizado con el enfoque de INTOSAI, EUROSAI podrá aportar a partir de ahora aún más coherencia y fuerza a nuestra voluntad de construir este espacio. Si bien el camino recorrido en 20 años es considerable, gracias al dinamismo de aquellos que nos han precedido, aquel que tenemos por delante nos exige al menos la misma dosis de energía e imaginación. No dudemos en recorrerlo. ●

La independencia de nuestras entidades debe ser una y otra vez confirmada, reafirmada y defendida.

La preocupación de confirmar nuestra independencia nos ha llevado a reforzar nuestros vínculos y a desarrollar nuestra independencia.

El Comité de Formación de EUROSAI, que Francia y España presiden conjuntamente, es el símbolo por excelencia de esta ambición colectiva.

¹ *L'indépendance des Cours des comptes en Europe*, Revista francesa de administración pública, n° 90, abril-junio 1999, Instituto Internacional de Administración pública.

20 años de EUROSAI: de la idea a la estrategia

PROF. DR. DIETER ENGELS

Presidente del Tribunal Federal de Cuentas (*Bundesrechnungshof*)
Alemania

Todos esos esfuerzos desembocaron en la «Declaración de Berlín», aprobada por los delegados de las EFS europeas.

Por encargo de dicho comité los Tribunales de Cuentas italiano y español prosiguieron sus trabajos de redacción de un borrador de estatutos de EUROSAI, que enviaron –sin dejarse impresionar en absoluto por los acontecimientos políticos que se estaban precipitando en el centro y el este de Europa– ya en septiembre de 1989 a todas las EFS europeas.

Estamos celebrando en 2010 el XX Aniversario de EUROSAI. La Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa fue constituida en Madrid el 12 de noviembre de 1990, casi exactamente un año después de la caída del Muro de Berlín y del final de la división de Europa. La historia del surgimiento de la organización regional más joven de INTOSAI es un testimonio harto elocuente de que mucho tiempo antes de la caída del «Telón de Acero» las entidades fiscalizadoras superiores europeas ya trataban de superar las barreras que existían entre Este y Oeste.

Ya en 1974, también en Madrid, se manifestó en el VIII INCOSAI por primera vez el deseo de impulsar la constitución de una organización regional europea de INTOSAI. Los representantes de los Tribunales de Cuentas de España e Italia acordaron así comenzar la redacción de unos estatutos, e informaron de sus esfuerzos al Comité de Contacto de presidentes de las EFS de la Comunidad Europea en la reunión de este último celebrada en mayo de 1976 en La Haya. No obstante, los entonces nueve miembros del Comité de Contacto reaccionaron con cierta reserva, dado que primero era necesario llevar a buen puerto la constitución del Tribunal de Cuentas Europeo.

Solo a partir de 1983 se reiniciaron en el marco de los congresos de INTOSAI celebrados en Manila y Sidney las conversaciones informales acerca de la «Iniciativa EUROSAI». Finalmente, en 1987, los Tribunales de Cuentas español e italiano redactaron un borrador de estatutos y se pusieron en contacto con otras EFS europeas: el Tribunal de Cuentas italiano con las entidades de los Estados miembros de la Comunidad Europea, y el español con las EFS de Hungría, la antigua Checoslovaquia y la Unión Soviética.

Todos esos esfuerzos desembocaron en la «Declaración de Berlín», aprobada por los delegados de las EFS europeas (procedentes de Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, España, Francia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Federal de Alemania, Suecia, Turquía y Yugoslavia) el 20 de junio de 1989 en el marco del XIII INCOSAI, celebrado en un Berlín aún dividido. «*Siendo conscientes de la común herencia cultural de los pueblos asentados entre el Atlántico y los Urales, entre el Mediterráneo y el cabo Norte, y desde el convencimiento de la necesidad de una eficaz auditoría gubernamental para una ordenada administración pública*», según reza el texto de la declaración, acordaron «*constituir una Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa (EUROSAI) como grupo regional dentro de INTOSAI*». Crearon un comité al que se confió la aclaración de ciertas cuestiones aún pendientes –como, por ejemplo, las condiciones para la adhesión a EUROSAI–, la redacción de unos estatutos y la preparación de un congreso constituyente. De ese comité formaban parte representantes de las EFS de Hungría, Francia, Suecia, Italia, España, Suiza y Reino Unido. Por encargo de dicho comité los Tribunales de Cuentas italiano y español prosiguieron sus trabajos de redacción de un borrador de estatutos de EUROSAI, que enviaron –sin dejarse impresionar en absoluto por los acontecimientos políticos que se estaban precipitando en el centro y el este de Europa– ya en septiembre de 1989 a todas las EFS europeas.

El entonces presidente de INTOSAI, el presidente del Tribunal Federal de Cuentas alemán (occidental), presentó el borrador por invitación del titular de la Comisión Cen-



tral de Control Popular húngara (la entidad predecesora en ese país del Tribunal de Cuentas del Estado) en la conferencia de las EFS de los Estados socialistas que tuvo lugar los días 2 y 3 de octubre de 1989 en la localidad húngara de Velence. Con pocas excepciones, los participantes en dicha conferencia mostraron gran interés en colaborar en EUROSAI. Y mientras poco después el Muro caía en Berlín, el comité preparatorio de la constitución de EUROSAI recibía los comentarios de las EFS europeas acerca del borrador de los estatutos.

Durante los siguientes meses el proyecto EUROSAI fue tomando forma, y en la primavera de 1990 comenzaron los preparativos del congreso constituyente de EUROSAI en Madrid. Éste tuvo lugar los días 12 y 13 de noviembre de 1990, y el I congreso de EUROSAI se celebró inmediatamente a continuación. Además de aprobar el texto definitivo de los estatutos, ese congreso también acordó que EUROSAI debía fomentar especialmente la documentación y la información, la formación y el perfeccionamiento del personal y la colaboración técnica entre sus miembros.

Que esos objetivos se lograron plenamente es algo que se hace patente en el impresionante trabajo realizado por EUROSAI durante los últimos 20 años. Los grupos de trabajo de Tecnologías de la Información (bajo la presidencia de la EFS de los Países Bajos y posteriormente de la EFS suiza) y de Auditoría Medioambiental (presidido por la EFS de Polonia y más tarde por la de Noruega) han llevado a cabo además del intercambio periódico de conocimientos especializados numerosos proyectos, como autoevaluaciones o auditorías paralelas de, por ejemplo, la aplicación del Convenio de Helsinki y la concesión de ayudas económicas internacionales a través del Fondo de Protección de Chernobyl. El Comité de Formación, bajo la presidencia de Francia y España, ha elaborado, entre otras cosas, una estrategia de formación y ha apoyado a los miembros de EUROSAI en la realización de numerosas actividades de formación y perfeccionamiento.

Pero EUROSAI también ha abordado constantemente temas de actualidad: se crearon, así, grupos de trabajo de proyecto acerca de la auditoría coordinada de los beneficios fiscales y para la elaboración de directrices sobre la calidad de las auditorías, mientras que la Task Force «Fiscalización de Fondos destinados a Desastres y Catástrofes» coordina, bajo la presidencia de Ucrania, los esfuerzos de las EFS europeas en ese campo.

En torno a todos esos temas colaboran actualmente 50 EFS que encarnan diferentes modelos de auditoría gubernamental (EFS organizadas monocráticamente, tribunales de cuentas con funciones judiciales y tribunales de cuentas de organización colegiada sin atribuciones judiciales) y hablan un gran número de idiomas nacionales de todas las zonas geográficas de Europa. Además, los miembros de EUROSAI ostentan mandatos de diverso género y presentan distintos grados de desarrollo. La pertenencia a comunidades de Estados muy diferentes por su índole y por su marco de acción –como la Unión Europea (UE), los países de Europa Central y Oriental (PECO) o la Comunidad de Estados Independientes (CEI)– contribuye a que las necesidades y prioridades de los miembros de EUROSAI en el campo de la auditoría externa estén ampliamente diversificadas.

Esta pluralidad de los miembros de EUROSAI es no solo la característica esencial de esta organización, sino también al mismo tiempo uno de sus puntos fuertes más significativos. Pues no en vano esa multiplicidad, y con ella los distintos puntos de vista y planteamientos que aportan los miembros de EUROSAI a la colaboración técnica y al intercambio de experiencia, ha llevado a que en el proceso de reorientación, evolución y modernización en que está inmersa desde su constitución, sus miembros reciban una valiosa inspiración recíproca.

EUROSAI era y es una organización que mira al futuro. En su XX aniversario le deseamos que permanezca fiel a esa orientación a la hora de afrontar cuantos cambios

Que esos objetivos se lograron plenamente es algo que se hace patente en el impresionante trabajo realizado por EUROSAI durante los últimos 20 años.

En torno a todos esos temas colaboran actualmente 50 EFS que encarnan diferentes modelos de auditoría gubernamental.

EUROSAI era y es una organización que mira al futuro.

sean necesarios. De ser así, podremos constatar una larga serie de éxitos también cuando dirijamos la vista al pasado con ocasión de su XXX, su XL o su L aniversario.

Esa inspiración ha contribuido de modo enteramente decisivo al éxito de los proyectos que llevan a cabo EUROSAI y sus grupos de trabajo, comités y grupos de estudio. Pues cada miembro de EUROSAI permite que los demás se beneficien de la experiencia de su propio Tribunal de Cuentas y todos debaten abiertamente acerca de los problemas y de sus posibles soluciones. Y esa misma inspiración es también un criterio decisivo para el Plan Estratégico de EUROSAI que se está elaborando actualmente. Genera el espíritu de apertura y transparencia con el que se estudia detenidamente junto con los miembros los distintos borradores. Se refleja también en los objetivos estratégicos basados en los principios de la colaboración, la información mutua y el aprendizaje recíproco. ●



El Tribunal de Cuentas como garantía constitucional de transparencia: principios, cuestiones, perspectiva

DR. IOANNIS P. KARKALIS
Magistrado del Tribunal de Cuentas de Grecia

I. INTRODUCCIÓN

El Tribunal de Cuentas de Grecia¹ se creó en 1833.² Su estructura organizativa y sus competencias se basaban esencialmente en el modelo francés de la «Cour des comptes».³ El decreto por el que se constituyó preveía un Presidente, el Fiscal General del Estado, un Vicepresidente y cuatro Auditores.

Las competencias iniciales del Tribunal eran básicamente la supervisión de las cuentas públicas en general. El Tribunal obtuvo por primera vez la garantía de un precepto constitucional en la Constitución griega del año 1844, en la que se mencionaba a los miembros del Tribunal junto con todos los demás jueces helenos como iguales. Con posterioridad, figuraría permanentemente, tras la del año citado, en las Constituciones griegas de los años 1911, 1925, 1927, 1952 y 1975/1986/2001. La primera referencia constitucional a sus competencias se hizo en la Constitución de 1975.

Es importante señalar que durante el periodo comprendido entre 1864 y 1923 el Tribunal experimentó un aumento de rango, al asignárseles nuevas e importantes competencias. El cumplimiento a satisfacción de sus deberes para con una administración financiera del Estado más transparente trajo consigo el general reconocimiento de la importancia de su presencia institucional y, en consecuencia, la atribución de nuevas competencias.

II. LAS COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

De acuerdo con el artículo 98 de la Constitución griega de 1975/1986/2001, relativo al Tribunal de Cuentas, la institución fiscalizadora helena es un tribunal superior. El citado artículo se incluye en el Capítulo Segundo del Título Quinto de la Constitución,⁴ que, bajo el epígrafe «Organización y Jurisdicción de los Tribunales», se refiere a todas las cortes de justicia helenas, así como al estatus de personal y operativo del poder judicial griego en general. El apartado 3 del artículo 98 constituye también una sólida base jurídica que garantiza que el Tribunal de Cuentas es una instancia superior, pues señala claramente que las decisiones del Tribunal no pueden estar sujetas al control del Consejo de Estado, que es el otro Tribunal Supremo administrativo.

El Tribunal de Cuentas es competente para: a. La fiscalización de los gastos del Estado y de todos los organismos locales u otras entidades públicas sometidas a su competencia en virtud de legislación específica. b. La fiscalización de los contratos públicos de alto valor económico. c. La fiscalización de las cuentas de todos los interventores

¹ Ελεγκτικό Συνέδριο (Elegktiko Synedrio), en griego.

² En virtud del Decreto de 27 de septiembre/9 de octubre de 1833.

³ Véase en: La Cour des comptes d' hier à demain, Actes des journées Cour des comptes – Université, Strasbourg, 13 – 14 de mayo de 1977, LGDJ, París 1979. J. – L. Chartier, Le juge financier, RFP, No 58 (1997), p. 87 y ss.

⁴ Bajo el epígrafe: «El Poder Judicial».



Las competencias del Tribunal se pueden clasificar en tres grandes categorías:

- A. Las competencias fiscalizadoras.**
- B. Las competencias consultivas.**
- C. Las competencias jurisdiccionales.**

del Estado. d. La provisión de un dictamen experto relativo a la legislación sobre pensiones y sobre cualquier otra materia prevista por ley. e. La presentación al Parlamento de un Informe sobre la Declaración Financiera Anual y las Cuentas del Estado. f. El fallo de medidas cautelares sobre controversias derivadas de la concesión de pensiones y de la fiscalización de las cuentas de todos los interventores del Estado. g. El fallo en asuntos que interesen la responsabilidad de cualesquiera servidores públicos.

De acuerdo con las disposiciones antedichas, las competencias del Tribunal se pueden clasificar en tres grandes categorías: A. Las competencias fiscalizadoras (subcategorías a, b y c anteriores). B. Las competencias consultivas (subcategorías d y e anteriores). C. Las competencias jurisdiccionales (subcategorías f y g anteriores). Las tres categorías tienen la consideración de competencias judiciales, que directamente se atribuyen a un tribunal superior y se garantizan a éste.

De acuerdo con el apartado 2 del citado artículo 98 de la Constitución, «Las competencias del Tribunal de Cuentas se regularán y desempeñarán conforme se especificare por ley». Los Decretos Presidenciales 774/1980⁵ y 1225/1981⁶ disponen los pormenores necesarios con el fin de materializar de manera eficiente las atribuciones constitucionales.

El artículo 15 del Decreto Presidencial 774/1980 prescribe que el Tribunal de Cuentas:

«1. Fiscaliza los gastos del Estado, de acuerdo con el artículo 98 de la Constitución, así como los gastos de los Organismos de los Gobiernos Locales u otras Entidades Públicas, sometidas a su competencia fiscalizadora.

2. Realiza una auditoría a posteriori de: (a) las cuentas de los Interventores del Estado⁷, los Organismos de los Gobiernos Locales y otras Entidades Públicas, las Organizaciones Autónomas, así como cualquier otro Servicio Público que no estuviere constituido como persona jurídica en sí mismo, pero que opere como si estuviere descentralizado del Presupuesto del Estado, ya sea en virtud de administración propia o de cuenta especial, (b) la cuenta extrapresupuestaria, creada por la disposición de la ley 992/1979, artículo 26, apartado 1, dentro del epígrafe «Cuenta especial para la garantía de productos agropecuarios» y (c) gastos de toda índole, estando sujeto a su fiscalización a posteriori, de acuerdo con la ley 992/1979, artículo 28, apartado 2, efectuados por cualquier persona física o persona jurídica y procedentes de fondos de la Comunidad Europea.

3. Supervisa los ingresos del Estado.

4. Falla sobre la Declaración Financiera Anual y las Cuentas del Estado.

5. Supervisa a los Interventores del Estado de acuerdo con el Reglamento de Contabilidad Financiera.

6. Supervisa las garantías de los Interventores del Estado de acuerdo con la legislación vigente.

7. Falla sobre la exoneración de los Interventores del Estado que rindan cuentas ante el Tribunal por cualquier pérdida, insuficiencia o deterioro de fondos, materiales o documentos de pago de cualquier índole.

8. Falla medidas cautelares contra actos u omisiones del Ministerio de Finanzas, en el ejercicio de su competencia para formalizar actos o decisiones de regulación de pensiones con cargo al Presupuesto del Estado o de pago de pensiones en general, incluidos los que interesen la imputación de un pensión ilegalmente satisfecha.

⁵ Diario Oficial A' 189/1980.

⁶ Diario Oficial A' 304/1981.

⁷ En principio, servidores públicos con una responsabilidad específica. Véase: *C. Descheemaeker, L' examen du compte de la gestion de fait et les condamnations à des amendes*, RFP, n.º 66 (1999), p. 65 y ss. *G. Devaux, La comptabilité publique*, vol. I, Les principes, PUF, 1957.



9. Ofrece su dictamen experto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 73, apartado 2, de la Constitución, sobre los proyectos de ley relativos a la modificación de la legislación en materia de pensiones, la concesión de pensiones o el reconocimiento de servicios para el otorgamiento del derecho a pensión, en todos los casos cuando la pensión interese la Hacienda Pública o el Presupuesto de las Entidades Públicas.

10. Ofrece su dictamen sobre cuestiones que le sometieren los Ministerios, bien entendido que el dictamen solicitado no se considerará antecedente de sus futuros actos o decisiones que hubiere de dictar en un asunto específico.

11. Falla asuntos relativos a la responsabilidad civil de: (a) Servidores públicos por cualesquiera perjuicios causados al Estado debido a fraude o negligencia grave, (b) Empleados de Entidades Públicas, de acuerdo con el decreto legislativo 496/1974 y (c) Empleados de Organismos de los Gobiernos Locales.

12. Falla las impugnaciones derivadas de la fiscalización de las cuentas de los Interventores del Estado.

13. Falla los recursos contra todos los actos de imputación llevados a cabo por Ministerios u otros órganos administrativos autorizados, colectivos o no, que interesen la gestión de fondos o material del Estado o de Entidades Públicas, y que, de acuerdo con la legislación vigente, estén sujetos a su competencia.

14. Falla los recursos (a) contra actos de las Unidades del Tribunal, (b) contra actos de regulación de pensiones llevados a cabo por la División de Pensiones del Ministerio de Finanzas (Oficina Contable General del Estado), (c) contra las decisiones del Comité que controla los actos previstos por artículo 1 de la ley de emergencias 599/1968 y (d) contra actos del Comité previsto por el artículo 4 de la citada ley de emergencias.

15. Falla los recursos contra actos de imputación, llevados a cabo por los Prefectos, de acuerdo con el artículo 58 del decreto legislativo 3033/1954.

16. Falla los pleitos relativos a la imputación de un municipio o comuna.

17. Realiza los deberes que le asigne cualquier otra ley.»

Además, de acuerdo con el artículo 19, apartado 7, del decreto presidencial 774/1980, «en todos los casos de suministros y servicios públicos, cuando el gasto supere el importe de € 1.500.000, así como en los casos de obras públicas, cuando el gasto supere el importe de € 2.900.000, las Unidades competentes del Tribunal realizarán obligatoriamente una auditoría de legalidad con respecto al contrato en cuestión, previa la firma del mismo (...). Si no se realiza la auditoría, el contrato no se considerará válido. A los efectos de la auditoría en cuestión, el Ministerio u organismo competente presentará al Tribunal un expediente, que incluirá toda la documentación relevante, especialmente aquellos documentos cuya falta se traduciría en la exclusión de la empresa participante en el concurso, de acuerdo con la ley en vigor. Dicha auditoría se podrá realizar asimismo a petición del Ministerio competente o la Autoridad Contratante, en relación con todas las partes del procedimiento previo a la firma del contrato. La auditoría deberá estar concluida en el plazo de treinta (30) días desde la presentación del expediente. Las Unidades estarán formadas por un Magistrado Consejero y dos Magistrados de Segunda Instancia. El Magistrado de Segunda Instancia podrá ser sustituido por un Magistrado de Primera Instancia que lleve en el puesto al menos tres (3) años, incluido el periodo de prueba. La solicitud de revocación de los actos de las Unidades en caso de falsedad relativa a los hechos o a la legislación la podrá presentar ante la Sección competente cualquier parte que tenga un interés legítimo superior o el Fiscal General del Estado, en pro del interés público, en el plazo de quince (15) días desde la notificación al Ministerio competente o la Autoridad Contratante. Esta solicitud también se notificará sin demora a cualquier parte que tenga interés legítimo. El Presidente de la Sección Judicial podrá asimismo instruir la notificación de la citada

El Presidente de la Sección Judicial podrá asimismo instruir la notificación de la citada solicitud a otras partes que se considere alegan un interés legítimo superior.

El Tribunal cuenta con 131 puestos de magistrados y 645 puestos de secretarios judiciales.

solicitud a otras partes que se considere alegan un interés legítimo superior. En caso de presentación de una solicitud de revocación, quienes aleguen interés legítimo superior podrán presentar escritos en el plazo de tres (3) días hábiles desde la presentación de la solicitud en cuestión. Este plazo se podrá prolongar por espacio de tres (3) días más. La Sección competente examinará las solicitudes en cuestión y pronunciará su decisión en el plazo de treinta (30) días desde la presentación. No se admitirán otras solicitudes de revocación. La misma Sección Judicial resolverá las consultas derivadas de una posible mala interpretación de la legislación, o actos o actas contradictorias de las Unidades. Dicha consulta se interpondrá ante la Sección Judicial, ora a instancia de quien alegue interés legítimo, ora del Presidente o del Fiscal General del Estado *motu proprio*. En caso de consulta, la Unidad remitirá la cuestión de inmediato a la Sección competente, que deberá pronunciar su decisión en el plazo de treinta días (30) desde la presentación de la consulta en cuestión».

III. LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

El Tribunal de Cuentas está formado por siete Unidades Judiciales, que son la instancia inferior (primera) de protección judicial dentro del Tribunal. Los asuntos contra la decisión de las Unidades Judiciales se pueden trasladar, tras la presentación de un recurso, a una de las ocho Secciones Judiciales, que constituyen la instancia superior (segunda) de protección judicial dentro del Tribunal. Por último, el Pleno del Tribunal es competente en las decisiones generales sobre cuestiones jurídicas relativas a la correcta interpretación y aplicación de las disposiciones relativas a los asuntos examinados por las Secciones Judiciales.

El Tribunal cuenta con 131 puestos de magistrados y 645 puestos de secretarios judiciales. El máximo responsable del Tribunal es su Presidente, elegido por el Gabinete a propuesta del Ministro de Justicia por un mandato no renovable de cuatro años. El Gabinete está obligado a elegir a uno de los Vicepresidentes o Magistrados Consejeros del Tribunal en ejercicio. El Presidente preside el Pleno del Tribunal. Hay ocho Vicepresidentes, también elegidos por el Gabinete a propuesta del Ministro de Justicia entre los Magistrados Consejeros del Tribunal. Los Vicepresidentes presiden el mismo número de secciones del Tribunal. Hay treinta Magistrados Consejeros, 44 Magistrados de Segunda Instancia y 45 Magistrados de Primera Instancia. Todos los Magistrados Consejeros, así como los Vicepresidentes, toman parte en el Pleno del Tribunal y en una de sus Secciones. Los Magistrados de Primera Instancia prestan toda la asistencia necesaria en cuanto a la preparación de los asuntos pendientes y asisten a los Magistrados Consejeros y a los Magistrados de Segunda Instancia. Están presentes en la deliberación de las Secciones, pero sin derecho a voto. Los Magistrados de Segunda Instancia participan activamente en el proceso de deliberación de las Secciones y tienen derecho a un voto consultivo. Los Magistrados Consejeros, así como los Vicepresidentes, son los únicos que tienen derecho a emitir su voto.

Dentro del Tribunal, se encuentra la Fiscalía General del Estado,⁸ en la que existen cuatro puestos judicial para el mismo número de magistrados: el Fiscal General del Estado, con el mismo rango que el Presidente del Tribunal, el Fiscal del Estado, con el mismo rango que el Vicepresidente y tres Vicefiscales del Estado, con el mismo rango que los Magistrados Consejeros. La competencia de la Fiscalía General del Estado se refiere principalmente a la defensa del Interés Público. En este marco, se debe informar al Fiscal General o a uno de sus suplentes de cualquier procedimiento que se sustancie ante las Unidades Judiciales, las Secciones Judiciales o el Pleno, se sienta en el tribunal durante la vista del asunto y tiene derecho a recurrir contra cualquier deci-

Gabinete está obligado a elegir a uno de los Vicepresidentes o Magistrados Consejeros del Tribunal en ejercicio.

⁸ En cuanto a las competencias de los Fiscales Generales en Europa, véase: Colloque des procureurs généraux près les Cours des comptes de l'Europa, Actes du colloque, París, 4 - 5 de junio de 1992.



sión de las Unidades Judiciales o de las Secciones Judiciales. Al Fiscal General del Estado lo elige el Gabinete a propuesta del Ministro de Justicia por un mandato no renovable de cuatro años. El Gabinete está obligado a elegir a uno de entre los miembros en ejercicio de la Fiscalía (Fiscal del Estado o Vicefiscales del Estado), o a uno de los Vicepresidentes o Magistrados Consejeros del Tribunal en ejercicio. A todos los demás magistrados de la Fiscalía General del Estado los nombra, de entre los Magistrados Consejeros y los Magistrados de Segunda Instancia del Tribunal, un Consejo Judicial Superior, compuesto únicamente por magistrados de instancias superiores del Tribunal.

Los secretarios judiciales del Tribunal son principalmente auditores, que desempeñan sus deberes de fiscalización bajo la supervisión de los magistrados del Tribunal. Sin embargo, algunos de ellos sólo tienen encomendadas tareas administrativas.

IV. EL PAPEL INSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

La entidad de fiscalización griega es un tribunal superior. Actúa como auditor externo, garantizando la legalidad y regularidad de todo el gasto público.

Las tres competencias fiscalizadoras citadas del Tribunal [(a) la fiscalización de los gastos del Estado y de todos los organismos locales u otras entidades públicas sometidas a su competencia por leyes específicas, (b) la fiscalización de contratos públicos de alto valor económico y (c) la fiscalización de las cuentas de todos los Interventores del Estado] tiene por objeto una garantía a priori de que todo el gasto público se realice conforme a lo dispuesto por el Poder Legislativo, esto es, por el Pueblo.

Al mismo tiempo, las dos competencias consultivas anteriormente señaladas del Tribunal [(a) la provisión de un dictamen experto sobre las leyes en materia de pensiones y sobre cualquier otro asunto previsto por la ley y (b) la presentación al Parlamento de un Informe sobre la Declaración Financiera Anual y las Cuentas del Estado] conforman una oposición institucional básicamente independiente. Las conclusiones del Tribunal no se pueden cuestionar o poner en duda, pues se deriva de un procedimiento estrictamente judicial. En este marco, pueden ser una sólida base para el debate en el Parlamento y pueden concitar la atención del público (a través de los medios de comunicación, por ejemplo), exentas de una posible acusación de instigación política, pues proceden de un Poder Judicial independiente. Así, el Tribunal de Cuentas se convierte en un factor básico y muy importante de la Democracia.

Las competencias jurisdiccionales del Tribunal [(a) el fallo de medidas cautelares sobre conflictos derivados de otorgamiento de pensiones y de la fiscalización de las cuentas de todos los Interventores del Estado y (b) el fallo en asuntos relativos a la responsabilidad de cualesquiera servidores públicos), que acaparan, en número, la mayor parte de la labor que realiza el Tribunal, es la última, pero no menos importante, de sus contribuciones a la materialización del principio de Democracia. La intervención judicial del Tribunal en la gestión de las finanzas públicas mediante los fallos sobre cuestiones que tienen efecto sobre aquellas es de crucial importancia, pues aporta la estabilidad de *res judicata* a todos los actos administrativos que guardan relación directa o indirecta con dicha gestión y, al mismo tiempo, sanciona la conformidad de los actos del poder legislativo con la Constitución.

Todas las competencias anteriores, en su ejercicio por separado y de manera conjunta, reducen todas las fracciones a un denominador común, todas las funciones financieras del Estado (Poder Ejecutivo y Legislativo) se examinan ante el Tribunal. Así, el papel del Tribunal, conforme prevé la Constitución, es la de una garantía última y máxima de legalidad y regularidad, es decir de transparencia y ausencia de corrupción.

Hay que señalar que la corrupción, principal factor de obstrucción de la Administración pública, es un fenómeno muy complejo, que habitualmente se percibe por sus

La institución fiscalizadora griega, por ser un auditor externo, no depende de auditores internos.

La institución fiscalizadora griega, por ser un auditor externo, no depende de auditores internos.

El Informe Anual es una compilación de todas las conclusiones de las actividades fiscalizadoras del Tribunal, seguida de observaciones y sugerencias sobre reformas y mejoras.

efectos.⁹ Probar, más allá de toda duda razonable, que ha habido corrupción en un procedimiento administrativo concreto, relativo a obras públicas por ejemplo, es una muy difícil tarea.

La institución fiscalizadora griega es un auditor externo. Lo cual quiere decir que las auditorías realizadas son completamente independientes, no sólo con respecto a la parte auditada, sino también de cualquier procedimiento de auditoría interna. La institución fiscalizadora griega, por ser un auditor externo, no depende de auditores internos. Aunque está en contacto con ellos, Elegtiko Synedrio es un tribunal, lo que quiere decir que se encuadra en el Poder Judicial, mientras que, por otro lado, las entidades auditadas pertenecen al brazo ejecutivo del Estado. Además, la institución fiscalizadora griega, por ser un tribunal superior como ya se ha señalado, disfruta de un grado de independencia máximo.

La relación del Tribunal de Cuentas con el Parlamento¹⁰ se limita a las presentaciones de (1) el Informe Anual y (2) el Dictamen sobre la Declaración Financiera Anual y las Cuentas del Estado. Ambos informes se debaten durante las sesiones del Pleno previa su presentación. Una vez presentados, el Parlamento procede a debatir las cuestiones sobresalientes y es competente para sancionar el Presupuesto del Estado. El Informe Anual es una compilación de todas las conclusiones de las actividades fiscalizadoras del Tribunal, seguida de observaciones y sugerencias sobre reformas y mejoras. El Dictamen sobre la Declaración Financiera Anual y las Cuentas del Estado es una manifestación de que las cuentas presentadas por el Ministerio de Finanzas son correctas.

El único nexo el Tribunal de Cuentas y los otros dos Poderes del Estado (Ejecutivo y Legislativo) se sitúa en el ámbito del nombramiento de su Presidente, del Fiscal General del Estado y de los Vicepresidentes, que realiza el Gabinete (Primer Ministro y Consejo de Ministros). Aunque el inicio de acciones disciplinarias contra los magistrados del Tribunal es competencia, por ley, del Ministro de Justicia, el Consejo Judicial es el único competente para imponerles sanciones. También, pese a el hecho de que los Magistrados de Primera Instancia se designan únicamente mediante decreto presidencial, es obligatorio para el Ministerio de Justicia admitir el nombramiento de aquellos magistrados que consiguen acceder y licenciarse en el Colegio Nacional de Magistrados.

En relación con el asunto antes citado de la corrupción, hay que señalar que entre las muchas clasificaciones metodológicas de las medidas, procedimientos y prácticas anticorrupción, la más importante, desde un punto de vista jurídico, es la clasificación sobre la sólida base del objetivo de la intervención institucional. En principio, toda intervención contra el sujeto de un comportamiento corrupto constituye una «medida institucional subjetiva de lucha contra la corrupción», mientras que, por otro lado, toda intervención contra el propio objeto (es decir, el campo de acción o el propio comportamiento), con independencia del sujeto del comportamiento corrupto se entiende como una «medida institucional objetiva de lucha contra la corrupción». Dentro de la primera categoría encontramos los procedimientos disciplinarios penales o administrativos, mientras que la segunda categoría consta de un conjunto de procedimientos a varios niveles, el más importante de los cuales, en el caso de Grecia, es competencia del Tribunal de Cuentas.¹¹

Por lo que se refiere al ejemplo antes mencionado de las obras públicas, cuando hay una gran cantidad de dinero en riesgo, si en la administración financiera hay corrupción, cabe subrayar que el procedimiento de concurso público conducente a la adjudicación de un contrato público es –como así debe ser– muy detallado y estricto. En caso

⁹ Véase *H. Alatas*, *The sociology of corruption: The nature, function, causes and prevention of corruption*, D. Moore Pres, Singapur 1968. *L. P. Shaidi*, *Corruption and underdevelopment*, Institute of Criminology, Universidad de Cambridge, Cambridge 1981.

¹⁰ Véase, por comparación: *J. Berthe*, *Le rapports entre le Parlement et la Cour des comptes*, «La responsabilité des comptables publics», *Les rapports des Parlements et des Cours des comptes*, Actes des journées Cour des comptes – Université, Toulouse, 13 – 14 de febrero de 1978. *B. Beck*, *La Cour des comptes et le Parlement*, Mélanges en l'honneur de P. M. Gaudemet, Economica, París, 1984.

¹¹ Véase: *I. Kárκαλης*, *Αντιδιαφθορά & Ελεγκτικό Συνέδριο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006.



contrario, cualquier clase de «medida objetiva de lucha contra la corrupción» (como el procedimiento descrito) terminará siendo ineficaz y careciendo de objeto.

Idéntica observación puede formularse con respecto al ámbito, mucho mayor, de gasto público al margen de las obras, comisiones y servicios públicos, donde existe un procedimiento fiscalizador a priori de las órdenes de pago, complementario del procedimiento fiscalizador a priori de los contratos públicos de considerable valor económico. La coexistencia de los dos procedimientos garantiza el conjunto del sistema de la fiscalización a priori, de manera que ningún ámbito de actividad pública queda sin examinar. Dado que la legislación en los campos citados es detallada y estricta, resulta realmente difícil que los funcionarios que estén dispuestos a corromperse lo consigan.

Además de lo que antecede, la existencia de la auditoría a posteriori de los Interventores públicos griegos, responsables ante el Tribunal de Cuentas, hace que el nivel de concienciación en la administración del dinero público sea máximo. La estricta aplicación de procedimientos es una condición previa muy importante de la exoneración de los servidores públicos que tienen que ver con actividades financieras. Sin embargo, la gran desventaja de este procedimiento continúa siendo también su dependencia de la labor del Poder Legislativo, que, si no es muy exhaustivo, deja al Ejecutivo una gran margen de discrecionalidad.

Otrosí, la fiscalización a posteriori de los Interventores del Estado es totalmente independiente del procedimiento penal que puede darse en caso de que cometan delitos. El procedimiento penal, competencia de las instancias penales y que se inicia con la acusación, a su vez competencia y responsabilidad del Fiscal de lo penal, puede constituir un procedimiento paralelo al sistema de fiscalización a posteriori. Asimismo, si durante la sustanciación de una auditoría a posteriori se observan hechos que pueden ser constitutivos de delito, se notifica a la fiscalía de lo penal competente con el fin de iniciar el procedimiento de acusación.

Además, de acuerdo con la Constitución griega, el Tribunal Superior Administrativo (Consejo del Estado), es competente para recibir solicitudes de anulación de actos administrativos individuales o normativos. Entre los actos individuales de índole administrativa que puede revisar el Consejo del Estado figuran los actos definitivos de las autoridades contratantes. La revisión judicial y anulación de un acto administrativo por el que se adjudica un contrato público se sustancia ante el Consejo del Estado, previa solicitud (de anulación) de cualquiera de los participantes en el concurso público. El Tribunal puede anular el acto en caso de incumplimiento de la ley. En consecuencia, el Consejo de State examina, en este procedimiento, los mismos parámetros jurídicos analizados por el Tribunal de Cuentas, como se señaló anteriormente. Empero, hay un gran diferencia; la incoación del procedimiento ante el Consejo del Estado depende de la iniciativa de los participantes, que deben formular alegaciones contra la legalidad del procedimiento del concurso. La coexistencia de los dos procedimientos (ante el Tribunal de Cuentas y ante el Consejo del Estado) opera en beneficio del interés público y de la protección de los fondos públicos.

En síntesis, el Tribunal de Cuentas es la garantía institucional de que todo el gasto público es legal, regular y transparente; en cualquier caso, de que no es producto de una transacción corrupta. El papel del Tribunal de Cuentas en la lucha contra la corrupción es de gran importancia. Sin embargo, el éxito de su misión depende en buena medida de la voluntad y capacidad del Poder Legislativo. Si el marco jurídico no es detallado y estricto, el Tribunal no puede ser eficaz. Prevenir es siempre mejor que curar. En el caso de la Administración pública, fiscalizar es la mejor manera de prevención, capaz de traer consigo a una gestión pública más eficiente y efectiva; y por ende, una democracia que satisfaga más y mejor sus expectativas.¹² ●

La estricta aplicación de procedimientos es una condición previa muy importante de la exoneración de los servidores públicos que tienen que ver con actividades financieras.

Sin embargo, el éxito de su misión depende en buena medida de la voluntad y capacidad del Poder Legislativo.

¹² Véase *Franc Mordacq*, *La réforme de l'État par l'audit*, ed. LGDG (Collection Systèmes – Finances publiques) 2009.

Las EFS como garantía de transparencia y buena gestión de los Estados democráticos

LÁSZLÓ DOMOKOS

Presidente de la Oficina Superior de Auditoría de Hungría

Mejora del concepto de transparencia

En los últimos quince o veinte años, la transparencia se ha convertido en uno de los requisitos más importantes de la política presupuestaria. En ese mismo periodo, el concepto también se ha venido ampliando y desarrollando continuamente. En un principio, cuando el tema era la transparencia fiscal, se formularon requisitos dirigidos al presupuesto general y el funcionamiento de los organismos públicos. Luego devino evidente que la mayoría de estos requisitos debían hacerse extensivos a la totalidad de la administración pública, a todo el sector público, así como a las organizaciones no gubernamentales, que utilizan gran cantidad de fondos públicos. La «repentina» conmoción del equilibrio presupuestario de algunos países enseñó asimismo a los expertos que la transparencia también se tenía que aplicar a los compromisos que excedieran el ejercicio fiscal, porque los compromisos del gobierno, ocultos al margen del presupuesto, y que vencen al cabo de algunos años, más tarde o más temprano afloran como obligaciones de pago reales del Estado que amplían el marco del presupuesto de los ejercicios en cuestión.

En consecuencia, el concepto de transparencia fiscal significa mucho más que la regularidad de los procesos fiscales de un año concreto. Es necesario aplicar el requisito de la transparencia a todo el sistema de planificación del empleo y al empleo real del dinero público y a la contabilidad del mismo que abarque el mismo horizonte temporal que la extensión de los compromisos públicos.

La mejora del concepto de transparencia queda de manifiesto por el hecho de que el Código de buenas prácticas de transparencia fiscal, adoptado por el Fondo Monetario Internacional en 1998, se ha tenido que modificar en varias ocasiones. La última versión, publicada en 2007, clasificaba los requisitos de transparencia fiscal en torno a cuatro temas, a saber:

- claridad de cometidos y responsabilidades;
- procesos presupuestarios abiertos;
- disponibilidad pública de información;
- garantías de integridad.

No me es posible extenderme en este artículo sobre los más de cincuenta requisitos que se enumeran en el Código. Sin embargo, con el fin de confirmar lo manifestado anteriormente, me gustaría destacar dos de ellos.

- El Código subraya que se facilite información comparable a la del presupuesto anual respecto de los resultados de al menos los dos ejercicios fiscales precedentes, junto con previsiones y análisis de sensibilidad de los principales agregados del presupuesto para, al menos, los dos años posteriores al presupuesto.

- Otro requisito que se afirma en el Código se refiere a las manifestaciones sobre la naturaleza y significación fiscal de los gastos impositivos del gobierno central, el pasivo contingente y las actividades cuasi-fiscales, que deben formar parte de la documentación del presupuesto, junto con una evaluación de todos los demás riesgos fiscales significativos.

La mejora del concepto de transparencia queda de manifiesto por el hecho de que el Código de buenas prácticas de transparencia fiscal.



Como es natural, la transparencia del funcionamiento de un Estado democrático no se puede limitar a la transparencia de su gestión fiscal. Sin embargo, los requisitos encaminados hacia ésta se pueden asimismo hacer extensivos al funcionamiento de todo el Estado. La claridad de cometidos y responsabilidades, la disponibilidad pública de información y las garantías de integridad constituyen los principales componentes de la transparencia, y también se pueden interpretar de manera más amplia. El papel esencial de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en lo que se refiere a garantizar la transparencia fiscal y una transparencia aplicada más en general es, de manera análoga, un punto común.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) como garantes de la transparencia fiscal

El Código de buenas prácticas de transparencia fiscal señala que el hecho de que la información fiscal sea objeto de escrutinio externo constituye una importante garantía de integridad. La auditoría de la Entidad de Fiscalización Superior representa un instrumento relevante a este respecto. Las finanzas y políticas públicas deberían estar sometidas al escrutinio de un organismo nacional de fiscalización o una organización análoga que sea independiente del poder ejecutivo. En la práctica internacional, existen EFS capaces de fiscalizar todo el proceso de planificación, aplicación y contabilización del presupuesto, mientras que la autorización de terceros supone el control únicamente de ciertos componentes de este proceso. El V Congreso de EUROSAT, celebrado en Moscú en 2002, examinó de manera exhaustiva el papel potencial de las EFS en el terreno de la auditoría fiscal y concluyó recomendaciones, que continúan siendo válidas¹.

- Cada país se propondrá adoptar y utilizar a escala nacional aquellas que se consideren mejores prácticas internacionalmente aceptadas; ello permitirá a la EFS fiscalizar el uso de las finanzas del Estado, y rendir su informe de acuerdo con las normas de INTOSAI, garantizándose así la debida transparencia.

- Además de la transparencia del presupuesto general, los parlamentos demandan cada vez más información fiable y verificada sobre la cuantía del gasto por parte del Estado y sobre las partidas de gasto, así como sobre los beneficios sociales y económicos de la aplicación del dinero público.

Estas recomendaciones vuelven a dejar claro que cuando las EFS se esfuerzan por aumentar la transparencia de las finanzas públicas, no sólo están fiscalizando su regularidad, sino que también deben contribuir a un uso más efectivo de los fondos públicos. En consecuencia, su actividad fiscalizadora crea valor.

Es importante señalar que el Código también establece un requisito en cuanto a la transparencia de las actividades de las instituciones fiscalizadoras independientes al manifestar que el organismo fiscalizador nacional u organización equivalente también debería rendir cuentas, incluido su informe anual, al poder legislativo, y hacerlas públicas. Abundando en ese mismo requisito, podemos concluir que el funcionamiento transparente de las instituciones que fiscalizan el empleo del dinero público es uno de los componentes de la transparencia de las finanzas públicas. Como es natural, no es que se trate de nada nuevo. INTOSAI ya ha publicado una norma internacional para las EFS en cuanto a los principios de transparencia² y rendición de cuentas. El preámbulo del documento que contiene estos principios declara que el Estado de Derecho y la democracia son el cimiento esencial de una fiscalización pública independiente y responsable, pilares sobre los que descansa la Declaración de Lima. La independencia, rendi-

El papel esencial de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en lo que se refiere a garantizar la transparencia fiscal y una transparencia aplicada más en general es, de manera análoga, un punto común.

¹ Recomendaciones del V Congreso de EUROSAT: Las EFS y la Fiscalización del Presupuesto del Estado.

² ISSAI-20 Principios de transparencia y rendición de cuentas. Disponible en: www.issai.org.

La transparencia es una fuerza poderosa que, aplicada sistemáticamente, puede ayudar a combatir la corrupción, mejorar la gobernanza y promover la responsabilidad.

La crisis ha tenido un menor impacto en aquellos países que siguieron una política de equilibrio macroeconómico, con una estricta regulación y supervisión financiera.

ción de cuentas y transparencia de las EFS son requisitos previos fundamentales de una democracia sustentada en el Estado de Derecho y permiten a las EFS dar ejemplo y afianzar su credibilidad. La rendición de cuentas y la transparencia son dos importantes elementos del buen gobierno. La transparencia es una fuerza poderosa que, aplicada sistemáticamente, puede ayudar a combatir la corrupción, mejorar la gobernanza y promover la responsabilidad.

La norma internacional de INTOSAI define el concepto de transparencia aplicable a las EFS del modo siguiente: «La noción de transparencia se refiere a la información pública por la EFS, de manera oportuna, fidedigna, clara y pertinente, sobre su situación, competencia, estrategia, actividades, gestión financiera, actuaciones y rendimiento. Además, incluye la obligación de informar sobre los resultados y conclusiones de las auditorías, y hacer accesible al público la información relativa a la EFS.»

La garantía de calidad desempeña un papel destacado en la implantación de un funcionamiento transparente de las EFS. En consecuencia, fue un gran honor para la Oficina Superior de Auditoría de Hungría dirigir la *task force* de EUROSAI que se ocupó de este tema. Del borrador de documento elaborado por la *task force* en el que se resumían las opciones para crear un sistema de gestión de la calidad de las auditorías de las EFS, me gustaría destacar la parte que define los seis elementos principales del sistema de gestión de la calidad de las auditorías. Son los siguientes:

- El **liderazgo** es importante para desarrollar la misión, la visión, los valores, la ética y la cultura de las EFS y actuar como modelos de excelencia.
- La **estrategia y la planificación** definen cómo aplica la organización su visión y su misión.
- La **gestión de recursos humanos** resulta esencial en el desarrollo de una cultura interna basada en la calidad, la excelencia y la mejora continua.
- Aumentar la calidad del **proceso fiscalizador** supone actividades (como la elaboración de normas, directrices, procedimientos y métodos, así como prestar asistencia) que garanticen la implantación, supervisión y revisión efectivas en todas las fases de la labor de auditoría.
- Las **relaciones externas con las partes interesadas** aportan fuentes de información independiente sobre la calidad de la auditoría, y conforma una base objetiva de evaluación de la calidad de la actividad fiscalizadora de una EFS.
- El **desarrollo y mejora continuos** es un planteamiento de gestión que garantiza de manera sistemática una alta calidad de los resultados de auditoría y la satisfacción de las partes interesadas a través de medidas apropiadas y procedimientos y métodos establecidos.

En consecuencia, la mejora de la transparencia del funcionamiento del Estado constituye un doble reto para las EFS. De una parte, con arreglo a los principios básicos de INTOSAI y EUROSAI, deben actuar como asesores y proponer la elaboración de legislación que hagan más transparente el funcionamiento y gestión de los fondos públicos por parte de los organismos estatales, lo que también comprende garantizar la independencia y la suficiencia de la capacidad jurídica de las EFS. Por otro lado, deben esforzarse por garantizar que sus propias actividades disfruten de la confianza de la ciudadanía.

Renovación del concepto de fiscalización de las EFS

La reciente crisis económica mundial ha obligado a las Entidades Fiscalizadoras Superiores nacionales (las instituciones de fiscalización del Estado) de todo el mundo a reinterpretar su concepto de fiscalización. La crisis ha tenido un menor impacto en aquellos países que siguieron una política de equilibrio macroeconómico, con una es-



tricta regulación y supervisión financiera. Este aserto ilustra el papel potencial de las instituciones de fiscalización del Estado en la prevención y mitigación de la gravedad de crisis similares. En función del alcance de su autorización, las instituciones fiscalizadoras nacionales pueden contribuir a mejorar la sostenibilidad de las finanzas públicas, a identificar las garantías implícitas del gobierno y a impulsar la responsabilidad en el sector público, así como a mejorar la transparencia y fiabilidad del sistema de contabilidad financiera.

Una de las enseñanzas importantes de la crisis ha sido que los Estados tuvieron que garantizar el funcionamiento de las instituciones financieras en ocasiones movilizándose inmensas cantidades de fondos públicos, pese a no haber asumido ninguna garantía explícita previa al respecto. En consecuencia, es importante crear reservas dentro del sistema financiero que puedan exonerar al Estado de su obligación de hacer frente a dichas garantías implícitas y, por otro lado, los Estados deben también intentar mitigar los riesgos sistémicos del sector financiero, incluido el empleo de fondos públicos, a través de regulaciones adecuadas. De manera específica, ello puede suponer que las instituciones de fiscalización evalúen, en el marco de una auditoría de sistemas, si el sistema regulatorio financiero cumple o no los requisitos de buen gobierno (es decir, objetivos claros y cuantificables, responsabilidad claramente regulada y sistema de rendición de cuentas), y valoren la calidad y fiabilidad de la información financiera relativa al patrimonio del Estado, las cuentas por cobrar y el pasivo público.

Actividades de la Oficina Superior de Auditoría (SAO) de Hungría encaminadas a mejorar la transparencia de los fondos públicos

La Constitución y la Ley relativa a la SAO garantizan la independencia de la Oficina Superior de Auditoría de Hungría del poder ejecutivo y las competencias con las que la SAO puede prestar asistencia eficiente a la Asamblea Nacional y al Gobierno en la mejora de la transparencia de las finanzas públicas. La obligación más importante de la SAO, principal institución de fiscalización financiera y económica del Estado e institución de auditoría financiera de la Asamblea Nacional, es llamar la atención de ésta sobre las anomalías en la planificación y el empleo de fondos públicos a través de sus informes de auditoría. La SAO no se limita a detectar irregularidades, sino que también pone de relieve, a través de sus auditorías de gestión, los casos en los que los impuestos recaudados no se gastan de manera efectiva, económica y eficiente, o si falta información fiable, a partir de la cual poder concluir la eficiencia y efectividad.

Uno de los componentes más importantes de las actividades de la SAO es la auditoría de las cuentas definitivas, a través de la cual obtiene un panorama general del funcionamiento de todo el sector público y a resultados de ello informa a la Asamblea Nacional sobre la experiencia adquirida durante el debate sobre la aprobación de dichas cuentas definitivas. Examinemos un ejemplo específico de cómo puede la SAO ayudar a mejorar la transparencia con sus recomendaciones en relación con la fiscalización de las cuentas definitivas.

Una de las funciones de las cuentas definitivas es ofrecer a la Asamblea Nacional una visión general precisa sobre el cumplimiento de los requisitos de la Ley Presupuestaria. Sin embargo, el proyecto de ley sobre las cuentas definitivas, que se sometió a la Asamblea Nacional húngara, no contenía la información relevante de una manera transparente. Por ejemplo, en contra de lo estipulado en el Código, resultaba difícil comparar distintos años o supervisar el cumplimiento de las metas, y no había un resumen sistemático de los compromisos a largo plazo debido a cambios en el contenido de la información. En consecuencia, formulé una recomendación para regular con más detalle en la Ley sobre Finanzas públicas el proceso de preparación de las cuentas definitivas y para especificar el contenido y formato obligatorios de presentación del proyecto de ley sobre las cuentas definitivas.

La SAO es una de las pocas EFS que asiste a la Asamblea Nacional en sus actividades, incluso durante la aprobación del presupuesto del Estado. La ley especifica que la Asamblea Nacional debe debatir la ley de asignaciones presupuestarias junto con el dictamen de la SAO. La SAO expresa sus opiniones sobre la base del proyecto de ley de asignación presupuestaria y la viabilidad de las asignaciones de los ingresos, es decir, no toma postura directamente sobre ninguno de los conceptos del Gobierno en materia de política social y económica. Los auditores no se limitan a estudiar las disposiciones del proyecto de ley y a analizar las cifras de los anexos, sino que, durante sus auditorías in situ, intenta determinar si las columnas del proyecto de ley de asignación presupuestaria están suficientemente fundamentadas. El dictamen de la SAO, preparado según lo antedicho, contribuye significativamente a la transparencia del proceso presupuestario.

El Código de buenas prácticas de transparencia fiscal también prevé, a modo de garantía de integridad, que se invite a expertos independientes a evaluar las disposiciones en materia fiscal, las previsiones macroeconómicas en las que se basan y los supuestos subyacentes. En Hungría, este requisito no se empezó a cumplir hasta mediados de la década de 2000, lo que contribuyó al hecho de que, entre 2002 y 2006, el déficit presupuestario fuera siempre superior, y algunos años considerablemente superior, a la previsión de déficit de la Ley Presupuestaria. En consecuencia, en 2007 la propia SAO adoptó medidas para hacer cumplir este requisito de transparencia. Encargó a su Instituto de Investigación¹ que preparara un análisis de los riesgos macroeconómicos del proyecto de ley de asignación del presupuesto de 2008. El Instituto desarrolló una nueva metodología² para el análisis de riesgos. De este modo, los Parlamentarios recibieron no sólo la declaración oficial de la postura de la SAO sobre el proyecto de ley de asignación del presupuesto de 2008, sino también el análisis de los riesgos macroeconómicos del Instituto de Investigación. Diversos parlamentarios hicieron referencia a las correlaciones y tendencias descritas en dicho documento en sus intervenciones durante el debate sobre el proyecto de ley de asignación presupuestaria. Algunos de los riesgos apuntados en el análisis se materializaron, de hecho (por ejemplo, el crecimiento del PIB fue inferior, mientras que la inflación fue mayor de la prevista en las proyecciones del gobierno). El Instituto de Investigación realizó asimismo el análisis de riesgos respecto del proyecto de ley de asignación presupuestaria de 2009³, en el que señaló los graves perjuicios de la crisis financiera internacional sobre la economía húngara.

Se plantea la cuestión de si el análisis de los riesgos presupuestarios y macroeconómicos es tarea para las EFS. Como es natural, la respuesta depende de las facultades de la Entidad de Fiscalización Superior de cada país en cuanto al examen del presupuesto. Como he señalado anteriormente, a este respecto la SAO posee un margen de autorización muy amplio, y pudo confiar en los resultados del análisis de los riesgos macroeconómicos en el ejercicio de sus facultades. Por ejemplo, resulta difícil evaluar la viabilidad de las asignaciones del ingreso presupuestario sin valorar las previsiones macroeconómicas en las que se basaron los planes de ingresos. Es importante, sin embargo, recalcar que en la realización del análisis de riesgos la SAO no preparó sus propias

³ Por lo que sé, la SAO es única en Europa, porque posee también un Instituto de Investigación que es independiente de aquella como organización. El instituto, con sólo nueve miembros, prepara análisis que apoyan las actividades de asesoramiento de la SAO. Enfocando sus estudios a la mayor claridad posible, ayuda a los Parlamentarios y a todas las partes interesadas a obtener más información detallada sobre algunos importantes aspectos de las finanzas públicas.

⁴ El siguiente artículo en inglés, disponible en el sitio web de la SAO, describe con detalle la metodología (http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/public_finance_quarterly_archive.html): Gusztáv Báger – Gyula Pulay: Análisis de los riesgos macroeconómicos de los presupuestos = Public Finance Quarterly 2008. Volumen 3, pp. 384-401.

⁵ Al respecto, el siguiente artículo en inglés, que también se puede descargar del sitio web de la SAO. Gusztáv Báger – Gyula Pulay: Principales conclusiones del análisis de riesgos macroeconómicos del proyecto de ley de presupuestos 2009 = Public Finance Quarterly 2008. Volumen 4, pp. 571-591.



proyecciones macroeconómicas, pues la elaboración de proyecciones que «compitiesen» con las del gobierno, hubiera sido, de hecho, contrario al régimen jurídico de la SAO.

En Hungría este conflicto lo resolvió la Asamblea Nacional, que a finales de 2008 creó una nueva institución, el Consejo Fiscal, y estableció que la preparación de proyecciones macroeconómicas, el análisis de los impactos sobre el presupuesto de proyectos de ley y la supervisión del cumplimiento de las denominadas reglas fiscales fueran sus tareas, independientes del gobierno. Así dejó de ser necesario que la SAO acometiera el análisis del riesgo macroeconómico. Sobre la base de la evaluación de las experiencias de esta situación, se puede ofrecer una respuesta objetiva a la pregunta de si se deberían o no utilizar dos organizaciones para analizar el presupuesto o si se atendería mejor a la transparencia con el ejercicio de dichas facultades por parte de una sola institución.

La SAO puede mejorar la transparencia de las finanzas públicas no sólo formulando recomendaciones al Gobierno y a los ministerios correspondientes en relación con sus auditorías, sino también presentando en sus informes y en los estudios de su Instituto de Investigación, de manera clara, que invite a la reflexión y suficientemente sustentada en evidencias, los errores sistémicos del funcionamiento del Estado y los riesgos potenciales de los puntos en los que se entrecruzan los sectores público y privado. Una EFS que funciona bien crea fiabilidad y valor. Con sus auditorías, ahorra dinero público, porque el creciente orden y transparencia resultantes de las auditorías contribuirá a un uso más eficiente de los fondos públicos. Además, nuestro propósito es convertir los ejemplos y buenas prácticas aprendidos durante nuestros ejercicios de fiscalización en activos públicos, que promuevan así la utilización de nuestro trabajo mediante la difusión de soluciones provechosas.

Es una excelente oportunidad para que la SAO revise su concepto de fiscalización, dado que su estrategia vigente abarca hasta el final de 2010. Por tanto, la elaboración de una nueva estrategia está en nuestra agenda. Con participación de muchos colegas del personal de la SAO, estamos en este momento formulando la misión, visión y valores que servirán de brújula de la organización y durante el ejercicio de nuestra labor. Los valores básicos deberán incluir, decididamente, la imparcialidad, la objetividad, la credibilidad y la competencia profesional. En la actualidad, pensamos que la declaración de misión de la SAO debería señalar que el objetivo de la SAO es promover la transparencia y la regularidad de las finanzas públicas mediante la realización de sus auditorías sobre una sólida base profesional, contribuyendo así al buen gobierno. ●

Recordando Berlín '89

ENNIO COLASANTI¹

Juez del Tribunal de Cuentas de Italia

EUROSAI cumple 20 años! Pese a ser la más joven de las INTOSAI organizaciones regionales, la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa se convirtió de inmediato en una fuerza impulsora de actividades e iniciativas dentro de la comunidad internacional de las EFS. Diversos factores lo hicieron posible.

EUROSAI disfrutó de un grado de cohesión entre sus miembros fundadores que, a pesar de sus distintas estructuras constitucionales, eran todos naciones europeas y pueblos que compartían una experiencia cultural y religiosa común que se remontaba a dos milenios atrás.

La nómina de miembros de EUROSAI también incluía EFS que abrazaban ambos modelos estructurales de fiscalización, actualmente adoptados, que forman parte de la tradición europea: el modelo del «Tribunal de Cuentas» de la tradición «latina» o del Derecho Civil, y el modelo «Westminster», en la tradición del Derecho consuetudinario. Como sabemos, estos modelos constituyen el doble patrón de referencia institucional que se utiliza para definir la estructura jurídica y operativa de prácticamente todas las EFS.

Asimismo, demostrar el liderazgo «natural» de Europa ha sido siempre una de las tradiciones históricas de nuestro continente. Sólo tenemos que remitirnos a la época de la Roma republicana para ver un ejemplo pionero de lo dicho en el principio de «*reddere rationem*», que los gobernantes deben hacerse responsables. Este principio, tras varias centurias en el olvido, se reafirmó en la *Carta Magna* inglesa con el fin de limitar los poderes del soberano. Ha sobrevivido las vicisitudes, a menudo traumáticas, de la historia de nuestros países y naciones, y ahora se lo reconoce y reitera en los principios constitucionales de todo sistema liberal-democrático. En nuestros días, una de las tareas que incumben a las EFS, consagrada en la «Declaración de Lima», que cabe contemplar como la Carta Magna actual de la fiscalización externa del sector público, es enjuiciar la responsabilidad de las autoridades públicas.

Sin embargo, pese a estas sinergias y ventajas naturales, no fue sino hasta 1989 que se dieron todas las condiciones para reunir formalmente a las EFS de los Estados europeos en una sola organización regional unitaria.

¿Qué nos había retenido?

Tuvimos que reaccionar al bloqueo que, durante más de una década (desde 1976), había relegado a un *cul-de-sac*, la idea misma, para qué hablar de la posibilidad práctica, de reunir a todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores europeas en una organización regional común que trabajara de forma cohesionada dentro de INTOSAI.

La constatación de las diferencias en las organizaciones política y administrativa de los Estados europeos, basadas en la práctica en el clima político de la «Guerra Fría» que sobrevoló Europa, impedía avanzar hacia este ideal. El mismo constreñimiento limitaba igualmente la posibilidad de que las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países de dos «bloques» políticos opuestos cooperaran libremente.

Sin embargo, se produjo también otro acontecimiento, visto inicialmente como desfavorable pero que en última instancia se revelaría positivo, a saber: la creación del Tribu-

Sólo tenemos que remitirnos a la época de la Roma republicana para ver un ejemplo pionero de lo dicho en el principio de «*reddere rationem*», que los gobernantes deben hacerse responsables.

¹ Ennio Colasanti es juez del Tribunal de Cuentas italiano y Jefe de la Oficina de Asuntos Internacionales. En 1989 era miembro de la delegación del Tribunal de Cuentas italiano enviada al XIII Congreso de INTOSAI en Berlín.



nal de Cuentas Europeo (1977). Éste comprometió a las (entonces) nueve Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países de la Comunidad Europea a elaborar y definir metodologías y reglas que pudiera impulsar la cooperación entre el Tribunal de Cuentas Europeo y las instituciones nacionales de fiscalización dentro de la Comunidad.

Por suerte para el sueño europeo, el *Tribunal de Cuentas* español y la *Corte dei Conti* italiana –con la determinación inquebrantable de unos pioneros que estaban convencidos de que era una meta factible– habían continuado celebrando reuniones bilaterales a lo largo de la década de 1970 y 1980, y habían redactado una suerte de Estatutos para la futura organización regional. Las delegaciones española e italiana utilizaron dicho borrador para argumentar a favor de un intercambio de ideas con sus colegas europeos en el INCOSAI de Manila (1983) y, de nuevo, en Sydney (1986), manteniendo vivo el debate sobre la necesidad de crear EUROSAI. Empero, las condiciones aún no eran favorables para que eso sucediera.

Por aquel entonces, se estaban organizando formas embrionarias de cooperación entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la Comunidad a través de un «Comité de Contacto» específico, lo que abrió la posibilidad e hizo viable ampliar dicha experiencia y reunir en una sola organización todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores europeas. Sin embargo, el contexto geopolítico era todavía el de dos «bloques» sin reconciliar, por no decir pugnaces, y no sería hasta finales de la década de 1980 cuando el clima de la «Guerra Fría» en Europa dio un respiro suficiente para que las ambiciones de las EFS de la región europea tuvieran una posibilidad realista de éxito.

El INCOSAI de Berlín (1989). Berlín, epítome de la Guerra Fría, que en junio de 1989 aún lucía la cicatriz de un muro que dividía la herencia cultural que une a las naciones europeas (del Atlántico a los Urales, y del Mediterráneo al Polo Norte), fue la ciudad elegida para albergar el XIII Congreso de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. En este marco simbólico, las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países del Viejo Continente decidieron demostrar su cohesión y marcaron así un punto de inflexión –fueran cuales fueran las limitaciones que opusieran los distintos sistemas políticos, económicos y sociales– al expresar abiertamente su intención de crear EUROSAI.

Berlín daría su nombre emblemático al acontecimiento –la firma de la «Declaración de Berlín para la creación de una Organización europea de EFS»– pero su promotor y arquitecto, el hombre que hizo tanto y con tanta convicción por romper un bloqueo que duraba más de diez años, fue el presidente del Bundesrechnungshof y presidente de INTOSAI, Heinz Gunter Zavelberg.

Sus esfuerzos animaron a las delegaciones europeas a examinar un borrador de Estatutos, redactado y distribuido por las delegaciones española e italiana, que disipó muchas de las dudas y perplejidades que se habían manifestado en ocasiones previas, y que tenían por objeto atenuar las innegables diferencias que ciertamente existían en los sistemas político, económico, administrativo y social dentro de los cuales tendrían que actuar las Entidades Fiscalizadoras Superiores a la hora de fiscalizar el sector público en interés de los contribuyentes.

En el más bien exiguo salón en el que el Sr. Zavelberg había reunido a los delegados europeos se podía sentir un cierto grado de tensión y una buena porción de activismo, pero no destinados a exacerbar las diferencias, sino a impulsar la búsqueda de una solución en pro de la creación de EUROSAI que, para entonces, muchos creían posible.

Como resultaba técnicamente imposible adoptar los Estatutos en una reunión convocada de manera informal, los delegados acordaron redactar un documento de principios en el que manifestaban su intención de crear EUROSAI.

En la pausa para el café dio tiempo a pulir el texto del documento: la delegación alemana, junto con la soviética y los países escandinavos, la delegación española con

Éste comprometió a las (entonces) nueve Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países de la Comunidad Europea a elaborar y definir metodologías y reglas que pudiera impulsar la cooperación entre el Tribunal de Cuentas Europeo y las instituciones nacionales de fiscalización dentro de la Comunidad.

las delegaciones checoslovaca y húngara, y la delegación italiana con los restantes países de la Comunidad Europea.

A la vuelta al salón tras el descanso, el documento redactado por los alemanes soportó algunos cambios terminológicos y, tras un debate centrado principalmente en la «denominación» que se daría al texto, los delegados se decidieron finalmente por «Declaración», y el documento se convirtió, pues, en la «Declaración de Berlín para la creación de una Organización europea de EFS».

¿Hasta qué punto influyó el marco, Berlín, en los delegados europeos? La respuesta a esta cuestión la dio el Presidente Zavelberg en su discurso inaugural del I Congreso de EUROSAT en Madrid (1990), al recordar el momento en que se había adoptado la «Declaración»:

«En Berlín, muchos habíamos expresado nuestra gran tristeza por la lamentable separación de Europa, por aquella división. Como es obvio, recordábamos los vejatorios controles cuando cruzábamos la frontera para ir a Berlín Oriental. Recordábamos Berlín Occidental, pleno de actividad y de vida, en comparación con Berlín Oriental. Y fue precisamente bajo esa impresión y de manera totalmente espontánea como decidimos crear una organización que agrupara a las Entidades Fiscalizadoras Superiores de todos los países europeos, del Atlántico a los Urales, a decir de la Declaración de Berlín, y desde entonces hemos podido percibir que había llegado el momento de superar las barreras políticas, económicas y sociales, de trascender las fronteras nacionales que nos imponían estos distintos sistemas, y sentar las bases de una cooperación europea en nuestro campo.»

Pero no fue sólo el marco lo que impulsó la decisión. Debemos recordar el apoyo activo a la iniciativa del Sr. Zavelberg por parte de un puñado de responsables de Entidades Fiscalizadoras Superiores –«novatas» en la época de Berlín– que fueron capaces de sacudirse por completo las dudas y perplejidades del pasado: Pascual Sala Sánchez (España), John Bourn (Reino Unido) Giuseppe Carbone (Italia), André Chandernagor (Francia), Ingemar Mundebo (Suecia) e Istvan Hagelmaier (Hungría).

Fue este grupo de responsables, que había formado una «Comisión», encargada por los delegados europeos, de acuerdo con la «Declaración», de «debatir las cuestiones que aún quedan por resolver y los requisitos para determinar la incorporación de la EFS de cada Estado, presentar las propuestas correspondientes, preparar un borrador de los Estatutos y organizar, si procede, una Conferencia Constitutiva».

La idea de una Europa ampliada que discurriera del Atlántico a los Urales, basada en la herencia cultural común, como proponía la «Declaración», se juzgaba, en junio de 1989, utópica, un sueño que no se convertiría fácilmente en realidad. Pero serían sólo algunos meses más tarde, en noviembre de 1989, cuando la caída del Muro de Berlín cambiaría drásticamente el clima político y social que había imperado en Europa durante décadas, abriendo la posibilidad de crear una Europa sin fronteras, sin confrontaciones, imbuida del deseo de una nueva independencia por parte de todas las naciones y una demanda generalizada de convergencia y comunión, con independencia de las diferencias políticas, sociales, económicas, culturales e institucionales.

Este nuevo clima político y social sin duda estimuló las iniciativas adoptadas y reforzó el compromiso de la Comisión creada como resultado de la «Declaración de Berlín».

Las delegaciones española e italiana redactaron una nueva versión de los Estatutos, que la Comisión aprobó en mayo de 1990 y envió a todas las EFS europeas, ante de la Conferencia Constitutiva que la EFS de España organizó en noviembre de 1990 en Madrid.

Al cabo de apenas poco más de un año de la reunión de Berlín, 31 EFS europeas aprobaban en Madrid los Estatutos por lo que se creaba EUROSAT, dando con ello forma y sustancia a las expectativas e intenciones expresadas en la Declaración de Berlín.

La idea de una Europa ampliada que discurriera del Atlántico a los Urales, basada en la herencia cultural común, como proponía la «Declaración», se juzgaba, en junio de 1989, utópica, un sueño que no se convertiría fácilmente en realidad.



Releyendo la Declaración de Berlín hoy, 20 años más tarde, podría parecer un documento «de mera rutina», que expone principios de sobra conocidos y establecidos: colaboración, desarrollo de relaciones, normalización de sistemas, métodos y procedimientos de fiscalización pública, intercambio de experiencias, etcétera, etcétera.

Pero es precisamente esto lo que realza el valor de la Declaración. La razón por la que las 50 Entidades Fiscalizadoras Superiores que componen hoy EUROSAI cooperan y han reforzado sus relaciones, han creado oportunidades de colaborar (ayudas por la aproximación de sus sistemas, métodos y procedimientos) y han establecido equipos de trabajo de auditoría de acuerdo con los mismos principios fiscalizadores, beneficiándose y aprendiendo de las experiencias mutuas –y todo esto es hoy un logro y una realidad tangibles– es que se han conseguido los objetivos manifestados en la Declaración de Berlín.

Y aun hemos ido más lejos. Porque había un objetivo que faltaba en la «Declaración».

Era algo que debatieron las delegaciones en su labor de «pulir» el texto de la «Declaración», pero todavía era demasiado pronto para manifestarlo en aquel entonces. Y, muy diplomáticamente, todo el mundo evitó mencionar la «independencia» de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, porque era una época en la que muchos países y gobiernos europeos disfrutaban de una independencia interna más formal que sustantiva y estaban luchando desde dentro por emprender procesos autónomos de revisión de sus constituciones, con el fin de conferir a los tradicionales poderes legislativo, ejecutivo y judicial una estructura acorde con los cambios políticos y sociales cuya emergencia ya se avizoraba.

No olvidemos que había dos sistemas políticos, sociales y económicos en la línea de salida (el sistema liberal y democrático, *versus* el sistema colectivista y centralizado) que habían estructurado dos modelos diferentes para la organización de la fiscalización del sector público y, aunque desempeñaran la misma función (supervisar al gobierno y a la administración pública) operaban en contextos políticos e institucionales muy distintos, en los que el concepto mismo de independencia (y, en particular, la independencia de la auditoría externa) tenía diferentes grados de importancia para ellos.

Empero, pese a esta situación de partida, la cuestión de la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores alimentó el debate en el seno de EUROSAI desde el principio mismo.

En su discurso de clausura del I Congreso, el Presidente Carbone llamó la atención hacia la complejidad de la fiscalización debido a la diversidad de tareas que se anticipaba la auditoría llevase a cabo a la vista del constante desarrollo de las actividades del servicio público, y subrayó la necesidad de un examen crítico de estas actividades y sus resultados, que, dijo, «sólo se pueden acometer externamente, de manera independiente, por parte de una institución fiscalizadora que posea la cultura y competencia profesional que todas nuestras Entidades Fiscalizadoras Superiores deben poseer».

La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores ha sido una de las piedras angulares de EUROSAI desde los puntos de vista político e institucional, no sólo con respecto a las instituciones fiscalizadoras de los países de Europa Central y Oriental entonces dedicadas a la redacción de nuevas constituciones.

Porque incluso en muchos de los países cuyas constituciones o legislación disponían ya que las Entidades Fiscalizadoras Superiores fueran formalmente independientes de los poderes legislativo y/o ejecutivo del Estado, estas instituciones con frecuencia han tenido que defender el mantenimiento de la independencia de la función de fiscalización externa, muchas veces pugnando para ello.

El hecho de haber centrado el debate de EUROSAI en establecer el principio de «independencia» como elemento fundacional y fundamental del ejercicio eficiente y efec-

La cuestión de la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores alimentó el debate en el seno de EUROSAI desde el principio mismo.

tivo de las funciones de fiscalización externa del sector público ha tenido consecuencias positivas para la posición institucional de las EFS europeas en la esfera nacional.

Hoy, todas las EFS europeas disfrutan de independencia sustantiva, en ocasiones expresamente reconocida por las leyes que las instituyen, en ocasiones aceptada *de facto* y sin conflictos institucionales.

EUROSAI también ha «exportado» internacionalmente este debate sobre la independencia, al objeto de «contribuir, con mayor intensidad, al logro de los objetivos de INTOSAI mediante la conjugación de la experiencia europea», como declara el Preámbulo a los Estatutos de EUROSAI.

Se debe ciertamente, y en particular, a la iniciativa de EUROSAI que el XIX INCOSAI (2007) aprobara la «Declaración sobre la independencia de las EFS» que, 30 años más tarde, reiteraba y reformulaba de manera autónoma los principios ya consagrados en la «Declaración de Lima», ampliando su valor y sustancia sobre la base de las experiencias adquiridas por la comunidad internacional de las EFS.

¡EUROSAI cumple 20 años! en 2010, pero ha consolidado un impresionante catálogo de experiencia y competencia profesional, que le permiten dedicarse a los procesos de adaptación, renovación y participación institucional que demanda la constante evolución de las situaciones política, económica, social e institucional, tanto dentro de la propia EUROSAI como a nivel internacional.

Es joven, y tiene presente que el valor y la determinación son necesarios para garantizar la independencia de la función de fiscalización externa, y que sólo cumpliendo objetivamente sus deberes institucionales específicos, sin imposición de limitaciones, podrán las EFS contribuir a garantizar el empleo efectivo y eficiente de los recursos públicos, sobre todo en tiempo de una profunda crisis económica y de los cambios consiguientes en la sociedad.

«Ad maiora!». ●



Las EFS como garantía de transparencia y sólida gestión de los Estados democráticos

EFS DE LETONIA

Una sólida gestión de los Estados democráticos se basará en el objetivo general de la acción en interés de la sociedad y de acuerdo con sus necesidades. En la implantación de funciones de buen gobierno ni la administración del Estado en general ni las distintas instituciones o funcionarios poseerá ni defenderá sus propios intereses. Así pues, quienes ejerzan funciones de buen gobierno a cualquier nivel lo harán en el entendimiento de que su deber no reside únicamente en la implantación del proceso en sí, sino en ofrecer frutos y conseguir resultados para la sociedad, lo que ésta demande. Como la sustancia de la democracia materializa el desarrollo de la voluntad de una nación, y el control sobre cada decisión o acción del poder legislativo o ejecutivo está en manos de la sociedad, el cimiento de una democracia que funcione bien se construirá sobre un ciudadano responsable y racional. Sólo dicha base garantiza conseguir representar el interés público a todos los niveles del desempeño del poder.

En el caso de Letonia, la crisis económica y los intentos de superarla suscitaron inmediatamente cuestiones del tipo de: ¿por qué se enfrenta el Estado a una situación así? ¿Cómo se han planificado y aplicado las políticas hasta ahora? ¿Qué decisiones y por qué se han tomado y quién ha afrontado la responsabilidad de sus resultados? ¿Hacia dónde se encamina el Estado? ¿Son sus acciones, con los recursos actualmente disponibles, las más razonables y traerán consigo alguna mejora? Y un largo etcétera. No es fácil encontrar respuestas a las anteriores preguntas, cuando el sistema de aplicación de políticas del país no está forjado y se basa en la consecución de resultados. Por ello, sin metas previamente estipuladas sobre qué se conseguirá en sectores concretos dentro de plazos específicos no es posible evaluar la repercusión que, sobre el logro de resultados, han tenido las respectivas instituciones o gestores públicos y si las acciones y decisiones de los funcionarios han ofrecido los mejores resultados posibles en el interés de la sociedad en general, así como de cada individuo en particular.

El mandato de la Oficina Superior de Auditoría termina cuando informa al Gabinete de Ministros y al Parlamento sobre los hallazgos de auditoría más significativos y sustanciales, así como cuando denuncia a las agencias de seguridad del Estado las infracciones de la ley detectadas en el curso de sus auditorías. Actuando en interés de la sociedad, la Oficina Superior de Auditoría ha venido señalando permanentemente en sus auditorías, y va a seguir haciéndolo, las ilegalidades o las actuaciones irresponsables de los gestores públicos. Estamos convencidos de que el cometido de una entidad de fiscalización superior no se limita a garantizar el respeto de las reglas por parte de los gestores públicos, sino que le incumbe promover el respeto de los principios fundamentales de un Estado democrático.

La necesidad de dicha contribución por parte de una entidad de fiscalización superior queda plenamente de manifiesto en un ejemplo de Letonia. Están vigentes en el país diversas disposiciones reglamentarias que prescriben procesos para el desarrollo de políticas financieras del Estado, la gestión financiera del Estado y la contratación pública, además de establecer requisitos para los gestores públicos y su actuación con recursos y bienes públicos. De manera que el aspecto legal, regulado como base jurídica, establece requisitos claros para los gestores públicos, lo que incluye definir la responsabilidad de los gestores públicos de un uso efectivo y económico de los recursos presupuestarios del Estado de acuerdo con los objetivos fijados, así como especificar

El mandato de la Oficina Superior de Auditoría termina cuando informa al Gabinete de Ministros y al Parlamento sobre los hallazgos de auditoría más significativos y sustanciales, así como cuando denuncia a las agencias de seguridad del Estado las infracciones de la ley detectadas en el curso de sus auditorías.

Las subvenciones estatales para proveedores de servicios de transporte público crecieron significativamente, sin obtener garantía de la justificación del incremento de costes de unos 13 millones de Lat.

que cualquier actuación con recursos económicos y bienes del Estado y los gobiernos locales deberá ser legal y oportuna.

Con ello, la existencia de un trasfondo legal puede suscitar cierta incompreensión con respecto a los resultados de las auditorías de la Oficina Superior de Auditoría, que, con carácter general, se podrían caracterizar por las siguientes conclusiones: los recursos no se han gastado en la finalidad específica; no se han tomado decisiones acordes con los cometidos; los contratos formalizados no son beneficiosos o no están justificados desde el punto de vista económico; en la implementación de diversos proyectos se han generado costes imprevistos para el Estado y las instituciones públicas no han agotado todas las posibilidades de ahorrar recursos y restringir gastos inoportunos. A continuación figuran sólo algunos ejemplos de hallazgos sustanciales derivados de auditorías de la Oficina Superior de Auditoría realizadas en 2009 y 2010:

- Grandes proyectos de construcción con pedidos y fondos estatales sin análisis previos. Se habían invertido 900.000 Lat en el proyecto de construcción de la Sala de Conciertos Acústicos de Riga, y se detuvo el proyecto en la fase del diseño preliminar. El proyecto de la Biblioteca Nacional no tuvo en cuenta el número de lectores, pero planificó una amplia infraestructura externa. De nuestra auditoría resultó que una reducción drástica de las instalaciones, de 75.000 a 44.000 metros cuadrados, podría reducir los costes un 40 por ciento.

- Las medidas activas de empleo y formación organizadas para los desempleados no consiguen su objetivo: que estos se reintegren en el mercado de trabajo. Se concede la condición de desempleado a personas que no cumplen los requisitos, lo que supone un gasto de recursos públicos de 1,4 millones de Lat.

- Empresas de propiedad estatal del sector sanitario han gastado 2,8 millones de Lat en compra de servicios a empresas privadas, sin obtener ingresos ellas mismas.

- Las subvenciones estatales para proveedores de servicios de transporte público crecieron significativamente, sin obtener garantía de la justificación del incremento de costes de unos 13 millones de Lat.

- Se ha introducido el sistema de pago electrónico en el transporte público urbano de Riga, que no ha supuesto ventajas significativas, pero que incrementará los costes durante los próximos 13 años en la cuantía de al menos 100 millones de Lat.

- Las metodologías de fijación de tarifas de los proveedores de servicios públicos son incompletas. Los costes administrativos, no relacionados con la prestación del servicio, se incluyen en las tarifas, y la proporción de los costes administrativos del sector de suministro de calefacción va del 4,1 al 22,5 por ciento.

- Más del 70 por ciento de los ingresos del «Centro de la Radio y Televisión Estatales de Letonia» (17 millones de Lat al año) procede de los dividendos de la compañía estatal de telefonía móvil. Estos recursos se invierten en funciones no rentables o atípicas, por ejemplo, para cubrir las pérdidas del servicio de certificación de firma electrónica.

- Debido a la falta de objetivos claros y resultados fijos, el Estado no garantiza el buen gobierno efectivo de las empresas de propiedad pública. En cuanto al empleo de los dividendos, no hay garantía de que los intereses del Estado estén adecuadamente protegidos en comparación con las necesidades de inversión de las empresas.

- El Estado no mantiene su patrimonio inmobiliario de manera profesional y efectiva. Se va a incrementar la rentabilidad financiera del patrimonio inmobiliario del Estado y se va a desarrollar una política de gestión inmobiliaria para todo el país.

En opinión de la Oficina Superior de Auditoría, dicho mantenimiento irresponsable y negligente de recursos y propiedades públicos resulta inaceptable, sobre todo en las actuales circunstancias, en que cada Lat es de vital importancia para el Estado. La ra-

El Estado no mantiene su patrimonio inmobiliario de manera profesional y efectiva.



zón de dichas actuaciones no es sólo la falta de comprensión a nivel político y a nivel funcional de su responsabilidad de un manejo oportuno de los recursos públicos, sino que es también una consecuencia fundamental y lógica de la ausencia de un sistema general de asignación de recursos para la consecución de resultados políticos u operativos específicos, que en consecuencia podría conducir a la evaluación de los productos resultantes de las decisiones o actuaciones de los gestores públicos.

Así pues, aparte de su labor de auditoría, asumiendo la iniciativa y con el objetivo de ofrecer soluciones específicas, la Oficina Superior de Auditoría realizó una evaluación adicional sobre cómo se lleva a cabo la planificación y aplicación de políticas, cómo se instruye la política presupuestaria con el fin de garantizar el desarrollo sostenible de la economía nacional y cómo se está evaluando la consecución de los objetivos de desarrollo del Estado, las metas fijadas y los resultados establecidos. Los reconocimientos derivados de este ejercicio no certifican que Letonia sea un ejemplo positivo de la presencia de una sólida gestión que garantice la recuperación de la economía nacional y la restitución de su sostenibilidad.

Los principales problemas que la Oficina Superior de Auditoría hubo de reconocer fueron que el Estado no posee un único documento de desarrollo estatal estratégico con objetivos claros y vinculante a todos los niveles de poder, con independencia de su trasfondo político. Al contrario, se ha establecido un sistema con numerosos documentos de planificación de políticas. Diferentes documentos contienen diferentes objetivos respecto de una misma política; los sectores carecen de coordinación mutua y adicionalidad. Tomando como ejemplo la política de fomento del empleo antes mencionada, no se han fijado los resultados comunes que se deben conseguir en el ámbito del empleo. El Ministerio de Economía ofrece previsiones a medio plazo sobre el mercado de trabajo. El Ministerio de Bienestar establece metas prioritarias de formación de los desempleados que no son acordes con las anteriores. El Ministerio de Educación y Ciencia no realiza la planificación a largo plazo de centros de formación profesional. Fruto de todo ello, el Estado forma a potenciales desempleados, que no están preparados para el mercado de trabajo.

Asimismo, la política presupuestaria nacional, que sirve de instrumento financiero para la aplicación de la política general del país, no se ha vinculado a los planes de desarrollo del Estado. El presupuesto público opera como un plan de gastos que financia el funcionamiento de las instituciones. Además, en las circunstancias presentes la política presupuestaria se limita a recortes matemáticos que se aplican al apartado del gasto, que se traducen en decidir qué cuestiones o funciones se sustanciarán en menor medida o se suprimirán. Por otro lado, en el apartado de ingresos se está haciendo hincapié en aplicar cambios en política fiscal mediante el incremento de los tipos impositivos.

Teniendo presente lo que antecede, la conclusión general de la Oficina Superior de Auditoría en su evaluación de la ejecutoria de los dirigentes del Estado en interés de la sociedad es la siguiente: inexistencia de una política de desarrollo homogénea, el entorno y funcionamiento políticos y administrativos del Estado no ofrece una visión clara de cuáles sean las prioridades de desarrollo, lo que se conseguirá y qué recursos públicos, que lo son también de los contribuyentes, se van a gastar.

Nuestra postura es nítida: un sistema de buen gobierno público debería basarse en objetivos claros y resultados definidos que conseguir tanto a corto como a largo plazo. Las prioridades de desarrollo público deberían permitir al Estado planificar sus recursos de manera estratégica y, al mismo tiempo, garantizar su utilización oportuna.

Así pues, y teniendo en cuenta la observancia de las funciones del poder legislativo, la Oficina Superior de Auditoría ha venido haciendo llegar a los máximos dirigentes del Estado –el Presidente de la República, el Presidente del Parlamento y el Primer Ministro– recomendaciones específicas relativas a la facilitación de una política presupuestaria específica y a la sostenibilidad de la economía nacional:

Diferentes documentos contienen diferentes objetivos respecto de una misma política; los sectores carecen de coordinación mutua y adicionalidad.

Nuestra postura es nítida: un sistema de buen gobierno público debería basarse en objetivos claros y resultados definidos que conseguir tanto a corto como a largo plazo.

- En el ámbito de la planificación de políticas, la ley estipulará un documento homogéneo de planificación del desarrollo nacional a medio plazo. La política del gobierno a medio plazo, así como el desarrollo del presupuesto estatal, se basarán en él. Los demás documentos de planificación se tendrán que actualizar dentro de un determinado plan de manera que sustenten el plan general, o bien se eliminarán.

- Se implantarán los cambios correspondientes en la política presupuestaria del Estado, anticipándose al desarrollo de la Ley del Presupuesto Nacional a medio plazo y cumpliendo así el plan de desarrollo, que abarcará no sólo la planificación del gasto desde el punto de vista económico, sino que incorporará igualmente los resultados que se deben conseguir y los indicadores de resultados para cada programa en particular.

- De manera análoga, con respecto al buen gobierno de las empresas de propiedad estatal, se establecerán criterios para la existencia de dichas empresas, se fijarán resultados operativos en cuanto a rendimiento del capital y se encontrará un equilibrio entre los derechos y las obligaciones del Estado en cuanto accionista.

Esto facilitaría el cambio de planteamiento, de una política de inversiones a una política enfocada a resultados, que permitiría medir el resultado de las operaciones de la administración del Estado y su coherencia con los recursos invertidos.

Sin embargo, las conversaciones iniciadas con las fuerzas políticas en el poder al respecto de las recomendaciones de la Oficina Superior de Auditoría apuntan a que los resultados previstos no se podrán conseguir únicamente realizando cambios en las promulgaciones reguladoras. Se requieren cambios fundamentales en el ámbito político, reduciendo la influencia de los lazos corporativos, el cambio de personas, la apertura en la toma de decisiones y en la justificación de las mismas, la asunción de responsabilidades por las decisiones que perjudiquen los intereses del Estado y la satisfacción de los intereses del desarrollo de la economía nacional.

La Oficina Superior de Auditoría continuará cumpliendo su misión de proteger el interés público con valores como profesionalidad, calidad y transparencia. Estamos convencidos de que proporcionando al conjunto de la población información veraz e independiente sobre el funcionamiento del sistema de gestión de los recursos públicos, así como de sus puntos débiles, no sólo favorecemos la aplicación del Estado de Derecho en nuestro país y reforzamos la responsabilidad de las entidades del sector público, sino que ahondamos en el entendimiento la ciudadanía y facilitamos su participación más activa en los procesos de toma de decisiones, con el fin de concienciar a los gestores públicos de que la población está bien informada y exige que actúen de acuerdo con sus intereses, así como con los intereses del Estado. ●



Años medidos por quinquenios

GIĖDRĖ ŠVEDIENĖ
Auditora General
de la NAO de Lituania

Me encantan los números y la lógica que subyace a ellos desde que tengo memoria; pero antes de que me nombraran Auditora General, nunca me había planteado si los números poseen su propio significado mágico. Cuando el Parlamento me designó Auditora General el 15 de abril de 2010 comprendí que el número '5' iba a desempeñar un papel extraordinario en mi vida profesional futura. Soy el quinto Auditor General desde la restauración de la independencia de Lituania en 1990. En nuestro país, los Auditores Generales disfrutaban de un mandato de cinco años. La Oficina Nacional de Auditoría de Lituania funciona con planes de desarrollo estratégico quinquenales, lo que resulta algo extenso cuando se quieren tomar nuevas direcciones, pero también lo suficientemente breve como para recordar las propias promesas.

He aprendido que cuando algunos hechos se producen de una manera inexplicablemente extraña, cabe esperar que se hayan repetido y se repitan con frecuencia, tanto en el pasado como en el futuro. En busca de otros 'cincos' aún por descubrir, decidí examinar el último periodo de cinco años.

I. APRENDIZAJE: 2001-2005

En realidad, sin embargo, la historia no tendría continuidad y detalle suficientes si me remontara únicamente a los últimos cinco años. El periodo de 2001 a 2005 fue sumamente importante para la Oficina Nacional de Auditoría de Lituania y me gustaría recordar aquí algunos hechos.

2001-2005 fueron los años previos a la incorporación de Lituania a la Unión Europea y el primer momento de la integración en la Comunidad desde el 1 de mayo de 2004. Esta circunstancia supuso una gran emisión de energía, basada en las nuevas posibilidades y desafíos. El comienzo de una actividad es maravilloso porque ofrece algo nuevo, cuando todas las esperanzas y resultados están en el futuro. Y aún no han llegado las pérdidas ni las lamentaciones.

La principal tarea de este periodo fue la aplicación de la nueva Ley sobre el Control Estatal, que modificaba el perfil de la Oficina Nacional de Auditoría de Lituania de revisión y control a fiscalización. El periodo 2001-2005 estuvo marcado por su propio Plan de desarrollo estratégico quinquenal, elaborado con ayuda de expertos de SIGMA y que abarcaba desde agosto de 2001 hasta diciembre de 2006.

A comienzos de 2002 se aprobaron los Requisitos de Fiscalización Pública, que establecían principios generales de fiscalización pública, la relación calidad-precio (rendimiento) se inició como nueva función de auditoría y surgieron las primeras ideas sobre un planteamiento sistemático en torno a la fiscalización de los sistemas de información. En septiembre de 2002 se aprobó el Plan de Desarrollo Estratégico de las Tecnologías de la Información para 2002-2006, que apuntaba medidas relativas a cómo debían apoyar las TI las actividades generales estratégicas de la Oficina. La estrategia de desarrollo del personal y la estrategia de mejora de la formación y la cualificación se aprobaron ambas a finales de 2002. Desde 2003 la Oficina Nacional de Auditoría de Lituania cumple una nueva función de fiscalización, la auditoría de ingresos del Presupuesto del Estado, así como las auditorías obligatorias de las ayudas financieras

La principal tarea de este periodo fue la aplicación de la nueva Ley sobre el Control Estatal, que modificaba el perfil de la Oficina Nacional de Auditoría de Lituania de revisión y control a fiscalización.

Por supuesto, hubo más instituciones con las que colaboramos, pero de esas cinco se acuerdan todos y cada uno de los auditores lituanos.

Hay que mencionar otro hecho importante: en diciembre de 2004 se sentaron los cimientos de la fiscalización pública: el Parlamento de la República de Lituania constituyó el Comité de Auditoría que se convertiría en parte del sistema de fiscalización pública.

comunitarias que prevén las regulaciones de la UE. En 2005 se llevaron a cabo auditorías piloto de Sistemas de Información.

Los principales documentos estratégicos aprobados en aquel entonces se revelaron sumamente útiles con el fin de seleccionar los instrumentos necesarios de entre una multitud de ellos, principalmente iniciativas de cooperación internacionales con las oficinas nacionales de auditoría de Suecia, Dinamarca, Reino Unido, Noruega, Finlandia, dos proyectos PHARE en 2001-2003 y 2004-2006, participación en comités y grupos de trabajo de INTOSAI y EUROSAI.

Me gustaría dar las gracias una vez más a nuestros colegas de las Entidades de Fiscalización Superiores que tanto apoyo nos prestaron durante aquellos años:

La Oficina Nacional de Auditoría de Reino Unido. La cooperación se inició en 1994, pero la gran contribución de todas las áreas de actividad de la Oficina Nacional de Auditoría de Lituania tuvo lugar durante el primer y segundo proyectos PHARE, de 2002 a 2005.

La Oficina Nacional de Auditoría de Dinamarca. Uno de nuestros socios de siempre, desde 1994, que tomó parte en ambos proyectos PHARE. Contribuyó mucho a nuestras TI y a nuestras auditorías de TI; comenzamos a fijarnos cómo se utilizaba TeamMate en la Oficina Nacional de Auditoría de Dinamarca ya a comienzos de 2003.

La Oficina Estatal de Auditoría de Finlandia. Buen socio y asesor desde 2003 en cuestión de fiscalización de la UE y auditoría de TI.

La Oficina del Auditor General de Noruega. En 1997-1998 impartió una serie de seminarios enfocados a fiscalizar la deuda del Estado, las cuentas financieras de los organismos públicos y de las empresas estatales, algo nuevo para nosotros. También, nos ayudó con la fiscalización del tratamiento de datos electrónicos y con la comprensión de IDEA y cómo funciona en las auditorías financieras.

La Oficina Nacional de Auditoría de Suecia. Los primeros proyectos de cooperación datan de 1995-1998, y fue significativo para nosotros el acuerdo de cooperación suscrito a finales de 2000, con multitud de actividades durante 2001-2002, entre ellas, fiscalización de fondos comunitarios y cuestiones estratégicas en materia de tecnología de la información. La Oficina Nacional de Auditoría de Suecia fue uno de los socios del primer proyecto PHARE.

Por supuesto, hubo más instituciones con las que colaboramos, pero de esas cinco se acuerdan todos y cada uno de los auditores lituanos.

A finales de 2005 la Oficina Nacional de Auditoría de Lituania poseía ya una sólida metodología y buenas prácticas de fiscalización financiera y de rendimiento, una estrategia de desarrollo de personal, una estrategia de mejora de la formación y la cualificación, principios y estructuras que respaldaran la gobernanza en TI, una excelente infraestructura de TI con inclusión de TeamMate: un software moderno para documentar auditorías.

Hay que mencionar otro hecho importante: en diciembre de 2004 se sentaron los cimientos de la fiscalización pública: el Parlamento de la República de Lituania constituyó el Comité de Auditoría que se convertiría en parte del sistema de fiscalización pública.

El periodo de aprendizaje de 2001 a 2005 en la Oficina Nacional de Auditoría de Lituania trajo consigo multitud de ideas y prácticas nuevas que tuvieron que percibir y absorber los auditores, los responsables de TI y de personal, y ser objeto de un ajuste preciso por parte de la dirección de la oficina con el fin de materializar su equilibrio y sinergia. Se establecieron principios estratégicos fundamentales, así como estructuras básicas que sustentaran y permitieran el desarrollo de la oficina. El potencial acumulado por la Oficina Nacional de Auditoría de Lituania a lo largo del periodo 2001-2005 se desvelaría en los años sucesivos.



II. DESVELANDO EL POTENCIAL: 2006-2010

Aprender algo es apasionante y sencillo; más difícil es ponerlo en práctica. No se trata de una queja, no es más que el periodo que sigue al aprendizaje. Y si se quiere que algo funcione bien, en ocasiones no basta con los propios conocimientos y resolución. Actuar significa cambiar lo que nos rodea; así pues, nos es necesario conseguir que los demás nos comprendan y apoyen.

Promover la responsabilidad en el sector público, una gestión enfocada a resultados y a las necesidades de la ciudadanía y el progreso en materia de sistemas de gestión y control financieros: así rezaba la meta estratégica que se adoptó en el marco de la Estrategia de Fiscalización Pública para 2006-2010.

La Estrategia de Fiscalización Pública para 2006-2010 no se circunscribía a la vida interna de la oficina, sino que estaba orientada más hacia el entorno en el que opera la Oficina Nacional de Auditoría. Por supuesto, había que desarrollar o mejorar mecanismos internos con el fin de hacer la oficina atractiva para el Parlamento, las entidades auditadas y la ciudadanía, pero tenían que sustentar dicha meta estratégica.

Cooperación con las entidades auditadas

La Oficina Nacional de Auditoría de Lituania se financia con dinero público, al igual que todas las instituciones públicas a las que fiscaliza. Por tanto, cuando sugerimos a éstas cómo lograr que su rendimiento sea más eficiente, tenemos siempre que recordar que nuestro producto –informes de auditoría y recomendaciones– deberá ser de alta calidad y útil para las entidades auditadas: si exigimos calidad a los demás, tenemos que ser exigentes con nosotros mismos. Es muy importante escoger objetivos de fiscalización adecuados y de actualidad. Somos los auditores y tenemos que entender los problemas reales, con fin de asegurarnos de que las medidas que propongamos sean a un tiempo eficientes y realistas. Tenemos que hablar con la gente pero, lo que es aún más importante, tenemos que *escucharla*.

Cada año, en otoño, cuando se inicia la preparación del programa de fiscalización del año siguiente, enviamos cientos de cartas a comités del Parlamento, ministerios, instituciones oficiales, organismos públicos y asociaciones para que formulen sus propuestas sobre los temas más relevantes para el siguiente programa de fiscalización. En la oficina organizamos seminarios tratar determinados temas sobre los que tenemos previsto realizar auditoría al año siguiente. Por ejemplo, el tema de este año fue la contratación pública. De esta manera recabamos más información sobre lo que el gobierno y ciudadanos esperan de nosotros y constituye una buena herramienta para enfocar el programa de auditorías del año siguiente.

Y otro aspecto importante: esto inspira confianza en lo que hacemos y acerca la Oficina Nacional de Auditoría de Lituania a sus clientes, mirando y pensando de la misma manera, y nos permite hallar posibilidades de mejora. Es cierto: a día de hoy recibimos el reconocimiento de nuestros clientes y nos hace sentir que estamos haciendo un buen trabajo.

Cooperación con el Comité de Auditoría del Parlamento

Reforzar la cooperación con el Comité de Auditoría del Parlamento y los demás comités parlamentarios se convirtió en el principal mecanismo para establecer la integridad de función la fiscalización pública. En otras palabras, la competencia y profesionalidad de la Oficina Nacional de Auditoría contará con el apoyo de la responsabilidad y la responsabilidad política de los comités parlamentarios y se incorporará al conjunto del proceso fiscalizador público.

Tenemos, como sistema de trabajo, que cada informe de auditoría del rendimiento se trate en las reuniones del Comité de Auditoría en presencia de representantes tanto

Es cierto: a día de hoy recibimos el reconocimiento de nuestros clientes y nos hace sentir que estamos haciendo un buen trabajo.

de la Oficina Nacional de Auditoría como de las instituciones auditadas. Si el objetivo de la auditoría es interesante e importante para los demás comités (como Sanidad, Desarrollo de la Sociedad de la Información, Protección del Medio Ambiente, etc.), el informe de auditoría se debate en reuniones conjuntas de los comités. Se presentan a los parlamentarios los informes de auditoría y las recomendaciones; así se recaban más ideas de cómo mejorar la eficiencia del sector público. Las recomendaciones de la Oficina Nacional de Auditoría, cuando tienen el apoyo del Parlamento, poseen más peso y son objeto de un mejor control. En caso de que sea necesario modificar la legislación con el fin de facilitar la implantación de las recomendaciones, siempre es mejor que los parlamentarios conozcan el verdadero transcurso.

Cooperación con los medios de comunicación y los ciudadanos

Este es el tercer pilar que sustenta la integración de la Oficina Nacional de Auditoría de Lituania en el proceso fiscalizador público: tenemos que ser una institución abierta, preparada para explicar a todo el mundo qué hacemos y cómo lo hacemos, cuáles son nuestras ambiciones, resultados, equivocaciones, triunfos y fracasos.

¿En qué hemos mejorado a este respecto? Ahora preparamos comunicados de prensa sobre cada auditoría de rendimiento y utilizamos diversos canales de comunicación para hacerlos llegar a cualquier ciudadano. Todos los informes de auditoría se publican en la página web de la Oficina Nacional de Auditoría de Lituania y en ella hay la posibilidad de enviar comentarios. Los responsables de las auditorías intervienen en emisiones de radio y televisión cuando estas arrojan resultados significativos. Se anima a los ciudadanos a que presenten sus preguntas y propuestas, a que sugieran sus ideas sobre los temas de candente actualidad; esta información se gestiona y convierte en un buen material para futuras auditorías.

**En primer lugar,
establecemos
relaciones de
colaboración con
las entidades
auditadas.**

Nos sentimos muy contentos cuando se entienden y aprecian nuestros esfuerzos. Las puntuaciones que conceden los medios de comunicación de masas no siempre reflejan la realidad; pese a ello, nos llenó de orgullo que la Oficina Nacional de Auditoría de Lituania estuviera entre las instituciones públicas mejor consideradas (5.^a en 2007, 2.^a en 2008, 1.^a en 2009) y la Auditora General resultara elegida la mejor servidora pública civil de 2008.

Por medio de una comunicación bien enfocada, tres jugadores tradicionales –el Parlamento, el Gobierno y los ciudadanos– se reúnen y forman un sistema que evoluciona por sí mismo. La Oficina Nacional de Auditoría de Lituania viene a convertirse en el cuarto jugador, aportando sus propias especificidades. Y lo denominamos fiscalización pública, en la que cada jugador tiene su propio cometido, pero donde los mejores resultados se consiguen cuando todos tenemos una misma visión, unas mismas expectativas, unas mismas preocupaciones.

Procesos institucionales

De este modo fue más fácil reordenar nuestros procesos institucionales, siempre teniendo presente que trabajamos en pos, no de la calidad de un informe de auditoría, sino de unos mejores resultados en el sector público.

En primer lugar, establecemos relaciones de colaboración con las entidades auditadas. No se trata de un planteamiento formal, sino de entendimiento y reciprocidad en la percepción de que trabajamos para que obtengan un mejor rendimiento, mirando en la misma dirección, y que no resulta tan importante contar sus errores si no somos capaces de sugerirles cómo corregirlos. La confianza y el respeto llegan luego, cuando aprendemos que formamos parte del mismo juego, pero con diferentes cometidos. Y pasos formales muy discretos, como el debate común de los informes de auditoría, el acuerdo mutuo en torno a las recomendaciones, examinando cómo implantarlas. Por supuesto, nos interesa saber cómo se ve a la Oficina Nacional de Auditoría de Lituania



desde su punto de vista, y qué posibilidades tenemos de resultar más razonables y eficientes.

En segundo lugar, formamos un equipo de comunicación profesional al que asignamos como tarea la visibilidad de la Oficina Nacional de Auditoría de Lituania: explicar a todo el mundo nuestra misión y métodos, en cuanto jugador activo. En esto seguimos la disposición estratégica de que la Oficina Nacional de Auditoría de Lituania sea una institución abierta con el fin inspirar confianza.

En tercer lugar, establecimos requisitos de calidad adicionales en cuanto a los informes de auditoría, y ahora cada borrador de informe de auditoría de rendimiento se examina en la Comisión a efectos de una revisión externa de las auditorías de rendimiento. Tres oponentes presentan su opinión sobre el informe, con sugerencias de cómo se debería mejorar. Lleva más tiempo y comporta un trabajo adicional para el grupo fiscalizador, pero mejora la calidad del informe, y –lo que es si cabe más importante– establece nuevos patrones de calidad para nosotros mismos. Así estamos ganándonos la confianza y comprensión de las entidades auditadas, porque muchas veces la gente se fija en lo que haces, pero no en lo que dices.

En cuarto lugar, introdujimos la obligación de planificar y rendir cuentas anualmente para todas las unidades de auditoría y administrativas: ahora tienen que preparar un plan de trabajo para el año siguiente e informes sobre el año anterior y defenderlo en la reunión del Consejo de la Oficina Nacional de Auditoría de Lituania. Para que las unidades se sientan responsables de sus actuaciones y no se olviden de sus planes.

En quinto lugar, implantamos un programa de evaluación de personal detallada (y complicada para los asesores) utilizando más de un centenar de criterios pormenorizados que ayudan a identificar de manera precisa las competencias de cada auditor y a sugerir la formación necesaria para mejorar en el caso de que algunas competencias resulten insuficientes. Funciona, y resulta cada vez más fácil. Los responsables ya no temen formular un comentario áspero a sus subordinados porque ya no se entiende como un signo de superioridad, sino como una posibilidad de mejorar. Es una proyección de la relación auditores-entidades auditadas, en miniatura.

III. CONSOLIDACIÓN: 2011-2015

¿Qué voy a hacer durante mis cinco años? Recordar que el proceso fiscalizador no es un fin en sí mismo, sino una parte integral de la regulación del sistema destinada a mejorar la situación del Estado. Y hacer pequeñas cosas en casa con el fin de ser mejores, más visibles, con más confianza y aceptación.

Así pasamos de una oficina de control aislada a ser una institución fiscalizadora abierta, una parte integral del sistema de buen gobierno de Lituania y un miembro de la comunidad de INTOSAI.

¿Qué va a hacer la Oficina Nacional de Auditoría de Lituania durante los próximos cinco años? ¿Salvaguardar los procesos positivos de los últimos diez años con el fin de hacerlos irrevocables? ¿O estar aun más cerca de todo lo que está sucediendo aquí, en Lituania, estando al tanto de los cambios y participando de su competencia? ¿Convertirse en un asesor de buena voluntad del gobierno, para que las instituciones públicas se enorgullezcan de que las elijamos para auditarlas, para que nuestras recomendaciones sean bienvenidas y consoliden una base real desde la que incrementar la eficiencia y profesionalidad de las instituciones?

Nosotros –desde la Oficina Nacional de Auditoría de Lituania– tenemos que dar ejemplo a los demás, ser más eficientes, más responsables y profesionales, y más honestos, por supuesto. Los auditores garantizarán los valores institucionales y los compartirán con las entidades auditadas con el fin de que los hagan suyos.

¿Qué voy a hacer durante mis cinco años? Recordar que el proceso fiscalizador no es un fin en sí mismo, sino una parte integral de la regulación del sistema destinada a mejorar la situación del Estado.

Estamos en la senda de optimizar nuestro rendimiento. Con ayuda de LEAN, estamos descubriendo nuestros aspectos mejorables y perfeccionando nuestros procesos operativos. Encontrando recursos que nos permitan realizar nuestra labor de una manera más eficiente. Los demás nos miran y tenemos que ofrecer resultados con el fin de que crean en nosotros y nos sigan.

Me gustaría que la Oficina recordara el periodo 2011-2015 como los años de la consolidación, en los que aseguramos nuestros conocimientos y profesionalidad para hacerlos sostenibles y ofrecer nuevas posibilidades de aprendizaje y aplicación de conocimientos. Ser una institución de seres humanos y estar más cerca de estos: el pentagrama es un signo humano y es un bucle sin fin.

Por supuesto, no creo en el poder mágico de los números. Pero me gustaría desear que la Oficina Nacional de Auditoría de Lituania posea su propia *hamsa* que ofrezca felicidad, paz, prosperidad y protección. ●



La relevancia y el uso de manuales de auditoría por parte de las EFS.

La experiencia de la NAO de Malta

BRIAN VELLA Y MARIA ATTARD
Sección de Realización de Auditorías
Oficina Nacional de Auditoría de Malta

La importancia de preparar manuales de auditoría

Los manuales de auditoría son la fuente principal de políticas y orientación de las EFS en lo que se refiere a la gestión y realización efectiva de auditorías. En ellos se establecen las normas y políticas que rigen la sustanciación de toda la labor de auditoría, se especifican los procedimientos que deberán seguirse en las fases de planificación, aplicación y rendición de informes de auditoría, y se ofrece orientación a los auditores para el cumplimiento de estas normas y políticas. También fijan el nivel de calidad que se espera del personal contratado por las EFS, subrayan los ámbitos en los que los auditores deberán ejercitar su juicio profesional y en los que es obligado ceñirse a las normas de auditoría. Los manuales, pues, están diseñados para reflejar las mejores prácticas en el campo de la profesión auditora, al tiempo que tienen en cuenta las políticas y procedimientos existentes en relación con las EFS. Asimismo promueven una práctica fiscalizadora coherente, económica, eficiente y efectiva y garantizan un reparo claro y justo de deberes y responsabilidades.

La experiencia de NAO de Malta

La NAO tomó la decisión de redactar un Manual de Auditoría con el fin de facilitar y armonizar las políticas, prácticas y procedimientos de la NAO en lo relativo a la sustanciación de toda la labor de auditoría y con el fin de cumplir los compromisos previos a la adhesión a la UE. Por todo ello, en 2001 se redactó y publicó el primer Manual de Auditoría integral. Dicho Manual recogía los principios y políticas generales que rigen la realización de todas las labores de auditoría en aquel momento, con especial hincapié en la ejecución de auditorías financieras y de cumplimiento. Ese Manual fue objeto de revisión en 2004.

Con el fin de impulsar su política de promover la difusión generalizada de conocimientos y la puesta en común de información entre el personal de la NAO, así como de mantener la calidad de las auditorías, la Oficina sintió luego la necesidad de redactar dos manuales de auditoría *ad hoc* que ofrecieran orientación sobre la realización de auditorías financieras y de cumplimiento y auditorías de gestión (las dos principales categorías de auditoría que lleva a cabo la NAO). Estos manuales de auditoría reemplazaron el Manual de Auditoría Integral precedente. De este modo, el Manual de Auditoría Financiera y de Cumplimiento y el Manual de Auditoría de Rendimiento se redactaron y publicaron este año. Las directrices que se ofrecen en los nuevos Manuales tuvieron en cuenta las disposiciones de las Normas Internacionales de Auditoría (ISA) de la Federación Internacional de Contables (IFAC) y las Normas Internacionales de Instituciones Fiscalizadoras Superiores

De este modo, el Manual de Auditoría Financiera y de Cumplimiento y el Manual de Auditoría de Rendimiento se redactaron y publicaron este año.



(ISSAI), así como las buenas prácticas de otros países, adaptadas a la experiencia de la práctica fiscalizadora de la NAO.

El Manual también describe en profundidad los diferentes tipos de auditorías financieras y de cumplimiento llevados a cabo por la Oficina y los procedimientos relativos a su aplicación,

Este Manual se complementa con Apéndices que incluyen legislación relativa a la NAO y la documentación estándar y los modelos de la Sección.

El Manual de Auditoría de Rendimiento también examina la aplicación de un nuevo enfoque a las auditorías de gestión por parte de la NAO, a saber, la metodología Realizar Análisis/Extraer Conclusiones.

El Manual de Auditoría Financiera y de Cumplimiento

El actual Manual de Auditoría Financiera y de Cumplimiento incorpora todas las políticas y prácticas de la NAO relativas a la realización de auditorías financieras y de cumplimiento y exigir la observancia de las ISA y de las ISSAI en la sustanciación de dichas auditorías.

El Manual también describe en profundidad los diferentes tipos de auditorías financieras y de cumplimiento llevados a cabo por la Oficina y los procedimientos relativos a su aplicación, como el proceso de comprensión de la entidad y su entorno, la planificación y la realización de la auditoría (incluida la recogida de prueba), la redacción de la Carta de Gestión, y la preparación y publicación de los Informes de Auditoría Financiera y de Cumplimiento. Asimismo trata en detalle cuestiones específicas de la NAO, como las funciones del Auditor General y el cometido de la NAO, la estructura organizativa de la Sección de Auditoría Financiera y de Cumplimiento, la formación y desarrollo de personal y las relaciones con los medios de comunicación. Además, los programas actuales de auditoría financiera y de cumplimiento de la NAO, así como los documentos de trabajo estándar y los modelos que utiliza la Sección, figuran incluidos en los Apéndices.

El Manual de Auditoría de Rendimiento

El Manual de Auditoría de Rendimiento de la NAO ofrece orientación sobre el enfoque que deberá aplicar la Oficina en la realización de Auditorías de Rendimiento y trata diversos aspectos relacionados con la fiscalización del rendimiento, como la base jurídica, el concepto y los tipos de auditoría de gestión, la estructura organizativa de la Sección de Auditoría de Rendimiento de la NAO, los principios y normas subyacentes a la labor de fiscalización del rendimiento de la NAO, el proceso de la Auditoría de Rendimiento de la NAO (planificación, ejecución del trabajo y rendición de informes) y la metodología, instrumentos y técnicas de fiscalización que se deberán aplicar durante cada fase del proceso de fiscalización. Este Manual se complementa con Apéndices que incluyen legislación relativa a la NAO y la documentación estándar y los modelos de la Sección.



En el Manual se hace referencia a las Directrices y Normas de Implementación de la Auditoría de Rendimiento de la INTOSAI, que constituyen la principal fuente de las políticas y orientación incluidas en este Manual, a otras normas internacionales de auditoría, como las ISSAI y las ISA, a la base de datos electrónica de la NAO sobre auditorías de gestión, así como a las buenas prácticas en el terreno de las auditorías de gestión aplicadas por otras EFS.

El Manual de Auditoría de Rendimiento también examina la aplicación de un nuevo enfoque a las auditorías de gestión por parte de la NAO, a saber, la metodología Realizar Análisis/Extraer Conclusiones. Este enfoque supone dos procesos específicos: el proceso de Realizar Análisis y el proceso de Extraer Conclusiones.

Conclusión

Los dos Manuales ofrecen así un esbozo del marco conceptual de la Metodología de Fiscalización de la NAO, y describe cómo se deberían seleccionar, planificar y realizar

las auditorías y cómo rendir informes de las mismas. Los Manuales constituyen un eje focal para la mejora continua de la metodología en las diferentes etapas del proceso de fiscalización. Las operaciones de auditoría concretas se deciden, en cambio, caso por caso, en función de diversos factores que afectan a la auditoría específica, como la naturaleza de la misma, la capacitación de que disponen los Equipos de Auditoría y la naturaleza del propio alcance de la auditoría. Estos Manuales tienen por objeto promover unas operaciones más racionalizadas y eficientes basadas en un planteamiento de fiscalización estructurado y normalizado, al tiempo que ofrece un cierto grado de flexibilidad en el ejercicio del juicio profesional y en la selección de los instrumentos y técnicas de auditoría apropiados. Esto es esencial, dada la variedad de posibles temas, objetivos y métodos de recogida y análisis de datos de auditoría de que se dispone en la fiscalización del sector público.

Se puede recabar más información sobre los Manuales enviando un correo electrónico a nao.malta@gov.mt (a la atención de Brian Vella, Auditor General Adjunto). ●

Los Manuales constituyen un eje focal para la mejora continua de la metodología en las diferentes etapas del proceso de fiscalización.

La Comisión Superior de Cuentas de Mónaco

LA EFS DEL PRINCIPADO DE MÓNACO

«La Comisión Superior de Cuentas (...) fiscalizará las cuentas y la gestión presupuestaria y financiera del Estado, del Municipio y de las entidades públicas.»

En cumplimiento de lo dispuesto en este texto, la Comisión elabora dos tipos de informes y otras comunicaciones y, desde 2008, un informe público.

El artículo 42 de la Constitución monegasca, de 17 de diciembre de 1962, establece que «el control de la gestión financiera del Estado será ejercido por una Comisión Superior de Cuentas». La Real Orden nº 3.980, de 29 de febrero de 1968, relativa a la Comisión se modificó en 2002, siendo sustituida por la Real Orden nº 1.707, de 2 de julio de 2008, que establece las actuales competencias, condiciones de funcionamiento y composición de la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) del Principado.

I. COMPETENCIAS DE LA COMISIÓN

En su artículo 1, la Real Orden de 2 de julio de 2008 establece que:

«La Comisión Superior de Cuentas (...) fiscalizará las cuentas y la gestión presupuestaria y financiera del Estado, del Municipio y de las entidades públicas.»

La Comisión podrá también, a petición del Príncipe o por propia iniciativa, en el ejercicio del control de la gestión financiera del Estado, fiscalizar:

- los organismos receptores de contribuciones financieras del Estado que gestionen, total o parcialmente algún régimen legalmente obligatorio de jubilación, de seguros sociales o de prestaciones familiares;
- cualesquiera otros organismos que reciban subvenciones del Estado o de otra persona jurídica de derecho público;
- sociedades de derecho privado, no cotizadas, de las que el Estado posea más de la mitad del capital.

El Príncipe podrá encomendar a la Comisión misiones de estudio o información dentro de su ámbito de competencia».

En cumplimiento de lo dispuesto en este texto, la Comisión elabora dos tipos de informes y otras comunicaciones y, desde 2008, un informe público.

1.º Los informes derivados de los controles obligatorios

Son los siguientes:

- el Informe Anual de Liquidación del Presupuesto del Estado,
- informes sobre las cuentas y la gestión del Municipio y de las entidades públicas.

El primero se refiere, para cada ejercicio, al mismo tiempo a la ejecución del presupuesto general, a la gestión de la tesorería y al Fondo de Reserva Constitucional.

Respecto a los segundos, pueden traducirse, en función de la programación de los trabajos de la Comisión, en informes referidos a varios ejercicios.

2.º Otros informes

Pueden comprender:

- informes especiales que la Comisión elabora, en el marco del control del Estado y de las entidades públicas, sobre temas específicos, principalmente sobre grandes operaciones de equipamientos públicos (Estadio Luis II, Foro Grimaldi);



- informes elaborados por la Comisión, ya sea por propia iniciativa o a instancias del Príncipe, sobre entidades subvencionadas (Automóvil Club de Mónaco, Orquesta Filarmónica de Montecarlo, ...) o sobre sociedades estatales (Sociedad de Gestión Portuaria de Mónaco...).

3.º Las comunicaciones e intervenciones

Pueden consistir básicamente en notas redactadas en respuesta a solicitudes de dictamen formuladas por el Gobierno del Principado sobre los temas más variados, aunque en su mayoría referidos a problemas presupuestarios o contables. Pero también puede tratarse de investigaciones sobre casos concretos, en particular, cuando se producen disfunciones características (malversaciones, por ejemplo).

Independientemente de los dictámenes emitidos a solicitud del Gobierno, la Comisión remite a éste notas informativas sobre temas variados, de su ámbito de competencia. La EFS monegasca se ha visto abocada a desempeñar para los Servicios un papel informativo y de asesor, fundamentalmente para facilitar la aplicación de las recomendaciones que incluye en sus informes y dictámenes.

4.º El informe público

Desde 2008, la Comisión publica, anualmente, en el Diario de Mónaco, un Informe de Actividades acompañado, si procede, de las respuestas del Ministro de Estado.

En este informe público, se exponen fundamentalmente los principales hallazgos y observaciones resultantes de las fiscalizaciones realizadas por este órgano fiscalizador sobre las cuentas y la gestión del Estado y de los organismos públicos durante el año finalizado.

La obligación que la Real Orden de 2 de julio de 2008 impone a la Comisión de publicar un informe anual sobre sus actividades refuerza su condición de EFS independiente, en particular, en referencia a los criterios establecidos por las organizaciones internacionales que agrupan a estas instituciones.

Independientemente de los dictámenes emitidos a solicitud del Gobierno, la Comisión remite a éste notas informativas sobre temas variados, de su ámbito de competencia.

II. CONDICIONES DE FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN

Por lo que se refiere a la programación, organización y realización de sus controles, la Comisión Superior de Cuentas goza, desde sus orígenes, de plena libertad, sin perjuicio del ejercicio regular de las fiscalizaciones y de la presentación de informes sobre el Estado, el Municipio y las entidades públicas, que entran en el marco de sus competencias obligatorias.

En este espíritu, la Real Orden de 2 de julio de 2008 tiene fundamentalmente como objetivo, por una parte, facilitar el acceso de la Comisión a todos los documentos, explicaciones e información necesarias para sus auditorías, y por otra, organizar un procedimiento contradictorio eficaz con los organismos fiscalizados y el Gobierno del Principado.

1.º Los poderes de investigación de la Comisión Superior de Cuentas

Los poderes de investigación de la Comisión están actualmente regulados por diversos artículos –en especial el artículo 9– de la Real Orden de 2 de julio de 2008. En la práctica, dichos poderes se ejercen, desde sus orígenes, en condiciones que permiten a la Comisión acceder, con total libertad, a todas las cuentas, documentos, justificaciones y explicaciones necesarias para la realización de sus auditorías e investigaciones.

La Comisión recibe todos los años las cuentas del Estado, del Municipio y de las entidades públicas.

La Comisión recibe todos los años las cuentas del Estado, del Municipio y de las entidades públicas. Naturalmente, también se le presentan las cuentas de las entidades que decide fiscalizar. Por lo que se refiere al Estado, la Comisión dispone de una serie de documentos contables: cuenta anual de operaciones presupuestarias al cierre del ejercicio; estados mensuales de cuentas de la Tesorería General de Finanzas, y en especial el de cierre a 31 de diciembre y cuentas del Fondo de Reserva Constitucional.

Para el desarrollo de sus controles, los Miembros de la Comisión «podrán obtener toda la documentación administrativa y todos los registros contables necesarios para el cumplimiento de su misión, pudiendo pedir a cualesquiera funcionarios o empleados de los servicios y organismos controlados que les proporcionen, por escrito o mediante audiencia oral, todas las explicaciones y aclaraciones oportunas» (artículo 9 de la Real Orden de 2 de julio de 2008).

En cuanto al Estado y los organismos públicos, la fiscalización de las cuentas se desarrolla en su mayor parte, en la práctica, en la Tesorería General de Finanzas, cuyo papel en la ejecución de las operaciones presupuestarias y financieras y en el mantenimiento de las cuentas es fundamental.

La Comisión utiliza también ampliamente los informes elaborados por el Controlador General de Gastos, que le son presentados con carácter obligatorio; siéndole asimismo de gran utilidad los contactos regulares e intercambios de información que mantiene con este alto funcionario y con su segundo, el Interventor. El papel de estos «auditores internos», que controlan generalmente con carácter previo los gastos, es de la mayor importancia, ya que pretende prevenir, y, con frecuencia, consigue limitar, las irregularidades y las prácticas cuestionables.

En cuanto a los informes aprobados por la Comisión, sólo se remitirán al Príncipe y, si procede, al Consejo Nacional –o se publicarán en el Informe de Actividades- acompañados de la respuesta del Ministro de Estado, y, en su caso, del Presidente del organismo al que se refieran dichos informes.

2.º La celebración del procedimiento contradictorio

Aunque el texto de 1968 era muy incompleto en esta materia, la Comisión siempre se preocupó de garantizar al máximo el carácter contradictorio de sus investigaciones, hallazgos y observaciones. Es, en efecto, muy importante que la contradicción sea eficaz, tanto para garantizar la calidad de la auditoría como para dar a los servicios u organismos auditados la posibilidad de plantear sus alegaciones y explicaciones.

Con el fin de garantizar el carácter contradictorio de los trabajos de la Comisión, la Real Orden de 2 de julio de 2008 recoge diversas disposiciones referidas tanto a la comunicación de los borradores de informes como a la presentación de los informes propiamente dichos.

El artículo 10 de la citada Real Orden establece que los informes de la Comisión sólo se someterán a deliberación y aprobación, una vez que se haya remitido el borrador de informe al Ministro de Estado y, si procede, el mismo borrador citado –o las observaciones que a ellos se refieran- «a los presidentes o dirigentes de las asambleas, cuerpos, corporaciones y órganos autónomos». Todos ellos «podrán presentar, dentro del plazo de un mes, las explicaciones y justificaciones que estimen convenientes».

En cuanto a los informes aprobados por la Comisión, sólo se remitirán al Príncipe y, si procede, al Consejo Nacional –o se publicarán en el Informe de Actividades- acompañados de la respuesta del Ministro de Estado, y, en su caso, del Presidente del organismo al que se refieran dichos informes.

Si bien la Comisión aplica rigurosamente estas disposiciones, mayor empeño aún pone en practicar con los servicios u organismos auditados el procedimiento contradictorio más amplio posible. Considera, en efecto, que sólo un diálogo abierto y confiado con estos organismos, en todas las etapas del control, puede garantizar la calidad del mismo.



III. COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN

De conformidad con el artículo 2 de la Real Orden de 2 de julio de 2008, la Comisión Superior de Cuentas está integrada por seis Miembros, nombrados por un período de cinco años por Real Orden, siendo designados de entre ellos por el Príncipe, el Presidente y el Vicepresidente.

Los Miembros son nombrados «por su competencia en el ámbito de las finanzas públicas».

Para garantizar la independencia de los Miembros de la Comisión, el artículo 3 de la Real Orden de 2 de julio de 2008 establece la incompatibilidad entre la condición de Miembros y «la de funcionario o agente en activo del Estado, del Municipio o de una entidad pública». Otras garantías de independencia son: el régimen colegiado de la Comisión, que sólo puede deliberar con la asistencia a la sesión de al menos tres Miembros; el hecho de que los gastos de funcionamiento de la Comisión se consignen en el Presupuesto del Estado en un capítulo de la sección «Asamblea y Órganos constitucionales», y los mismos términos del juramento que prestan los Miembros ante el Príncipe «de cumplir con celo, imparcialidad y plena independencia la misión que les es encomendada».

Además, la voluntad de constituir una EFS realmente independiente no es sin duda ajena a la decisión del Príncipe Soberano y de su Gobierno de designar como Miembros de la Comisión, desde su constitución en 1969 y en adelante, a magistrados del Tribunal de Cuentas francés.

Esta opción supuso también indudablemente, por parte del Príncipe y del Gobierno del Principado, el reconocimiento, además de «la competencia en materia de finanzas públicas» y de la independencia, de cualidades –como la discreción y objetividad– que, en Francia, tradicionalmente se esperan de los «jueces de cuentas».

En su formación actual (Real Orden n° 2.512 de 7 de diciembre de 2009), la Comisión se compone de dos Presidentes de Sala honorarios del Tribunal de Cuentas francés (Sr. James CHARRIER y Sr. Jean-Pierre GASTINEL), tres Consejeros honorarios (Sr. Gilbert PIERRE, Sr. Hubert POYET y Sr. Jean RECOULES) y un Consejero en activo (Sr. Jean-François BERNICOT).

Además, la Comisión dispone, desde la reforma de 2008, de un Secretario General, la Sra. Sabine-Anne MINAZZOLI, anteriormente magistrada del orden judicial. ●

Los Miembros son nombrados «por su competencia en el ámbito de las finanzas públicas».

Además, la voluntad de constituir una EFS realmente independiente no es sin duda ajena a la decisión del Príncipe Soberano y de su Gobierno de designar como Miembros de la Comisión, desde su constitución en 1969 y en adelante, a magistrados del Tribunal de Cuentas francés.

Comité de Formación de EUROSAI

La reforma del presupuesto de EUROSAI y la aplicación de una estrategia de formación de EUROSAI

DANIÈLE LAMARQUE

Jefa del Departamento de Asuntos Internacionales y Europeos del Tribunal de Cuentas de Francia y
Representante en la Co-presidencia del Comité de Formación de EUROSAI

y

MARÍA JOSÉ DE LA FUENTE

Directora de Relaciones Internacionales del Tribunal de Cuentas de España
y Representante en la Co-presidencia del Comité de Formación de EUROSAI

**El presupuesto
de EUROSAI y
la búsqueda de
nuevos recursos
se convirtió, pues,
en condición
previa para el
desarrollo de una
Estrategia de
Formación.**

**Al mismo tiempo,
el ETC, bajo la
co-presidencia de
España y Francia,
abrió un espacio
para la Estrategia
de Formación de
EUROSAI.**

La creación de EUROSAI en 1990, con la ampliación de Europa, ofreció a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), un espacio de intercambio y comunicación cargado de nuevas oportunidades.

De manera inmediata a la creación, en 1999, del Grupo de Trabajo sobre Auditoría Medioambiental, presidido por la EFS de Polonia, el Comité Directivo de EUROSAI estableció un Comité de Formación en su XXII Reunión celebrada en Madrid el 16 de febrero de 2000.

El Comité de Formación de EUROSAI (ETC) constaba inicialmente de ocho miembros: las EFS de Alemania, Dinamarca, España, Francia, Polonia, Portugal, Reino Unido y la República Checa; bajo la co-presidencia de las EFS de Francia –Presidencia de EUROSAI en aquel entonces– y España –Secretaría de EUROSAI–. Las EFS de Lituania y Hungría y la Federación Rusa se incorporaron al ETC como miembros, en 2006 y 2007, respectivamente.

A las reuniones del ETC también han asistido habitualmente, en calidad de invitados, representantes del Tribunal de Cuentas Europeo, de los Grupos de Trabajo de EUROSAL, del Comité de Creación de Capacidades de INTOSAI –la EFS de Marruecos–, y de la IDI, entidades con las que el ETC coopera de manera regular con el fin de mejorar la coordinación de actuaciones y aprovechar al máximo las sinergias derivadas de las distintas actuaciones de formación en el campo de fiscalización de los fondos públicos.

El deseo mayoritario del desarrollo de actividades de formación, expresado en la reunión del Comité Directivo de EUROSAI en Liubliana en 2001, se topaba por entonces con el obstáculo de que los ingresos de la Organización eran demasiado exiguos como para apoyar iniciativas en modo alguno ambiciosas. Se encomendó a la Presidencia francesa la búsqueda de soluciones.

El presupuesto de EUROSAI y la búsqueda de nuevos recursos se convirtió, pues, en condición previa para el desarrollo de una Estrategia de Formación. El Congreso de Moscú de 2002, hizo posible su desarrollo mediante el acuerdo de modificar las prioridades del presupuesto, centrándolas en la formación y duplicando la cuantía del presupuesto de EUROSAL.

Al mismo tiempo, el ETC, bajo la co-presidencia de España y Francia, abrió un espacio para la Estrategia de Formación de EUROSAL. Las directrices, establecidas en virtud de la resolución del Congreso de Moscú, marcaban como propósitos *«evaluar las necesidades de formación, los socios intervinientes, los recursos potenciales requeridos y explo-*



tar las distintas opciones para su aplicación». El proceso se inició con una sesión de brainstorming de dos días en Lisboa. Dos jornadas de intensos debates, con la participación de un facilitador externo, que ayudó a definir el marco general de la misión y las metas del Comité de Formación.

A continuación, en 2003, se envió un cuestionario detallado a todos los miembros de EUROSAL. El elevado índice de respuesta (un 85%, 39 EFS de 46) ofreció una visión amplia y específica de las expectativas de las EFS europeas. Las necesidades de formación diferían en función a cuál de las cuatro zonas identificadas por el cuestionario perteneciera la EFS: Europa Occidental (una zona diferenciada por la pertenencia o no a la Unión Europea), Europa Central y Oriental, los Balcanes y la Comunidad de Estados Independientes. Más allá de las necesidades específicas de cada una de estas zonas, descollaron ciertas prioridades de formación sobre las que de todas las partes incumbidas estuvieron de acuerdo: auditorías de gestión, fiscalización de la contratación pública, lucha contra la corrupción y el uso de las tecnologías de la información. Los mismos asuntos volvieron a surgir cuando la EFS de Alemania renovó el cuestionario sobre necesidades de formación, en 2005, durante su Presidencia de EUROSAL. Dos temas continuaban sobresaliendo como cuestiones prioritarias para todas las EFS: las auditorías de gestión y el uso de las tecnologías de la información para fiscalizar los fondos públicos.

El cuestionario de 2003 contribuyó asimismo a definir los objetivos y estrategias del Comité de Formación. Se resumían en nueve objetivos, seis de los cuales se identificaron como prioridades a corto plazo, y se adoptó un plan operativo para su aplicación.

Las líneas principales de este «itinerario» incluían: el suministro de formación y el intercambio de experiencias a través de seminarios y «actos de formación»; la implantación de un programa de formación de instructores EUROSAL-IDI; el apoyo de formación para los Grupos de Trabajo de EUROSAL (TI, medioambiente) y para otros Grupos de Trabajo de las EFS; el desarrollo de sitios web para compartir información; la cooperación con instituciones fiscalizadoras regionales europeas bajo la Organización EURORAI, y con universidades.

La primera Estrategia de Formación de EUROSAL, para el periodo 2005-2008, se aprobó en el VII Congreso (Bonn, Alemania, junio de 2005). Teniendo en cuenta los resultados del cuestionario y el itinerario diseñado, la Estrategia se basó en tres objetivos principales: promover el desarrollo profesional, el intercambio de experiencias y la puesta en común de información.

El ETC ejecutó la Estrategia impartiendo su propia formación, y en cooperación con otras entidades y organizaciones con las que EUROSAL comparte iniciativas e intereses (Grupos de Trabajo de EUROSAL, Organizaciones Regionales de INTOSAI, la IDI...). Hacer uso de todas las sinergias posibles derivadas de cualquier actividad de formación que pudiera afectar a su entorno de aplicación, así como del apoyo al fortalecimiento de las Estrategias de Formación internas de cada EFS y del enriquecimiento mutuo mediante el intercambio de experiencias, fueron aspectos importantes en la implantación de la Estrategia de Formación; todo con pleno respeto por la independencia de cada EFS en cuanto a su diseño y aplicación, y con la cooperación como elemento fundamental para mejorar la calidad y relevancia del sistema.

La Estrategia de Formación de EUROSAL 2005-2008 sirvió como fase experimental. El ETC realizó importantes esfuerzos durante este periodo por reforzar la formación en el seno de EUROSAL, y sentó unos sólidos cimientos para logros futuros. Pero aún quedaban cosas por hacer y retos pendientes. Bien es cierto que algunos de los objetivos se podrían haber alcanzado con mayor rapidez o mejores resultados. Empero, por otro lado, ayudó a fijar la base principal para llevar a efecto una Estrategia de Formación de EUROSAL en el futuro y para extraer importantes enseñanzas que la rigieran. Se detectaron ciertas limitaciones en cuanto al desarrollo de la formación en EUROSAL, pero estas dificultades iniciales se transformaron en desafíos para el futuro.

La primera Estrategia de Formación de EUROSAL, para el periodo 2005-2008, se aprobó en el VII Congreso (Bonn, Alemania, junio de 2005).

La Estrategia de Formación de EUROSAL 2005-2008 sirvió como fase experimental.



Este marco hizo posible estructurar las actividades del ETC hasta la siguiente etapa, que comprendió la definición en Cracovia en 2008, dentro del VII Congreso, de la Estrategia de Formación de EUROSAI para el periodo 2008-2011. La finalidad de esta Estrategia es apoyar y reforzar a las EFS en la asunción de sus deberes y aportar valor añadido a EUROSAI, considerada tanto en su conjunto como por lo que se refiere a cada uno de sus miembros, impartiendo formación y facilitando el intercambio de conocimientos. Su objetivo es incrementar la eficacia centrándose en las prioridades clave en materia de formación y en las demandas de capacidades de los subgrupos de la región europea de una manera receptiva, relevante, cohesiva y enfocada. Las prioridades estratégicas de este nuevo trienio son: formación, puesta en común de información y conocimientos y desarrollo institucional. La implantación de la Estrategia de Formación está dirigida fundamentalmente a identificar las necesidades de formación de los miembros de EUROSAI y de cada uno de sus grupos, a facilitar y promover el suministro de formación, a explorar nuevos métodos de aprendizaje y a obtener una mayor visibilidad. La actuación también se dirige a estimular una mayor cooperación entre los miembros de EUROSAI y con otros socios, organizaciones y organismos, así como a promover una evaluación de la formación impartida, con el fin de que pueda satisfacer las más exigentes normas de calidad.

La co-presidencia del ETC también ha repartido sus labores entre sus dos miembros –las EFS de Francia y de España– en lo que se refiere a la aplicación de la Estrategia de Formación de EUROSAI 2008-2011.

El creciente número de tareas del ETC y la permanencia de su actividad, como órgano auxiliar del Comité Directivo para cuestiones de formación, puso de relieve la necesidad de reorganizar sus estructuras y diseñar formas más ágiles de funcionamiento que lo hicieran más dinámico y eficiente. En 2008, el Comité Directivo dio al ETC el mandato de que acometiera también estas tareas. En este contexto, se desarrollaron actuaciones para conseguir que el funcionamiento del ETC fuera más especializado y efectivo, para reorganizar sus estructuras y para distribuir tareas y responsabilidades a nivel interno. El ETC ha redactado y aprobado Términos de Referencia –incluidas disposiciones relativas a su composición, estructura y procedimientos–. La co-presidencia del ETC también ha repartido sus labores entre sus dos miembros –las EFS de Francia y de España– en lo que se refiere a la aplicación de la Estrategia de Formación de EUROSAI 2008-2011. Con ello pretende facilitar la coordinación interna del ETC y garantizar una supervisión más satisfactoria de las distintas tareas encomendadas a los subgrupos creados en su seno, en un intento de que la co-presidencia actúe de un modo más eficiente y especializado. Estas disposiciones tienen por objeto garantizar que el cumplimiento de las funciones de la co-presidencia continúe siendo una responsabilidad conjunta de ambos miembros y que la distribución de tareas opere únicamente a nivel interno.

Durante estos años, el ETC ha desempeñado un importante papel en apoyo del Comité Directivo en cuanto a la toma de decisiones sobre las peticiones económicas con cargo al presupuesto de EUROSAI para formación y creación de capacidades que se recibieron. El ETC también ha producido una guía práctica para organizar actos de formación bajo el paraguas de EUROSAI, destinada a ayudar a las EFS que las acogen. El ETC ha diseñado distintos instrumentos para evaluar la formación suministrada con el fin de facilitar una valoración conforme a parámetros comunes, evaluando homogéneamente la formación en su conjunto, identificando puntos débiles y puntos fuertes, retoolimentando el sistema, corrigiendo deficiencias y desviaciones en cuanto a los objetivos del programa y extrayendo conclusiones sobre buenas prácticas para mejorar su efectividad en el futuro.

Retos de EUROSAI en el campo de la formación

Hace ya diez años que EUROSAI asumió un compromiso especial con el fomento de la formación como forma de fortalecer la solidez e independencia de unas EFS altamente cualificadas para cumplir sus mandatos. Este compromiso se ha materializado asig-



nando más recursos económicos con cargo al presupuesto de EUROSAL para hacerlo posible, y desarrollando periódicamente Estrategias de Formación que permitan abordar este aspecto de manera sistemática y coherente. El resultado de estos esfuerzos ha sido una oferta de formación más abundante y especializada. Con ello se intenta, por una parte, completar la oferta formativa interna de los miembros de EUROSAL y, por otra parte, ofrecer una aportación práctica que contribuya al fortalecimiento de su desarrollo institucional.

El ETC viene contribuyendo a este esfuerzo desde 2000. A partir de una estructura reducida para funcionar de modo eficiente, pero con un espíritu abierto a satisfacer las expectativas de todos los miembros de EUROSAL, a la vista de sus necesidades específicas, el ETC ha asumido la empresa de llevar a la práctica los planes operativos de ejecución de las sucesivas Estrategias de Formación en beneficio de los miembros de EUROSAL.

El ETC ha ayudado a dar un gran impulso a EUROSAL en un ámbito estratégico para el desarrollo de las EFS y el fortalecimiento del buen gobierno financiero en Europa. Ha sido un espacio para la reflexión y el diálogo, con la posibilidad de debatir todas y cada una de las cuestiones relativas a la formación: las cuestiones y métodos preferibles, las redes que es necesario crear, la financiación, la garantía de calidad, los idiomas y la gestión de la formación...

Como lugar de acción y decisión, el ETC ha actuado como una «Task Force» a la que se hubiera encomendado ayudar al Comité Directivo de EUROSAL con la preparación de sus decisiones. También ha desempeñado un papel histórico al tender un puente entre EUROSAL y otros foros de cooperación europeos, incluido el Comité de Contacto de la Unión Europea, para la realización de actuaciones conjuntas con participación de las EFS de países candidatos. El ETC contribuido, pues, a la expansión e influencia de EUROSAL aportando ejes de atención claros y convenidos, un plan de acción y los medios para llevarlo a la práctica. En síntesis, la ejecución de la Estrategia de Formación ha servido como banco de pruebas para el desarrollo del Plan Estratégico de EUROSAL.

Los esfuerzos realizados y las metas conseguidas por el ETC en el impulso de la formación en EUROSAL son evidentes. Sin embargo, aún queda trabajo por hacer. Hay que subrayar que la formación es un proceso que requiere una labor constante de consolidación, revisión y actualización. El establecimiento y desarrollo de una estrategia requiere un compromiso material, técnico y financiero para hacerlos posibles; el fortalecimiento y cualificación de la cooperación en el marco de EUROSAL y de otros grupos, organizaciones y entidades con intereses comunes; el fomento de las actuaciones de formación y la difusión de los efectos conseguidos y una mejor aplicación de TI para formación ayudarán, sin duda, a dar nuevos pasos en este camino ascendente. Así será posible construir una red de actuaciones de formación dotadas de la máxima efectividad y alcance.

Un paso importante se dará en el VIII Congreso, cuando se apruebe un plan estratégico global para EUROSAL. La formación y la aportación de datos para el desarrollo institucional de las EFS continuarán siendo labores importantes en el marco de dicho plan. Serán, de hecho, esenciales para el desarrollo de la propia EUROSAL y para engrandecer su contribución al conjunto de la familia de INTOSAI.

La cooperación es una piedra angular para aplicar la Estrategia de Formación de EUROSAL. La práctica de cada EFS constituye una importante fuente de información y experiencia para las demás, que permite poner en común resultados y conocimientos de las ventajas y desventajas de cada sistema, y extraer implicaciones de su aplicación potencial a otras EFS con las necesarias adaptaciones. La contribución de cada EFS, pues, añade valor al conjunto.

Pero, además, el conjunto también debe añadir valor a las partes. De hecho, los avances en la implantación de una política de formación apropiada en EUROSAL debe-

Los esfuerzos realizados y las metas conseguidas por el ETC en el impulso de la formación en EUROSAL son evidentes.

Un paso importante se dará en el VIII Congreso, cuando se apruebe un plan estratégico global para EUROSAL.

La cooperación es una piedra angular para aplicar la Estrategia de Formación de EUROSAL.

Pero, además, el conjunto también debe añadir valor a las partes.



rían ayudar a mejorar la calidad e intensidad de la política de formación de cada una de las EFS que la integran, con pleno respeto de su independencia desde el punto de vista de la programación, la estructuración y el desarrollo.

Se hace necesario dar un paso adelante para llevar a la práctica el compromiso formulado por el Congreso de EUROSAI, que establece como prioridad el fomento de la formación y el intercambio de experiencias a través de ella, y el fomento nuevos programas de actuación, así como las metas futuras y las perspectivas que permitan a EUROSAI continuar progresando en la consecución de un proyecto común. ●



Logros y retos del Grupo de Trabajo sobre Auditoría Medioambiental (WGEA) de EUROSAI

JØRGEN KOSMO

Auditor General de Noruega
Presidente del WGEA de EUROSAI

Desde su creación, el WGEA de EUROSAI ha desarrollado un creciente número de actividades para el intercambio de experiencias y conocimientos, la realización de auditorías cooperativas y el desarrollo de metodologías. Dicha cooperación ha de proseguir y aumentar para hacer frente a los cambios medioambientales presentes y futuros.

Visión y metas

El WGEA de EUROSAI ha adoptado la visión del WGEA de INTOSAI. El WGEA de EUROSAI y sus miembros comparten el compromiso de hacer uso del poder de la fiscalización del sector público con el fin de dejar un legado positivo para las generaciones futuras en cuanto a la mejora de la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente, así como de la salud y la prosperidad de los pueblos de Europa.

Desde su creación, el WGEA de EUROSAI siempre se ha centrado en mejorar la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente en cada país representado en el Grupo de Trabajo, así como en el desarrollo de Europa como región puntera en el ámbito de la buena gestión de los recursos naturales y la gestión medioambiental en el sector público. A través de sus actividades, el WGEA de EUROSAI se propone promover un espíritu de cooperación basado en la integridad, en una comunicación abierta y en la excelencia profesional.

Con el fin de hacer realidad esta visión, el WGEA de EUROSAI se ha fijado cinco metas estratégicas en el presente periodo del Plan de Trabajo (2008-2011):

1. Facilitar auditorías medioambientales paralelas o coordinadas por parte de las EFS europeas.
2. Fomentar que las EFS europeas inicien y lleven a cabo auditorías en el terreno del cambio climático.
3. Desarrollar metodologías en el campo de la auditoría medioambiental, y aumentar la capacidad de las EFS desde el punto de vista de una nueva metodología de auditoría medioambiental.
4. Identificar y desarrollar prácticas de gobernanza y estructuras organizativas que garanticen el funcionamiento permanente y efectivo del WGEA de EUROSAI.
5. Establecer procesos coordinados y efectivos en el terreno de la auditoría medioambiental entre

A través de sus actividades, el WGEA de EUROSAI se propone promover un espíritu de cooperación basado en la integridad, en una comunicación abierta y en la excelencia profesional.



Jørgen Kosmo.

los Grupos de Trabajo de EUROSAT, los Grupos de Trabajo de INTOSAI y otras organizaciones e instituciones relevantes.

Los últimos tres años las reuniones anuales se han celebrado en Ucrania, Bulgaria y los Países Bajos.

Auditorías

Entre los años 1999 y 2008, los miembros del WGEA de EUROSAT realizaron 40 auditorías ambientales internacionales y más de 600 a escala nacional. Entre las auditorías ambientales cooperativas y paralelas que últimamente han llevado a cabo los miembros del WGEA de EUROSAT, permítanme mencionar:

- la auditoría europea sobre el cambio climático, dirigida por la Oficina Superior de Auditoría de la República de Polonia,
- la auditoría de los medios financieros públicos asignados a la protección del aire y la capa de ozono y a la implantación de acuerdos internacionales relacionados, como el del cambio climático/mercado de emisiones, dirigida por la Oficina Superior de Auditoría de Eslovaquia,
- el informe sobre la implantación de la red NATURA 2000 en Europa, coordinado por el Tribunal de Cuentas de Francia con asistencia técnica del Tribunal de Cuentas Europeo,
- la auditoría de la gestión de las pesquerías y la supervisión del impacto medioambiental sobre los recursos pesqueros en el Mar Báltico, dirigidas por la Oficina Nacional de Auditoría de Dinamarca.

Entre las auditorías paralelas en curso están la auditoría paralela sobre la aplicación de las disposiciones del Convenio de Bucarest sobre la Protección del Mar Negro contra la Contaminación, que están llevando a cabo la Oficina Nacional de Auditoría de Bulgaria y la Cámara de Cuentas de Ucrania. Asimismo se están realizando dos auditorías paralelas ruso-noruegas: una sobre la gestión y control de los recursos pesqueros en el Mar de Barents, y otra sobre la seguridad de las radiaciones y la protección del medio ambiente contra la contaminación procedente de fuentes radioactivas en el Noroeste de Rusia. Se ha decidido explorar la posibilidad de iniciar una nueva auditoría cooperativa sobre adaptación al cambio climático.

Reuniones anuales

El WGEA de EUROSAT ha organizado ocho reuniones anuales, que han permitido a sus miembros encontrarse con representantes de la WGEA de INTOSAI, de otros grupos de trabajo regionales sobre auditoría medioambiental y de organizaciones internacionales invitadas, así como de organizaciones no gubernamentales.

Los últimos tres años las reuniones anuales se han celebrado en Ucrania, Bulgaria y los Países Bajos. El cambio climático, las pesquerías, la gestión del agua o la energía sostenible fueron sus principales temas, además de los debates sobre el empleo de expertos externos en actividades de fiscalización y sobre las repercusiones de las auditorías medioambientales. A las reuniones anuales también han asistido representantes de EURORAI y de los Grupos de Trabajo sobre Auditoría Medioambiental de AFROSAT, ARABOSAI, ASOSAI, OLACEFs e INTOSAI. Entre las organizaciones que destacaron a ponentes figuran la Agencia Internacional de la Energía (IEA), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Comisión Europea, la Agencia Europea de Medio Ambiente, autoridades nacionales y comisiones parlamentarias y organizaciones no gubernamentales como el Fondo Mundial para la Naturaleza.

En 2011, en Estocolmo, los temas fundamentales serán la fiscalización de cuestiones medioambientales relacionadas con el transporte y cómo auditar las tres E (economía, eficiencia y efectividad) en el ámbito del medio ambiente.

En 2011, en Estocolmo, los temas fundamentales serán la fiscalización de cuestiones medioambientales relacionadas con el transporte y cómo auditar las tres E (economía, eficiencia y efectividad) en el ámbito del medio ambiente.



Con carácter informal y regional, se han establecido grupos sobre subtemas con el fin de facilitar al máximo el intercambio de experiencias entre las EFS miembros de la misma región. En la 8.ª reunión anual el Grupo Nórdico se reunió por tercera vez y el Grupo Mediterráneo, por segunda vez.

Seminarios

En marzo de 2010, se celebró en Copenhague un seminario sobre auditoría del cambio climático. A él asistieron 58 participantes de 26 EFS. Y está previsto un seminario similar sobre auditoría de la gestión de residuos, centrado en el intercambio de experiencias y la puesta en común de conocimientos, para abril o mayo de 2011.

En relación con la 7.ª reunión anual del WGEA de EUROSAL en Bulgaria, se impartió un curso de formación de una jornada sobre auditoría de cuestiones relativas a la biodiversidad, basado en el módulo de formación en biodiversidad del WGEA de INTOSAI. Previa la 8.ª reunión anual en los Países Bajos, se celebró un seminario de una jornada sobre energía sostenible basado en la Guía sobre auditorías de energía sostenible del WGEA de INTOSAI, organizado por la EFS de la República Checa.

Comité Directivo

Se ha creado un Comité Directivo con el fin de ayudar a la presidencia a instruir una dirección estratégica para la labor del WGEA de EUROSAL.

El Comité Directivo está formado por: el Tribunal de Cuentas Europeo, la Cámara de Cuentas de la Federación Rusa, la Cámara de Cuentas de Ucrania, el Tribunal de Cuentas de los Países Bajos, la Oficina Superior de Auditoría de la República de Polonia, la Oficina del Auditor General de Suecia, el Tribunal de Cuentas de Eslovenia, la secretaria del WGEA de INTOSAI y la Oficina del Auditor General de Noruega (que ostenta la Presidencia).

Retos de futuro

Nos enfrentamos a enormes retos medioambientales: el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la falta de agua y la contaminación. Es imprescindible tomar medidas tanto a nivel internacional como local. Las auditorías medioambientales tendrá que dar respuesta a estos retos. Súmese a ello que éste es un campo de fiscalización aun joven. Tenemos todos que aprender, con el fin de desarrollar una metodología nueva; y es necesario asimismo que todos cooperemos más allá de nuestras respectivas fronteras nacionales. El Grupo de Trabajo sobre Auditoría Medioambiental de EUROSAL deberá desempeñar un papel importante también en los años venideros. Estoy convencido de que el grupo contribuirá a adquirir nuevos conocimientos e inspiración, tanto en el trabajo diario como en la identificación de nuevos enfoques de auditoría y en la búsqueda de la cooperación transfronteriza y con otros colegas.

Cuadros de hechos

Historia

El Grupo de Trabajo sobre Auditoría Medioambiental de EUROSAL (el WGEA de EUROSAL) se constituyó formalmente mediante una resolución del IV Congreso de EUROSAL, celebrado en París el 3 junio de 1999. Durante los primeros nueve años, el WGEA de EUROSAL estuvo presidido por la Cámara Superior de Control de Polonia. En junio de 2008, asumió dicha función la Oficina del Auditor General de Noruega. El número de EFS que lo integran ha venido creciendo continuamente. En mayo de 2005

Se ha creado un Comité Directivo con el fin de ayudar a la presidencia a instruir una dirección estratégica para la labor del WGEA de EUROSAL.

contaba 34 miembros y hoy el número de EFS asciende a 44, incluido el Tribunal de Cuentas Europeo, lo que quiere decir que la mayoría de EFS europeas se han incorporado al Grupo de Trabajo.

Sitio web y Boletín

Una de las metas estratégicas del plan de trabajo vigente es establecer procesos coordinados y efectivos en el terreno de la auditoría medioambiental. En este contexto, el WGEA de EUROSAI ha creado un nuevo sitio web: <http://www.eurosaiwgea.org>.

El Grupo de Trabajo también publica un Boletín semestral con noticias de las EFS miembros, los subgrupos temáticos, el WGEA de INTOSAI y la secretaría del WGEA de EUROSAI. ●



Cooperación entre la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) y EUROSAI desde 1999-2000

INICIATIVA DE DESARROLLO DE LA INTOSAI (IDI)
EFS de Noruega

Introducción

La IDI se puso en marcha en 1986 con el fin de ayudar a las EFS de países en desarrollo a satisfacer sus necesidades existentes y futuras en materia de fiscalización del sector público. En el marco de esta labor, la IDI colabora estrechamente con sus principales interlocutores, incluida la EUROSAI, en cuanto uno de los órganos regionales de INTOSAI, en el diseño, desarrollo y aplicación de programas de desarrollo de capacidad específicos y de primer orden.

La cooperación entre EUROSAI y la IDI inició su trayecto más brillante a partir 1999-2000. Los acontecimientos políticos acaecidos en Europa a finales de la década de 1990 y la creación del Comité de Formación de EUROSAI (ETC), que recibió el mandato de cooperar con la IDI en febrero de 2000, constituyeron razones de peso para la mejora de la cooperación.

Desde entonces, la cooperación ha venido intensificándose en el marco de sus objetivos comunes y de acuerdo con el desarrollo continuo de sus respectivas direcciones estratégicas. Este artículo examina la cooperación entre la IDI y EUROSAI estos últimos 10 años.

El desarrollo de una infraestructura sostenible de formación

Durante el periodo 2001-2006, la misión de la IDI consistió en ayudar a las EFS de los países en desarrollo y emergentes a mejorar su capacidad fiscalizadora y a hacer suyas de manera efectiva las cuestiones de fiscalización vigentes y futuras a través de la formación, la puesta en común de información y la prestación de asistencia técnica a todas las regiones de INTOSAI. Era necesario, y de suma prioridad, ayudar a desarrollar las infraestructuras de formación en todas las regiones de INTOSAI.

Acorde con esta necesidad, la IDI y EUROSAI suscribieron su primer programa de cooperación, a saber, el Programa de Formación Regional a Largo Plazo (LTRTP). Este programa pretendía ayudar fundamentalmente a las EFS de Europa Central y Oriental a introducir el Enfoque de Capacitación Sistémico de adultos que la IDI ya había implantado con éxito en EFS de otras regiones de INTOSAI. El LTRTP establecería un grupo regional de especialistas en formación capaces de evaluar las necesidades de formación y de desarrollar y realizar intervenciones de formación relevantes, tanto en sus EFS nacionales como a través de la participación en la iniciativa regional de cooperación para la formación.

En vista del elevado número de EFS que quería tomar parte en el LTRTP y que había una gran demanda de disponer del programa tanto en inglés como en ruso, la segunda ronda del LTRTP se dividió en dos fases para los dos grupos de idiomas. En la tabla 1 se ofrece una síntesis relativa a las actividades y resultados de las dos fases del LTRTP.

Tras los resultados satisfactorios del LTRTP, en 2006 la IDI puso en marcha una nueva iniciativa de cooperación con EUROSAI y Comité de Deuda Pública de INTOSAI con el fin de realizar un programa de creación de capacidades sobre auditoría de la deuda pública en ruso para 11 EFS de países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y Mongolia. El programa consistió en un seminario y un encuentro sobre dise-

Este programa pretendía ayudar fundamentalmente a las EFS de Europa Central y Oriental a introducir el Enfoque de Capacitación Sistémico de adultos que la IDI ya había implantado con éxito en EFS de otras regiones de INTOSAI.

Tabla 1: Las dos fases del LTRTP de IDI-EUROSAI

Fase-1 2000-03	Países objetivo: EFS de 12 países entonces candidatos a la adhesión a la Unión Europea	Fase-2 2004-05	Países objetivo: 20 países de Europa Oriental y Suroriental
	<p>Activities:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un Taller de Programación Estratégica (SPW) de 3 días, Noruega, diciembre de 2000 2. Un Taller de Diseño y Desarrollo de Cursos (CDDW) de 6 semanas, República Checa, octubre-noviembre de 2001 3. Un Taller de Técnicas de Formación (ITW) de 3 semanas, Polonia, abril de 2002 4. Un Encuentro sobre Diseño para Instructores de 2 semanas, Noruega, de julio de 2002 5. Dos Talleres de Auditoría Regional (RAW): <ol style="list-style-type: none"> a. Un RAW de 2 semanas sobre Auditoría Financiera y Fraude, Estonia, septiembre de 2002 b. Un RAW de 2 semanas sobre Auditoría Financiera y Fraude, Chipre, febrero de 2003 		<p>Activities:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un Taller de Programación Estratégica (SPW) de 3 días, Croacia, noviembre de 2002 2. Un Taller de Detección de Habilidades y Orientación del Participante (POSAW) de 5 días, Rusia, febrero de 2004 3. Un Taller de Diseño y Desarrollo de Cursos (CDDW) de 6 semanas, Bulgaria, de abril a junio de 2004 4. Un Taller de Técnicas de Formación (ITW) de 3 semanas, Lituania, septiembre de 2004 5. Un Encuentro sobre Diseño para Instructores de 2 semanas, Estonia, noviembre de 2004 6. Dos Talleres de Auditoría Regional (RAW), Letonia, marzo de 2005: <ol style="list-style-type: none"> a. Un RAW de 2 semanas en inglés sobre Auditoría de Rendimiento y Fraude b. Un RAW de 2 semanas en ruso sobre Auditoría de Rendimiento y Fraude
	<p>Resultados del programa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Manuales de los Talleres del LTRTP 2. Un grupo de 23 Especialistas en Formación de IDI-EUROSAI 3. Un curso de 8 días sobre auditoría financiera 4. Un curso de 2 días sobre Concienciación en torno al Fraude 5. 60 auditores formados en auditoría financiera y concienciación en torno al fraude. 		<p>Resultados del programa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Manuales de los Talleres del LTRTP 2. Un grupo de 28 Especialistas en Formación de IDI-EUROSAI 3. Un curso de 8 días sobre auditoría de gestión (en ruso e inglés) 4. Un curso de 2 días sobre Concienciación en torno al Fraude (en ruso e inglés) 5. 56 auditores formados en auditoría de gestión y concienciación en torno al fraude.
	<p>Recursos del programa:</p> <p>La financiación para la fase 1 provino fundamentalmente del Ministerio de AA.EE. noruego, con fondos adicionales de la IDI y SIGMA. EUROSAI aportó recursos humanos y apoyo organizativo.</p>		<p>Recursos del programa:</p> <p>La financiación para la fase-2 provino fundamentalmente del Ministerio de AA.EE. noruego. EUROSAI aportó recursos humanos, apoyo organizativo y fondos adicionales.</p>

Este programa fue, de hecho, un importante hito en la historia de la IDI.

ño de tres semanas en febrero de 2006 en Azerbaiyán y un taller de dos semanas en de mayo de 2006 en Kazajstán.

Este programa fue, de hecho, un importante hito en la historia de la IDI. Sirvió como plataforma de transición para que la IDI se reposicionara y, de ser el instrumento de formación de INTOSAI, se convirtiera en la secretaría de creación de capacidades de INTOSAI, capaz de organizar por derecho propio programas de creación de capacidades en virtud del nuevo Plan Estratégico 2007-2012 de la IDI. También fue un programa piloto para los futuros programas de creación de capacidades de la IDI y se convirtió en modelo para programas posteriores en cooperación entre la IDI, las regiones de INTOSAI, los grupos de trabajo de INTOSAI y otros interlocutores profesionales.

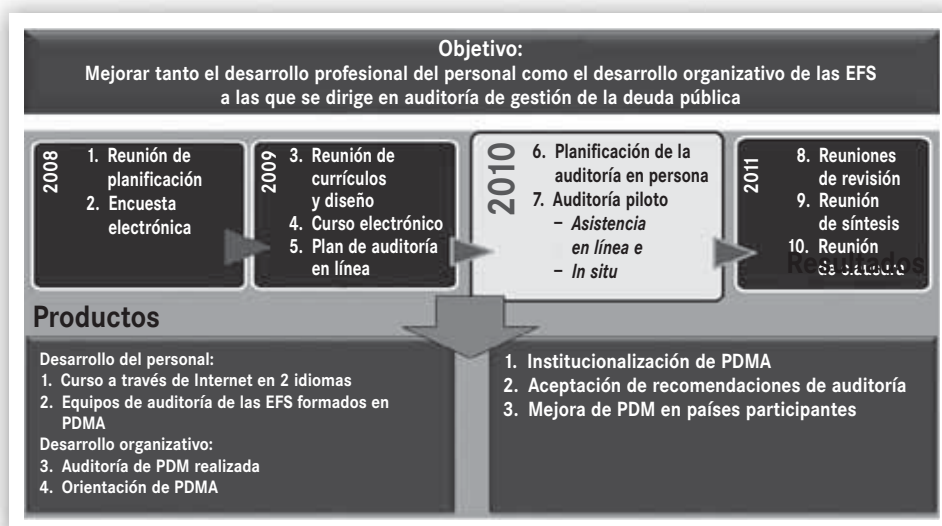
El fortalecimiento de las capacidades de las Entidades Superiores de Fiscalización

Si bien desarrollar una infraestructura sostenible de formación puede constituir un apoyo sustancial a la hora de mejorar la capacidad profesional de personal de las EFS,



podría no ser suficiente o no ser la única manera de garantizar un impacto mensurable y un fortalecimiento general de las capacidades de las EFS desde el punto de vista de la capacidad tanto profesional como organizativa. El Plan Estratégico 2007-2012 de la IDI aborda la necesidad de realizar intervenciones de creación de capacidades más exhaustivas si se quiere que las EFS en desarrollo consigan mejorar sus capacidades profesionales y organizativas.

En este contexto, la IDI puso en marcha en 2008 un Programa Transregional de Creación de Capacidades para la Auditoría a la Gestión de la Deuda Pública (PDMA). Desde 2008 hasta 2011, el programa se propone mejorar tanto el desarrollo profesional del personal como el desarrollo organizativo de las EFS a las que se dirige. Incorpora un conjunto de intervenciones integrales de creación de capacidades entre las que figura un curso en línea, revisiones por parte de homólogos, auditorías piloto con asistencia en línea e in situ, aprovechamiento de las enseñanzas extraídas y desarrollo de una directriz técnica sobre auditoría de la deuda pública, obtenida a partir de las experiencias de la auditoría piloto. El diseño general del programa transregional de PDMA es el que se puede examinar en la figura 1, a continuación.



El programa abarca 29 EFS de varias regiones (AFROSAI-E, AFROSAI-F/ CREFIAF, ARABOSAI, ASOSAI, CAROSAI, EUROSAI y PASAI).

Figura 1: Diseño del programa relativo a la Auditoría a la Gestión de la Deuda Pública (PDMA)

El programa abarca 29 EFS de varias regiones (AFROSAI-E, AFROSAI-F/CREFI AF, ARABOSAI, ASOSAI, CAROSAI, EUROSAI y PASAI). Hay seis EFS de EUROSAI que participan en el programa de PDMA: Albania, Lituania, Macedonia, Moldavia, Rumania y Ucrania. En la tabla 2 se ofrece información relativa a la participación de las seis EFS europeas.

Tras haber realizado auditorías piloto en sus respectivos países, todas las EFS participantes asistirán a reuniones de revisión en marzo de 2011, en las que debatirán y ultimarán los borradores de informes de auditoría y los productos del programa.

La IDI lleva a cabo este programa en cooperación con el Grupo de Trabajo sobre Deuda Pública (GTDP) de INTOSAI, 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). La mayor de la financiación para el programa procede del Ministerio de Asuntos Exteriores noruego. EUROSAI ha prestado ayuda financiera para cubrir parte de los costes para la participación de los seis países miembros de EUROSAI. La EFS de Portugal aporta uno de los expertos en la materia para este programa.

La puesta en común de conocimientos entre la IDI y EUROSAI tiene lugar de muchas maneras.

Tabla 2. Participación de EUROSAI en el Programa Transregional de PDMA, a septiembre de 2010

N.º	Países	Tomas de auditoría piloso seleccionados	Conclusión del Informe de la auditoría piloto
1	Albania	Rendición de Informes sobre la Deuda Pública	febrero de 2011
2	Lituania	Gestión de Valores de Deuda en Mercados Nacionales	marzo de 2011
3	Macedonia	Actividades de Préstamo	diciembre de 2010
4	Moldavia	Rendición de Informes sobre la Deuda Pública	junio de 2010 (finalizado)
5	Rumania	Gestión de Créditos Externos	febrero de 2011
6	Ucrania	Auditoría sobre la situación de la deuda pública y con garantía pública para 2009	noviembre de 2010

Promoción del conocimiento y de la puesta en común de información

Aparte de programas específicos de creación de capacidades destinados a desarrollar una infraestructura sostenible de formación y fortalecer las capacidades de desarrollo de las EFS, la IDI contribuye de manera permanente al conocimiento y a la puesta en común de información, que asimismo promueve, dentro de EUROSAI y de la conjunto de INTOSAI. La puesta en común de conocimientos entre la IDI y EUROSAI tiene lugar de muchas maneras. Algunos ejemplos de las prácticas de dicha puesta en común de conocimientos son la participación de la IDI en actos de EUROSAI (como Congresos, reuniones del ETC, seminarios y talleres de trabajo), la difusión y utilización de productos de IDI y EUROSAI (como material para cursos, directrices, manuales, informes de seminarios y talleres), y la participación de expertos en la materia de EFS miembros de EUROSAI en programas de creación de capacidades de IDI.

El futuro

Los grandes programas de cooperación abordados en este artículo ilustra la positiva evolución de la cooperación entre la IDI y EUROSAI durante la última década. Partió del desarrollo de una infraestructura de formación adecuada a través de las dos fases del LTRTP, pasando por el fortalecimiento de las capacidades de las EFS y llegó a unas perspectivas de creación de capacidades más completas con el Programa Transregional Auditoría a la Gestión de la Deuda Pública. La IDI atribuye un valor considerable a su colaboración con EUROSAI y la considera un importante instrumento para garantizar la relevancia tanto de EUROSAI como de la IDI frente a sus respectivos interlocutores. La IDI espera mantener su estrecha cooperación con EUROSAI en la realización de programas de creación de capacidades que den importancia a tres principios: *intervenciones basadas en necesidades, en permanente consulta con la ETC, y acordes con las estrategias de la IDI y de EUROSAI.* ●



EUROSAI en su vigésimo aniversario: hacia una estrategia global en torno a retos comunes y soluciones compartidas

TRIBUNAL DE CUENTAS DE RUMANIA

Retos comunes, soluciones compartidas» es algo más que un nombre para el Plan Estratégico 2011-2017 de EUROSAI.

No se trata sólo del valor sobresaliente de «compartir», insistentemente promovido por EUROSAI, tanto mencionándolo en el título del Plan Estratégico como formulando una meta estratégica concreta (la tercera), sobre la «puesta en común de conocimientos». De hecho, esta preocupación de EUROSAI refleja y profundiza una convicción que coincide con el lema de INTOSAI: «La experiencia mutua beneficia a todos».

El Tribunal de Cuentas de Rumania respalda plenamente la determinación de EUROSAI de mejorar el intercambio de conocimientos, información y experiencias, tanto entre sus miembros como con partes externas, con el fin de fortalecer la fiscalización, responsabilidad, buen gobierno y transparencia del sector público en la región.

En el vigésimo aniversario de EUROSAI, la idea de **unidad en la diversidad** cuenta con un mayor respaldo que nunca en la **orientación que EUROSAI ofrece a las Entidades Superiores de Fiscalización que la integran con vistas a un aumento de capacidad institucional estratégica**.

Oportunidad para el **debate y la convergencia** en materia de **fiscalización de los fondos públicos**, el punto de partida de la planificación estratégica de la **evolución futura de EUROSAI** reside en su **misión** y su **visión**, a través del desarrollo de los **valores** que promueve, con la finalidad de conseguir los **objetivos estratégicos** fijados. Las estrategias armonizadas de las Entidades Superiores de Fiscalización integrantes tienen como meta encaminarse hacia una **estrategia global de EUROSAI**. Los beneficios de **reforzar la cooperación** quedan subrayados por los resultados de los **Grupos de Trabajo** que demuestran las crecientes y obvias **ventajas del establecimiento de redes y de la colaboración**.

De manera consecuente con la **toma de conciencia** de que la **responsabilidad** subyace en el núcleo del **buen gobierno** y de que las **Entidades Superiores de Fiscalización constituyen un elemento indispensable** en el proceso de hacer valer dicha responsabilidad y ponerla en práctica, **la nueva dirección colegiada del Tribunal de Cuentas de Rumania, cuyo mandato se inició a finales de 2008** siguiendo el modelo de un **moderno planteamiento de la Unión Europea**, respalda una **mejora significativa de la actividad de la institución**. Ha comenzado así un proceso exhaustivo de puesta al día permanente de sus actividades.

De acuerdo con lo que antecede, el Tribunal de Cuentas de Rumania redactó un **nuevo plan estratégico para 2010-2014**, que será objeto de revisión y **actualización permanente** en función de los últimos acontecimientos. Para cada objetivo se han detallado medidas estratégicas y acciones específicas. Los objetivos estratégicos se pondrán al día a medida que sea necesario en virtud de una **cuidadosa supervisión de los factores de riesgo emergentes**.

Con el fin de **mejor hacer frente a los retos** que el Tribunal de Cuentas de Rumania (TCR) afronta, al igual que todas las Entidades Superiores de Fiscalización inte-

Las estrategias armonizadas de las Entidades Superiores de Fiscalización integrantes tienen como meta encaminarse hacia una estrategia global de EUROSAI.

Los objetivos estratégicos se pondrán al día a medida que sea necesario en virtud de una cuidadosa supervisión de los factores de riesgo emergentes.



La pluralidad de necesidades y prioridades de los miembros de EUROSAI en el campo de la fiscalización pública constituye una útil oportunidad que se brinda al Tribunal de Cuentas de Rumania mediante la participación activa en las reuniones y procedimientos de los Grupos de Trabajo.

grantes de EUROSAI, en cuanto **garantes de la transparencia y la buena gestión de los Estados democráticos**, recientemente nuestra institución ha **puesto al día sus normas**, con hincapié en la **aplicación de buenas prácticas en la gestión de la calidad de las auditorías**. Asimismo se ha **actualizado el Código Ético** del TCR con el fin de garantizar la independencia, objetividad e integridad de los auditores en el marco del trabajo de fiscalización que llevan a cabo. Muchas **regulaciones internas han sido objeto de revisión** y se ha creado un **nuevo sitio web, moderno y exhaustivo**, en rumano y en inglés.

Si EUROSAI es uno de los siete Grupos Regionales de Trabajo de INTOSAI, a su vez los **Grupos de Trabajo de EUROSAI** facilitan, a través de la **apertura y transparencia** que promueven, el **debate en torno a cuestiones de interés mutuo** y la posibilidad de estar al corriente de **los últimos acontecimientos en materia de fiscalización, normas profesionales y buenas prácticas internacionales**. El Tribunal de Cuentas de Rumania se beneficia del **apoyo mutuo** y del **intercambio de información y experiencias** en la **región europea** a través de su **pertenencia a Grupos de Trabajo de EUROSAI** como WGEA y TI, formados por Entidades Superiores de Fiscalización en diferentes estadios de desarrollo institucional. La **pluralidad de necesidades y prioridades de los miembros de EUROSAI** en el campo de la fiscalización pública constituye una útil oportunidad que se brinda al Tribunal de Cuentas de Rumania mediante la **participación activa en las reuniones y procedimientos de los Grupos de Trabajo**.

El Tribunal de Cuentas de Rumania saluda y respalda el **compromiso de EUROSAI** en lo relativo a facilitar el **desarrollo de Entidades Superiores de Fiscalización fuertes, independientes y altamente profesionales** y a estimular una **participación** lo más amplia posible de las Entidades Superiores de Fiscalización integrantes en el trabajo de la organización, con el propósito de **augmentar la capacidad en pos del desarrollo institucional**.

Asimismo **apreciamos profundamente** el papel de **catalizador efectivo que cumplen la Estrategia de Comunicación de INTOSAI** y la **valiosa Directriz de Comunicación de INTOSAI**, instrumentos de **colaboración profesional útiles y eficientes** para **difundir los valores y logros de INTOSAI y EUROSAI**.

La aplicación de una **estrategia global para EUROSAI** permitirá el **desarrollo de las Entidades Superiores de Fiscalización integrantes, a las que prestará un gran apoyo** en el desempeño de sus responsabilidades de manera plena y efectiva y en la **mejora continua** de su actividad, contribuyendo asimismo al **cumplimiento de la estrategia de INTOSAI en Europa** y a la maximización del uso efectivo de las **iniciativas y productos de INTOSAI** destinados a continuar **desarrollando la fiscalización del sector público** en la región.

Con sumo placer el **Tribunal de Cuentas de Rumania felicita a EUROSAI en su vigésimo aniversario**, por las demostradas cualidades **esenciales de apertura, puesta en común de conocimientos y cooperación** que tan decididamente han contribuido a **fortalecer la posición y reputación de las Entidades Superiores de Fiscalización y a convertir a EUROSAI en un éxito.** ●



Actividades de las EFS destinadas a la satisfacción de las demandas y necesidades de los ciudadanos

SERGEY V. STEPASHIN

Presidente de la Cámara de Cuentas
de la Federación Rusa

La significación social de las actividades de las EFS viene dada por la doble naturaleza de estas en muchos países. Por una parte son entidades de control del gobierno y por otro lado son una **institución de la sociedad civil**, destinada a garantizar el control del empleo de los recursos públicos. Así pues, las EFS no son sólo entidades de fiscalizadoras del gobierno. El hecho de su existencia en un país constituye un indicador muy importante del establecimiento de instituciones democráticas y de la materialización de los principios de separación de poderes.

Las características de las actividades de las EFS que más importan para el desarrollo de la sociedad civil son la publicidad, la interacción con el Parlamento, con organizaciones independientes públicas y expertas y con los ciudadanos de a pie.

En primer lugar, se trata de cumplir el **principio de publicidad**, recogido en la Declaración de Lima: el suministro de información fiable e independiente sobre cuestiones de suma importancia para conocimiento público de la sociedad y de las autoridades.

A modo de ejemplo se podría citar la reacción ciudadana a los resultados de la verificación de la eficiencia de los gastos presupuestados en la preparación y participación del equipo nacional en los Juegos de Invierno de Vancouver realizada por la Cámara de Cuentas de la Federación Rusa. Se reconoció que los resultados obtenidos por los atletas no fueron satisfactorios y que el uso de los fondos públicos no resultó efectivo.

Teniendo presentes las recomendaciones de la Cámara de Cuentas, sobre la base de los resultados de la auditoría, se desarrolló un complejo sistema de **control y supervisión de la preparación de los Juegos Olímpicos de Sochi**, en las estimaciones presupuestarias para 2011-2013 los gastos destinados a cultura física y deporte se desglosan en un capítulo aparte y se ha creado una partida específica que permite identificar los gastos para este proyecto de inversión de tanta importancia. Además, el Comité Organizador de los Juegos Olímpicos y la corporación estatal Olympstroy han implantado un sistema electrónico de gestión detallada del proyecto.

Los procedimientos de quiebra de servicios estratégicos concitan gran atención pública. Durante los dos años anteriores, un aspecto importante de nuestras actividades ha consistido en asegurar los intereses del Estado en los procedimientos de quiebra y en la **lucha contra la depredación corporativa**. Se realizaron auditorías de empresas sujetas a procedimientos de quiebra, en particular una fábrica de automóviles, una sociedad minera, una planta de producción de vehículos y una línea aérea. En el curso de las auditorías se detectaron ilegalidades de acreedores de la quiebra relacionadas con la explotación de patrimonio federal.

Los
procedimientos
de quiebra
de servicios
estratégicos
concitan gran
atención pública.



Sergey V. Stepashin.

La ola de calor y la ausencia de lluvias se tradujeron en un incremento del número de incendios en la zona central de Rusia.

Por ejemplo, inmediatamente después de la auditoría de la organización y sustanciación de los procedimientos de quiebra relativos a una empresa estatal federal se adoptaron las medidas necesarias, siguiendo la recomendación de la Cámara de Cuentas, incluida, a título enunciativo, la transmisión al patrimonio federal de una parcela de 1.500 hectáreas asignada a dicha empresa.

En los últimos tiempo la ciudadanía ha prestado mucha atención a la evaluación de las actividades del Gobierno de Rusia y de las autoridades en lo referente al **control de los incendios acaecidos este verano en algunas regiones rusas y a la mitigación de sus efectos**. La ola de calor y la ausencia de lluvias se tradujeron en un incremento del número de incendios en la zona central de Rusia. El número total de incendios sin control fue superior a 32.000 en una superficie total de más de 1,7 millones de hectáreas. Además, algunos incendios se produjeron en zonas densamente pobladas del país. El Gobierno tomó medidas urgentes y destinó cuantiosos fondos a 21 regiones con el fin de mitigar sus efectos.

Por orden del Presidente de Rusia, la Cámara de Cuentas organizó inmediatamente la supervisión y auditoría del empleo de los fondos federales destinados a la liquidación de los incendios y sus efectos. En octubre de este año se celebró en el Centro Nacional de Gestión de Crisis del Ministerio de Situaciones de Emergencia de la Federación Rusa una videoconferencia con los responsable de los organismos de control y auditoría de las regiones afectadas por los incendios. En ella se señaló que los fondos llegaron en su totalidad y, en general, sin retrasos. El empleo de los mismos ya se puede contemplar: se han construido cómodas viviendas con infraestructuras sociales bien desarrolladas y la población comienza a mudarse a ellas. Al mismo tiempo se ha puesto de relieve que en algunas regiones existen riesgos con respecto al uso puntual de los fondos asignados y la finalización de la construcción de las viviendas. Además, en el encuentro se debatieron propuestas relativas a la mejora de la seguridad y la protección contra incendios en zonas forestales.

Además, en el encuentro se debatieron propuestas relativas a la mejora de la seguridad y la protección contra incendios en zonas forestales.

Por tanto, es la publicidad el principal instrumento que garantiza el papel de las EFS como elemento destacado del sistema de interacción entre las instituciones de la sociedad civil y las autoridades. La Cámara de Cuentas de la Federación Rusa presta mucha atención a este aspecto de su labor.

Así, sólo durante los nueve primeros meses el año en curso, los medios de comunicación rusos produjeron más de 23.000 piezas informativas sobre actividades de la Cámara de Cuentas, se programaron más de 450 vídeos en televisión y se emitieron por radio unos 400 anuncios y programas. El sitio web de la Cámara de Cuentas en Internet recibió más de 280.000 visitas. Aparecieron 9.500 manifestaciones en los teletipos de las agencias informativas y unas 11.000 en portales de Internet. Se emitieron más de 450 presentaciones por televisión y se realizaron unos 400 anuncios en radio.

Otro elemento que refuerza el papel de las EFS en el establecimiento de las instituciones de la sociedad civil es la interacción con el Parlamento.

En el mismo sentido, se concertaron 27 entrevistas con el Presidente de la Cámara de Cuentas por parte de los medios impresos y electrónicos de masas, así como 8 conferencias de prensa de los miembros del Collegium de la Cámara de Cuentas y se remitieron 205 comunicados a los medios de comunicación.

Otro elemento que refuerza el papel de las EFS en el establecimiento de las instituciones de la sociedad civil **es la interacción con el Parlamento**. En la mayoría de los países, las autoridades representativas son el principal garante de la independencia funcional de las EFS. Es la posición activa e independiente del Parlamento lo que permite a las EFS garantizar un control realmente eficiente del gasto del presupuesto, dinero de los contribuyentes, por parte del poder ejecutivo. También contribuye a prevenir situaciones en las que decisiones sin pleno respaldo de las autoridades afectan a los intereses sociales de personas de todos los estratos.

Desde este punto de vista, un ejemplo ilustrativo de interacción entre la Cámara de Cuentas de Rusia y la Cámara Baja del Parlamento (la Duma) se produjo a finales de



2009 y principios de 2010 en marco de la reforma de las instituciones municipales con el fin de mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios públicos y municipales. El proyecto de ley federal sobre mejora del régimen jurídico de las instituciones municipales supuso modificar 18 leyes de la Federación Rusa, en particular el Código Civil, la Ley Presupuestaria, el Código Tributario y 15 leyes en materia de educación, ciencia, cultura, archivo, defensa, etc.

Las modificaciones conceptuales sugeridas por el proyecto de ley suponen reformar cientos o miles de instituciones públicas, transferirlas de la financiación estimativa a la concesión de asignaciones públicas por rendimiento, así como la ampliación de sus derechos al uso de los ingresos y del patrimonio.

Cuando el proyecto de ley se sometió a la Duma, se introdujeron docenas de ajustes sobre la base de observaciones y propuestas de la Cámara de Cuentas y de los legisladores. En particular, el número de leyes que se modificarán se incrementó hasta 30, antes del 1 de julio de 2011, con un periodo de transición durante el que la financiación de las instituciones públicas permanecerá como hasta ahora.

En opinión de la Cámara de Cuentas, ello reducirá los aspectos potencialmente negativos de una reforma a gran escala de la red de instituciones que se financian con cargo al presupuesto.

La Cámara de Cuentas lleva a cabo una intensa labor destinada a mejorar la legislación, en particular la vertiente **anticorrupción** de la misma. En el año en curso se han emitido 10 dictámenes a efectos de la redacción de leyes federales. Especial atención se presta a la mejora de la legislación desde el punto de vista de la prevención de corrupción en el sistema de contratación pública, así como de la mejora del sistema de contabilización del patrimonio del Estado, sobre todo en el campo de la propiedad intelectual.

Se están confeccionando propuestas relativas al establecimiento de un sistema uniforme de indicadores cuantitativos esenciales, que se utilizarán como parámetros para evaluar la eficiencia de la política estatal anticorrupción.

Uno de los mecanismos más importantes de materialización de la estrategia nacional anticorrupción para el periodo 2010-2011 tiene presentes los riesgos de corrupción a la hora de elaborar y ejecutar presupuestos a todos los niveles. A criterio de la Cámara de Cuentas el examen experto de la materia constituirá un elemento significativo de la labor futura destinada a mejorar la legislación presupuestaria.

Otro factor de la influencia de las EFS en la consolidación de las instituciones de la sociedad civil reside en **el establecimiento de amplias conexiones con organizaciones independientes, públicas y expertas.**

Por ejemplo, la Cámara de Cuentas trabaja en estrecha cooperación con organizaciones públicas rusas de tanto prestigio como la Cámara Pública, el Colegio de Abogados, la Asociación de Contribuyentes, etc.

Especial atención merece la labor de expertos y analistas en el desarrollo de propuestas sobre la mejora de la legislación en materia presupuestaria. Por ello se ha creado un Consejo Asesor de Expertos a las órdenes de la Presidencia de la Cámara de Cuentas. Los miembros de dicho consejo son representantes de la ciencia y la empresa. En este contexto existen contactos activos con estructuras oficiales que representan los intereses de las empresas: la Asociación Rusa de Industriales y Emprendedores, la Cámara de Comercio e Industria, la Asociación Rusa de la Banca, etc. A ello se suma un acuerdo, destinado a la interacción informativa, entre la Cámara de Cuentas y el Comisario de Derechos Humanos de la Federación Rusa.

Así, en una reciente sesión conjunta del Consejo Asesor de Expertos bajo la Presidencia de la Cámara de Cuentas y la Sección Económica del Departamento de Ciencias Sociales de la Academia Rusa de Ciencias, se debatieron los principales pun-

Cuando el proyecto de ley se sometió a la Duma, se introdujeron docenas de ajustes sobre la base de observaciones y propuestas de la Cámara de Cuentas y de los legisladores.

Otro factor de la influencia de las EFS en la consolidación de las instituciones de la sociedad civil reside en el establecimiento de amplias conexiones con organizaciones independientes, públicas y expertas.



Durante los 9 primeros meses de este año, 2.000 personas acudieron a ella con distintas solicitudes y reclamaciones.

tos del dictamen de la Cámara de Cuentas relativo al proyecto de presupuestos federales para 2011-2013. Científicos de primer orden y representantes de la empresa respaldaron el dictamen de la Cámara de Cuentas y señalaron que se basaba en un análisis exhaustivo de materiales que representan perspectivas del desarrollo social y económico del país y sus recursos financieros para el próximo trienio.

En última instancia, el aspecto más destacado de la influencia de las EFS como catalizador de las instituciones de la sociedad civil es la **intensificación de sus contactos con los ciudadanos de a pie**. Con este fin, hace tres años la Cámara de Cuentas creó una Oficina de Atención al Público. Durante los 9 primeros meses de este año, 2.000 personas acudieron a ella con distintas solicitudes y reclamaciones. Los solicitantes obtuvieron respuesta en forma de consultas cualificadas y remisión de cartas a los organismos respectivos.

El empleo de esos elementos permite a las EFS ofrecer información sobre sus actividades de forma clara tanto a la sociedad civil en su conjunto como a ciudadanos corrientes.

Para un Estado democrático y de Derecho, un control constructivo y eficiente de la gestión de los recursos públicos constituye una garantía de estabilidad. Por ello, en el desempeño de sus deberes la Cámara de Cuentas atiende a un aspecto tan destacado del control financiero del Estado como es la mejora de la confianza de la sociedad en las instituciones de control público, que demuestran en sus dictámenes que el interés de los ciudadanos es su máxima prioridad. ●



Una nueva era de la Auditoría Financiera: retos y oportunidades para EUROSAI

SECRETARÍA DEL SUBCOMITÉ DE AUDITORÍA FINANCIERA (FAS) DE INTOSAI
Oficina Nacional de Auditoría de Suecia

En el XX INCOSAI, celebrado en Johannesburgo el pasado mes de noviembre, se refrendó un completo corpus de directrices para la fiscalización de estados financieros en el ámbito del sector público. Este acontecimiento histórico abre oportunidades y podría contribuir a mejorar la labor de miles de auditores financieros del sector público de todo el mundo, y no menos en la región de EUROSAI. EUROSAI puede desempeñar un importante papel en lo que se refiere a promover y facilitar la implantación de las ISSAI entre sus miembros.

La senda hacia unas directrices comunes

Incluso antes de la creación de EUROSAI, INTOSAI aprobó la primera versión de las Normas de Auditoría de INTOSAI en el Congreso de Berlín en 1989. Desde entonces, esas normas se han revisado pero su esencia permanece. Las Normas de Auditoría de INTOSAI continúan vigentes y aunque los miembros de INTOSAI las utilizan de forma generalizada, casi de inmediato llegaron peticiones de EFS que necesitaban orientación enfocada a la labor cotidiana de sus auditores. Fruto de ello, en 2002 se inició la labor de desarrollar las 38 ISSAI (Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores) en materia de auditoría financiera. Por entonces se decidió tomar como base normas existentes generalmente aceptadas y se optó por las ISA desarrolladas por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (IAASB). Estas normas concitan la aceptación global y las utilizan de forma generalizada auditores de todo el mundo, tanto en el sector privado como en el sector público. El Subcomité de Auditoría Financiera (FAS) de INTOSAI asumió la tarea de redactar Notas de Práctica que complementarían las ISA, haciéndolas de aplicación a la fiscalización de los estados financieros en el sector público.

El Subcomité de Auditoría Financiera de INTOSAI pronto tuvo 9 EFS miembros, y se creó una secretaría, que alberga la Oficina Nacional de Auditoría sueca. Se celebraron amplios debates y se trabajó mucho en la creación de una estructura de proyecto y unos procesos de trabajo adecuados. En 2003 se firmó un Memorando de Entendimiento entre INTOSAI e IFAC, a través de sus respectivos órganos de normalización: el Comité de Normas Profesionales y el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento. Habría cobrado forma una cooperación que iba a ser muy satisfactoria. Para hacer mejor uso de la competencia mundial existente, se creó un Panel de Referencia, que pronto contendría los currículos de más un centenar de auditores financieros expertos de todas partes del mundo. A un buen número de ellos se lo asignó para trabajar en *task forces* que se ocupaban de un grupo de las ISA de entonces, y al poco tiempo el trabajo de desarrollo de Notas de Práctica iba viento en popa.

Qué representan las ISSAI en el terreno de la auditoría financiera

Es muy posible que a día de hoy muchos auditores públicos hayan oído hablar de las ISSAI y quieran saber más al respecto. La labor ha supuesto la generosa aportación de 60 EFS diferentes de todo el mundo que tomaron parte activa en esta cooperación, y de un número adicional de EFS que contribuyeron con su capacidad y experiencia for-

Estas normas concitan la aceptación global y las utilizan de forma generalizada auditores de todo el mundo, tanto en el sector privado como en el sector público.

Se celebraron amplios debates y se trabajó mucho en la creación de una estructura de proyecto y unos procesos de trabajo adecuados.



Asimismo la iniciativa ha contado con las aportaciones del Banco Mundial, del Banco Asiático de Desarrollo y del IAASB.

Cualquier EFS de nuestra región puede mejorar la calidad y credibilidad de sus auditorías financieras.

La utilización de normas mundialmente aceptadas proporcionará a los miembros de EUROSAI un lenguaje común para la conversación profesional y la cooperación.

mulando observaciones a los borradores públicos. Asimismo la iniciativa ha contado con las aportaciones del Banco Mundial, del Banco Asiático de Desarrollo y del IAASB.

Además de lo que se puede encontrar en la introducción y en el glosario, las ISSAI incorporan Notas de Práctica desarrolladas por el FAS para todas y cada una de las 36 ISA. Las Notas de Práctica detallan la mejor manera de aplicar las ISA en el ámbito del sector público. Las ISSAI abarcan todos los aspectos o procesos que conlleva una auditoría de estados financieros.

En el decurso del proyecto, ha sido muy importante para el FAS seguir el debido proceso que garantice la responsabilidad, la transparencia y la credibilidad. Esto ha significado una amplia participación de los miembros de INTOSAI y la cooperación con interlocutores globalmente reconocidos y aceptados. Asimismo, la transparencia del proceso se ha garantizado mediante borradores públicos y la petición de las observaciones que quisieran formular las Entidades Fiscalizadoras Superiores, así como a cualesquiera otras partes interesadas. Gracias a este debido proceso, seguido durante la fase de desarrollo, las ISSAI son de una elevada calidad profesional y se pueden aplicar a diferentes entornos de fiscalización.

Fruto de todo ello, contribuirán a mejorar la calidad de las auditoría de estados financieros, a una mayor credibilidad de la labor fiscalizadora y a sentar un cimiento común de profesionalidad en la tarea de los auditores de todo el mundo.

En qué atañe a los miembros de EUROSAI

En cuanto uno de los siete Grupos de Trabajo Regionales de INTOSAI, EUROSAI pretende promover el desarrollo profesional y técnico desarrollo y la cooperación entre sus miembros, así como la asistencia mutua en la región. A este respecto, las Directrices sobre Auditoría Financiera de INTOSAI constituyen un instrumento de incalculable valor también en el seno de EUROSAI. Cualquier EFS de nuestra región puede mejorar la calidad y credibilidad de sus auditorías financieras.

Las Directrices sobre Auditoría Financiera de INTOSAI conformarán la base de la profesionalidad de los basis auditores. Trabajar con arreglo a normas internacionales hará posibles iniciativas conjuntas de formación con los auditores, tanto a escala nacional como regional. Para las EFS que decidan implantar las ISSAI se abrirá una oportunidad de cooperación e intercambio de experiencias con otras EFS y con auditores de distintos países. Será posible relacionar su trabajo con la labor de otros que operen de acuerdo con normas internacionales.

Además, partes interesadas como el parlamento, el poder ejecutivo, los organismos fiscalizados, la prensa y la población en general tendrán una mayor confianza en el quehacer de las EFS. La utilización de normas mundialmente aceptadas proporcionará a los miembros de EUROSAI un lenguaje común para la conversación profesional y la cooperación.

Implantación

Cada EFS tendrá, por supuesto, que analizar sus necesidades en cuanto a las actividades de implantación sobre la base de su entorno y de las prácticas existentes. Las EFS tendrán asimismo que sopesar las ventajas y desventajas de implantar las directrices en varias etapas o de una vez, en su conjunto. Por ejemplo, una opción podría ser implementar las normas en materia de riesgos. De cómo se implanten las ISSAI dependerán los recursos necesarios para ello. Al igual que todas las demás normas y directrices de INTOSAI, las Directrices sobre Auditoría Financiera no son obligatorias para los miembros de EUROSAI, sino que constituyen un enfoque recomendado respecto de la fiscalización financiera.



Autoridad de las directrices

Las EFS podrá decidir adoptar las ISSAI como normas de autoridad a las que hacer referencia en el informe de auditoría; como directrices en pro de la aplicación de los Principios Fundamentales de INTOSAI o, en su caso, en apoyo de otras normas nacionales o internacionales pertinentes. Si las ISSAI se fueran a convertir en fuente de autoridad, habría que considerar la autoridad de las ISA. En algunos países, la legislación, regulación o mandato de fiscalización pueden prescribir qué normas aplicar. En los casos en los que estén prescritas otras normas, la implantación de las ISSAI como directrices que refuercen esas otras normas podría constituir, pese a todo, una posibilidad. En otros ámbitos, las EFS pueden decidir de manera independiente qué normas aplicar. Aunque estas opciones de implantación figuran especificadas en las ISSAI sobre Auditoría Financiera, también puede ser un planteamiento útil a la hora de considerar otras ISSAI.

A las directrices se podrá acceder cómodamente a través de Internet y en CD, y se pueden consultar en www.issai.org.

Las partes de las Notas de Práctica de las ISSAI están disponibles en alemán, árabe, español, francés e inglés, tras el refrendo de INCOSAI obtenido en Sudáfrica en noviembre de 2010. La parte de las ISA de las ISSAI se facilitará en los idiomas de INTOSAI tan pronto como se faciliten a INTOSAI. Ello dependerá del calendario de adopción de las ISA como Derecho comunitario. En cuanto a otros idiomas, se ruega a las EFS que soliciten asistencia al IAASB.

De cara al futuro

La intención del FAS es proseguir la cooperación con el IAASB, ampliar el intercambio de experiencias y continuar aprovechando la experiencia mutua en diferentes campos. El corpus del IAASB está sujeto a revisión e incorporación de nuevas normas a medida que se identifique la necesidad de ello. El FAS incorporará dichas revisiones de las ISA a las ISSAI y supervisará los logros en su implantación por todo el mundo, con el fin de continuar perfeccionando y ajustando nuestras directrices cuándo y dónde sea necesario.

El refrendo de las Directrices sobre Auditoría Financiera por parte de INCOSAI ha abierto a EUROSAI, en cuanto organización regional, la oportunidad de promover la cooperación profesional y técnica entre sus miembros. La importancia y pertinencia de las normas profesionales dentro de EUROSAI tiene asimismo su reflejo en la atención prestada a este asunto en el desarrollo de un Plan Estratégico para EUROSAI. Ahora le corresponde a EUROSAI aprovechar la oportunidad de promover y facilitar la implantación de las ISSAI entre sus miembros.

Para más información, rogamos ponerse en contacto con la Secretaría del FAS:

Fax: +46-8-51714111

Correo electrónico: projectsecretariat@riksrevisionen.se

Sitio web: <http://psc.rigsrevisionen.dk/fas> ●

El corpus del IAASB está sujeto a revisión e incorporación de nuevas normas a medida que se identifique la necesidad de ello.

Nacido el 1 de octubre de 2002 en La Haya: el Grupo de Trabajo de Tecnologías de la Información (ITWG)

MICHEL HUISSOUD

Oficina Federal Suiza de Auditoría

La apuesta fue arriesgada: la comunicación entre informática y usuarios supone un verdadero reto.

Por supuesto, podríamos pretender que el nacimiento del ITWG (por sus siglas en inglés) se remonta al 31 de mayo de 2002, cuando el V Congreso de EUROSAI en Moscú acordó crear este nuevo grupo. Pero significaría olvidar que los primeros gritos, las primeras grandes emociones y finalmente el nacimiento de este grupo tuvo lugar cuatro meses después, en el país de su creadora Saskia Stuiveling, la entusiasta Presidenta del Tribunal de Cuentas de los Países Bajos.

Ocho años más tarde, se han trabado relaciones de confianza, el trabajo de este grupo es respetado y reconocido a nivel europeo, nuevas caras han ido ocupando los lugares dejados por colegas que partieron hacia otros horizontes profesionales o hacia una bien merecida jubilación, y Kurt Grüter ha vuelto a tomar la antorcha de Presidente del ITWG. ¿Conocen ustedes las particularidades y los proyectos de este grupo?

La diversidad profesional, una apuesta arriesgada

Desde el principio, el ITWG presenta una particularidad: reúne a los responsables informáticos de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) con los auditores informáticos. Probablemente sea el único grupo de trabajo que no examina exclusivamente el método o las experiencias de auditoría sino que entabla un diálogo entre las funciones de apoyo de las EFS. La apuesta fue arriesgada: la comunicación entre informática y usuarios supone un verdadero reto. En (¿casi?) todas las EFS, los auditores se quejan de la calidad de los servicios de su Departamento Informático. Los responsables informáticos se enfrentan por su parte a una misión imposible: llevar a cabo la informatización de procesos que no están unificados, ni a veces documentados, y satisfacer a los usuarios, que no hacen más que criticar... ¡Pero reunir a estas dos profesiones en un solo grupo tuvo éxito!. Prueba de ello son las IT Self-assessments (ITSA) o autoevalua-



Kurt Grüter y Saskia Stuiveling

ciones de TI, el proyecto más conocido del grupo, que ha permitido avanzar en la comunicación dentro de cada EFS, pero también constatar que las EFS comparten a menudo los mismos problemas.

Después de más de 30 IT Self-assessments (ITSA): ¿qué lecciones pueden extraerse?

Las buenas noticias son que las EFS dominan los problemas informáticos cotidianos, que los sistemas son generalmente seguros y disponibles y que la pérdida de datos y las infecciones por virus son raras. Las EFS disponen también, en general, de los fondos necesarios para mantener adecuadamente su infraestructura informática, y los auditores trabajan hoy en día con ordenadores portátiles modernos y adaptados a sus necesidades.

Las EFS, sin embargo, deben afrontar difíciles desafíos tecnológicos. Ahora toca implantar sistemas de gestión complejos, que permiten hacer un seguimiento de tareas, gestionar el flujo de documentos e información y ofrecer a los auditores acceso remoto a la información.

Estos complejos proyectos se enfrentan en las EFS a dos grandes obstáculos: como en cualquier otra empresa, existe una brecha entre los desarrolladores de software y los usuarios. ¿Cómo identificar las expectativas de los usuarios? ¿Cómo conciliarlas con las limitaciones técnicas? Los proyectos deben responder primero a estas cuestiones. Pero las EFS presentan una particularidad que complica en gran medida los grandes proyectos: la independencia de los diversos componentes organizativos de cada EFS hace a menudo imposible armonizar los métodos de trabajo, las herramientas y las aplicaciones informáticas dentro de una EFS.

La ITSA ha demostrado a menudo que para garantizar un *buen gobierno de TI* es necesario que las EFS se provean de los medios necesarios para armonizar su gestión y sus métodos de trabajo. En otras palabras, el establecimiento de un *buen gobierno corporativo* es un requisito previo indispensable.

Al concluir la última reunión el pasado mes de septiembre en Berna, el grupo decidió proponer reunir a los responsables informáticos de las EFS en torno a un nuevo proyecto «evaluate, install or develop an Audit Management System». Continuará...

**¿Cómo identificar
las expectativas
de los usuarios?
¿Cómo
conciliarlas con
las limitaciones
técnicas?**



Participantes en la reunión « e-Government », Berna, septiembre 2010

El fraude fiscal: un proyecto que puede dar grandes beneficios

Las autoridades fiscales y aduaneras procesan enormes cantidades de datos. Desde hace décadas, estas administraciones han recurrido tradicionalmente a la informática para realizar su labor. Los auditores activos en este ámbito han identificado sin embargo un verdadero potencial de mejora si se recurre más a las herramientas informáticas en la lucha contra el fraude.

El procedimiento elegido en este proyecto es innovador. Pone en contacto a las autoridades fiscales y aduaneras nacionales de varios países proporcionándoles el marco de EUROSAI y el acompañamiento de sus EFS para intercambiar experiencias. Este resultado original ha podido obtenerse rompiendo algunos tabúes, como son: aceptar un diálogo directo entre auditores (las EFS) y auditados (las autoridades fiscales y aduaneras), reunir en una mesa a representantes de diversos países europeos y, dentro de cada país, incitar a las distintas administraciones fiscales y aduaneras a colaborar activamente.

Los primeros resultados demuestran que el procedimiento está dando sus frutos. Los auditores pueden contribuir a mejorar la colaboración internacional para luchar contra el fraude, pero también inducir a sus propias administraciones nacionales a replantearse sus métodos y recurrir más a las herramientas informáticas para prevenir o detectar el fraude.

El proyecto « e-Government », herramientas para gestionar el conocimiento

Todos nos enfrentamos a la creciente complejidad y al aumento del volumen de información disponible. Nuevas normas, nuevos puntos de referencia, nuevas listas de control, ¿cómo organizar esta documentación de una manera práctica y fácil? Un grupo de especialistas ha desarrollado, bajo el nombre de proyecto e-Government, una plataforma destinada a organizar el conocimiento y guiar a un auditor en su labor. Después de haberse completado un proyecto piloto inicial, el objetivo es ahora probar la viabilidad de la implantación de este proyecto piloto a través de un sistema de back-office y un consejo de redacción.

Auditoría informática: hacer una autoevaluación o ITASA para ver los problemas de frente

¿Aplica usted correctamente las normas de auditoría? ¿Tiene en cuenta los riesgos informáticos al auditar los estados financieros? ¿Tiene una visión de conjunto de los proyectos e inversiones informáticas de sus auditados? ¿Dispone de suficientes especialistas en auditoría informática? ¿Domina ACL o IDEA? Estos son algunos de los temas tratados en una autoevaluación de auditoría informática o IT Audit Self-assessment.

Si desea conocer la situación en su EFS y comprobar si dispone de una función de auditoría informática adaptada a sus necesidades, siga el ejemplo de Austria, Hungría, Lituania, Suiza, Finlandia, España, Polonia y ¡organice una ITASA en su país!. Con el apoyo de un moderador externo, dispondrá usted en dos días de un análisis veraz, confidencial y competente, que le permitirá tomar las decisiones estratégicas adecuadas en la gestión de su EFS.

Más información

Más información acerca de las actividades y proyectos del ITWG: www.eurosai-it.org



Si desea organizar una ITSA en su país: michel.huissoud@efk.admin.ch

Si desea participar en las actividades del proyecto Tax fraud: L.Krijnen@rekenkamer.nl

Si desea participar en las actividades del grupo e-Gov: marina.fonseca@tcontas.pt

Si desea organizar una ITASA en su país: michel.huissoud@efk.admin.ch

Próximos eventos del ITWG

9-10 de noviembre de 2010 en Moscú (Rusia): Seminario Tax fraud

7 de diciembre de 2010 en Berna (Suiza): Reunión para proyecto ITASA

21-22 de febrero de 2011 en Estambul (Turquía): 7ª reunión del ITWG EUROSAI

Berna, 29 de septiembre de 2010. ●

Nuevas tendencias en fiscalización: la innovación en la labor de las Entidades Superiores de Fiscalización

SASKIA J. STUIVELING

Presidenta del Tribunal de Cuentas de los Países Bajos¹

INTRODUCCIÓN

Permítanme comenzar expresando mi felicitación: ¡EUROSAI cumple veinte años! En este artículo se tratará sobre la necesidad de innovación en el sector público (incluidos auditores) y sobre cómo está gestionando en este momento la innovación el Tribunal de Cuentas de los Países Bajos (NCA). Concluiré describiendo una serie de innovaciones que hemos venido implantando –o, más bien, que nos estamos esforzando por implantar– en nuestra organización. La finalidad del artículo no es sólo compartir ejemplos, sino también inspirar a los colegas a emplear medios innovadores en la fiscalización, tanto en su quehacer nacional como internacional, y además en su trabajo en cooperación en el seno de EUROSAI.

1. La necesidad de innovación

El término ‘innovación’ se ha convertido en una moda, un *mantra del management* que todas organizaciones deberían aplicar. Sin embargo, creo sinceramente que la innovación es necesaria en el sector público y que, como Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) –es decir, como parte del sector público–, deberíamos tener la capacidad de contemplar los nuevos fenómenos de modos nuevos y diferentes. Como auditores externos de la Administración, las EFS ofrecen no sólo una garantía sino también enseñanzas sobre cómo mejorar el gobierno y la gobernanza. Entendemos, pues, la fiscalización como una garantía y una herramienta de aprendizaje.

Figura 1

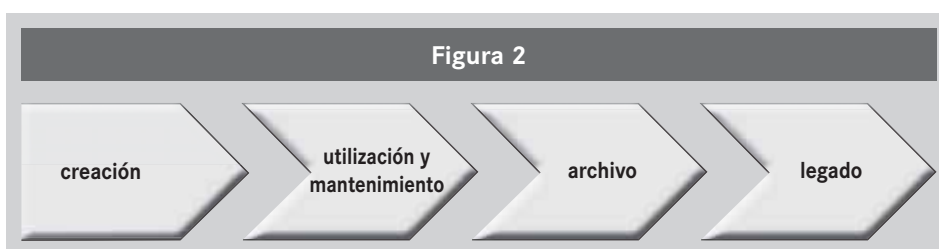


¹ Con ayuda, muy apreciada de Hilde van Dijk, Ina de Haan, Egbert Jongasma, Mathijs Kerkvliet, Ilse Mol, Olga Rademakers y Hayo van der Wal del Tribunal de Cuentas de los Países Bajos.

Para poder beneficiarnos de la capacidad de aprendizaje de las entidades que fiscalizamos y aun mejorarla, hemos de permanecer en contacto con la sociedad, en constante cambio y en constante desafío por las incertidumbres. Como auditores necesitamos la capacidad de examinar formas nuevas y diferentes fenómenos nuevos. En caso contrario, estaremos cerrando los ojos a la realidad y devendremos menos relevantes para la sociedad a la que queremos servir.

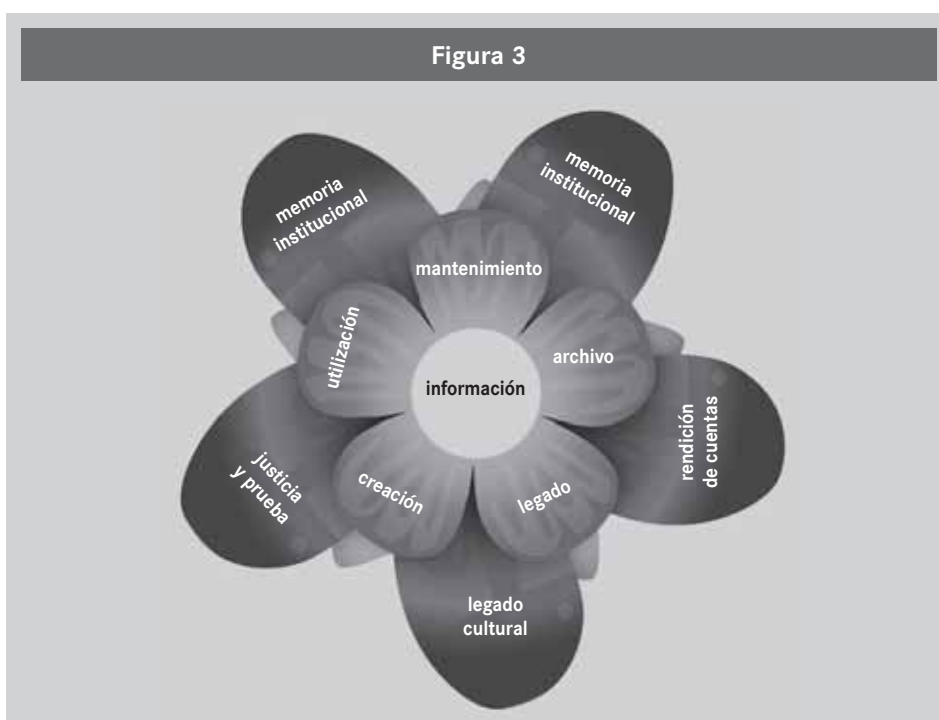
Permítanme ilustrar la necesidad de innovación en materia de fiscalización poniendo de relieve los retos que la gestión de la información plantea en nuestros días. Durante muchísimo tiempo gestionamos la información disponiendo la misma en papel.

La información en papel nos llegaba de manera lógica y cronológica: la información se creaba, utilizaba, gestionaba y, por último, se desechaba o archivaba.



La información en papel nos llegaba de manera lógica y cronológica: la información se creaba, utilizaba, gestionaba y, por último, se desechaba o archivaba. De este modo, les resultaba bastante fácil a los auditores crear o reconstruir un itinerario de auditoría siguiendo el rastro de papel. Casi forma parte de nuestro ADN que las funciones de información se sigan unas a otras de manera lógica y secuencial.

Con la introducción de la información electrónica, las cosas se volvieron mucho más complejas. Con nuestra manera de pensar aún en modo secuencial, tenemos que vernoslas con información que, potencialmente, tiene que servir para todas las fases al mismo tiempo. Hoy en día, desde el momento en que la información se crea, de inmediato se utiliza, reutiliza, altera y archiva. Información de distintas fuentes y con diversas funciones fluye al mismo tiempo. Cuando se crea información es necesario decidir

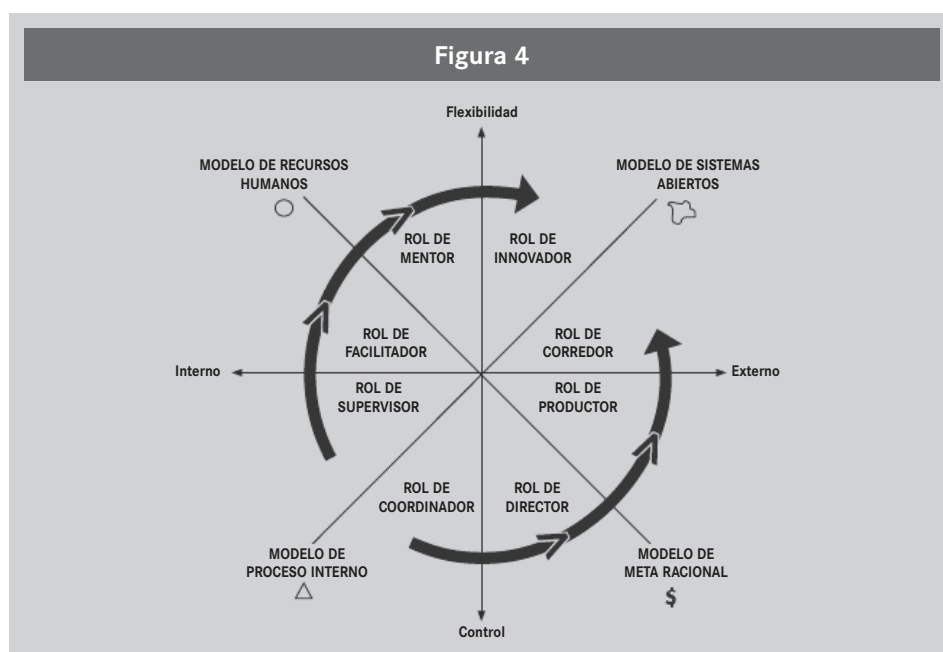


de antemano si se almacenará en un archivo (legado cultural), porque cuanto más se espere más difícil y lento resultará. Aún peor: cabe la posibilidad de que la información se pierda de manera irrecuperable.

La tecnología de la información (TI) no está hoy diseñada para que sea capaz de manejar esta complejidad y multifuncionalidad instantánea de la información. Por triste que resulte, ello quiere decir que se ha convertido en parte del problema en lugar de en parte de la solución. Las instituciones públicas tienden a instituir nuevas reglas y procedimientos, y a introducir nuevas responsabilidades para hacer frente a los cambios y desafíos de la sociedad. Empero, la dinámica de la sociedad trasciende la dinámica del proceso de toma de decisiones en el seno de nuestro sector público: las reglas son fijas y difíciles de cambiar, mientras que la sociedad cambia rápidamente. Nuestros gobiernos, por tanto, tienen dificultades para hacer frente a los cambios y desafíos de la sociedad y de su dinámica, y ésta es una de las razones por las que la brecha entre gobierno y sociedad se está ensanchando.

El desajuste entre la dinámica de nuestros gobiernos y el de las sociedades a las que servimos se puede ilustrar con el Marco de Valores en Competencia de Robert E. Quinn². Este modelo describe los valores en competencia de una organización: la orientación interna compete con la orientación externa, y el control compete con la flexibilidad.

Nuestros gobiernos, por tanto, tienen dificultades para hacer frente a los cambios y desafíos de la sociedad y de su dinámica.



Si tuviéramos que representar el sector público holandés –¿el de ustedes, también?– sobre este diagrama, lo colocaríamos en el cuadrante inferior izquierdo: una organización centrada en el control y en los procedimientos internos. Está enfocado a la continuidad y la estabilidad, y lo logra haciendo las cosas sobre la base de una rutina. El hincapié se pone en clarificar responsabilidades y procedimientos: se basa en reglas.

Como ya hemos señalado, nuestra sociedad está cambiando de manera constante y dinámica y se enfrenta al desafío de las incertidumbres. Esto vendría representado por el cuadrante superior derecho: el modelo de sistemas abiertos, centrado en la flexibili-

² Quinn, R. (1988). 'The Competing Values Model: redefining organizational effectiveness and change'. En *Beyond Rational Management: Mastering the Paradoxes and Competing Demands of High Performance*. San Francisco: Jossey-Bas.



dad y el entorno en el que opera. El hincapié en este cuadrante se sitúa en el cambio y la innovación: se basa en principios o valores. El sector público, pues, se esfuerza por ser eficiente y efectivo en una que cambia rápidamente sociedad, cada vez más organizada en (cambiantes) redes nacionales e internacionales de ciudadanos y organizaciones.

Las flechas que aparecen en el modelo de Quinn son más, no de él. Representan los dos flujos de actividades que el sector público de los Países Bajos parece acometer en su pugna por escapar del cuadrante inferior izquierdo.

Un flujo se mueve hacia arriba y luego tuerce hacia la derecha, y se centra en las cualidades de los funcionarios: creación de capacidades. El supuesto que subyace a ello es que los funcionarios basados en el valor son más flexibles, pero mantienen el compromiso con una actuación correcta. Pueden operar de una manera menos basada en reglas, de modo que la organización en su conjunto sea más flexible y capaz de adaptarse a tiempo a las necesidades del mundo exterior. En los Países Bajos esto se hace contratando a personas para que trabajen para el sector público en general, en lugar de para una parte específica del mismo, rotando a las personas en los puestos superiores, etc.

El otro flujo avanza hacia la derecha y luego asciende, y se centra en la racionalidad de las políticas y su implantación: en el presupuesto enfocado a resultados, por ejemplo. La mayoría de las EFS reconocerán este flujo, y la mayor parte de nosotros asume un papel activo en promoverlo a través de nuestra forma de fiscalizar y de nuestras conclusiones y recomendaciones.

Sin embargo, los dos flujos aún no se encuentran en el cuadrante superior de acuerdo al que –de acuerdo con Quinn– nuestro sector público debería, en última instancia, llegar. La imagen en sí da mucho que pensar a los auditores. Tendemos a seguir la música, no a ir por delante de ella. Pero quizás deberíamos abandonar esta actitud, liberarnos de nuestro enfoque hacia las reglas y procedimientos, y reflexionar sobre cómo contribuir mejor a que nuestro sector público vuelva a resultar efectivo. ¿Cómo lograr esto?

2. La gestión de la innovación

La innovación es algo más que un herramienta o instrumento de desarrollo: tiene que ver con una mente abierta y con no tener miedo de intentar cosas nuevas o hacer las cosas de un modo nuevo. Las innovaciones son también intervenciones culturales: animan a las organizaciones a ser conscientes de su cultura, a revisarla de manera crítica y a estar dispuestas a cambiarla, rompiendo tabúes. El entorno en el que, como auditores, trabajamos está cambiando rápidamente, y si no somos capaces de hacer frente a estos cambios haciendo las cosas de otra manera, será el propio entorno el que nos obligue a cambiar. Pero entonces habremos perdido la posibilidad de gestionar el cambio por nosotros mismos.

Gestionar la innovación supone vencer una serie de obstáculos, como modificar la cultura organizativa dominante; movilizar un apoyo amplio para implantar las innovaciones; desarrollar una perspectiva a largo plazo con respecto a la implantación de innovaciones; difundir las experiencias con estas; y no temer al fracaso.

Nuestras experiencias con innovaciones recientes nos han enseñado que existen, al menos, tres condiciones fundamentales para la gestión efectiva y sostenible de las innovaciones. Primera, tiene que existir la oportunidad de fracasar: las innovaciones pueden fracasar y de hecho en ocasiones fracasan. Las EFS deberían tener una mentalidad abierta con respecto al ensayo y error y no deberían tener miedo de probar algo nuevo que comporte el riesgo de fracasar. Segunda, se debe dejar tiempo para que la innovación crezca y ponga a prueba su valor. Tercera, tienen que existir personas con la mentalidad adecuada (entusiasmo) y suficientes medios y apoyo (desde arriba) para salir a hacerlo de verdad.

Un flujo se mueve hacia arriba y luego tuerce hacia la derecha, y se centra en las cualidades de los funcionarios: creación de capacidades.

El otro flujo avanza hacia la derecha y luego asciende, y se centra en la racionalidad de las políticas y su implantación: en el presupuesto enfocado a resultados, por ejemplo.

La NCA está integrando innovación mediante: (1) el desarrollo y aplicación de nuestra estrategia; (2) la participación en los Grupos de Trabajo de INTOSAI; (3) el establecimiento de un Laboratorio de Innovación.

2.1. Estrategia de la NCA 2010-2015

En el próximo periodo estratégico, 2010-2015, queremos centrarnos en mejorar la capacidad de aprendizaje de la Administración pública. Así pues, hemos de dar al interés de los beneficiarios últimos de las políticas públicas un papel más central en nuestras auditorías financieras y de gestión, preguntándonos: ¿Está el gobierno haciendo lo correcto (resultado)? ¿Está el gobierno haciéndolo correctamente (producto)?

Cuando fiscalizamos el *rendimiento* de las autoridades públicas, evaluamos si operan de un modo *enfocado a las demandas, efectivo y eficiente*, examinando la política, su aplicación y el nexo entre ambas. Nos formulamos las siguientes preguntas: ¿Aborda la política las necesidades y los problemas de la sociedad? ¿Se aplica de manera efectiva y eficiente? ¿Es la política viable y ejecutable? ¿Se ha preparado correctamente la política? ¿Puede el gobierno aprender de ella?

Con el fin de determinar si el gobierno está o no haciendo lo correcto, examinamos los *resultados* de la política. Por supuesto, la elección de la política en sí compete exclusivamente al dominio político. Para determinar si el gobierno lo está correctamente, nos fijamos en los *productos*. Valoramos si las ambiciones del gobierno (1) son acordes al tiempo asignado (2), a las personas que tienen que aplicarlas (3), y al presupuesto y demás recursos asignados (4). Lo ideal sería que las ambiciones y las tres condiciones de aplicación guardaran equilibrio.

2.2. INTOSAI/EUROSAT

La NCA mantiene buenas relaciones con sus organizaciones hermanas de todo el mundo y participa activamente en varios Grupos de Trabajo de INTOSAI y, por supuesto, de EUROSAT. Por ejemplo, en el marco de EUROSAT, el ITWG está liderando en este momento un proyecto conjunto relativo a cómo atajar el fraude fiscal transnacional con organizaciones homólogas y otras organizaciones relevantes en los países en cuestión.

El fraude fiscal transnacional está experimentando muchos cambios y el dinero que nos ocupa circula muy rápidamente (a menudo, de forma electrónica). Es un ejemplo típico de un problema en el que las reglas y decisiones suelen llegar demasiado tarde y no consiguen seguir el ritmo de los acontecimientos. Un ejemplo de innovación en este campo es la utilización de herramientas inteligentes de TI y, por encima de todo, el fortalecimiento de la cooperación entre las EFS y las administraciones tributarias de sus países. Ello aumenta la probabilidad de concebir una estrategia nacional e internacional efectiva para atajar este nocivo tipo de fraude. También tomamos parte activa en la Task Force sobre la Crisis Financiera Global de INTOSAI (ver 3.1), de la que recibimos inspiración.

2.3. Laboratorio de Innovación

Con el fin de apoyar y gestionar la innovación, el NCA decidió crear un Laboratorio de Innovación. Su finalidad es estimular, apoyar y difundir la innovación en nuestra organización. Para garantizar que el Laboratorio de Innovación sea un éxito, tenemos que situarlo al margen de nuestras reglas y procedimientos burocráticos. Debe ser flexible y centrarse en los acontecimientos relevantes en nuestro entorno profesional. De manera que ¿qué clase de innovaciones estamos desarrollando y aplicando actualmente?

El fraude fiscal transnacional está experimentando muchos cambios y el dinero que nos ocupa circula muy rápidamente (a menudo, de forma electrónica).



3. Innovaciones recientes

Antes de resumir algunos ejemplos de innovaciones que estamos implantando en estos momentos en el Tribunal de Cuentas, quisiera distinguir distintos tipos de innovación:

- métodos innovadores: empleo de nuevas formas de realizar nuestras auditorías;
- productos innovadores: empleo de nuevas formas de comunicar los resultados de nuestras auditorías y nuestros conocimientos;
- intervenciones innovadoras: empleo de nuevas formas de influir en las entidades que auditamos y en otras partes interesadas;
- relaciones innovadoras: inversión en relaciones con partes interesadas distintas de las entidades auditadas e inversión en dichas relaciones.

Las innovaciones pueden tomar como punto de partida los cambios y desafíos de nuestro entorno, como la crisis financiera global y sus efectos sobre la estabilidad financiera de los Países Bajos. También pueden proceder del deseo de ser más efectivos como auditores haciendo las cosas de un modo diferente, como dar a los beneficiarios de las políticas del gobierno una posición central en nuestras auditorías (comprobaciones de la realidad). Pueden surgir del empleo de métodos y técnicas desarrolladas por terceros, como la disponibilidad de información geográfica y tecnología como los Sistemas de Posicionamiento Global (GPS) y los Sistemas de Información Geográfica (GIS). Y pueden emerger de la recogida de información de un modo diferente, lo más cercano posible a la sociedad, utilizando los medios de comunicación sociales (Twitter, Facebook, etc.), por ejemplo mediante 'crowdsourcing' (subcontratación voluntaria).

3.1. Atención a la crisis financiera global

2009 fue un año particularmente memorable para el NCA. Los Países Bajos poseen un gran mercado financiero y en consecuencia se reveló especialmente vulnerable a los efectos de la crisis bancaria y de la subsiguiente crisis financiera. Las medidas del gobierno en respuesta a la crisis financiera nos confrontaron con cuestiones completamente nuevas y fundamentales.

La crisis financiera también supuso que tuvimos que actualizar y ampliar rápidamente nuestros conocimientos sobre el sector financiero. En diversas actividades o intervenciones examinamos los efectos de la crisis financiera global y las medidas adoptadas por el gobierno holandés:

- En nuestra auditoría de regularidad de 2008 tuvimos que evaluar la regularidad de la contratación de Fortis/ABN-AMRO –un banco privado– por parte del gobierno holandés por 23 millones de euros y su presentación en los estados financieros.
- Examinamos las intervenciones y acuerdos adoptados por el Ministerio de Finanzas en respuesta a la crisis financiera, incluidos los últimos cuatro meses de 2008 y el primer trimestre de 2009. Sobre esta base, preparamos un informe de supervisión en el que se enumeraban las principales características de cada intervención o acuerdo, junto con los términos y condiciones pertinentes, las comprobaciones y controles que se pusieron en práctica para garantizar el cumplimiento de los términos y condiciones y, por último, las facultades del Tribunal.
- También abrimos un archivo web en el sitio web del Tribunal acerca de las intervenciones de la crisis financiera. El archivo contiene asimismo otra información relevante, como las actividades llevadas a cabo por nuestros homólogos de otros países en respuesta a la crisis financiera.
- A petición del parlamento, investigamos –en el plazo récord de una semana– los cálculos financieros en relación con la venta de unidades de negocio de ABN-AMRO a Deutsche Bank.

La crisis financiera también supuso que tuvimos que actualizar y ampliar rápidamente nuestros conocimientos sobre el sector financiero.

3.2. *Comprobaciones de la realidad*

Este año realizamos por primera vez *comprobaciones de la realidad*. Por ahora sólo estamos experimentando, pero los resultados nos han animado a continuar. Intentamos determinar los efectos concretos de la política sobre las partes interesadas (la ciudadanía, las empresas, las organizaciones, etc.). Dicho de otro modo, nuestras investigaciones deben demostrar si el dinero se ha gastado o no realmente en las metas políticamente acordadas. Seleccionamos veinte problemas sociales y examinamos cómo los afronta el gobierno central, si las medidas conducen o no a soluciones prácticas, y cómo responden de ellas los ministros. Evaluamos si las políticas del gobierno central abordan o no los problemas a que se enfrenta la población, las organizaciones o las empresas. Estas comprobaciones no ofrecen un panorama general, pero sí que proporcionan una impresión de si la política está o no ayudando a resolver los problemas de la sociedad.

Con este fin, las comprobaciones giran en torno a cuatro preguntas: (1) ¿Qué piensan las partes interesadas? (2) ¿Se corresponde esto con lo que política pretendía conseguir? (3) ¿En qué se ha gastado el dinero? Y (4) ¿Cómo responde el gobierno de sus acciones en su informe anual al parlamento?

El año que viene volveremos a realizar comprobaciones de la realidad, aunque no tantas como la primera vez. Esta primera «prueba» nos enseñó que estas auditorías llevan más tiempo del previsto. De manera que, por desgracia, en el preciso momento que habíamos dado con el enfoque correcto, necesitábamos más tiempo para analizar y continuar «pelando» las capas de la cuestión, nuestros recursos se agotaron y tuvimos que parar. Una segunda enseñanza fue centrarnos más en las posibilidades y en la realidad del funcionario «último», aquel que presta el servicio público y que mantiene contacto directo con los ciudadanos. Apoyar y promover la búsqueda de soluciones para ese esforzado trabajador del sector público podría ser la clave para que las cosas se pongan en marcha de nuevo. Les mantendremos informados acerca de nuestras experiencias con la segunda serie de comprobaciones de la realidad.

3.3. *Sistemas de Información Geográfica (GIS) y fiscalización*

La información geográfica o espacial –como los códigos postales o las coordenadas de latitud y longitud– ofrece datos sobre un emplazamiento concreto. Un GIS se podría describir como un sistema informático que facilita la introducción de datos, su archivo, análisis y presentación, especialmente para datos geográficos. Por ejemplo, como se aprecia en la figura 5, se pueden combinar y analizar diversas capas de datos en su contexto geográfico: ¿Dónde viven los consumidores y cómo se puede llegar a ellos? Similares preguntas se pueden formular y responder (incluso por parte de las EFS) respecto de los grupos objetivo de las políticas del gobierno.

Los GIS pueden resultar útiles para las fases subsiguientes de una auditoría: evaluar los riesgos relevantes, diseñar la auditoría, realizar ésta, analizar sus hallazgos y comunicar sus resultados.

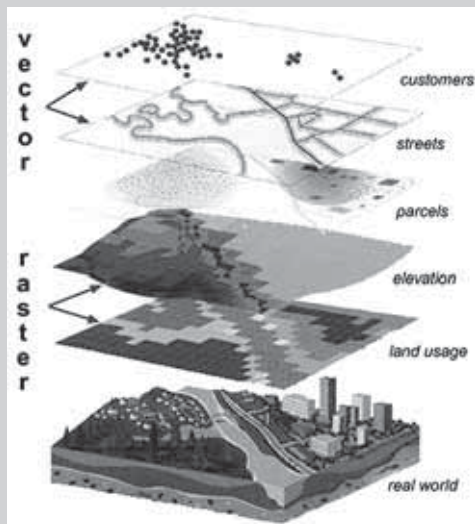
La Task Force sobre el Tsunami de INTOSAI utilizó los datos geográficos en un estudio piloto sobre la fiscalización de proyectos de vivienda en Aceh, Indonesia, tras el Tsunami. Se utilizaron dispositivos GPS y mapas satelitales para determinar si las viviendas se habían construido en el emplazamiento correcto (es decir, a suficiente distancia del mar) vinculando los datos de campo de la auditoría y los datos geográficos (figura 6).

El NCA ha creado un centro de conocimientos sobre el empleo del GIS en fiscalización. Este centro forma ahora parte de nuestro Laboratorio de Innovación. Además de concentrarse en las actividades nacionales del Tribunal, el centro formará asimismo parte de su cartera en la vicepresidencia del Grupo de Trabajo para la Rendición de Cuentas y la Auditoría para la Ayuda en Casos de Catástrofes de INTOSAI, que preside el Tribunal de Cuentas Europeo.

Apoyar y promover la búsqueda de soluciones para ese esforzado trabajador del sector público podría ser la clave para que las cosas se pongan en marcha de nuevo.



Figura 5

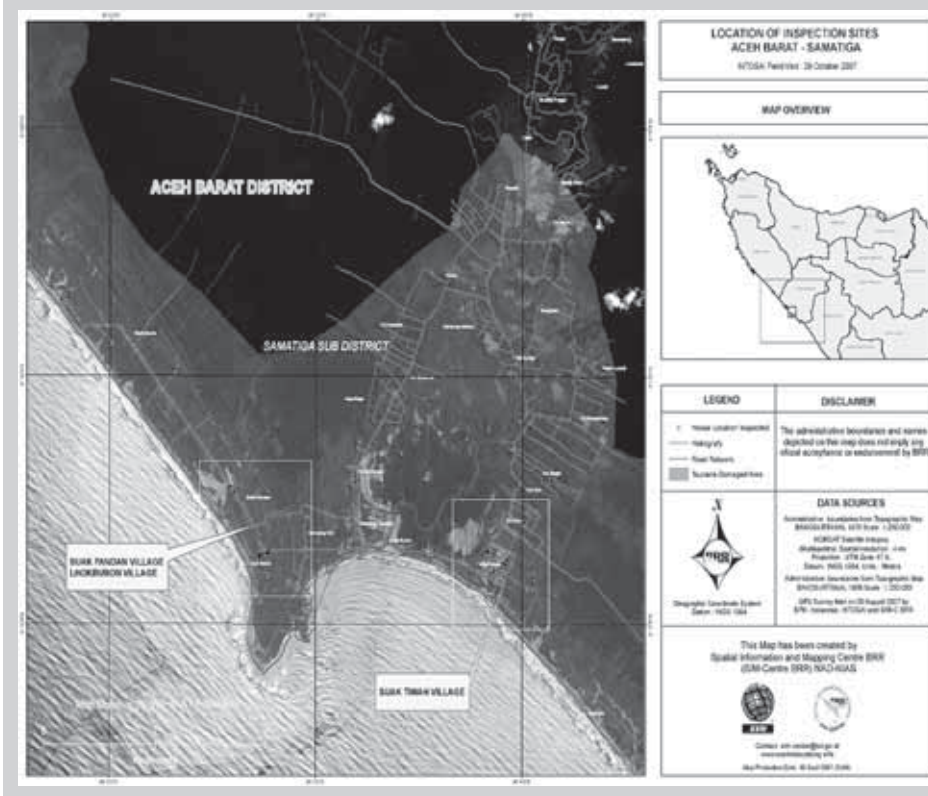


El GIS permite a los usuarios archivar y mantener gran cantidad de información relacionada geográficamente, visualizar y simplificar datos complejos, crear nuevos datos a partir de los existentes, y producir mapas de alta calidad.

El aspecto más poderoso de un GIS es que permite a los usuarios realizar análisis complejos vinculando capas de datos y superponiendo distintos conjuntos de datos para obtener una perspectiva espacial.

Fuente de la imagen: Univ. de Western Ontario, <http://ssnds.uwo.ca>

Figura 6. Emplazamiento de lugares de inspección en Aceh Barat



3.4. Fiscalización y ciudadanía

Desde el XIX INCOSAI en México –y de manera más específica desde el acto colateral con Naciones Unidas (Departamento de Asuntos Económicos UNDESA) y el Proyecto de Presupuesto Internacional (IBP) sobre prácticas en colaboración para aumentar la

En el plano ascendente, el Laboratorio está experimentando en estos momentos con el *crowdsourcing*.

participación de la sociedad civil en el proceso de auditoría- hemos venido buscando maneras de acercar a la ciudadanía la labor de fiscalización. La cuestión es cómo conseguir que los ciudadanos participen en nuestras auditorías como fuente, y cómo hacer llegar mejor al público, en cuanto usuarios del mismo, los resultados de nuestro trabajo.

En el plano ascendente, el Laboratorio está experimentando en estos momentos con el *crowdsourcing*. Resulta difícil de explicar, pero el mejor ejemplo es el sitio web de Ushahidi³. Ushahidi se centra en información relacionada con catástrofes procedente directamente del epicentro de las mismas. De manera que, para recabar la última información sobre Haití o sobre el vertido de crudo del Golfo de México, visiten Ushahidi. Entenderán de inmediato el enorme potencial para los auditores.

En el plano descendente, hemos celebrado un par de seminarios en distintos lugares del país, bajo los auspicios de nuestros colegas de las oficinas de auditoría locales y regionales. El tema era nuestra auditoría sobre el deplorable estado del patrimonio comercial local. Si bien casi todas las autoridades locales promueven el patrimonio industrial y las inversiones en nuevo edificios de oficinas, los edificios de oficinas antiguos quedan olvidados y son presa del vandalismo, etc. De modo que tratamos estos resultados y animamos a nuestros homólogos locales y regionales a profundizar en la situación a escala local. Haciendo esto de manera más sistemática en nuestro país (en el que las oficinas de auditoría locales y regionales existen desde hace sólo diez años), procuramos vivir con arreglo al lema global de INTOSAI: «la experiencia mutua beneficia a todos».

OBSERVACIONES FINALES

Confío que este artículo inspire al mayor número de colegas posible a plantear sus innovaciones -aunque se encuentren en un estadio germinal- en nuestros foros, incluido EUROSAI. Gracias de nuevo a la Secretaría de EUROSAI por ofrecerme este foro para compartir nuestra experiencia. ●

³ www.ushadidi.com



La experiencia mutua beneficia a todos: sobre la experiencia de la labor de la Task Force de EUROSAI Fiscalización de Fondos Destinados a Desastres y Catástrofes

EFS DE UCRANIA

Presidencia de la Task Force Fiscalización de Fondos
Destinados a Desastres y Catástrofes

Está en la naturaleza humana, cuando se llega a determinados hitos en la vida, revisar lo realizado en los últimos años, volver a valorar lo conseguido y analizar los errores y equivocaciones cometidos. En estos momentos cuando uno se da cuenta de su situación presente y de los planes futuros. Y cuando se cumple el aniversario de una organización, todos y cada uno de sus miembros hacen frente a esas cuestiones. Las respuestas a las mismas serán los puntos de referencia que nos permitirán avanzar a lo largo de la senda del desarrollo.

Veinte años de actividad de la Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa y once años desde la incorporación de la Cámara de Cuentas de Ucrania a esta Organización proporcionan suficientes hechos y registros como para que podamos columbrar una respuesta a las preguntas planteadas.

Según el artículo 1 de los Estatutos de la Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa, el objeto primero de EUROSAI es promover el entendimiento y la cooperación profesional y técnica entre las Instituciones miembros, promover el intercambio de información y documentación, promover el estudio de la fiscalización del sector público, estimular la creación de Cátedras universitarias en esta materia y asegurar la unificación de la terminología en materia de fiscalización pública. Al mismo tiempo, los principios rectores de EUROSAI y particularmente su piedra angular –la igualdad de todas las EFS miembros de esta Organización– hacen posible que todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores, con independencia del país o la fecha de creación, participen como miembros de pleno derecho en la puesta en común de los conocimientos y la experiencia adquiridos y promuevan el desarrollo institucional de las organizaciones.

EUROSAI es la clase de marco organizativo en el que sus miembros disfrutan de la oportunidad adquirir, analizar, acopiar y difundir conocimientos de vanguardia sobre la base de una comunicación eficiente entre ellos. La acumulación de la experiencia positiva común adquirida en el marco de la cooperación bilateral y multilateral y en auditorías cooperativas, la apertura en cuanto a información de las EFS miembros de EUROSAI, su voluntad de compartir lo adquirido y las mejores prácticas en sus comunicaciones y participación en diversos actos... todo ello permite mejorar el nivel de confianza mutua dentro de la Organización y constituye el marco del funcionamiento y evolución satisfactorios de EUROSAI en el mundo global de la fiscalización.

Uno de los algoritmos esenciales de las actividades de EUROSAI y la comunicación entre sus miembros, consistente en la creación de Grupos de Trabajo y *task forces*, ofrece las mejores oportunidades para el intercambio de experiencias, la adquisición de nuevos conocimientos y el desarrollo de métodos de solución de problemas relacionados con la fiscalización. Son la aplicación de la experiencia práctica de los Grupos de Trabajo de EUROSAI y la participación directa de la Cámara de Cuentas en estas actividades lo que ha servido como requisito previo para la creación de la Task Force Fisca-

lización de Fondos destinados a Desastres y Catástrofes de EUROSAL, presidida por la EFS de Ucrania.

Cabría considerar que las actividades de la Task Force constituyen una de las pautas positivas de cooperación mutua e intercambio de experiencias en el seno de EUROSAI, así como una respuesta a los riesgos económicos globales a que se enfrentan nuestros países. De hecho, es de sobra conocido que la humanidad vive una época caracterizada por un creciente número de catástrofes cada vez mayores, tanto por dimensiones como por las pérdidas ocasionadas.

De acuerdo con las conclusiones de científicos y analistas que ya se conocen hoy, en cinco años el crecimiento total del producto mundial bruto (PMB) se tendrá que aplicar a superar las consecuencias de las catástrofes. Lo dicho da fe de la necesidad de unir esfuerzos y fortalecer la posición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en este campo y acredita la relevancia de la creación y la actividad de una estructura internacional apropiada, representada por la Task Force Fiscalización de Fondos destinados a Desastres y Catástrofes de EUROSAL.

Con el fin de organizar de manera efectiva nuestra labor y llevar a buen puerto las metas y tareas encomendadas, hemos recurrido a diversos instrumentos enfocados a fortalecer la cooperación entre los miembros de la Task Force, agilizar los procesos de difusión de información y mejorar el entendimiento mutuo entre aquellos. En dicho conjunto de instrumentos podrían figurar:

- la celebración de reuniones conjuntas,
- la recogida de datos a través de cuestionarios,
- la realización conjunta de actividades internacionales de fiscalización,
- la gestión de bases de datos de fiscalización relativas a desastres y catástrofes naturales y causadas por el hombre en Europa,
- la preparación del Glosario de Términos de Fiscalización relacionados con la Prevención y de Desastres y Catástrofes y la Reparación de sus Consecuencias, al efecto de mejorar la comunicación efectiva y el entendimiento mutuo entre las EFS de distintos países,
- el desarrollo de unas Directrices basadas en las mejores prácticas de fiscalización en el ámbito de la prevención de catástrofes y reparación de sus consecuencias,
- el uso del sitio web como medio de organizar de un intercambio interactivo de información,
- la difusión de información sobre las actividades de la Task Force, en particular, a través de las publicaciones de INTOSAI y EUROSAL, etc.

Con ayuda de los instrumentos mencionados, y merced a un esfuerzo conjunto, conseguiremos nuestras metas:

1. La realización de investigaciones y la promoción de auditorías en paralelo y coordinadas.
2. La elaboración de una metodología y el desarrollo institucional de las EFS con respecto a la fiscalización de los fondos asignados a la prevención de catástrofes y a la reparación de sus consecuencias.
3. El establecimiento de una red y la puesta en común de información entre las EFS europeas.
4. La cooperación con las instancias correspondientes de INTOSAI y EUROSAL, así como con otras organizaciones internacionales.

Merece la pena destacar que todos estos instrumentos se han diseñado y probado conjuntamente en el marco de las actividades de EUROSAL y sus componentes institu-

De acuerdo con las conclusiones de científicos y analistas que ya se conocen hoy, en cinco años el crecimiento total del producto mundial bruto (PMB) se tendrá que aplicar a superar las consecuencias de las catástrofes.



cionales. Los veinte años de experiencia de EUROSAI demuestran que es el algoritmo de trabajo más eficiente y efectivo.

Esto también se vio confirmado por la Auditoría Internacional Coordinada del Fondo de Protección de Chernobyl, llevada a cabo en 2007-2008 con participación de nueve Entidades Fiscalizadoras Superiores. El informe conjunto de auditoría lo presentaron y firmaron los presidentes de las EFS miembros en el VII Congreso de EUROSAI celebrado en Cracovia en junio de 2008.

La celebración de reuniones conjuntas se podría considerar, no sin poderosas razones, el medio más efectivo de promover la comunicación y el intercambio de experiencias a través del contacto vivo, de las intervenciones de los participantes, de la participación directa en debates sobre los puntos en cuestión. Desde la creación de la Task Force, se ha celebrado una serie de reuniones. La participación de muy diversos representantes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de países europeos, el Ministerio de Protección Medioambiental de Ucrania, el Ministerio de Emergencias y Protección de la Población frente a las Consecuencias de la Catástrofe de Chernobyl de Ucrania, el Ministerio de Política Industrial de Ucrania, el Comité Estatal de Ahorro de Agua de Ucrania, la Academia Nacional de Ciencias de Ucrania, la Academy de Ciencias Mineras de Ucrania, el Fondo del Patrimonio Estatal de Ucrania, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y la Oficina Regional para Ucrania del Banco Mundial en las reuniones ofreció amplias oportunidades para el intercambio de visiones multilaterales en materia de prevención de catástrofes y a la reparación de sus consecuencias, en el marco de cuyos debates emergió un punto de vista generalmente aceptable, y se pusieron en común experiencias, conocimientos o consejos prácticos aplicables a la esfera mencionada. Todo ello se podría considerar como una buena escuela en la que los «alumnos» adquieren conocimientos directamente de los profesionales que crean o que participan en la creación de dichos conocimientos.

Como uno de los mecanismos de adquisición de información procedente de todos los miembros de la Task Force, se llevó a cabo **la recogida de información a través cuestionarios**. En el marco de la primera reunión realizamos una encuesta destinada a evaluar la forma más apropiada de cooperación entre los miembros y las posteriores actividades de la Task Force de EUROSAI con el fin de lograr sus metas estratégicas, en particular, un intercambio efectivo de información y experiencias, formación y comunicación.

Dentro de la Meta Estratégica 1 de la Task Force, se llevaron a cabo **actividades internacionales conjuntas de fiscalización**, previstas asimismo para el futuro. Hay que señalar que la realización de auditorías paralelas en los últimos años ha formado parte integral de la cooperación internacional de la Cámara de Cuentas de Ucrania. En 2009-2010, nuestra institución participó en la auditoría paralela del rendimiento sobre planificación, aplicación y control del uso de fondos presupuestarios asignados a la ayuda en emergencias, incluidas las de origen humano (la auditoría se realizó junto con la EFS de Kazajstán), la auditoría paralela en el ámbito de la extracción, transporte y distribución de gas natural (realizado junto con la EFS de la Federación Rusa), la auditoría paralela sobre la preparación de Polonia y Ucrania para la fase final del 14.º Campeonato Europeo de Fútbol de la UEFA, conocida en general como Euro 2012 (se firmó el informe de la primera fase de la auditoría), la auditoría paralela coordinada de EUROSAI sobre el cambio climático (llevada a cabo junto con las EFS de Azerbaiyán, Dinamarca, Estonia, Kazajstán, Chipre, Israel, Macedonia, Polonia, la Federación Rusa y Suiza) y la auditoría paralela de la aplicación de las disposiciones del Convenio de Bucarest sobre la Protección del Mar Negro contra la Contaminación (realizada junto con la EFS de Bulgaria).

En la actualidad, se encuentran en sus fases finales la auditoría internacional coordinada sobre la protección del Mar Negro contra la contaminación, sustanciada junto

Esto también se vio confirmado por la Auditoría Internacional Coordinada del Fondo de Protección de Chernobyl, llevada a cabo en 2007-2008 con participación de nueve Entidades Fiscalizadoras Superiores.

con las EFS de Rusia, Georgia, Bulgaria, Rumania y Turquía, y la auditoría paralela sobre el empleo de fondos públicos asignados a la gestión, protección, exploración y reproducción de los recursos biológicos del agua y a la garantía de la seguridad ecológica en la cuenca pesquera de Azov-Mar Negro, llevada a cabo por la Cámara de Cuentas de Ucrania y la Cámara de Cuentas de la Federación Rusa en el marco de las actividades de la Task Force Fiscalización de Fondos destinados a Desastres y Catástrofes de EUROSAI. En la 2.ª reunión de la Task Force, se facilitó información sobre las actividades previstas de control y analíticas que se llevarán a cabo en el seno de la Task Force, en concreto la auditoría coordinada de los fondos públicos asignados a la prevención de catástrofes y a la reparación de sus consecuencias y la auditoría sobre la aplicación de las recomendaciones de la Auditoría Internacional Coordinada del Fondo de Protección de Chernobyl, realizada en 2007-2008. Se invitó a los miembros de la Task Force a participar en las actividades paralelas de control mencionadas.

La información suministrada por las Entidades Fiscalizadoras Superiores europeas sirvió como base para la preparación de la **base de datos de las auditorías** relativas a desastres y catástrofes naturales y causados por el hombre en Europa, presentada durante la 2.ª reunión de la Task Force. La base de datos propuesta se subió al sitio web de la Task Force para su uso en la práctica por parte de todas las partes interesadas. Se encuentra disponible para su actualización y ampliación.

Por lo que se refiere a la aplicación de la Meta Estratégica 2, se ha venido trabajando en un borrador de **Glosario de Términos de Fiscalización relacionados con los Desastres y Catástrofes**. Su compilación resultaba necesaria para la armonización de los términos más utilizados en las respectivas auditorías internacionales. La necesidad de dicha armonización es fruto de factores como las peculiaridades de las legislaciones nacionales aplicables a la gestión de desastres y catástrofes y las de las auditorías nacionales, así como cierta discrepancia en la interpretación de los respectivos términos básicos en distintos países y, en particular, a las controversias en cuanto a las definiciones empleadas en los países de la CEI, y de Europa Oriental y Occidental. A la hora de escoger los términos adecuados, tomamos en consideración las sugerencias, actualizaciones y observaciones de los auditores de las EFS miembros de la Task Force. Estamos seguros de que el Glosario que se apruebe será de ayuda a los auditores de distintos países a la hora de realizar auditorías, tanto nacionales como a escala global, de los fondos asignados a la prevención de catástrofes y a la reparación de sus consecuencias, y aumentará la efectividad de la comunicación y el entendimiento mutuo entre auditores.

La Task Force procedió al desarrollo de las **Directrices basadas en las mejores prácticas de auditoría en el ámbito de la prevención de catástrofes y la reparación de sus consecuencias**. La encuesta entre los miembros de la Task Force demuestra que las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Estados europeos han acumulado ya cierta experiencia en la realización de auditorías relacionadas con desastres, cuyos resultados demandan parlamentos y gobiernos y suscitan gran interés entre los medios de comunicación y la sociedad en su conjunto. Así pues, no sorprende que se percibiera desde hace tiempo la necesidad de desarrollar los procedimientos metodológicos para la realización de las respectivas auditorías, que, sobre la base de las mejores prácticas, se convertiría en una guía práctica para la resolución de problemas de fiscalización en el futuro. De acuerdo con las conclusiones de la encuesta, se han esbozado los ámbitos principales que deberán destacarse en el próximo borrador de Directrices. El proyecto de estructura de las Directrices lo adoptaron por unanimidad los asistentes a la 2.ª reunión de la Task Force.

Merece mención el **sitio web de la Task Force Fiscalización de Fondos destinados a Desastres y Catástrofes de EUROSAI**, a disposición de todos los que deseen familiarizarse con la información sobre la Task Force, sus objetivos, actividades o las reuniones celebradas. El Glosario de Términos de Fiscalización relacionados con los De-

La base de datos propuesta se subió al sitio web de la Task Force para su uso en la práctica por parte de todas las partes interesadas.



sastres y Catástrofes y la Base de datos de las Auditorías relativas a Desastres y Catástrofes Naturales y Causados por el Hombre en Europa también se encuentran disponibles en el sitio web.

Además del sitio web, se puede recabar información sobre las actividades de la Task Force en las *publicaciones de INTOSAI y EUROSAI*, en particular, en la Revista de EUROSAI 15 de 2009, en la que aparecía un artículo dedicado a la Task Force y sus proyectos, de acuerdo con los resultados de la 1.ª reunión. Continuaremos esforzándonos por una transparencia completa y total en nuestras actividades y por establecer nuevos contactos y compartir información.

El resultado intermedio de la labor de la Task Force, así como el de otros Grupos de Trabajo o Task Forces que actúa bajo los auspicios de EUROSAI, dan fe de su éxito y efectividad. La mayor parte de los problemas actuales no conciernen a un solo país, sino que presentan una dimensión europea. Así pues, sólo se pueden resolver a través de esfuerzos conjuntos, aplicando un planteamiento integrado. Es EUROSAI la que hace posible concitar los esfuerzos de sus EFS miembros en un labor satisfactoria, eficiente y efectiva. La contribución sustancial a la labor de INTOSAI ha sido, es y será el desarrollo de EUROSAI como Organización que tiene por efecto el fortalecimiento real de la fiscalización del sector público en la región europea y la creación de capacidades institucionales por parte de sus miembros. ●

Auditoría de Rendimiento sobre Capacidades de Contratación del Estado

WILFRED AQUILINA, JOANNA CEFAL
Y BRIAN VELLA

Sección de Auditoría de Rendimiento. Oficina Nacional de Auditoría de Malta

Resulta, pues, importante que existan estructuras y sistemas apropiados para gestionar satisfactoriamente la contratación de diferentes tipos de bienes, obras y servicios.

Las auditorías realizadas a lo largo de los años por parte de la Oficina Nacional de Auditoría de Malta (NAOM) pusieron de relieve que, en algunos casos, los sistemas y procesos de contratación no eran los adecuados y que era necesario reforzarlos. Ello impulsó a la NAOM a realizar un completo estudio que examinara las capacidades y prácticas de contratación que se aplican en la administración pública maltesa, además de identificar ámbitos susceptibles de mejora y de adopción de las mejores prácticas de contratación. En este artículo, los autores esbozan el enfoque y criterios que se utilizaron para llevar a cabo este estudio y tratan las cuestiones esenciales que se examinaron.

¿Por qué centrarse en la capacidad de contratación?

La contratación pública comprende gran parte de lo que sustenta la labor de la administración pública y desempeña un papel central en la materialización de las prioridades del Estado, desde la sanidad y la educación a la regulación y recaudación de ingresos. Disponer de sólidas capacidades de contratación a lo largo y ancho de la administración pública contribuye a garantizar la continuidad de los servicios públicos y el uso óptimo de los recursos limitados del Estado de una manera justa y transparente.

Resulta, pues, importante que existan estructuras y sistemas apropiados para gestionar satisfactoriamente la contratación de diferentes tipos de bienes, obras y servicios. Unos métodos de contratación ineficientes pueden redundar en el pago de precios superiores por los bienes y servicios que se contratan con poca antelación. Además, elementos esenciales podrían no encontrarse disponibles en las cantidades adecuadas y la calidad precisa cuando se los necesite. Ello podría desembocar en que algunas transacciones y servicios del Estado se retrasen o sean de una calidad inferior.

El proceso de contratación abarca todo el ciclo, desde la identificación y especificación de un artículo o servicio requeridos, hasta su compra, suministro, pago, acopio, expedición y supervisión del rendimiento de los proveedores¹. También abarca la extinción de un contrato de servicios o el final de la vida útil y la subsiguiente eliminación de un activo (Figura 1).

Objeto y metodología

El estudio se centró en doce elementos distintivos de la capacidad de contratación (Figura 2). Se tomó un grupo de doce entidades, seleccionadas para que reflejaran distintos tipos de organizaciones dentro de la administración pública, escogidas como casos de estudio a los efectos del presente ejercicio.

Antes de iniciar el estudio en sí, se realizó una amplia investigación sobre las capacidades y buenas prácticas de contratación. Asimismo se realizaron consultas con la Oficina Nacional de Auditoría y la Oficina de Contratación Pública del Reino Unido y con el Grupo de Trabajo sobre Contratación Pública del Comité de



¹ Gershon, P., *Review of Civil Procurement in Central Government*, abril de 1999.

Figura 1. Etapas habituales de la contratación pública

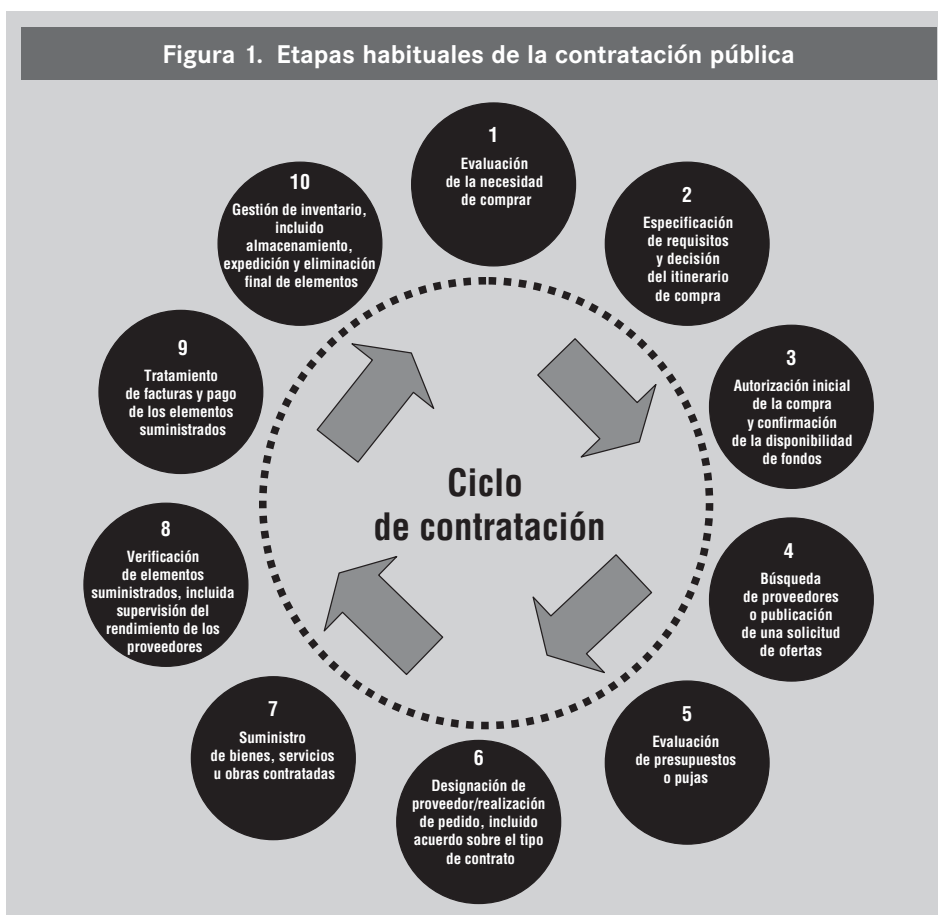


Figura 2. Aspectos de la contratación pública comprendidos en el estudio de la NAOM

Estructura y recursos	La organización e importancia estratégica de la función de contratación.
	Personal con los conocimientos y capacitación requeridos en contratación. Formación en contratación del personal participante en este ámbito de competencia.
	Desarrollo de políticas y procedimientos que rijan la contratación. Controles internos para garantizar el cumplimiento.
	Planificación de los requisitos de contratación.
	Tecnología para mejorar y facilitar la función de contratación.
Gestión y supervisión de la información	Sistema de gestión de existencias para ayudar a mantener un seguimiento de inventarios y establecer volúmenes eficientes de pedido de existencias.
	Datos sobre elementos contratados y sobre niveles de consumo con el fin de identificar dónde existe potencial de ahorro de costes.
	Información sobre proveedores. Supervisión del rendimiento de los proveedores.
	Puesta en común de información dentro de la administración pública.
Mejora y desarrollo continuos	Iniciativas para revisar y mejorar de manera continua las actividades de contratación.
	Gestión de riesgos de contratación.
	Oportunidades de contratación en colaboración y acuerdos marco.

El trabajo de campo del estudio principal consistió en entrevistas estructuradas en profundidad con funcionarios que participaban directamente en procesos de contratación.

Contacto de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la Unión Europea. Además, se organizaron visitas para recabar buenas prácticas a tres empresas comerciales locales de relieve.

En paralelo, se celebraron encuentros piloto preliminares con el fin de probar y valorar:

- la *viabilidad* del ejercicio en cuestión;
- la *relevancia y significación* de las cuestiones de auditoría seleccionadas;
- las *técnicas de entrevista* que se podrían utilizar para llevar a cabo la presente auditoría de manera satisfactoria;
- el *tipo de información y documentación acreditativa* que se podría recoger de los casos de estudio identificados;
- los *retos habituales a que se enfrenta la administración pública* cuando utiliza los planteamientos de contratación actuales;
- el *interés de las organizaciones objetivo* por participar en este ejercicio; y
- el *valor añadido* que se puede obtener del propio estudio.

El trabajo de campo del estudio principal consistió en entrevistas estructuradas en profundidad con funcionarios que participaban directamente en procesos de contratación. También se recogió evidencia documental suplementaria que permitiera una ulterior evaluación de las mediciones reportadas. El estudio de la NAOM se limitó a identificar la utilización y prevalencia de ciertas medidas específicas de contratación y no probó la fiabilidad o solidez de los sistemas y prácticas debatidos.

Conclusiones del estudio

Estructura y recursos

El estudio evaluó hasta qué punto la gestión de la función de contratación presentaba una estructura centralizada. En los casos en los que los procesos estaban divididos por líneas de categoría, por el valor de las compras o por los responsables del presupuesto, la NAOM identificó cuestiones relacionadas con la coherencia, la eficiencia, la supervisión y el control.



El informe de auditoría recomendó que la descentralización, aunque no fuera necesariamente una mala práctica, debía estar sustentada por un conjunto coherente de políticas y procedimientos que siguiera todo el mundo. Además, la NAOM recomendó que tenía que haber canales de comunicación abierta entre los responsables de las diferentes áreas de contratación, así como una frecuente puesta en común de conocimientos e información sobre decisiones y actividades de contratación.

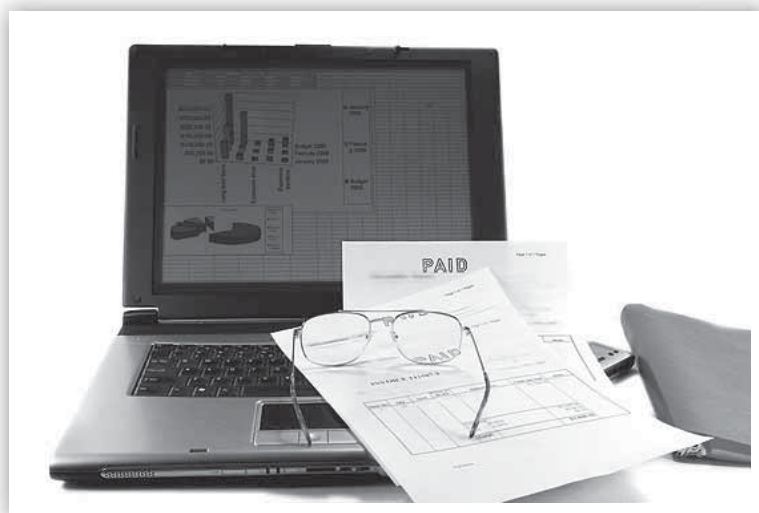
Otra conclusión fundamental del estudio fue la necesidad de equipos de contratación plenamente dotados en cada organización. Estos equipos deberían poseer una sólida experiencia comerciales, conocimientos adecuados, así como una capacitación profesional adecuada. Se reveló que esto era fundamental para reducir al mínimo los riesgos de contratación. Entre dichos riesgos figuran comprar con arreglo a peticiones determinadas de manera poco fiable, estrategias de contratos insuficientemente desarrolladas, una gestión de contratos incorrecta y pérdida de oportunidades de obtener los mejores acuerdos.

El Marco de Capacitación para Profesionales de la Contratación producido por la Oficina de Contratación Pública del Reino Unido se reveló especialmente útil durante esta auditoría a efectos de evaluar comparativamente los requisitos fundamentales con lo que se encuentra disponible en la práctica en el escenario local. En el informe de auditoría, la NAOM recomendó que la administración pública maltesa debería proponerse incrementos interanuales de la proporción de personal formado en contratación a través de programas de formación y desarrollo profesional más estructurados.

La NAOM recomendó asimismo que los distintos organismos del Estado podrían reforzar más sus sistemas y controles internos a través del desarrollo y mantenimiento de procedimientos operativos estándar documentados, generados internamente, relativos a los procesos de contratación. Dichas medidas ayudan a garantizar el buen gobierno, la responsabilidad, la transparencia, la justicia, la legalidad, la integridad y la relación calidad-precio. Además, la NAOM hizo hincapié en la importancia de que estas políticas y procedimientos se actualicen de manera sistemática y se encuentren fácilmente a disposición de todo el personal que necesite acceder a ellos.

Otro aspecto fundamental que se examinó a fondo en el marco de este estudio fue de qué manera planificaban los organismos de la administración pública maltesa sus requisitos de contratación. Se realizó una evaluación comparativa de las prácticas de éxito en el sector privado frente a las informadas por los doce casos de estudio. Se puso de manifiesto que, aunque se realizaba cierta planificación de los requisitos de contratación, era necesario adoptar un enfoque más estratégico. Una planificación sistemática

Otra conclusión fundamental del estudio fue la necesidad de equipos de contratación plenamente dotados en cada organización.



Se realizó una evaluación comparativa de las prácticas de éxito en el sector privado frente a las informadas por los doce casos de estudio.

Sin embargo, la NAOM observó que la inversión y la implantación de nueva tecnología precisaba el complemento de cambios amplios y radicales en los procesos comerciales y un impulso para lograr ahorros y mayores eficiencias.

ca puede ayudar a las organizaciones a hacer frente a retos relacionados con la creciente complejidad de la contratación pública, la gestión efectiva de los proveedores y las cadenas de suministro, así como la necesidad de garantizar la relación calidad-precio.

También se valoró la utilización de métodos electrónicos en cada etapa del ciclo de contratación. Se halló que la mayoría de organismos aplican diferentes formas de herramientas electrónicas en apoyo de sus procesos de contratación. Sin embargo, la NAOM observó que la inversión y la implantación de nueva tecnología precisaba el complemento de cambios amplios y radicales en los procesos comerciales y un impulso para lograr ahorros y mayores eficiencias.

Gestión y supervisión de la información

También se concedió importancia en el estudio de la NAOM a la naturaleza y calidad de la información de gestión disponible a efectos de una planificación, toma de decisiones y supervisión sólidas. El informe de la NAOM proponía una serie de recomendaciones sobre cómo pueden las organizaciones mejorar su información sobre el mercado, su información sobre el rendimiento de los proveedores, los sistemas de gestión de inventarios, así como el análisis de gastos.

El equipo de auditoría utilizó la guía de mejores prácticas sobre la utilización del análisis de gastos con el fin de adoptar un enfoque más estratégico de la contratación, publicado en 2004 por la Oficina de Responsabilidad del Gobierno de los EE.UU., con el fin de señalar ámbitos en los que los organismos de la administración pública pueden reforzar la automatización, extracción, organización y análisis de los datos de contratación.

Además, la NAOM animó a los organismos del Estado a aumentar el nivel de colaboración e intercambio de información relacionada con la contratación. La puesta en común de información generada a partir de los sistemas de información de gestión de los distintos organismos (como conocimientos sobre los mercados, los proveedores, los precios y los acuerdos de compras) puede, por ejemplo, ayudar a identificar maneras de reducir costes y abrir oportunidades de comprar en condiciones más competitivas.

Mejora y desarrollo continuos

La auditoría de gestión también evaluó las medidas adoptadas por los doce organismos objeto de estudio con el fin de revisar la función de contratación, gestionar los riesgos, mejorar la eficiencia y conseguir ahorros de costes.

Además, la NAOM animó a los organismos del Estado a aumentar el nivel de colaboración e intercambio de información relacionada con la contratación.



La NAOM concluyó que la mayor parte de las entidades estudiadas realizaban revisiones *ad hoc* de la gestión de las actividades de contratación únicamente en respuesta a una reacción negativa a los departamentos usuarios o una vez que se había identificado un problema.

También se puso de relieve que algunas organizaciones supervisaban y revisaban, en distinto grado, la contratación de partidas de gasto de alto riesgo con la finalidad de controlar costes y conseguir ahorros. Sin embargo, ninguna informó que estuviera realizando revisiones en profundidad, periódicas y sistemáticas que abarcaran todos los aspectos de la contratación.

Asimismo, la NAOM recomendó maneras que tendría la administración pública de supervisar, comparar y evaluar sistemáticamente las actividades de contratación y conseguir mejoras tangibles. Una revisión a fondo puede servir también para identificar aspectos prioritarios, como una mayor atención a la reducción de riesgos, la innovación, la formación del personal, la sostenibilidad y una mayor calidad de los bienes y servicios contratados. En el mismo sentido, la NAOM subrayó la importancia del liderazgo y de un fuerte impulso de la alta dirección a la hora de buscar y explotar continuamente oportunidades de ahorros de costes y mayores eficiencias.

Además, la NAOM destacó los pasos que podría dar la administración pública con el fin de garantizar una gestión efectiva de los riesgos de contratación, así como el buen gobierno. Se identificaron diversos riesgos en el marco del estudio y el informe se centró en cómo implantar disposiciones adecuadas para gestionar y mitigar dichos riesgos.

Otra cuestión esencial que planteó la NAOM fue la necesidad de una contratación más colaborativa y de acuerdos marco. Se contratan bienes y servicios similares a lo largo y ancho de toda la administración pública. Esta identidad ofrece oportunidades de comprar colectivamente, sobre todo allí donde existe una elevada demanda de ciertos bienes y servicios específicos. Aunque haya mucho que los organismos pueden hacer por sí solos, unas prácticas de contratación en colaboración podrían traer consigo una mayor competencia, mejores precios, una puesta en común de capacitaciones y unos menores costes de contratación.

Observación final

En conjunto, el informe de la NAOM concluyó que la mayoría de los organismos participantes estaban adoptando ciertas medidas para mejorar algunos aspectos de sus sistemas y capacidades de contratación. Sin embargo, hace falta un planteamiento más estratégico y sistemático para mejorar y reforzar lo suficiente la contratación pública en el ámbito de la administración pública.

Se puede recabar más información sobre la Oficina Nacional de Auditoría de Malta y en torno a la auditoría de gestión sobre capacidades contratación en el sitio web (www.nao.gov.mt) o enviando un correo electrónico a nao.malta@gov.mt. ●

Asimismo, la NAOM recomendó maneras que tendría la administración pública de supervisar, comparar y evaluar sistemáticamente las actividades de contratación y conseguir mejoras tangibles.

El informe de la NAOM concluyó que la mayoría de los organismos participantes estaban adoptando ciertas medidas para mejorar algunos aspectos de sus sistemas y capacidades de contratación.

Direcciones de los miembros de EUROSAI

SECRETARÍA DE EUROSAI

E-mail: eurosai@tcu.es
http://www.eurosai.org

State Supreme Audit
Bulevardi Deshmoret e Kombit,3
Tirana
Albania

Tel: 0035542247294 - Fax: 003554232491
E-mail: albsai@klsb.org.al
klsb@klsb.org.al
http://www.klsb.org.al

Bundesrechnungshof
Adenauerallee 81
53113 Bonn
Alemania

Tel: 0049 22899/7212612
Fax: 0049 22899/7212610
E-mail: poststelle@brh.bund.de
http://www.bundesrechnungshof.de

Tribunal de Comptes
C/ Sant Salvador, 10 3r 7ª
Andorra la Vella

Principado de Andorra
Tel: 376 806020 - Fax: 376 806025
E-mail: tcomptes@andorra.ad
http://www.tribunaldecomptes.ad

Chamber of Control of the Republic of
Armenia
Marshal Bagramyan Ave, 19
0095 Yerevan

Armenia
Tel: 374 2 52 33 32 - Fax: 374 1 58 85 42
E-mail: vpall@parliament.am
info@coc.am
http://www.coc.am

Rechnungshof
Dampfschiffstr. 2
A-1033 Viena

Austria
Tel: 43171171-8456 - Fax : 4317129425
E-mail: bl@rechnungshof.gv.at
intosa@rechnungshof.gv.at
http://www.rechnungshof.gv.at

Accounts Chamber of the Republic of Azerbaijan
Government House
370016 Baku
Azerbaijan

Tel: (+994 12) 493 60 86/(+994 12) 493 69 20
Fax: (+994 12) 493 20 25
E-mail: office@ach.gov.az
http://www.ach.gov.az

Cour des Comptes
2, Rue de la Régence
1000 Bruxelles

Bélgica
Tel: 3225518111 - Fax: 3225518622
E-mail: international@crek.be
http://www.crek.be

The Committee of State Control of the
Republic of Belarus
3, K. Marx St.
Minsk 220050

Bielorrusia
Tel: 00375172272422/442
Fax: 00375172891484
E-mail: kgk@mail.belpak.by
http://www.kgk.gov.by

Ured za reviziju finansijskog poslovanja
institucija
Bosne i Hercegovine
(The Audit Office of the Institutions of Bosnia
Hercegovina)

Hamdije Cemerica 2/XIII,
71000 Sarajevo

Bosnia-Herzegovina
Tel: +387 33 70 35 73
Fax: +387 33 70 35 65
E-mail: saibih@bih.net.ba
saibih@revizija.gov.ba
http://www.revizija.gov.ba

National Audit Office
37, Exarch Joseph Str.
1000 Sofia

Bulgaria
Tel: 35929803690 - Fax: 35929810740
E-mail: intrel@bulnao.government.bg
http://www.bulnao.government.bg

State Audit Office
Tkalciceva 19
Hr-10000 Zagreb

Croacia
Tel: 385 1 4813 302 - Fax: 385 1 4813 304
E-mail: revizija@revizija.hr
http://www.revizija.hr

Audit Office of The Republic
12, Vyzantiou Str.
1406 Nicosia

Chipre
Tel: 357 22 40 1300 - Fax: 357 22 66 81 53
E-mail: cao@audit.gov.cy
http://www.audit.gov.cy

Jankovcova 1518/2
170 04 Praga 7 Hotesovice

República Checa
Tel: ++420 233 045 350
Fax: ++420 233 045 336
E-mail: 170@nkv.cz
http://www.nkv.cz

Rigsrevisionen
St. Kongensgade 45
DK-1264 Copenhagen K

Dinamarca
Tel: +4533928400 - Fax: +4533110415
E-mail: info@rigsrevisionen.dk
http://www.rigsrevisionen.dk

Supreme Audit Office
of The Slovak Republic
Priemyselná 2
8K 82473 Bratislava 26
República de Eslovaquia
Tel: 421 2 55423069 - Fax: +421255423005
E-mail: info@sao.gov.sk
http://www.sao.gov.sk

Court of Audit
of The Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50
SI-1000 Ljubljana

Eslovenia
Tel: 003864785810/00/88
Fax: 00386414785891
E-mail: sloaud@rs-rs.si
aud@rs-rs.si
http://www.rs-rs.si/rsr/rsrseng.nsf

Tribunal de Cuentas
Fuencarral 81
28004 Madrid

España
Tel: 0034(9)14460466 - Fax: 0034(9)15933894
E-mail: tribunalcta@tcu.es
http://www.tcu.es

The State Audit Office of Estonia
Narva Mnt. 11A
15013 Tallinn

Estonia
Tel: 372 6 400700-400721
Fax: 372 6616012
E-mail: info@riigikontroll.ee
http://www.riigikontroll.ee

State Audit Office
Antinkatu 1
00101 Helsinki

Finlandia
Tel: 35894321/4325700
Fax: +35894325820/5818
E-mail: kirjaamo@vtv.fi
http://www.vtv.fi

Cour des Comptes
13, Rue Cambon
75100 Paris

Francia
Tel: 33142989500
Fax: 33142989602
E-mail: contact@ccomptes.fr
http://www.ccomptes.fr

Chamber of Control
Ketevan Tsamebuli Ave. 96
Tbilisi, 0144

Georgia
Tel: +995 32 43 81 18
Fax: +995 32 43 81 23
E-mail: iroffice@control.ge
thecontrolge@control.ge
http://www.control.ge

Supreme Court of Audit of Greece
4, Vournazou & Tsoha St.
101 68 Atenas

Grecia
Tel: 302106494836 - Fax: 302106466604
E-mail: elesyn@otenet.gr
http://www.elsyn.gr

Apaczi Csere Janos Utca 10
1052 Budapest

Hungria
Tel: 003614849100 - Fax: 003614849200
E-mail: kovacs@asz.hu
http://www.asz.hu

Office of the Comptroller and Auditor General
Dublin Castle
Dublín 2

Irlanda
Tel: 3531 6793122
Fax: 3531 6793288
E-mail: Postmaster@audgen.irlgov.ie
http://www.augen.gov.ie

Skúlagata 57
105 Reykjavík

Islandia
Tel: +354 5697100
Fax: +3545624546
E-mail: postur@rikisend.is
http://www.rikisend.is

State Comptroller and Ombudsman
12 Beit Hadfus St.
P.O. Box 1081
Jerusalén 91010

Israel
Tel: 00 9722 6665106/1
Fax: 00972 266 651 50
E-mail: sco@mevaker.gov.il
http://www.mevaker.gov.il

Corte dei Conti
Via Baiamonti 25
00195 Roma

Italia
Tel: 390638768704 - Fax: 390638768011
E-mail: ufficio.relazioni.internazionali@
corteconti.it
http://www.corteconti.it

Accounts Committee for Control Over
Execution
of the Republican Budget
8, House of Ministries
35 St.

01000, Astana

Kazajstán
Tel: 7(3172) 74 16 02
7(3172) 74 15 89

Fax: 7(3172) 74 22 63
E-mail: esep_k@kazai.kz
http://www.esep.kz

The State Audit Office
Republika de Letonia
13 k-5 Skanstes Street
Riga, LV 1013

Letonia
Tel: 371 7017500 - Fax: 371 7017673
E-mail: lrvk@lrvk.gov.lv
http://www.lrvk.gov.lv

Landtag des Fürstentums
Dr. Grass-Strasse
9490 Vaduz

Liechtenstein
Tel: 004232366115 - Fax: 423 2366580
E-mail: Cornelia.lang@fk.llv.li
http://www.fk.llv.li

State Control
of The Republic of Lithuania
Pamenkalnio 27
LT-01113 Vilna

Lituania
Tel: 37052621646 - Fax: +37052666761
E-mail: NAO@vkontrolė.lt
info@vkontrolė.lt
http://www.vkontrolė.lt

Cour des Comptes
2, Av. Monterey
L-2163 Luxembourg

Luxemburgo
Tel: 352474456-1
Fax: +352472186
E-mail: Cour-des-comptes@cc.etat.lu
http://www.cour-des-comptes.lu

Tribunal de Cuentas Europeo
12, Rue Alcide de Gasperi
L-1615 Luxemburgo

Tribunal de Cuentas Europeo
Tel: +35243981
Fax: +352439846430
E-mail: euraud@eca.europa.eu
euraud@eca.eu.int
http://www.eca.europa.eu

State Audit Office
M.Tito-12/3 Macedonia Palace
Skopje, 1000

Ex República Yugoslava de Macedonia
Tel: 38923211262/520
Fax: 389 2 3211272

E-mail: dzt@dzt.gov.mk
http://www.dzt.gov.mk

National Audit Office
Notre Dame Revelin
Floriana CMR 02

Malta
Tel: 0035621224013
Fax: 0035621220708
E-mail: nao.malta@gov.mt
http://www.nao.gov.mt

Court of Audit
B-RD Stefan cel Mare, 105
2073 OR. Chisinau

Moldavia
Tel: 0037322210186
0037322232579
Fax: 0037322233020
E-mail: info@ccrm.md
cdc@ccrm.md

http://www.ccrm.md

Commission Supérieure des Comptes
de la Principauté de Monaco
Ministère d'Etat

Place de la Visitation
MC 98015 Monaco CEDEX

Mónaco
Tel: +377 98 98 82 56
Fax: +377 98 98 88 01
E-mail: bassinza@gouv.mc

Senate Audit Institution
Novaka Miloseva bb
81000 Podgorica

Montenegro
Tel: 0038220407407
Fax: 0038220407417
E-mail: dri.predsjednik@dri.cg.yu
Web: http://www.dri.cg.yu

Riksrevisjonen
Pilestredet, 42
N-0032 Oslo

Noruega
Tel: 4722 241000 - Fax: 4722 241001
E-mail: riksrevisjonen@riksrevisjonen.no
http://www.riksrevisjonen.no

Algemene Rekenkamer
Lange Voorhout 8
P.O. 20015
2500 EA The Hague

Países Bajos
Tel: 31703424344 - Fax: 31703424130
E-mail: internationalaffairs@rekenkamer.nl
http://www.rekenkamer.nl

Najwyzsza Izba Kontroli (NIK)
57 Filortowa Str.
00-950 Varsovia 1

Polonia
Tel: +48228254481 - Fax: +48228250792
E-mail: nik@nik.gov.pl
http://www.nik.gov.pl

Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Portugal
Tel: 351217972863 - Fax: 351217970984
E-mail: dg@tcontas.pt
http://www.tcontas.pt

National Audit Office
157-197 Buckingham Palace Road
Victoria

Reino Unido
Tel: +442077987147
Fax: +442077987466
E-mail: nao@gtnet.gov.uk
http://www.nao.org.uk

Curtea de Conturi a României
22-24, Lev Tolstoi St.
71289 Bucarest

Rumania
Tel: +4012301377
Fax: +4012301364
E-mail: rei@rcc.ro
http://www.rcc.ro

Accounts Chamber of the
Russian Federation
Zubovskaya Street 2

Federación Rusia
Tel: +74959860190
Fax: +74992553160
E-mail: intrel@ach.gov.ru
http://www.ach.gov.ru

State Audit Institution
41 Makenzijeva Street
11000 Belgrado

Serbia
Tel: +381 113 042 212
Fax: +381 113 042 236
E-mail: iva.vasilic@dri.gov.rs

Riksrevisjonen
Nygrogatan 55
S-11490 Estocolmo

Suecia
Tel: +46(0)851714000
Fax: +46(0)851714111
E-mail: int@riksrevisionen.se
http://www.riksrevisionen.se

Contrôle Fédéral des Finances
de la Confédération Suisse
Monbijoustrasse 45
CH 3003 Berna

Suiza
Tel: 41313231020/111
Fax: 4131323101/100
E-mail: sekretariat@efk.admin.ch
info@efk.admin.ch
http://www.efk.admin.ch

Turkish Court of Accounts
Sayistay Baskanligi
Inonu Bulvari 45

Turquia
06530 Balgat
Ankara

Turquia
Tel: +903122953030/720
Fax: +903123106545
E-mail: Int.relations@sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr
http://sayistay.gov.tr

The Accounting Chamber of Ukraine
7M. Kotzyubynskogo Str.
01601, Kiev-30

Ucrania
Tel: 380 44 224 26 64
Fax: 00380442342030/240568
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua
http://www.ac-rada.gov.ua



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