



**NACIONES
UNIDAS**



INTOSAI

**EL PAPEL DE LAS
ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES
EN LA AUDITORIA DEL SECTOR DE LA
AGRICULTURA**

**Informe del 15° Seminario Naciones Unidas/INTOSAI
sobre Auditoría Gubernamental**

**Viena
8 al 12 de abril de 2002**

ST/ESA/PAD/SER.E/36



UNITED
NATIONS



INTOSAI

División de Economía y Administración del Sector Público del Departamento de
Asuntos Económicos y Sociales (DAES)

EL PAPEL DE LAS
ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES
EN LA AUDITORIA DEL SECTOR DE LA AGRICULTURA

Informe del 15° Seminario Naciones Unidas/INTOSAI
sobre Auditoría Gubernamental
Viena
8 al 12 de abril de 2002

INDICE

I. INTRODUCCIÓN	1
II. PONENCIAS DE APERTURA - RESUMEN	5
II.1 Secretario General de la INTOSAI.....	5
II.2 Naciones Unidas.....	6
II.3 Banco Mundial.....	8
II.4 Presidenta técnica	8
III. RESEÑA DE LOS RESULTADOS DEL SEMINARIO	11
III.1 Reseña de los resultados del Seminario.....	11
III.2 Perspectiva.....	16
IV. PONENCIAS BASES	21
1. Tribunal de Cuentas Europeo Luxemburgo El control de los gastos de la agricultura por el Tribunal de Cuentas Europeo, ilustrado por dos ejemplos	21
2. Austria Alcance y métodos de la auditoria del sector de la agricultura en Austria.....	32
3. Estados Unidos La auditoría de los programas de seguridad agropecuaria y de seguridad sanitaria de los alimentos en los Estados Unidos.....	43
4. Colombia La Agregación de Valor en el Control Fiscal (caso colombiano).....	57
V. INFORMES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO	71
1. Informe del Grupo de Trabajo 1 (Grupo de Trabajo en inglés I).....	71
2. Informe del Grupo de Trabajo 2 (Grupo de Trabajo en inglés II)	76
3. Informe del Grupo de Trabajo 3 (Grupo de trabajo en alemán).....	80
4. Informe del Grupo de Trabajo 4 (Grupo de Trabajo en español).....	83

ANEXOS 87

- I. Naciones Unidas
The Role of Supreme Audit Institutions in Auditing the Use of
Public Funds in the Field of Agriculture.....87
- II. Reino Unido
The Role of Supreme Audit Institutions in the Audit of Agriculture.....94
- III. Lista de Contribuciones.....97
- IV. Lista de Participantes.....98
- V. Lista de ponentes 101
- VI. Secretaría de la Conferencia 102

I. INTRODUCCIÓN

El Seminario Interregional sobre el Papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la Auditoría del Sector de la Agricultura, organizado conjuntamente por las Naciones Unidas y la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), se celebró en Viena (Austria) del 8 al 12 de abril de 2002. El acto constituyó el 15º seminario interregional organizado por la División de Economía y Administración del Sector Público del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de la Secretaría en colaboración con la INTOSAI (15º Seminario Naciones Unidas/INTOSAI).

Anteriormente, el DAES ya había puesto en marcha varios programas de capacitación concebidos para prestar apoyo a los países en desarrollo en el fortalecimiento de sus sistemas de auditoría gubernamental. Como parte de esas actividades de capacitación, las Naciones Unidas organizaron, en colaboración con la INTOSAI, programas internacionales de capacitación en materia de auditoría gubernamental cada dos años. En los últimos 31 años se han celebrado 14 actos de esa índole en los que se han abordado los siguientes temas:

1. Principios generales, métodos y objetivos de la auditoría gubernamental y problemas institucionales conexos (1971);
2. Técnicas y métodos utilizados por las Entidades Fiscalizadoras Superiores con miras a mejorar la auditoría financiera y la de la gestión(1973);
3. Presupuestación y contabilidad del sector público, el puesto de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en el Estado moderno, la auditoría de las empresas del sector público (1976);
4. Principios de auditoría, auditoría de la organización, auditoría de la gestión y auditoría estatal de las empresas públicas (1979);
5. Conceptos de auditoría, auditoría of los ingresos fiscales, auditoría de las instituciones financieras gubernamentales para el desarrollo y auditoría de la gestión en empresas del sector público (1981);
6. La naturaleza y el alcance de los sistemas de control interno de la gestión; La función de la auditoría interna en los sistemas de control interno de la gestión; Los sistemas de control interno de la gestión en los países en desarrollo (1984);
7. La auditoría de grandes proyectos de desarrollo (1986);
8. La aplicación de normas de auditoría en el sector público (1988);
9. Contabilidad y auditoría de programas de ayuda exterior y auditoría PED (1990);
10. Auditoría PED - Compartir experiencias, oportunidades y retos (1992);
11. El papel de las EFS en la reestructuración del sector público (1994);
12. El papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la lucha contra la corrupción y la mala gestión (1996);

13. El papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la auditoría de las obras públicas (1998);
14. La auditoría de los sistemas de asistencia sanitaria pública por la EFS (2000).

El seminario más reciente versó sobre el papel de las EFS en la auditoría del sector agrícola.

Asistieron al acto unos 50 participantes, entre los que figuraban funcionarios de EFS de países en desarrollo y países con economías en transición de Europa central y oriental. Los ponentes representaron a las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Tribunal de Cuentas Europeo y las EFS de los Estados Unidos, Austria y Colombia. Una representante de la EFS del Reino Unido desempeñó las funciones de presidenta técnica (véase la lista de participantes en el Anexo).

El seminario fue inaugurado el 8 de abril de 2002 con una sesión plenaria y se clausuró el 12 de abril de 2002 después de haber celebrado un total de nueve sesiones plenarias y tres reuniones de grupos de trabajo.

El 15º Seminario Naciones Unidas/INTOSAI abordó los siguientes temas exhaustivamente y a fondo:

1. La auditoría de los gastos del sector de la agricultura;
2. El alcance y los métodos de la auditoría del sector agrícola;
3. La auditoría de los programas de seguridad agropecuaria y de seguridad sanitaria de los alimentos;
4. El valor añadido conseguido por la auditoría gubernamental.

Además, las EFS de Bosnia y Hercegovina, Zambia, Sierra Leona, Swazilandia, Papua-Nueva Guinea, Dominica, Myanmar, Pakistán, Filipinas, Bulgaria, Polonia, Eslovaquia, Costa Rica, Cuba and Paraguay informaron acerca de la auditoría del sector de la agricultura en sus respectivos países. En sus informes nacionales, los participantes aportaron valiosas perspectivas de las tareas y el alcance de las actividades de las EFS en la auditoría del sector agrícola e intercambiaron información sobre los éxitos obtenidos y las dificultades experimentadas en su labor de auditoría.

Tras las ponencias principales, se brindó a los participantes la oportunidad de intercambiar ideas a fondo y de desarrollar importantes contenidos materiales y metodológicos en sus debates. Constituidos en varios grupos de trabajo, los participantes pudieron intercambiar experiencias en un foro más pequeño, hacer un seguimiento de las cuestiones planteadas durante los debates y formular conclusiones y recomendaciones.

Los participantes pusieron de relieve las siguientes cuestiones por ser de fundamental importancia:

- la creación de un marco jurídico y administrativo idóneo para prevenir la mala gestión en la financiación y la ejecución de programas estatales en el sector de la agricultura,
- la educación y formación continuas de los auditores para mejorar los conocimientos especializados que necesitan para detectar deficiencias en la ejecución de programas estatales en el sector de la agricultura,
- la ejecutoriedad de las conclusiones de las auditorías (la posibilidad de imponer sanciones),
- la auditoría de la gestión en el ámbito de la agricultura en función de aspectos financieros, económicos (gastos de capital y complementarios) y técnicos,
- las aptitudes técnicas de los auditores in auditorías de la gestión, y
- la posibilidad de la cooperación internacional o bilateral de las EFS en proyectos con financiación conjunta.

Se hizo hincapié en que los auditores deben contar con competencia metodológica y temática en el ámbito de la auditoría para poder fiscalizar eficazmente la eficiencia y la eficacia de las subvenciones públicas en el sector de la agricultura.

II. PONENCIAS DE APERTURA - RESUMEN

II.1 Secretario General de la INTOSAI

El Secretario General de la INTOSAI y Presidente del Tribunal de Cuentas de Austria, Dr. Franz Fiedler, dió la bienvenida a los participantes. Subrayó la utilidad de la cooperación de larga data entre las Naciones Unidas y la INTOSAI, plasmada en seminarios interregionales y foros de expertos en auditoría gubernamental. Se había elegido la auditoría del sector agrícola como tema del 15º seminario Naciones Unidas/INTOSAI porque la cuestión revestía gran importancia para varios países, dado que los gobiernos suelen desembolsar grandes cantidades de dinero público en apoyo de proyectos agrícolas sin velar por que los fondos empleados estén suficientemente fiscalizados. Además, las conclusiones de las auditorías de varios programas subvencionados habían puesto de relieve que se había hecho un uso indebido de los fondos públicos y que no se había logrado el pretendido efecto de orientación del mercado.

En su discurso inaugural, el Secretario General de la INTOSAI recalcó que se entendía por “agricultura” el aprovechamiento comercial del suelo para obtener productos de origen animal y vegetal. La agricultura formaba parte de la producción primaria (el sector primario). Dio lugar al sedentarismo y, a la larga, permitió que se desarrollara una civilización de más alto nivel. Las actividades agrícolas habían supuesto una intervención masiva en la naturaleza, con efectos positivos como el riego artificial o la “revolución verde”, y con otros negativos como los desmontes excesivos, la hiperfertilización del suelo, la contaminación de las masas de agua, y muchos más. Hoy en día imperaba el consenso de que las actividades agrícolas se debían desarrollar con la debida consideración de las necesidades ambientales (la economía de mercado ecosocial).

Esbozando una reseña histórica, el Secretario General de la INTOSAI se refirió al elemento sociológico de la agricultura, que fue testigo de la ascensión de un tercer estamento (el estamento agrario), que vino a sumarse al estamento docente y al estamento militar, y constituyó un elemento básico de la estratificación socioeconómica de la población. Además, la agricultura fue semilla de revolución, arraigada en el anhelo de los campesinos siervos por emanciparse del feudalismo y que encontró expresión en la Edad Media y a comienzos de la era moderna en continuas insurrecciones y guerras – fallidas en su inmensa mayoría -, que se sucedieron hasta que el campesinado logró emanciparse de las condiciones feudales a mediados del siglo XIX.

En nuestros días, la proporción de la población que se dedica a la agricultura varía enormemente en las distintas regiones del mundo. El porcentaje de la población que trabaja en la agricultura es elevadísimo en los países en desarrollo, mientras que en los países industrializados la mecanización ha hecho que descienda al 5% o menos. Si analizamos los niveles de producción, es frecuente que los países en desarrollo no puedan producir suficientes productos agrícolas mientras los países industrializados hacen frente a problemas de producción excedentaria. En los países en desarrollo y en los desarrollados se destinan fondos a la agricultura, pero con distintos fines. En los primeros, los fondos contribuyen a aumentar la producción, mientras que en los países industrializados se utilizan para frenarla. En ambos casos, incumbe a las EFS fiscalizar la forma en que se gastan esos fondos públicos.

En la Comunidad Europea, los gastos destinados a la agricultura ascendieron a 43.700 millones de euros en 2001, lo que supone el 47.2 % de todo el presupuesto de la Unión Europea. Esta cifra pone de manifiesto con toda claridad la trascendencia y el importante papel de la auditoría en lo que se refiere a velar por el uso prudente de esos recursos.

Para concluir, el Dr. Fiedler dio las gracias a las Naciones Unidas por su cooperación fluida en la organización del seminario y a las EFS que habían enviado oradores al seminario. Instó a todos los participantes en el seminario a que aplicasen sus conocimientos especializados y su experiencia para contribuir al éxito de la reunión y fortalecer la auditoría gubernamental en sus países.

II.2 Naciones Unidas

El representante de la División de Economía y Administración del Sector Público del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), Jacinto De Vera, dió la bienvenida a los participantes en nombre de las Naciones Unidas y subrayó la importancia que la Organización otorga a seminarios y actos de este tipo y el papel fundamental que los programas de capacitación de esa índole desempeñan, sobre todo en los países en desarrollo, para fomentar la gestión financiera gubernamental en su conjunto.

El tema de la agricultura, elegido para el 15º seminario Naciones Unidas/INTOSAI, era de interés general ya que la agricultura desempeña un papel crucial en todos los países y depende de una cuantiosa financiación pública. El fortalecimiento de las medidas de fiscalización de los fondos públicos queda dentro del alcance de la Declaración del Milenio, cuya meta es el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Los países menos adelantados, en particular los de la región subsahariana, dependen en

primer lugar de su producción agrícola. La mala gestión de unos fondos públicos ya de por sí escasos acarrea unas consecuencias económicas y financieras catastróficas.

En casi todos los países existe un Ministerio o un Departamento de Agricultura que se encarga de fomentar los intereses agrícolas del Estado y de velar por salvaguardar la calidad de los alimentos producidos. Los servicios financieros se suelen ocupar de la contabilidad y la presentación de informes financieros. El objetivo de cada auditoría debe centrarse en evaluar la idoneidad de las estructuras de control interno, incluidas las medidas administrativas de fiscalización relacionadas con la gestión de programas de asistencia financiera.

Otro objetivo de la auditoría consistiría en evaluar el cumplimiento por parte del Departamento de las leyes y reglamentos estatales y federales que pudieran tener un efecto importante en los estados de cuentas y en los programas federales de asistencia financiera. Por lo que se refiere a los planes de apoyo a las políticas agrícolas, es menester que las EFS examinen los métodos de que se sirven las autoridades para luchar contra las irregularidades. Además, las EFS deben recomendar medidas para que las autoridades perfeccionen sus métodos de enfrentarse a las irregularidades.

Las EFS deben contribuir también a proteger la propiedad intelectual (p.ej.: las patentes) en el ámbito de la agricultura y a fiscalizar su explotación comercial, así como sus resultados.

Entre las subvenciones explícitas de los gobiernos nacionales, los subsidios destinados a los alimentos y los fertilizantes no han parado de crecer. A menudo sólo sirven para ocultar ineficiencias de la producción y la distribución. En tales casos, sería necesario que la EFS pusiese la situación en conocimiento del gobierno y promoviera un proceso de replanteamiento de esos subsidios.

Los informes de auditoría de las EFS no sólo apuntan a los fallos sino que, cada vez más a menudo, recomiendan la adopción de medidas para corregir las deficiencias notificadas, sobre todo en lo relativo a los sistemas de contabilidad y gestión financiera.

Todo sistema público de gestión financiera debe contar con el apoyo de un sistema de auditoría idóneo que determine las forma en que se han utilizado los recursos públicos y evalúe los resultados obtenidos. Esto es esencial para conseguir un crecimiento económico sostenible y fortalecer la democracia. En consecuencia, la función de las EFS y su labor de auditoría reviste una importancia considerable, no sólo como medio de mejorar los sistemas y las prácticas gubernamentales, sino también para reforzar la rendición de cuentas y la transparencia.

Las EFS deben basarse para su labor en las normas de auditoría. Una definición clara de los objetivos de auditoría, los programas y directrices de auditoría, las auditorías de la regularidad, de la conformidad y de la gestión y unos informes de auditoría que señalen los principales problemas y formulen recomendaciones contribuyen a una utilización más eficiente de los fondos en el ámbito de la agricultura. No debe subestimarse el efecto preventivo de la labor de las EFS y su aportación a la lucha contra la mala gestión y la corrupción.

Realizar auditorías de esa índole es una tarea muy exigente. El intercambio mutuo de experiencia e información facilita esta enorme tarea para las EFS y contribuye a que las auditorías se efectúen con más eficacia.

El representante de las Naciones Unidas expresó la esperanza de que el 15º Seminario Naciones Unidas/INTOSAI sirva para transmitir las aptitudes necesarias para llevar a cabo auditorías y preparar informes sobre el sector de la agricultura y, de esa forma, contribuya a mejorar la gestión financiera gubernamental y su transparencia en los distintos países.

II.3 Banco Mundial

David Muchoki Kanja, representante del Banco Mundial, disertó acerca del papel que el Banco desempeña en la financiación de proyectos agrícolas y esbozó el funcionamiento de la entidad y la forma en que está organizada. Auditores independientes fiscalizan anualmente los proyectos financiados por el Banco Mundial, aplicando para ello las Normas de Auditoría de la INTOSAI y las Normas Internacionales de Auditoría de la Federación Internacional de Contadores. La auditoría de proyectos del Banco Mundial por las EFS brindaría una oportunidad para cooperar.

II.4 Presidenta técnica

La presidenta técnica y representante de la EFS del Reino Unido, Sra. Karen Jackson, puso de relieve en su discurso introductorio el tema del seminario y la función central de la auditoría del sector agrícola en todos los países. Conllevaba muchas más responsabilidades que la simple producción de alimentos. Responsabilidades de orden social, económico y ambiental. Incluso en el Reino Unido, donde el sector agrícola representa únicamente un 2,2% aproximadamente del censo laboral total, el gobierno concede suma importancia a la economía rural y a la gestión del agro.

Entre los objetivos del Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales del Reino Unido están los de un mejor medio ambiente y un uso sostenible de

los recursos naturales, la prosperidad económica mediante métodos sostenibles de agricultura, ganadería, pesca y ordenación de los recursos hídricos, y la existencia de economías y comunidades florecientes en las zonas rurales.

Cuestiones de importancia en el ámbito agrícola eran la malnutrición en los países en desarrollo en comparación con el exceso de producción en los países industrializados, las situaciones de urgencia provocadas por los desastres naturales, la escasez de agua, las crisis zoonosológicas, el empleo para la población rural, las subvenciones, las preocupaciones ambientales, la inocuidad de los alimentos y la protección de los animales. Las EFS deben concretar las esferas que revisten importancia para sus países.

Una de las grandes cuestiones de la auditoría era la fiscalización de las subvenciones. Los agricultores y ganaderos del Reino Unido reciben todos los años casi 2.500 millones de libras esterlinas en subvenciones. Lo primero que había que hacer era velar por que el dinero se desembolsase con arreglo a los deseos de las autoridades que concedían las subvenciones y que el gasto fuera adecuado y acorde con la normativa. Si se dispone de medios, se realizarán auditorías de la optimización de los recursos. Se ha llevado a cabo un estudio sobre la forma en que los organismos gubernamentales previenen y detectan irregularidades en los pagos de subvenciones y toman medidas al respecto. También se han realizado estudios detallados sobre la administración económica y eficiente de las subvenciones a las tierras laborables y a la ganadería ovina y sobre la protección de zonas de excepcional valor paisajístico y la lucha contra las inundaciones. Cabía prever que los futuros estudios versaran sobre temas como el rastreo del ganado, las medidas de control en materia de sanidad animal y las medidas de apoyo para fomentar la actividad económica de los agricultores y ganaderos.

Al llevar a cabo auditorías periódicas y centradas en el sector de la agricultura, las EFS pueden realizar una aportación palpable a que la rendición de cuentas gubernamental se cumpla cabalmente y a que se haga un uso eficiente y eficaz de los fondos públicos.

III. RESEÑA DE LOS RESULTADOS DEL SEMINARIO

III.1 Reseña de los resultados del Seminario

1) La agricultura es importante para todos los países, con independencia de su contribución al Producto Interno Bruto (BIP) del país de que se trate. El Seminario era plenamente consciente de que, en muchos países, la agricultura tiene también muchísima importancia para la economía, además de ser una fuente indispensable de alimentos para la población. En algunos países se dedican enormes sumas a subvencionar la agricultura y en otros, donde sólo recibe ayudas públicas limitadas, sigue teniendo importantes consecuencias sociales y ambientales. Todo ello significa que las EFS han de actuar en entornos radicalmente distintos. No obstante, el Seminario reconoció que muchos problemas de auditoría eran comunes a las EFS presentes.

2) La labor de los delegados en el Seminario estuvo fundado en los firmes cimientos de cuatro ponencias de fondo presentadas por el Tribunal de Cuentas Europeo, Austria, los Estados Unidos de América y Colombia, que abordaban, respectivamente, los siguientes temas:

- La auditoría del sector agrícola ilustrada por auditorías de la cuota de cereales y la lechera;
- El alcance y los métodos de la auditoría del sector agrícola;
- La auditoría de los programas de seguridad agropecuaria y de seguridad sanitaria de los alimentos; y
- El valor añadido conseguido por la auditoría gubernamental.

3) Además, los delegados pudieron recurrir a una profusión de información preparada por cada uno de los países participantes en el Seminario. A este impresionante *corpus* de información se sumaron las ponencias presentadas al Seminario por los delegados de Bosnia y Hercegovina, Bulgaria, Costa Rica, Cuba, Dominica, Eslovaquia, Filipinas, Lituania, Myanmar, Pakistán, Papua-Nueva Guinea, Paraguay, Polonia, Sierra Leona, Swazilandia and Zambia. Los participantes en el Seminario también visitaron un establecimiento agrícola dedicado a producir hortalizas.

4) Los delegados y los presidentes de los Grupos de Trabajo concretaron una serie de temas que deseaban seguir examinando en las sesiones de los grupos de trabajo. He aquí los temas señalados:

- La aplicación de las recomendaciones y el seguimiento de los resultados de las auditorías;
- La coordinación con otras autoridades fiscalizadoras;
- La ampliación del alcance de la auditoría para trascender la auditoría financiera, o comprobación de cuentas; y
- El perfeccionamiento de las metodologías de auditoría.

5) Cada uno de los cuatro Grupos de Trabajo examinó estos temas con arreglo a las necesidades y experiencias de los delegados participantes. Los debates que se celebraron fueron profundos y amplios.

La aplicación de las recomendaciones y el seguimiento de los resultados de las auditorías

6) Los delegados convinieron en que es esencial que las EFS se comprometan en la aplicación de sus recomendaciones y estén dispuestas a hacer un seguimiento con la entidad auditada para comprobar si ésta ha tomado medidas acerca de las conclusiones y recomendaciones de la auditoría. El Seminario reconoció que cada EFS se enfrentaba a culturas, marcos jurídicos y funciones reglamentarias distintas. Por ejemplo, las recomendaciones de algunas EFS son de obligado cumplimiento, mientras que en el caso de otras el grado de ejecutoriedad es notablemente inferior. Esta circunstancia dicta el planteamiento que cada EFS adopta. Si bien la mayor parte de las EFS presentes no tenían quejas sobre su independencia, el Seminario propuso que se potenciara la independencia de las EFS mediante la aprobación de un Código Deontológico.

7) En el caso de las EFS cuyas recomendaciones no son de obligado cumplimiento, los Grupos de Trabajo formularon las siguientes sugerencias para mejorar el grado de aplicación:

- Velar por que las recomendaciones sean claras, específicas y prácticas;
- Comunicar por adelantado a las entidades auditadas las probables recomendaciones para que puedan señalar las dificultades que se les plantean;
- Organizar planes de aplicación con calendarios realistas;
- Si no se aplican las recomendaciones, servirse de los mecanismos existentes para hacer ver a la entidad auditada la gravedad de su incumplimiento;

- Analizar por qué no se aplican las recomendaciones y modificarlas si resultaban inapropiadas; y
- Dar la más amplia difusión posible a las averiguaciones, las conclusiones y las recomendaciones, por ejemplo, en Internet.

Coordinación con otras autoridades fiscalizadoras

8) Cierta número de delegados había tenido dificultades con múltiples órganos de auditoría e inspección que habían conducido a una merma de la rendición de cuentas al Parlamento y a que las entidades auditadas se quejaron de un control excesivo. Se producían problemas de índole particular cuando los organismos donantes designaban sus propios auditores. Algunas EFS tenían problemas de coordinación con las auditorías de la UE, sobre todo en lo relacionado con programas previos al ingreso. En otros países, las EFS se veían obligadas a depender de otras entidades fiscalizadoras. Los Grupos de Trabajo llegaron a la conclusión de que es indispensable que todas las actividades de auditoría estén bien planificadas y coordinadas, para lo que se precisa una estrecha colaboración con las demás entidades interesadas. Es importante poner a los donantes al corriente de los requisitos jurídicos y de rendición de cuentas del país receptor y de que las EFS tienen derecho a desempeñar sus funciones.

9) Las EFS deben colaborar con los demás organismos fiscalizadores para divulgar y convenir en normas, requisitos y necesidades de información en materia de auditoría y, de ser posible, armonizar o alinear los enfoques de auditoría. Debe procederse a un intercambio de resultados y conclusiones de auditorías. En algunos casos podrían resultar útiles las auditorías conjuntas.

La ampliación del alcance de la auditoría para trascender la auditoría financiera, o comprobación de cuentas

10) La mayoría de los delegados estuvo de acuerdo en que es importante que las EFS dispongan de toda la gama de funciones de auditoría, incluida la auditoría de la regularidad, la procedencia y la legalidad (auditoría financiera o comprobación de cuentas) y la auditoría de la gestión o de la optimización de recursos. Las experiencias en este campo eran distintas en los países participantes: en algunos, las EFS gozan de una gama completa de funciones, aunque esta última función sólo les fuera concedida hace poco, y en otros países las auditorías de la gestión no formaban parte de su mandato. Los Grupos de Trabajo señalaron una serie de dificultades para ampliar el alcance de la auditoría:

- El personal sólo recibe capacitación como auditores financieros;

- Existe una escasez de auditores de gestión competentes y creativos;
- No existen normas sobre la auditoría de la gestión que gocen de la aceptación general;
- No existe un mandato para realizar auditorías de gestión.

11) Los Grupos de Trabajo convinieron en que la auditoría de la gestión debe ayudar a las entidades fiscalizadas a mejorar su economía, su eficiencia y su eficacia en la gestión de sus recursos financieros, humanos y naturales. La evaluación independiente de la gestión debe ayudar a que los encargados de las tareas de administración y adopción de decisiones desempeñen mejor sus funciones e indicar medidas correctoras de las deficiencias comprobadas. Los Grupos de Trabajo señalaron algunos métodos de hacer frente a las dificultades enumeradas en el párrafo 10 *supra*:

- Readiestrar y desarrollar las aptitudes actuales del personal para que puedan realizar auditorías de la gestión;
- Contratar auditores de gestión y conservarlos a fin de integrar un cierto nivel de conocimientos especializados del sector agrícola;
- Colaborar con una EFS que esté más adelantada en materia de auditorías de la gestión; y
- Conseguir el apoyo de las partes interesadas más importantes para que respalden la petición de un mandato reforzado para la realización de auditorías de gestión.

El perfeccionamiento de las metodologías de auditoría

12) Suscitó preocupación en los Grupos de Trabajo el hecho de que la falta de normas internacionalmente convenidas sobre el tema constituyera un obstáculo para una auditoría eficaz de la gestión. Se concretaron también otros problemas, como los siguientes:

- La dificultad de definir la agricultura y sus límites y, en consecuencia, de asignar competencias de fiscalización en el seno de la EFS;
- La falta de indicadores con los que evaluar la actuación de la entidad auditada (lo que plantea un problema particular cuando la entidad auditada no tiene objetivos y metas fijos); y
- No se dispone de información indispensable o los datos disponibles no son fidedignos.

13) Los Grupos de Trabajo señalaron una serie de métodos para perfeccionar las metodologías de auditoría y abordar algunos de los problemas antes citados:

- Una definición clara de las competencias en el seno de la EFS y un acuerdo para trabajar en común cuando los programas se solapen en dos esferas de auditoría;
- Una planificación minuciosa de las auditorías tanto en el macronivel (planificación estratégica) como en el micronivel (proyecto concreto);
- Si no se dispone de indicadores de gestión, colaborar con la entidad auditada para convenirlos;
- Intercambiar conocimientos y experiencia con otras EFS;
- Velar por que las metodologías incluyan un estudio exhaustivo de los documentos de la entidad auditada y análisis y evaluaciones estadísticos y financieros apropiados; y
- Convenir la metodología con la entidad auditada antes de realizar la auditoría para garantizar que acepte los resultados.

Conclusiones

14) Los delegados agradecieron la oportunidad de poder compartir sus conocimientos, experiencias y dificultades sobre el tema decisivo de la auditoría del sector agrícola. Han disfrutado de su trabajo en común para concretar formas de perfeccionar la auditoría del sector agrícola y los medios de fiscalización en general. Se expresó reconocimiento por la calidad y profundidad de las ponencias centrales y por la excelente organización del Seminario.

15) Los participantes en el Seminario esperan con interés poder servirse de los resultados de su labor en el Seminario en futuras auditorías. Expresaron la esperanza de que podrían seguir compartiendo periódicamente experiencias y normas y metodologías de auditoría recíprocamente y con la INTOSAI. Los métodos y procedimientos de auditoría que la INTOSAI proponga basados en las experiencias de las EFS de los países más desarrollados deben presentarse de manera que resulten comprensibles y aplicables para las EFS de los países en desarrollo a fin de que pueda conseguirse una auténtica transferencia de conocimientos especializados y una mayor solidaridad con las EFS que se proponen fortalecer y consolidar sus métodos de trabajo. Los participantes invitaron a la INTOSAI a que divulgara esta información por todos los medios adecuados.

16) En general, los delegados estimaron que el 15º Seminario Naciones Unidas/INTOSAI había sido una oportunidad valiosísima y estaban seguros de que su intensa y fructífera labor contribuiría sin duda a perfeccionar su fiscalización del sector de la agricultura.

III.2 Perspectiva

En la presentación de los informes de los grupos de trabajo y el posterior debate en mesa redonda, se abordaron varios aspectos con visión de futuro de la auditoría del sector agrícola por las EFS. He aquí un resumen:

1) Mayor necesidad de coordinación entre las instituciones fiscalizadoras

Uno de los principales temas de la fiscalización de las subvenciones al sector agrícola es la lucha (preventiva) contra el fraude. En el plano de la Unión Europea este empeño exige una mayor colaboración entre el Tribunal de Cuentas Europeo y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), así como que se intensifique la coordinación entre los órganos competentes de la EU (Comisión Europea, Tribunal de Cuentas Europeo). La OLAF podría aportar sobre todo sus experiencias concretas en la lucha contra el fraude, incluidas las adquiridas en el sector de la agricultura.

Actualmente, el Tribunal de Cuentas Europeo remite a la OLAF aquellos casos en los que sospecha la existencia de actividades fraudulentas; la OLAF pone en marcha seguidamente las investigaciones, en colaboración con las autoridades competentes de los Estados Miembros interesados (las fiscalías nacionales, los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, los tribunales).

Es cada vez más necesario que las instituciones fiscalizadoras internacionales (p. ej., el Tribunal de Cuentas Europeo) y las nacionales cooperen en lo relativo a los objetivos de las auditorías, habida cuenta de la progresiva internacionalización de la agricultura, por ejemplo, en las relaciones comerciales, y de la prevista ampliación de la Unión Europea con nuevos Estados miembros de Europa central y oriental (v.g.: EFS nacionales, instituciones intragubernamentales, como los servicios de auditoría interna). Debe prestarse especial atención al hecho de que las instituciones fiscalizadoras nacionales y supranacionales son independientes y participan en el proceso de coordinación en pie de igualdad.

2) Mayor énfasis en la auditoría de la gestión

Se puso de manifiesto con claridad que todas las auditorías llevadas a cabo por las EFS en el sector de la agricultura deberían permitir sacar conclusiones sobre los orígenes de los errores y analizar las repercusiones de las operaciones gubernamentales, de manera que de las conclusiones de la auditoría se puedan formular recomendaciones justificadas. Atendiendo a objetivos políticos bien

definidos, esas recomendaciones han de servir a los encargados de adoptar decisiones de instrumentos para perfeccionar los sistemas en el sector agrícola.

Este postulado que formularon los participantes se yuxtapone a las auditorías que el Tribunal de Cuentas Europeo tiene la obligación de efectuar con arreglo al Tratado de las CE con miras a la declaración que debe presentar todos los años al Parlamento Europeo para certificar la solvencia de las cuentas y operaciones que intervienen en la gestión financiera de la Comisión Europea (la denominada “declaración de fiabilidad”). Estas auditorías tienen una base estadística, pero hacen hincapié en los aspectos de forma de la auditoría y tienen menos valor informativo para los encargados de adoptar decisiones (como el Parlamento Europeo) que las auditorías de eficiencia y eficacia, porque no permiten sacar conclusiones sustanciales sobre los orígenes de los errores en determinadas esferas (p. ej., las regiones, las políticas comunitarias) o sobre deficiencias concretas de la gestión financiera hasta el grado deseado. Además, las auditorías efectuadas para la declaración de fiabilidad (unas 400 al año) absorben los escasos recursos que el Tribunal de Cuentas Europeo puede dedicar a las auditorías de la gestión en el sector agrícola.

Dada la creciente importancia que la auditoría de la gestión del sector agrícola va a tener en una Unión Europea ampliada, sería importante incrementar los medios de fiscalización del Tribunal de Cuentas Europeo para que pueda efectuar sistemáticamente auditorías basadas en los criterios de la eficiencia y la eficacia de los programas agrícolas. Cuando se amplíe la Unión Europea, es de vital importancia evitar que se reduzca la frecuencia de las auditorías en un período determinado, sobre todo cuando éstas revistan particular importancia para los encargados de adoptar decisiones políticas.

3) Examen de las interdependencias macro-económicas

Al efectuar auditorías del sector agrícola, se invita a las EFS a que se ajusten a las tendencias generales de los países, sobre todo en el sector de la agricultura, y a que presten cada vez más atención a los aspectos macroeconómicos (como los niveles sociales, la protección del medio ambiente); pueden lograrlo si consiguen identificar pronto las consecuencias inmediatas y a largo plazo de las medidas auditadas, así como las metas antagónicas que puedan surgir.

En este caso, las EFS deben considerar que su tarea es emitir recomendaciones a efectos preventivos, por ejemplo, haciendo públicas las repercusiones perjudiciales para el medio ambiente potenciales o latentes de determinadas prácticas de cultivo agrícola que puedan beneficiarse de subvenciones oficiales. Al formular recomendaciones a efectos preventivos, las EFS pueden señalar infracciones de las

normas ambientales aceptadas y evitar que el gobierno tenga que sufragar mayores gastos para paliar los daños ambientales ya ocurridos o que surjan después.

La materialización de los aspectos sociales y ecológicos en la adjudicación de contratos del sector público (por ejemplo, las consecuencias de las inversiones oficiales en la agricultura para la conformación social de las zonas rurales), así como la cuantificación de los niveles regionales de desarrollo mediante indicadores macroeconómicos (como el efecto de las subvenciones agrarias en la renta rural o en el número de puestos de trabajo creados o conservados en el sector agrícola) son otros enfoques macroeconómicos de la fiscalización que podrían evolucionar a partir de las auditorías del sector agrícola efectuadas por las EFS.

4) Responsabilidad compartida de las EFS respecto de la utilización de los fondos

Hubo consenso entre los participantes en el 15º Seminario Naciones Unidas/INTOSAI en que las EFS nacionales de los países receptores compartían la responsabilidad de velar por que las subvenciones agrícolas se utilizasen para los fines a los que estaban destinadas.

Pese a la demanda general de mejores métodos de auditoría en el sector de la agricultura, los participantes en el Seminario se mostraron reacios a elaborar directrices específicas de auditoría de la INTOSAI para el sector de la agricultura, debido a las distintas condiciones jurídicas y económicas de sus países.

Con independencia de los esfuerzos generales de las EFS por potenciar constantemente sus métodos de fiscalización, a los que la INTOSAI había prestado siempre su apoyo junto a las Naciones Unidas y seguía apoyando en lo relativo, por ejemplo, a las auditorías de los desembolsos en concepto de ayuda, las EFS deberían no obstante participar en las negociaciones entre el país (o la organización) donante y el receptor y, con esa participación, llegar a acuerdos sobre normas y métodos de fiscalización y, en caso necesario, hacer que sus mandatos de auditoría se amplíen en ese sentido. Si no se otorga a la EFS nacional el mandato de fiscalización necesario, el país (o la organización) donante debe poder solicitar que se amplíe su mandato de auditoría y supeditar la entrega de los fondos al cumplimiento de ese requisito.

Las instituciones de régimen interior, como los servicios de auditoría interna, que efectúan su labor con antelación a la de las EFS, desempeñan un papel especial a la hora de facilitar que las EFS desempeñen positivamente su responsabilidad común. Por lo tanto, sería indispensable que los mecanismos de control interno participaran más

estrechamente en el proceso global de vigilar la gestión financiera de los fondos públicos.

Durante el debate, los participantes también manifestaron que un código deontológico al que estarían sometidos los auditores de las EFS haría una aportación crucial al fortalecimiento de la auditoría gubernamental externa en general y a que las EFS puedan desempeñar sus tareas con responsabilidad.

IV. PONENCIAS BASES

1. Tribunal de Cuentas Europeo Luxemburgo

El control de los gastos de la agricultura por el Tribunal de Cuentas Europeo, ilustrado por dos ejemplos

El control de gastos agrícolas por el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) a través de dos ejemplos:

Los cereales y las cuotas lecheras

Introducción

La Política Agrícola Común (PAC)

En 1957 el Tratado de Roma instituyó la Comunidad Económica Europea (CEE) cuya misión esencial consistía en crear un gran mercado común. Este Tratado, que es ahora un elemento constitutivo del Tratado de la Unión Europea (UE), establece entre otros amplios ámbitos la instauración de una política agrícola común. La agricultura era considerada, por un lado, como uno de los sectores en los que la racionalización y el reparto del trabajo, resultantes del mercado común, tendrían mayores repercusiones en el nivel de vida de los productores y de los consumidores. Por otro lado, la integración de la agricultura en la CEE era una condición indispensable para el equilibrio de los intercambios entre los países participantes.

La PAC se ha caracterizado por varias fases, pero en lo que respecta a los gastos siempre ha sido la política más importante a nivel comunitario. Consume aproximadamente el 50% del presupuesto general de la UE que asciende a 95 600 millones de euros en el año 2002. En la actualidad, se basa fundamentalmente en los instrumentos siguientes: las ayudas por hectárea, la garantía de precios y las medidas de estabilización, las primas vinculadas a la producción, el desarrollo rural, todos ellos reunidos en el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) sección Garantía. Asimismo, cabe mencionar las medidas estructurales agrupadas en la sección Orientación. Los gastos de la sección Garantía forman parte de las Organizaciones Comunes de Mercados (OCM), un conjunto de reglamentos por

gran familia de productos agrícolas, aprobados por el Consejo, y, tratándose de las normas de desarrollo, por la Comisión.

Misión y papel del TCE

El Tribunal de Cuentas Europeo fue creado por el Tratado de Bruselas de 22 de julio de 1975 y entró en vigor, hace casi 25 años, en noviembre de 1977. Su misión es, tras diversas modificaciones en los Tratados de Maastricht (firmado en febrero de 1992) y de Amsterdam (firmado en octubre de 1997) la siguiente:

- examinar las cuentas de la totalidad de los ingresos y los gastos de la Comunidad, y de cualquier organismo creado por ella en la medida en que el acto constitutivo no excluya dicho examen ;
- proporcionar al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración de fiabilidad (DAS) relativa a la fiabilidad de las cuentas, así como a la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes;
- examinar la legalidad y la regularidad de los ingresos y los gastos;
- garantizar la buena gestión financiera;
- señalar específicamente cualquier irregularidad.

El Tribunal elabora un Informe Anual relativo a la ejecución del presupuesto general de la UE cada año tras el cierre de cada ejercicio, del que forma parte la Declaración de Fiabilidad (DAS), así como un informe sobre las actividades de los Fondos de Desarrollo. Asimismo, publica aproximadamente veinte informes especiales, y otros tantos informes anuales específicos (por ejemplo, los relativos a los organismos descentralizados), así como varios dictámenes sobre proyectos de legislación financiera comunitaria. El objetivo de sus trabajos es asistir al Parlamento Europeo y al Consejo en el ejercicio de sus funciones de control de la ejecución presupuestaria, especialmente en el procedimiento de aprobación de la gestión de la Comisión, que es la institución responsable de la ejecución del presupuesto.

Organización del control

El TCE está organizado en grupos de fiscalización, en sectores y en divisiones. Los grupos de fiscalización agrupan a varios sectores, cada uno de los cuales está dirigido por un Miembro del Tribunal. Cada sector cuenta con una o dos divisiones dirigidas por los Jefes de División. Un Director coordina los trabajos de las divisiones, prepara las reuniones de los grupos y vela por la calidad de los trabajos y de los informes.

El Miembro competente presenta los informes y dictámenes al grupo del que forma parte. Los grupos aprueban los informes y dictámenes y los preparan para su aprobación final por el Tribunal, es decir, por el colegio de todos los Miembros. De este modo, cada Miembro del Tribunal participa en la aprobación de todos los informes y dictámenes emitidos por el Tribunal.

El control de los gastos agrícolas se concentra en un grupo de fiscalización, que consta de tres sectores de los cuales dos tiene dos divisiones y el otro sólo una. Una división está especializada en la auditoría financiera, es decir, la auditoría de las cuentas y de la legalidad y regularidad de los gastos y de ciertos ingresos. Se encarga de la mayor parte de los trabajos en el sector agrícola que conducen a la DAS global. Otra división se ocupa del seguimiento y de la lucha contra las irregularidades en el ámbito agrícola, así como de diversos controles horizontales, es decir, de los aspectos comunes a varios sistemas de ayudas, por ejemplo en el ámbito del almacenamiento público o de las restituciones a la exportación. Otras dos divisiones concentran sus esfuerzos de control en los aspectos de la buena gestión financiera. De este modo, una división abarca las grandes organizaciones de mercado: cultivos herbáceos, carne de vacuno y productos lácteos, mientras que la otra se dedica a los controles en los sectores pequeños y medianos como el aceite de oliva, el tabaco, las carnes de ovino, porcino y aves de corral, el vino, las frutas y hortalizas, el algodón, etc. Por último, la quinta división tiene una vocación más bien estructural y se ocupa del desarrollo rural, del fondo agrícola de orientación y de la pesca. Aproximadamente setenta personas trabajan en este grupo de fiscalización, lo que corresponde aproximadamente a una tercera parte de las capacidades de auditoría del TCE.

Informe Especial nº 2/99 sobre los efectos de la reforma de la PAC en el sector de los cereales

Elección del tema

En 1992, la PAC se vio sometida a una reforma parcial aunque fundamental. Por lo tanto, resultó lógico que el TCE, tras el denominado período transitorio del antiguo hacia el nuevo sistema, verificase en qué medida se habían alcanzado los objetivos de la reforma. Además, la reforma se vio acompañada de un aumento significativo de los gastos a cargo del presupuesto general. Sin embargo, la reforma concernía varios grandes mercados y una gran cantidad de diferentes sistemas de ayudas con objetivos más o menos distintos. Resultaba pues importante centrarse en un tema homogéneo y que pudiera abarcarse en un tiempo razonable.

El alcance del control se limitó pues a los cereales, en cuyo caso la garantía de precios se vio parcialmente sustituida por las ayudas directas por hectárea. Se trataba pues de un sistema de ayuda bastante homogéneo con objetivos relativamente fáciles de determinar. Además, estas ayudas absorbían la mayor parte de los gastos relacionados con la reforma. También cabría esperar encontrar pruebas suficientes, fiables y pertinentes en las que pudieran basarse las conclusiones. Temporalmente, la fiscalización se limitó al período posterior a la reforma y espacialmente se centró en los Estados miembros mayores productores de cereales.

Definición de los objetivos de control

La antigua OCM, basada en el apoyo de los precios y la protección exterior, dio lugar a un aumento de las existencias públicas con un incremento de los costes en el presupuesto comunitario. Además, había que conceder un número constantemente en aumento de restituciones a la exportación para colocar el excedente de cereales en los mercados mundiales. Los socios comerciales de la CE también presionaban a la Comunidad para que continuara liberalizando sus mercados agrícolas.

Esta reforma intentó hacer frente a problemas internos y externos aumentando la competitividad de los cereales cultivados en la Comunidad. El principal instrumento aplicado consistió en reducir drásticamente los precios de intervención. Los productores pasaron a ser compensados por la pérdida de ingresos ocasionada por la reducción de precios mediante la ayuda directa a la superficie. El equilibrio del mercado se lograría pagando precios más bajos y, por tanto, frenando la producción, desvinculando la ayuda a la superficie del volumen real de producción y mediante la retirada de tierras agrícolas.

Tras haber realizado una primera fiscalización del nuevo "Sistema Integrado de Gestión y de Control" puesto en funcionamiento en los Estados miembros para administrar y controlar los pagos de las ayudas por hectárea, el TCE pudo centrarse en una única cuestión: "¿Alcanzó la reforma sus principales objetivos?" El objetivo de control era pues encontrar pruebas de que:

- la competitividad de los cereales había mejorado en relación a los sustitutivos importados y utilizados en la fabricación de alimentos para el consumo animal, así como en relación a los cereales comercializados en el mercado mundial;
- el nuevo sistema garantiza unos ingresos equitativos a los productores de cereales;
- el mercado de los cereales se estabiliza tras largos años de excedentes;

- el aumento de los gastos presupuestarios se ve compensado por una disminución de los precios a los consumidores, argumento de la Comisión para defender el aumento de las cargas del contribuyente.

También cabe preguntarse en qué medida estos efectos, en caso de que existan, pueden atribuirse a la reforma.

Enfoque de fiscalización

Para recabar los datos necesarios nos hemos basado especialmente en las estadísticas proporcionadas por Eurostat (Oficina estadística de la Comunidad), que también ha colaborado en el análisis y la interpretación de las cifras, en particular en lo que respecta a la determinación de los efectos de la reforma en los ingresos de los agricultores. Las cifras de Eurostat se han comparado con las cifras recabadas a nivel nacional e internacional (por ejemplo, en el "world wheat council" y la OCDE), y sus diferencias han sido restablecidas o evaluadas con la perspectiva de su eventual impacto en las conclusiones. Además, se han llevado a cabo entrevistas con los servicios competentes de la Comisión y los Ministerios de Agricultura en los Estados miembros visitados, las asociaciones de productores, de consumidores y de la industria de transformación. Los datos recabados durante las entrevistas se han sometido a un control cruzado entre los mismos y las estadísticas oficiales. Asimismo, ha sido posible basarse en varios estudios realizados por la Comisión o por los medios científicos.

Se han tratado algunas cuestiones metodológicas y factuales con el Tribunal de Cuentas sueco, que inició al mismo tiempo una fiscalización sobre los efectos en Suecia, desde su adhesión, de las ayudas por hectárea en los ingresos, la productividad y los precios en el ámbito de los cultivos herbáceos (cereales y semillas oleaginosas).

Resultados

Competitividad

La reducción del precio de intervención (precio al que los Estados miembros deben comprar cereales en almacenamiento público) fijado por el Consejo y su convergencia con los precios del mercado mundial han tenido algunos efectos beneficiosos en la competitividad de los cereales comunitarios. Más de la mitad de las exportaciones pudieron llevarse a cabo sin ser subvencionadas en 1995/96. Sin embargo, la convergencia de los precios era más bien el efecto de una penuria de la oferta global. Cabía pues preguntarse si el aumento de la competitividad era duradero y si era

necesaria una mayor disminución de los precios institucionales, lo que sucedió de hecho con la aprobación de la Agenda 2000.

El consumo interno creció como consecuencia de las reducciones de precios, que hicieron que resultase más interesante emplear cereales para alimentación animal. Sin embargo, la capacidad de adaptación del sector de la alimentación animal supone también el riesgo de una reacción inversa, por ejemplo cuando el ratio entre el precio de los cereales y el de sus sustitutivos resulte otra vez desfavorable para los cereales.

Renta

En relación con la renta agrícola, la reforma resultó, de manera general, beneficiosa para el sector. Puesto que los precios del mercado se mantuvieron por encima de los nuevos precios institucionales durante el período transitorio, las pérdidas reales se compensaron, globalmente, en exceso. Cuanto más elevados eran los precios del mercado en los Estados miembros, mayores resultaban los ingresos de los productores, tras la aplicación del nuevo sistema.

El objetivo de la reforma era compensar a los agricultores por las pérdidas de ingresos originadas por la disminución del precio de intervención. No obstante, la fiscalización mostró que la compensación abonada a los agricultores era globalmente demasiado importante. La estimación del TCE era de 13 000 millones de ecus entre 1993 y 1997.

Efectivamente, el sistema nunca fue concebido para compensar las pérdidas de ingresos, ni en el nivel del productor individual ni en el de los Estados miembros. En consecuencia existen dos fuentes de exceso o déficit de compensación. La primera se debe al hecho de que la ayuda está vinculada al promedio de superficies y rendimientos congelados en su nivel histórico, que dieron lugar a una compensación inferior a los productores eficaces y excesiva para los menos eficaces. Por otro lado, las diferencias de precios existentes entre los mercados nacionales con respecto al mismo producto dieron lugar a una compensación excesiva para los productores de algunos países o deficitaria para los de otros en determinados años.

Además, el sistema de compensaciones no diferencia la ayuda según el tamaño de la explotación o el rendimiento, con lo que no mejora la situación de los pequeños productores. Las explotaciones grandes y las que están situadas en las regiones con los mayores rendimientos continúan recibiendo las ayudas más altas.

Estabilización

El descenso de la producción en el primer año de la reforma fue seguido de un rápido incremento de la misma hasta niveles anteriores a dicha reforma. La evolución real

difiere en gran medida de un Estado miembro a otro, lo que prueba que el volumen de producción depende de los cambios climáticos favorables en Europa septentrional, del aumento de los precios de los cereales en el mercado mundial y de las variaciones en los tipos de cambio de las monedas nacionales respecto al ecu que han neutralizado parcialmente la disminución de los precios en las monedas nacionales. Con ello se refuerzan las dudas sobre si la reforma puede restablecer realmente la estabilidad del mercado de los cereales. Efectivamente, al final del período transitorio, la producción sobrepasó de nuevo el nivel anterior a la reforma, los precios cayeron con el consiguiente recurso a la intervención, y volvió a aparecer el almacenamiento público.

Precios al consumo

Se esperaba que la caída de los precios de producción aligerase la carga del consumidor a la hora de apoyar el sector agrícola. Sin embargo, no se apreció ninguna baja importante en el precio al consumidor final (por ejemplo en el caso del pan), ni fue posible relacionarla específicamente con la reducción de los precios del cereal (vacuno y porcino). Así, la carga del contribuyente aumentó considerablemente sin ningún beneficio concreto para el consumidor.

Conclusión

En tanto que auténtico cambio de política, la reforma de la PAC de 1992 supuso ciertamente un paso bien encaminado. No obstante, para mantener los progresos conseguidos en cuanto a la competitividad y el equilibrio del mercado es necesario realizar más avances. Las medidas que se sugieren en la Agenda 2000 resultan insuficientes para combatir los excesos recurrentes de producción, reaccionar de manera adecuada ante la caída de precios en el mercado mundial y mantener las rentas de los productores. Dadas las crecientes dificultades con las que se enfrentan las ayudas de superficie y de producción, podría resultar apropiado examinar la posibilidad de sustituir el sistema actual por alguna forma de ayuda directa.

Informe Especial nº 6/2001 sobre las cuotas lecheras

Elección del tema

La introducción de las cuotas de producción en 1984 era el último ratio de un sistema que, mediante la garantía de precios, proporciona fuertes estímulos para producir más de lo que puede absorber el mercado. A pesar de que la garantía no se aplique a la leche directamente, sino a los productos derivados como la mantequilla y la leche desnatada en polvo, proporciona una salida segura para la leche fresca. Con el fin de

reducir el exceso de producción de leche, se introdujo el régimen de cuotas como medida con una duración limitada, pero que ha sido prolongada una y otra vez.

Antes de llevar a cabo la fiscalización, el TCE realizó un estudio preliminar que puso de manifiesto los grandes riesgos originados por este régimen de gran complejidad y, a pesar de ello, mal acogido por los productores. Efectivamente, el régimen introdujo unas cuotas individuales para los productores y tasas disuasivas que deben abonarse por la producción de leche que sobrepase estas cuotas. Además, las últimas observaciones del TCE databan de 1993. Era pues el momento oportuno para volver a tratar el tema teniendo en cuenta que el régimen se vio de nuevo prolongado por la Agenda 2000.

El alcance de la fiscalización concernía la campaña de producción de leche 1997/98 y se centró en la Comisión y nueve Estados miembros que englobaban aproximadamente el 86% de la producción de leche de la UE. Entre éstos figuraban también los Estados miembros en los que el Tribunal o la Comisión habían detectado anteriormente problemas significativos en la aplicación del régimen.

Definición de los objetivos de control

La fiscalización tenía como fin examinar el funcionamiento del régimen desde la perspectiva de la buena gestión financiera, es decir, teniendo en cuenta los criterios de economía, eficiencia y eficacia. En concreto, la fiscalización pretendía responder a las preguntas siguientes:

- ¿consiguió el régimen limitar la producción de leche?
- ¿existe, a nivel de los Estados miembros, un marco legislativo adecuado, una estructura administrativa apropiada, un control eficaz de las declaraciones de producción, una asignación justa de las cuotas individuales o procedimientos fiables de recaudación de las tasas en beneficio de la UE?
- ¿controla la Comisión de forma adecuada la aplicación del régimen?

Enfoque de fiscalización

El enfoque de fiscalización se basaba en el análisis y la comparación de las estadísticas de producción y de otro tipo, a nivel europeo y nacional, así como de otros datos utilizados en la gestión al nivel correspondiente y en las entrevistas realizadas en la Comisión y los Estados miembros. Además, se examinó el tratamiento contable de las

tasas. Por último, se efectuó el control de varios vendedores y compradores de leche, así como de productores.

Resultados

Limitación de la producción

En general, puede considerarse que el régimen de cuotas logra el objetivo de reducir la producción hasta el nivel pretendido, ya que el excedente de producción registrado por encima de las cantidades de referencia nacionales es inferior al 1 %. A pesar de que el establecimiento de un nivel global de cuota ha permitido estabilizar la producción y ha invertido la tendencia anterior al alza del coste presupuestario, las cuotas no han permitido adaptar la producción de leche al consumo interno no subvencionado y a las exportaciones no subvencionadas.

Por otra parte, ha continuado la tendencia de la Unión Europea a una reducción del número de explotaciones lecheras y a un aumento del tamaño de éstas. La racionalización del sector ha supuesto la desaparición de numerosas pequeñas explotaciones. Menos de la mitad de los ingresos de la mayor parte de los agricultores restantes proceden de sus actividades agrícolas.

La Comisión y el Consejo han permitido una flexibilización progresiva del régimen que debería haber originado un descenso de la cuota total. Los Estados miembros pueden aplicar unas políticas muy diferentes en lo que respecta a la estructura de las explotaciones en el marco del mismo régimen de cuotas lecheras, lo que acarrea la pérdida de algunas ventajas financieras y económicas resultantes del régimen.

Administraciones nacionales

Unos 17 años después de su introducción, el régimen de cuotas todavía no se aplica plenamente, como demuestra la continua necesidad de aplicar reducciones en los anticipos y de efectuar decisiones de liquidación de cuentas con respecto a determinados Estados miembros. Esto constituye un ejemplo de las consecuencias de perpetuar distorsiones de mercado en un sistema que los Estados miembros no siempre gestionan con rigor.

Los problemas con la aplicación del régimen siguen existiendo. A pesar de algunos avances, en determinados Estados miembros persiste el problema esencial de percibir la tasa, como se ha señalado en informes anteriores. En España y Grecia se han realizado mejoras aunque quedan pendientes los problemas de tasas adeudadas.

Cuando algunos productores de leche no pagan realmente la tasa, esta medida pierde su efecto disuasorio y se favorece la producción excesiva. Además, la recuperación por

la Comisión de la tasa debida del Estado miembro implica, de hecho, la concesión de una subvención nacional para determinados productores de leche que afecta a la competencia.

Control del régimen por la Comisión

La aplicación de la tasa por la Comisión y la responsabilidad de ésta por su percepción deberían revisarse para garantizar una aplicación estricta y puntual de las disposiciones reglamentarias. La Comisión debería estudiar la posibilidad de mejorar los controles y sanciones aplicables en el marco del régimen y fomentar las mejores prácticas entre los Estados miembros, detallando los controles que se hayan de efectuar.

El marco reglamentario comunitario debería prever una serie de sanciones aplicables por los Estados miembros a los compradores y los vendedores directos que cometen las infracciones menos graves. A corto plazo la Comisión debería estudiar la posibilidad de permitir las transferencias de cuotas entre los productores que operen en distintos Estados miembros y reducir subsiguientemente la cuota global. A medio plazo, la Comisión debería presentar propuestas para una reforma fundamental del sector lácteo, encaminadas a obtener un equilibrio entre la producción total de leche, por un lado, y el consumo interno no subvencionado y las exportaciones potenciales no subvencionadas, por otro; y que aseguren un nivel de vida justo para los productores y que permitan la desaparición del sistema de cuotas.

Conclusiones

La comercialización de los excedentes estructurales de leche seguirá necesitando de la UE un sustancial apoyo presupuestario, que podría aumentar en el futuro debido a la ampliación de la Unión, a las actuales tendencias del consumo y a la presión de la Organización Mundial de Comercio para reducir las restituciones a la exportación. Ante esta perspectiva, la Comisión necesita proponer una reforma fundamental del sector lácteo que reduzca el nivel global de producción de leche y lo adapte a unas ventas potenciales no subvencionadas en el mercado.

Las sucesivas decisiones del Consejo de incrementar las cantidades nacionales de referencia sin reducir sustancialmente los precios a la intervención no han dejado un margen para la liberalización del sector de la leche y los productos lácteos comparable al de los cultivos herbáceos. Los gastos en el sector de la leche y los productos lácteos se han reducido de 4 285,3 millones de euros en 1983 (27 % de los gastos del FEOGA-Garantía) a 2 601,3 millones de euros en 1999 (6,5 % de los gastos del FEOGA-Garantía). Sin embargo, aún es necesario un gasto de casi 3 000 millones de euros por año para financiar unos excedentes continuos. Este nivel de apoyo por parte del

contribuyente europeo se añade al coste más elevado soportado por los consumidores de la Unión Europea para la leche y los productos lácteos.

2. Austria

Alcance y métodos de la auditoría del sector de la agricultura en Austria

La función de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en la auditoría del sector de la agricultura

1. Competencias de fiscalización

La Constitución Federal austriaca prevé que el Tribunal de Cuentas de Austria se encargará de la verificación de cuentas y la fiscalización de la gestión. La competencia del Tribunal de Cuentas de Austria respecto de la fiscalización de la gestión se rige por la mencionada Constitución, por la Ley del Tribunal de Cuentas, así como por otras disposiciones legales.

Atendiendo a esa base legislativa, las actividades de fiscalización del Tribunal de Cuentas de Austria en el ámbito de la agricultura y la silvicultura afectan en lo esencial a los siguientes órganos y entidades:

- el Ministerio Federal de Agricultura, Silvicultura, Medio Ambiente y Ordenación Hidrológica (Ministerio de Agricultura, para abreviar);
- el Organismo Federal de Subvenciones Agrícolas (Agrarmarkt Austria/AMA);
- y todas las demás entidades vinculadas a la administración de subvenciones (p.ej.: los representantes gremiales de los agricultores (cámaras agrarias), los bancos).

2. Independencia

El Tribunal de Cuentas es independiente del Gobierno Federal y de los gobiernos provinciales. La Constitución Federal austriaca dispone que, en cuestiones relativas a la gestión económica y presupuestaria del Estado (la Federación), el Tribunal de Cuentas actúa como órgano del Parlamento Federal (el Consejo Nacional), mientras que en asuntos de gestión económica y presupuestaria de las nueve provincias federales austriacas (nivel estatal regional), lo hace en nombre de los respectivos Parlamentos locales (Dietas Provinciales).

Esta independencia queda demostrada, entre otras cosas, por el hecho de que es el propio Tribunal de Cuentas el que determina los programas, las prioridades y la metodología de las auditorías.

3. Organización de la auditoría

En la actualidad, el Tribunal de Cuentas emplea actualmente a unos 320 funcionarios, de los que 236, repartidos en 34 Secciones, se dedican a la fiscalización.

4. Objetivos de la auditoría

El párrafo 5 del artículo 126b de la Constitución Federal Austriaca y la Ley del Tribunal de Cuentas fijan los objetivos de las auditorías. El Tribunal de Cuentas de Austria examina los siguientes aspectos:

- la veracidad, exactitud y concordancia de las cifras;
- la economía;
- la eficiencia;
- la eficacia;
- y el cumplimiento de las normas vigentes.

Además, el Tribunal de Cuentas investiga no sólo la posibilidad de reducir o evitar gastos, sino también la de aumentar los ingresos o generarlos.

La legislación austriaca no impone un orden de prelación para los objetivos de la auditoría ni establece prioridades. No obstante, en los últimos años se ha venido haciendo más hincapié en los objetivos de economía, eficiencia y eficacia que en las auditorías de regularidad.

La auditoría de la eficacia entraña no sólo la cuestión de la optimización de los recursos estatales, sino también criterios que afectan al conjunto de la economía (p.ej.: las repercusiones de las subvenciones agrarias para la renta de los agricultores o el medio ambiente). Precisamente este ámbito de fiscalización brinda al Tribunal de Cuentas un amplio campo de acción, pues afecta a extensos sectores del entramado de las subvenciones agrarias.

5. Campos de la auditoría

En lo que se refiere a la fiscalización de la agricultura, la actuación del Tribunal de Cuentas de Austria abarca los siguientes campos de fiscalización:

- el examen de las normas y directrices en las que se basa la concesión de subvenciones;
- el examen de los mecanismos de control implantados en las entidades liquidadoras de las subvenciones;
- el examen de los datos presentados por los agricultores y la exactitud de las solicitudes;
- la verificación de que las subvenciones se han abonado de conformidad con lo previsto por la ley;
- el examen de las corrientes de fondos;
- la fiscalización de la gestión económica y presupuestaria del Ministerio de Agricultura y de los órganos y entidades encargados de las subvenciones;
- la fiscalización de los gastos administrativos (personal, finanzas, adquisiciones, organización, etc.).

6. Planificación de la auditoría

La reducida estructura de la agricultura en Austria (de las aproximadamente 217.000 explotaciones agropecuarias que existen, un 44% cultiva menos de 10 ha. de tierras de labor) exige un gran volumen de ayudas (aprox. 2.036 millones de euros en el año 2000) para poder garantizar la continuidad de la explotación. Se destinan a la agricultura subvenciones de todo tipo (p.ej.: para garantizar la existencia de los agricultores por medio de mayores rentas), y tanto el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) como el Tribunal de Cuentas de Austria verifican si se distribuyen con arreglo a lo previsto en la ley y si se destinan a los fines previstos.

Si se tienen en cuenta la multitud de datos de que se dispone y la complejidad de la materia, es preciso contar con una estrategia bien definida de la planificación de las auditorías y su desarrollo, así como para decidir qué tipo de auditoría se llevará a cabo. Las auditorías que ha de realizar el Tribunal de Cuentas de Austria se basan en un plan anual de auditorías. En el sector de la agricultura y la silvicultura se ajustan a los siguientes criterios:

- circunstancias observadas que llaman especialmente la atención;
- la promulgación de nuevas disposiciones legales o la modificación de las vigentes;
- las reformas orgánicas;

- los posibles riesgos;
- un interés especial que muestre un órgano representativo universal o el público en general;
- la variación de los principales parámetros.

La Sección del Tribunal de Cuentas de Austria encargada de auditar la agricultura lleva un registro de todas las organizaciones fiscalizables y una lista de las subvenciones y de su fundamento jurídico, de los que se sirve para seleccionar los objetivos de fiscalización.

Durante la etapa de planificación se determinará también el tipo de auditoría, que puede consistir en uno de los siguientes:

- la auditoría general (cuyo objetivo de control es el de hacerse una idea general de la totalidad de las actividades de la entidad auditada);
- la auditoría de proyectos (cuya finalidad tiene limitaciones temporales, financieras o de otra índole);
- la auditoría específica (en la que determinadas actividades concretas se someten a una fiscalización a fondo);
- la auditoría horizontal (en la que se examinan aspectos comparables de la actuación de varias entidades);
- la auditoría de sistemas o de programas (en la que se investiga la eficacia de los procedimientos, etc.);
- las auditorías de seguimiento o de control (cuyo objetivo consiste en verificar si se han subsanado las deficiencias detectadas en anteriores auditorías y se han aplicado las recomendaciones que en esas ocasiones formuló el Tribunal de Cuentas de Austria).

7. Desarrollo de la auditoría

De conformidad con el plan anual de auditorías, los directores de las auditorías planifican su desarrollo y su alcance.

He aquí las distintas etapas de la auditoría:

- 7.1 La fase preparatoria;
- 7.2 La auditoría *in situ*;
- 7.3 La redacción del informe de la auditoría;
- 7.4 La vigilancia de las recomendaciones pendientes de aplicación (seguimiento de las repercusiones de la auditoría).

7.1. *Fase preparatoria*

En esta fase:

- se definen los objetivos de la auditoría (prioridades, alcance, material de información);
- se elabora un presupuesto de los recursos necesarios;
- se prepara un calendario de la auditoría.

Además, se recopila una amplia información sobre el campo o sobre el objeto de la auditoría, según proceda.

En la fase preparatoria se debe solicitar u obtener documentación sobre los siguientes aspectos:

- la organización y las distintas responsabilidades;
- las corrientes de dinero y la financiación;
- el marco jurídico;
- una exposición de los riesgos derivados de la organización y el entorno concretos (peligro de corrupción y abusos);
- comparaciones internas/internacionales; y
- los informes que haya disponibles elaborados por órganos de control interno.

Por regla general, durante esta fase preparatoria se suele entablar contacto con la entidad objeto de la auditoría para discutir los objetivos de la fiscalización. También se empieza a estudiar los documentos informativos y se pide a la entidad fiscalizada que prepare documentos concretos.

Como parte de estos preparativos, y basándose en la información disponible, el director de la auditoría establece la extensión prevista de la investigación en un plan estratégico de auditoría, que debe incluir como mínimo los siguientes elementos:

- una descripción del objeto de la auditoría;
- las tareas asignadas a los distintos auditores;

- los motivos de la auditoría;
- los temas de la auditoría, seleccionando e indicando los métodos con los que se investigarán los distintos temas;
- el alcance financiero de los temas investigados (desembolsos, ingresos, volumen de las subvenciones, cifra de negocios, resultado), así como el personal encargado de esas tareas;
- una estimación de los riesgos y, si el tema ya ha sido auditado anteriormente;
- el momento en que se realizó la última auditoría.

Además, en el plan estratégico de auditoría debe incluirse un resumen de los recursos de personal necesarios e indicarse los costos de la auditoría que se va a efectuar, especificando en particular:

- los gastos propios (gastos de personal y participación en los gastos de infraestructura);
- los gastos en concepto de personal externo;
- los gastos de viajes.

Dado que no suele ser posible efectuar una auditoría exhaustiva de todas las operaciones (subvenciones, etc.) de la entidad auditada, durante la fase de planificación se formulará un procedimiento de muestreo a fin de seleccionar las operaciones que se deban investigar.

(El auditor puede investigar los datos de una auditoría de diversas formas. Puede examinar todos los datos (control al 100%) o limitarse a campos parciales. Ahora bien, teniendo en cuenta la multiplicidad de subvenciones que existen en la esfera de la agricultura, se dará prioridad a la realización de un análisis de muestras. Antes de seleccionar las muestras, corresponde al auditor juzgar si conviene aplicar un muestreo y qué tipo de muestreo es el más indicado de forma que pueda extraer conclusiones aplicables a la generalidad de los datos.)

Una vez que el plan estratégico de auditoría ha sido ultimado y recibe la autorización, comienza la auditoría *in situ*.

7.2. Auditoría *in situ*

La auditoría *in situ* consiste en examinar y evaluar las informaciones entregadas por la entidad fiscalizada. Además se celebran entrevistas relacionadas con la auditoría a todos los niveles pertinentes.

Si resulta necesario, se celebran entrevistas con el ministro federal competente y con los funcionarios públicos encargados del tema, llegándose también a entrevistar a los

perceptores de las ayudas, los agricultores y los campesinos. El Tribunal de Cuentas de Austria puede exigir a todas las entidades investigadas que entreguen los documentos, expedientes, decisiones, etc., necesarios para llevar a cabo la auditoría y preparar el correspondiente informe.

Las conclusiones obtenidas durante la auditoría se comparan y ajustan con el plan estratégico de auditoría. Al terminar las investigaciones *in situ*, el grupo auditor informa ya a la entidad fiscalizada de las principales conclusiones de la auditoría.

7.3. *Redacción del informe de la auditoría*

Los miembros del grupo auditor dejan constancia de sus conclusiones en un informe, cuyo contenido se examina nuevamente con la entidad fiscalizada con arreglo a una declaración de observaciones preliminares (entrevista final). Tras esta reunión, el director de la auditoría recopila las distintas conclusiones en un informe de la auditoría, que eleva al Presidente del Tribunal de Cuentas de Austria para su aprobación. Una vez aprobado, se transmite a la entidad fiscalizada, pidiendo a ésta que presente sus observaciones.

Observación suplementaria

– Procedimiento de presentación de observaciones

La legislación obliga al Tribunal de Cuentas de Austria a transmitir el resultado de la auditoría a la entidad fiscalizada para que ésta presente sus observaciones, para lo que se permite un plazo de tres meses. El Tribunal de Cuentas de Austria puede presentar una réplica a estas observaciones, que también debe transmitir a la entidad fiscalizada.

– Dictamen anual

Atendiendo a las conclusiones de las auditorías, las observaciones recibidas y las réplicas, el Tribunal de Cuentas de Austria presenta todos los años al Parlamento (a nivel nacional y regional) un informe (el denominado Dictamen sobre la Cuenta General del Estado).

7.4. *Vigilancia de las recomendaciones pendientes de aplicación*

El Tribunal de Cuentas de Austria hace un seguimiento de sus recomendaciones e informa todos los años a los órganos legislativos (es decir, el Parlamento tanto en el plano estatal como regional) de si se han aplicado sus recomendaciones, si están en vías de aplicación, o si esta no se ha producido hasta el momento.

8. Estudio monográfico

En Austria, el sector de la agricultura y la silvicultura se caracteriza por haberse beneficiado de cuantiosas ayudas y subvenciones, y se seguirá beneficiando en el futuro. En consecuencia, la fiscalización de estas ayudas constituye una de las primeras prioridades de las actividades de auditoría de la Sección de Agricultura del Tribunal de Cuentas de Austria.

En las auditorías especiales de la administración de subvenciones, que se concentran en las ayudas agrarias, es preciso esclarecer los siguientes aspectos:

- ¿Es la entidad encargada de administrar las subvenciones la más indicada para ello?
- ¿Se aplican los principios de economía, eficiencia y eficacia a esas actividades de administración?
- ¿Se cumple la normativa vigente?
- ¿Sirve la normativa vigente para garantizar una administración óptima de las subvenciones?
- ¿Se logran los objetivos políticos que justifican las subvenciones?
- ¿Se pueden alcanzar esos objetivos con las medidas de que se dispone?

A continuación se describe a título de ejemplo el desarrollo de una auditoría:

En Austria se ha producido siempre un excedente de cereales. Para poder exportar esos excedentes cerealeros, la República de Austria pagaba a los agricultores un subsidio a la exportación, pues los precios de los cereales en los mercados mundiales eran más bajos que el coste de producción en Austria. Para reducir estas elevadas subvenciones estatales a la exportación y evitar una producción excedentaria de cereales, el Ministerio de Agricultura decidió fomentar otros cultivos.

El Tribunal de Cuentas de Austria investigó si esta decisión dio los resultados deseados, si se consiguieron ahorros y en qué medida.

Para ello se procedió de la siguiente manera:

Tras verificar la situación antes de la aplicación de las medidas (*status quo ante*), se investigaron los siguientes aspectos:

- ¿Cómo se materializó el objetivo político en una normativa? (Examen de las directrices con arreglo a las cuales se pagan las subvenciones)
- Comprobación del rendimiento de las cosechas después de la implantación de la nueva subvención. ¿Ha surtido efecto la subvención? ¿Han disminuido los excedentes de cereales?
- ¿Qué relación financiera guardan las economías logradas en las subvenciones a la exportación con los costes de las nuevas medidas?
- ¿Se ha alcanzado el objetivo? En caso negativo, ¿por qué motivo?

En caso de que no se hubiera alcanzado el objetivo propuesto, sería preciso buscar las respuestas de las siguientes interrogantes en un análisis más a fondo:

- ¿Por qué no se consiguieron los resultados deseados con la subvención de otros cultivos?
- ¿Se dio suficiente publicidad a la medida?
- ¿Se eligieron bien las prioridades?
- ¿Acaso la cuantía de la subvención ofrecía pocos incentivos?

En una auditoría de esa índole, incumbe al Tribunal de Cuentas de Austria determinar los motivos por los que no se alcanzó el objetivo y sugerir mejoras.

También se investigó si se plantea el peligro de subvenciones múltiples y de competencias múltiples (p.ej.: cuando varios ministerios federales intervienen en el programa de subvenciones) y si al menos se ha podido establecer una coordinación positiva a falta de una clara delimitación de las competencias.

Después de esta auditoría básica de las medidas de ayuda, el Tribunal de Cuentas de Austria investiga si las ayudas se administran con eficiencia y eficacia. Aquí cabe verificar los siguientes aspectos:

1. ¿Están formuladas las normas de forma clara y comprensible?
2. ¿Cumplieron los perceptores todos los requisitos necesarios para obtener las subvenciones?
3. ¿Se ajustaron las operaciones financieras a las disposiciones legales?
4. ¿Cómo se llevó a cabo la fiscalización de la utilización idónea de los fondos y quién se encargó de ella?

Como es natural, en la distribución de ayudas y subvenciones pueden darse casos de corrupción, favoritismo y abusos. Por ello, el Tribunal de Cuentas de Austria no sólo investiga en auditorías específicas si las ayudas se destinaron efectivamente a los perceptores que tenían derecho a ellas, sino también si los perceptores cumplen los requisitos necesarios para que se les concedan subvenciones.

El Tribunal de Cuentas de Austria se cerciora mediante auditorías *in situ* de que los datos en los que se basan los pagos se corresponden con la realidad.

Por ejemplo, las superficies agrícolas se investigan no sólo sobre la base de la documentación presentada, sino también directamente sobre el terreno. Se compara el número de cabezas de ganado notificado con el efectivamente existente; en el caso de las inversiones, se controlan su realización y las facturas presentadas.

Los agricultores están obligados a presentar la documentación necesaria para estas auditorías. Únicamente se puede verificar la exactitud de los datos de una auditoría si se han presentado todos los documentos pertinentes.

Si durante un trámite de la auditoría se comprueba que la documentación necesaria está incompleta, se brinda la posibilidad al perceptor de la subvención de presentarlos. Si no se pueden verificar los datos que ha presentado y, como consecuencia de ello, se hubiera de reducir la ayuda concedida o, incluso, suspenderla, el Tribunal de Cuentas de Austria notifica del hecho a la entidad encargada de administrarla.

Estas auditorías locales del Tribunal de Cuentas abarcan únicamente una pequeña fracción de las ayudas desembolsadas. Por lo tanto, el organismo encargado de su administración debe tomar las medidas pertinentes para prevenir la corrupción, el favoritismo y los abusos.

A estos efectos, en Austria las funciones de asesoramiento, presentación y aceptación de solicitudes de ayudas están claramente separadas, desde el punto de vista institucional, de las de autorización y pago.

Todos los años, el organismo encargado de autorizar y pagar las ayudas debe examinar a fondo el 5% de las solicitudes para comprobar que los datos suministrados se corresponden con la realidad.

Para velar por que se cumplan estas normas, el Tribunal de Cuentas de Austria investiga también los mecanismos de control establecidos por la entidad administradora de los fondos de ayuda e informa de sus conclusiones al ministro federal competente y al Consejo Nacional.

3. Estados Unidos

La auditoría de los programas de seguridad agropecuaria
y de seguridad sanitaria de los alimentos en los Estados Unidos

Sinopsis

El Congreso de los Estados Unidos cuenta con su órgano de investigación, la Oficina General de Contabilidad (GAO), para fiscalizar la ejecución de los programas federales y la gestión financiera de sus operaciones. Entre otras cuestiones, la GAO fiscaliza los programas de seguridad agropecuaria e inocuidad de los alimentos, transmitiendo luego al organismo objeto de fiscalización y al Congreso sus recomendaciones sobre la forma en que se pueden mejorar esos programas para que funcionen con mayor eficacia o logren ahorros financieros. En la presente monografía, que se abre con un examen general y una reseña de la labor de la GAO en el ámbito de la seguridad agropecuaria y la inocuidad de los alimentos, se describen dos tipos de auditorías, a saber: el informe de evaluación del programa, con recomendaciones, y la auditoría informativa. Las dos auditorías difieren en cuanto a su contenido, pero ambas demuestran de qué manera la labor de la GAO sirve para que el Congreso supervise y mejore los programas federales de seguridad agropecuaria y seguridad sanitaria de los alimentos

Siglas

GAO = Oficina General de Contabilidad de los EE.UU.

USDA = Departamento de Agricultura de los EE.UU.

EEB = encefalopatía espongiforme bovina

FDA = Administración de Productos Alimenticios y Farmacéuticos

La Oficina General de Contabilidad de los EE.UU. (GAO) tiene por misión apoyar al Congreso para que éste pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales y contribuir a mejorar el rendimiento y la rendición de cuentas del Gobierno federal en provecho del pueblo estadounidense. Bajo la dirección del Contralor General, David Walker, la GAO presenta al Congreso de los EE.UU. informes puntuales, imparciales y exactos sobre el estado de los programas públicos con objeto de promover que el público estadounidense esté mejor informado y sepa más. Tres son los criterios básicos que inspiran toda la labor que se realiza en la GAO, a saber: la rendición de cuentas, para potenciar la economía, la eficiencia, la eficacia y la credibilidad del Gobierno federal; la integridad, para llevar a cabo una labor que es profesional, objetiva, basada en los hechos, imparcial, no ideológica, limpia y equilibrada, y la fiabilidad, para producir informes y otros productos que sean puntuales, exactos, útiles, claros y sinceros.

La GAO está organizada en distintos grupos encargados de las cuatro metas estratégicas que prestan al Congreso de los EE.UU. un servicio puntual de calidad. La primera meta consiste en abordar los desafíos actuales y futuros para el bienestar de los ciudadanos estadounidenses; la segunda es la de responder a las fluctuantes amenazas contra la seguridad y a los retos que plantea la interdependencia mundial; la tercera es apoyar la transición hacia un Gobierno federal que se oriente más a la obtención de resultados y rinda mejores cuentas; y la última meta es potenciar al máximo la utilidad de la GAO como organización modelo para el Gobierno federal. Nuestra labor de auditoría en materia de seguridad agropecuaria y seguridad sanitaria de los alimentos labora en pro de la primera meta y está concebida para mejorar la seguridad y la inocuidad de la oferta alimentaria del país, fortalecer el sector agrícola estadounidense y, al mismo tiempo, mantener precios estables y asequibles de los alimentos, y conservar los recursos naturales y las tierras agrícolas y ganaderas para las generaciones futuras¹. Muchas de nuestras auditorías tienen por objeto el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA).

El USDA es uno de los mayores organismos federales, pues da empleo a más de 110.000 personas y gestiona un presupuesto superior a los 75.000 millones de dólares. Sus 29 agencias y oficinas se encargan de administrar más de 200 programas encaminados, entre otras cosas, a apoyar la rentabilidad y la productividad de la agricultura y la ganadería, proteger el medio ambiente, velar por la seguridad sanitaria de los alimentos, mejorar el bienestar de la América rural, fomentar la comercialización interna y la exportación de alimentos y productos agrícolas, realizar investigaciones biotecnológicas y otras investigaciones agronómicas y prestar asistencia alimentaria a los americanos que la necesitan. Gestionar un abanico de

¹ Al final de la presente monografía figura una lista de referencias a informes que representan el tipo de labor de auditoría relacionada con la agricultura y la ganadería.

funciones tan amplio y diverso es una tarea de enormes proporciones y que reviste suma importancia. La agricultura y la ganadería siguen siendo un elemento central de la economía estadounidense, pues representan un 13% aproximadamente del producto interno bruto nacional y constituyen el motor económico de muchas comunidades rurales. Desde 1995, el USDA está inmerso en un programa de reorganización y modernización destinado a lograr una economía y eficiencia mayores y un mejor servicio al cliente en las zonas agrícolas y rurales. No obstante, el USDA sigue enfrentándose a una serie de desafíos concretos en los ámbitos de la ejecución y la gestión¹. Incumbe al Congreso velar por que el USDA aborde eficazmente esos desafíos. Para ello, el Congreso confía en la GAO para que ésta le suministre información exacta y fidedigna sobre el USDA y sus diversos programas.

Además del USDA, la Administración de Productos Alimenticios y Farmacéuticos (FDA) es el principal organismo encargado de programas de seguridad sanitaria de los alimentos que fiscaliza la GAO. La FDA es uno de los organismos de protección del consumidor más antiguos y respetados del país. Su misión consiste en fomentar y proteger la salud pública, contribuyendo para ello a que lleguen al mercado puntualmente unos productos inocuos y eficaces y vigilando continuamente la seguridad sanitaria de los productos una vez que son objeto de consumo. La GAO evalúa la eficacia de los programas de la FDA, comprendidas las cuestiones de la seguridad sanitaria de los alimentos.

Modus operandi de la GAO

Prácticamente la totalidad de la labor de la GAO, con independencia del tema, tiene su origen en mandatos contenidos en la legislación o en solicitudes de los círculos directivos del Congreso, como las Presidencias de Comisiones o Subcomisiones, destacados congresistas de la facción minoritaria o congresistas de comisiones encargadas de las consignaciones presupuestarias, las autorizaciones, los presupuestos o la supervisión. La labor de la GAO emana de la recopilación y el análisis de datos originales y se lleva a cabo con arreglo a criterios profesionales de auditoría e investigación.

Las peticiones que el Congreso cursa a la GAO se formulan por escrito y se dirigen al Contralor General. Luego se remiten al grupo pertinente para que las estudie. Tras haberse seleccionado y aceptado las posibles actividades, se asigna personal y se efectúa una apreciación previa más completa de la labor solicitada. Seguidamente, la GAO informa por escrito al solicitante de que la tarea se ha puesto en marcha. Los funcionarios asignados preparan un diseño de la tarea con una metodología sólida,

¹ Major Management Challenges and Program Risks: Department of Agriculture (GAO-01-242, enero de 2001).

que abarca una panorámica de la forma en que se realizará la tarea y el número de jornadas de funcionarios que llevará. Luego, los funcionarios de la GAO se reúnen con el personal del solicitante para llegar a un acuerdo sobre el producto específico y la fecha de entrega y se redacta una carta en la que se confirma dicho acuerdo.

La GAO comienza su labor de auditoría con un período de recogida y análisis de datos. En esta fase, el grupo se concentra en los pormenores del trabajo y mantiene comunicaciones periódicas con el Congreso como parte de su enfoque de gestión de proyectos. La norma de la GAO es responder cabalmente a las preguntas que hay que investigar, convenidas previamente de mutuo acuerdo con el solicitante, y, si procede, llegar a unas conclusiones y recomendaciones sostenibles. A medida que la labor va avanzando, la GAO presenta periódicamente al solicitante informes de situación y conclusiones preliminares.

Una vez que se han recogido los datos y se ha terminado de analizarlos, el grupo prepara un proyecto de informe de gran calidad, totalmente de conformidad con las normas de auditoría gubernamental generalmente aceptadas. En ese proyecto de informe se da respuesta a las preguntas objeto de la investigación y se incluye una sección de antecedentes, conclusiones y recomendaciones (si procede), y pormenores sobre el alcance y la metodología de la fiscalización. La GAO mantiene una reunión final con el organismo fiscalizado para examinar las conclusiones y validar la exactitud objetiva de los datos recogidos. Se informa de los resultados de la labor al solicitante y el proyecto de informe se envía al organismo fiscalizado para que presente sus observaciones oficiales y, por regla general, también al solicitante. Seguidamente, la GAO incorpora las observaciones del organismo al producto final y publica el informe.

Ejemplos de auditorías recientes relacionadas con la agricultura

Aunque la GAO publica toda una variedad de informes relacionados con la agricultura, lo que sigue son ejemplos de dos de los tipos más importantes de evaluaciones que se efectúan respecto de la agricultura, a saber: una evaluación con recomendaciones para mejorar un programa existente, y una auditoría informativa que sirve para que el Congreso tome decisiones normativas. Al describir un informe de evaluación, nuestro informe sobre *la enfermedad de las vacas locas*¹ (tema de preocupación para todos los países), publicado hace poco, sirve de ilustración útil e interesante del procedimiento de fiscalización y de la forma en que nuestras auditorías pueden afectar a los programas. Para describir una auditoría informativa, nuestro

¹ Mad Cow Disease: Improvements in the Animal feed Ban and Other Regulatory Areas Would Strengthen U.S. Prevention Efforts (GAO-02-183, 25 de enero de 2002).

reciente informe al Presidente de la Comisión de Agricultura, Nutrición y Silvicultura del Senado¹ demuestra la forma en que el Congreso se sirve de nuestros informes al enmendar la legislación vigente.

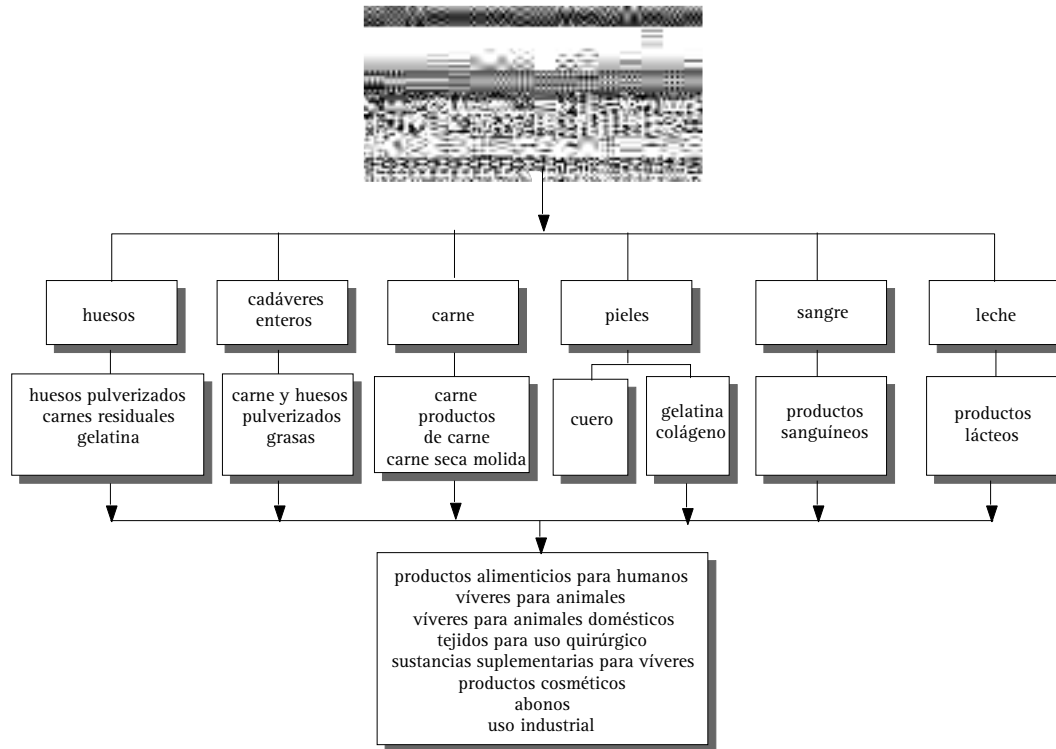
El mal de las vacas locas

Un ejemplo de un informe de evaluación de programa con recomendaciones

Habida cuenta de la reciente actividad de la encefalopatía espongiforme bovina en Gran Bretaña y otros países, preocupan al Congreso de los EE.UU. los riesgos que plantea la EEB para el ganado vacuno y los que se derivan de la variante de la enfermedad de Creutzfeld-Jakob para la salud de los habitantes de los EE.UU. Como puede verse en la Figura 1, el ganado vacuno produce carne y toda una serie de productos de consumo, muchos de los cuales pueden plantear por lo menos un riesgo potencial de infección por la EEB. Por ejemplo, a partir de las canales, el tejido del sistema nervioso central y la sangre del ganado bovino se producen suplementos dietéticos, vacunas, productos de belleza, tejidos artificiales para cirugía y gelatina. Como parte de una actividad constante destinada a evaluar la amenaza planteada por la EEB, el senador Durbin, el senador Harkin, presidente de la Comisión de Agricultura, Nutrición y Silvicultura, y el senador Lugar, miembro destacado de la minoría, pidieron a la GAO que evaluara la idoneidad de las medidas federales para no permitir la entrada de la EEB en los Estados Unidos. Concretamente, nos pidieron que: 1) evaluáramos la eficacia de las medidas federales para prevenir la EEB; 2) evaluáramos las posibles repercusiones económicas y los riesgos sanitarios si se descubriese la EEB en ganado vacuno de Estados Unidos; y 3) comparáramos las medidas de los EE.UU. con las adoptadas en otros países para prevenir la aparición o la propagación de la EEB.

¹ *Farm Programs: Information on Recipients of Federal Payments* (GAO-01-606, 15 de junio de 2001).

Figura 1. Ejemplos de productos derivados del vacuno



En esta labor intervenía toda una serie de metodologías de recogida de datos, como el análisis de las importaciones correspondientes a los años civiles 1980 a 2000, el análisis de los datos de la FDA sobre las inspecciones realizadas para comprobar el cumplimiento de la prohibición de piensos para animales durante los ejercicios económicos de 1997 a 2001 y un examen de los procedimientos del USDA relativos al sacrificio de reses y la elaboración de carne y de sus actividades de vigilancia de la EEB. Como es costumbre, el grupo realizó trabajo de campo que incluyó sendas visitas a dos grandes puertos de entrada para observar los procedimientos de examen de las remesas para comprobar si contienen productos de riesgo relacionados con la EEB, así como visitas a dos estados, una de ellas para observar inspecciones en relación con la prohibición de piensos y la otra para observar operaciones de sacrificio y de recuperación de carne por métodos avanzados.

El grupo de auditoría de la GAO tomó una serie de medidas para evaluar los esfuerzos por garantizar el cumplimiento de la prohibición de piensos, que son incumbencia de la FDA. Por ejemplo, el grupo obtuvo y analizó la base de datos de inspecciones de piensos de la FDA a fin de determinar la exactitud, la integridad y la razonabilidad de elementos clave de los datos, así como la actualidad de los asientos de datos; entrevistó a funcionarios de la FDA y de las industrias sujetas a la prohibición; y

examinó diversos documentos de la FDA, como formularios de inspección, memorandos de asignación para efectuar inspecciones, listas de empresas que no cumplían y de empresas que habían recibido cartas de advertencia de la FDA.

Después de analizar los datos, la GAO determinó que, si bien no se había verificado la presencia de la EEB en los Estados Unidos, las medidas federales no eran suficientes para garantizar la exclusión de todas las reses y los productos infectados por la EEB, ni para que, en caso de que se verificase su presencia, fuera detectada rápidamente y no se propagara a otras reses a través de los piensos o penetrara en la cadena alimentaria humana. Entre otras cosas, la GAO informó de que los controles impuestos a las importaciones por el USDA y la FDA era deficientes; la vigilancia de la EEB que ejercía el USDA no incluía a muchas reses que morían en las explotaciones pecuarias; la FDA no actuaba con prontitud para obligar a las empresas a excluir las proteínas prohibidas de los piensos y etiquetar debidamente los piensos que no se podían dar al ganado; y los datos de la FDA sobre inspecciones relacionadas con la prohibición de piensos adolecían de vicios sustanciales y, en consecuencia la agencia desconocía el grado en que la industria cumplía la prohibición.

Basándose en esas conclusiones, la GAO formuló varias recomendaciones al USDA y a la FDA para que: 1) reforzasen las inspecciones de productos importados que pudieran representar un riesgo de EEB; 2) fortaleciesen la supervisión y la aplicación de la prohibición de piensos; prestaran más ayuda a los consumidores para que éstos pudieran reconocer los alimentos y demás productos que podrían contener tejido del sistema nervioso central; 4) y que reforzasen el programa de vigilancia de la EEB. Como práctica normal, los organismos fiscalizados presentaron sus observaciones sobre un borrador del informe. Las observaciones que formularon por escrito se publicaron en el informe titulado *Mad Cow Disease: Improvements in the Animal Feed Ban and Other Regulatory Areas Would Strengthen U.S. Prevention Efforts* (El mal de las vacas locas: un mejor control de la prohibición de piensos y de otras esferas de reglamentación fortalecería las medidas de prevención de los EE.UU.) (GAO-02-183; 25 de enero de 2002).

Tanto el USDA como la FDA piensan seguir las recomendaciones. Atendiendo al contenido del informe, el senador Durbin anunció que proyectaba presentar un proyecto de ley concebido para prevenir la EEB y otras amenazas sanitarias en la carne nacional e importada, así como en los productos cárnicos no alimentarios, para lo que se creará un grupo de tarea nacional que actualizará los métodos de detectar rápidamente el mal de las vacas locas en caso de que llegara a hacer su aparición en los Estados Unidos y permitirá a la FDA exigir el cumplimiento de sus avisos sobre la utilización de productos animales en la fabricación de productos no alimentarios, como los productos de belleza y las vacunas.

Los programas agropecuarios Un ejemplo de una auditoría informativa

La ayuda federal a agricultores y ganaderos ha figurado siempre en el centro de la política agropecuaria federal desde principios del decenio de 1930, época en que el Congreso aprobó el primer proyecto de ley agrícola, la Ley de Ajuste Agrícola de 1933. En un principio, la ayuda era un medio de abordar el “problema agrícola”, o sea, los precios e ingresos bajos e inseguros en las comunidades agrícolas y rurales. Desde entonces, el Congreso ha modificado a menudo, e incluso ha creado, mecanismos de sostenimiento de los precios y los ingresos agrícolas para responder a la evolución de las condiciones en el sector agropecuario, a las presiones presupuestarias federales y a los cambios en las metas de política. No obstante, la finalidad de la ayuda sigue siendo básicamente la misma hoy en día y se han conservado muchas de las características programáticas establecidas en los años de 1930 y 1940.

En el curso de los últimos años, ha aumentado la ayuda a agricultores y ganaderos distribuida en el marco de los programas agropecuarios federales hasta alcanzar un tope histórico – más de 20.000 millones de dólares en el ejercicio económico de 2000. En la actualidad, casi la mitad de las explotaciones agropecuarias estadounidenses reciben pagos en concepto de sostenimiento de los ingresos o los precios, así como por dedicarse a actividades como la conservación de tierras. Dichos pagos representaron en total casi la mitad de la renta agropecuaria neta en el ejercicio económico de 2000. Si bien es cierto que los pagos alcanzaron un promedio de 17.000 dólares por destinatario en el año 2000, la cuantía de la asistencia puede oscilar de unos cuantos dólares hasta decenas de miles de dólares. Pese a esa afluencia de miles de millones de dólares federales al año hacia el sector agropecuario, el USDA registra una disminución de un 1% aproximadamente en el número de explotaciones agropecuarias. Según el censo de agricultura, que el USDA lleva a cabo cada cinco años, el número de explotaciones agropecuarias disminuyó de 2,1 millones en 1987 a 1,9 millones en 1997. Esta disminución, motivada en parte por la concentración parcelaria, resulta más pronunciada entre las pequeñas explotaciones familiares. Además, sigue aumentando la edad media de los agricultores. Por ejemplo, la proporción de agricultores menores de 35 años descendió del 15% en 1954 al 8% en 1997, mientras que los mayores de 55 años pasaron de un 37% a un 61% en el mismo periodo.

Preocupado por el hecho de que las subvenciones agrícolas no se estuvieran dirigiendo eficazmente a los destinatarios a fin de contribuir a la supervivencia de los minifundios y a la incorporación de los jóvenes a la agricultura, el Presidente de la Comisión de Agricultura, Nutrición y Silvicultura del Senado pidió a la GAO que determinara la distribución de los pagos agrícolas a lo largo de los últimos diez años, por superficie de la explotación, edad de los agricultores, estado, y cultivo, y

concretara los principales obstáculos con que tropiezan los jóvenes cuando tratan de dedicarse a la agricultura y la ganadería. La GAO efectuó el estudio y publicó el informe titulado *Farm Programs: Information on Recipients of Federal Payment* (GAO-01-606) (Programas agropecuarios: información sobre destinatarios de pagos federales) en junio de 2001, a tiempo para que el Congreso aprovechara sus conclusiones en el debate en curso sobre el nuevo proyecto de ley agropecuaria.

Ajustándose a los procedimientos de la Oficina, un grupo elaboró una metodología para atender la petición. A fin de poder determinar la distribución de los pagos agrícolas durante los diez últimos años por superficie de explotación, edad de los agricultores, cultivo y estado, la GAO analizó datos procedentes de las encuestas del Estudio de la Gestión de Recursos Agropecuarios del USDA y del Sistema de Notificación de Pagos en el marco de Programas, también del USDA.

Para poder determinar la distribución de los pagos por superficie de la explotación, la GAO analizó concretamente los datos facilitados por el Estudio de la Gestión de Recursos Agropecuarios sobre la cuantía de los pagos gubernamentales percibidos por las explotaciones agropecuarias, el valor en dólares de sus ventas agrícolas brutas, el número de hectáreas que explotaban, y cómo los clasificaba el USDA según su tipología agropecuaria, que se basa en parte en las ventas agrícolas brutas. Como parte del análisis, la GAO también examinó datos sobre el porcentaje de explotaciones que percibían pagos, el promedio de pagos por explotación, el porcentaje de superficie plantada correspondiente a la explotación y el valor de producción de los cultivos por los que se efectúan pagos en el marco de programas agropecuarios, los pagos como porcentaje de los ingresos brutos en efectivo, y la situación financiera de las explotaciones.

Para determinar la distribución de los pagos agrícolas por edades de los empresarios agrícolas, la GAO analizó los datos del Estudio de la Gestión de Recursos Agropecuarios sobre la edad de los principales empresarios de las fincas agropecuarias y la cantidad de pagos recibidos por sus respectivas explotaciones. La información también incluía datos sobre el número de explotaciones que habían notificado la percepción de pagos, el porcentaje de superficie plantada y el valor de producción de los cultivos con derecho a subvenciones agrícolas, los pagos como porcentaje de los ingresos brutos en efectivo, el promedio de los pagos, y la situación financiera de las explotaciones.

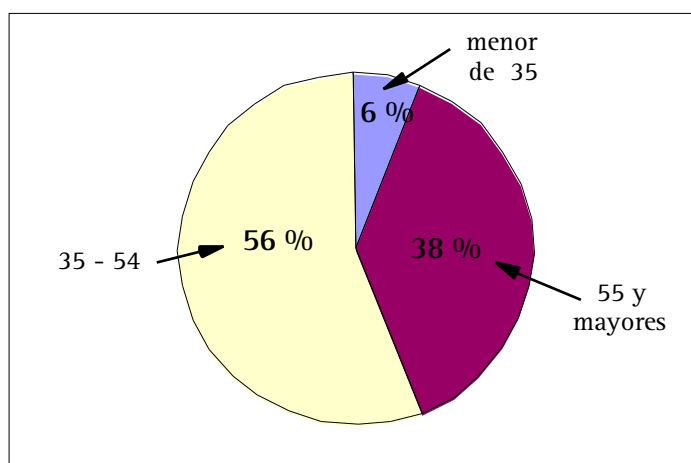
La GAO se sirvió del Sistema de Notificación de Pagos en el marco de Programas para determinar la distribución de los pagos agrícolas por cultivo y estado. En dicho sistema figura un registro de cada uno de los pagos efectuados en virtud de los programas federales, donde constan el nombre del perceptor, la cuantía del pago, el

programa, un código de identificación de la explotación, la situación geográfica de la explotación y el cultivo por el que se efectuó el pago.

Para concretar los principales obstáculos que entorpecían la incorporación de los jóvenes a la agricultura, la GAO estudió las publicaciones existentes y entrevistó a funcionarios del USDA bien informados. Gracias al examen de las publicaciones y a las entrevistas personales, la GAO también pudo determinar diversos programas e iniciativas del USDA y de los estados para prestar asistencia a agricultores recién llegados y primerizos.

Gracias a esta metodología, la GAO pudo comprobar que, en los últimos años, más del 80% de los pagos agrícolas se habían entregado a explotaciones pequeñas y medianas, y que las pequeñas explotaciones habían percibido menos del 20% de los pagos. Como puede verse en la Figura 2, en 1999 los agricultores menores de 35 años explotaban un 6% de las granjas de todo el país y recibían un 6% de los pagos agrícolas. Los agricultores de 35 a 54 años gestionaban el 46% de las explotaciones y percibían el 56% de los pagos; los mayores de 55 años se encargaban del 49% restante de las explotaciones e ingresaban el 38% restante de los pagos. Esta pauta era más o menos constante a lo largo del periodo de nueve años entre 1991 y 1999. El porcentaje de los pagos que percibieron los agricultores menores de 35 años se mantuvo bastante constante durante los tres últimos años.

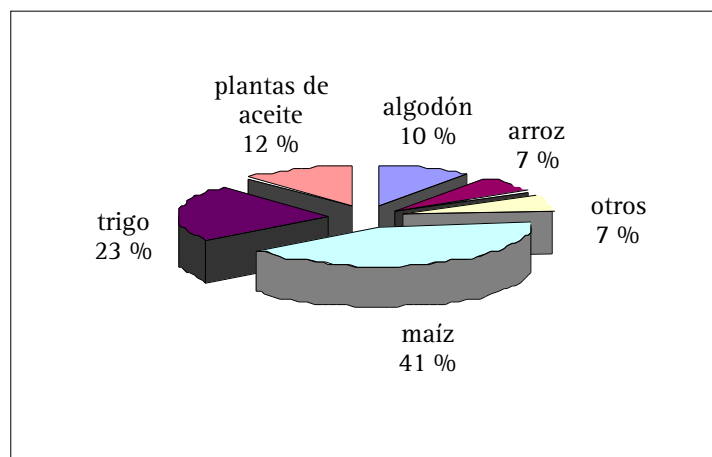
Figura 2: Porcentaje de pagos agrícolas percibidos por empresarios agropecuarios en determinadas categorías de edad, 1999



La GAO también determinó que los pagos agrícolas van dirigidos principalmente a los productores de ocho grandes cultivos: trigo, maíz, cebada, avena, sorgo, arroz, algodón y semillas oleaginosas. En 1999, el maíz y el trigo representaron aproximadamente el 64% de los pagos por productos básicos (véase la Figura 3).

Agricultores de todos los estados percibieron una parte de esos pagos. No obstante, los agricultores de seis estados – Iowa, Illinois, Texas, Kansas, Nebraska y Minnesota – percibieron en conjunto casi la mitad de los pagos en 1999.

Figura 3: Porcentaje de pagos de grandes programas agrícolas por cultivo, Campaña de 1999



La GAO comprobó que el principal obstáculo con que se enfrentan los jóvenes que desean incorporarse a la agricultura es el elevado costo de adquirir los activos necesarios, sobre todo las tierras y la maquinaria agrícola. Si bien es cierto que los pagos en concepto de programas agrícolas pueden servir de ayuda a los agricultores primerizos una vez que ya han empezado a practicar la agricultura, también lo es que pueden representar un impedimento ya que su valor se refleja en un precio más elevado al comprar o arrendar tierras agrícolas. Según el USDA, por regla general únicamente los agricultores establecidos pueden adquirir las tierras agrícolas que salen al mercado cuando otros agricultores se jubilan y las venden. Aunque el USDA y muchos estados cuentan con programas concebidos expresamente para ayudar a los que desean dedicarse a la agricultura, el número de jóvenes agricultores sigue disminuyendo. Algunos expertos agrónomos temen que esta disminución afecte negativamente a la seguridad alimentaria del país y al bienestar económico de las comunidades rurales. Sin embargo, el USDA sostiene que los cambios de la composición del sector agropecuario no tendrá repercusiones graves para la oferta de alimentos del país ni para las comunidades rurales porque los niveles totales de producción no disminuyen y, en la actualidad, las comunidades rurales dependen económicamente de la agricultura menos que en tiempos pasados.

El Congreso de los EE.UU. se está refiriendo actualmente a este informe en los debates que rodean la formulación de un nuevo proyecto de ley agrícola para 2002. Concretamente, el senador Harkin recurrió al informe para respaldar sus argumentos

de que el anterior proyecto de ley agrícola benefició a las grandes explotaciones a expensas de los minifundistas, y citó para ello nuestra conclusión de que los pequeños agricultores percibieron la proporción más reducida de los pagos federales¹. Habida cuenta de este dato, la Comisión de Agricultura del Senado celebró una audiencia en la que Ann B. Veneman, Secretaria de Agricultura, y el Economista Jefe del USDA testificaron acerca de los criterios de la administración presidencial en materia de política alimentaria y agrícola y de los cambios que proponían². El senador Harkin y el destacado miembro republicano Richard Lugar publicaron una serie de objetivos conjuntos de política para el nuevo proyecto de ley que brindaría un plan alternativo de sostenimiento de los ingresos –en lugar de la actual legislación de urgencia- para tratar de conseguir una política más fiable y sostenible para los agricultores y las comunidades rurales de los EE.UU.

Hemos brindado una reseña de estos dos casos monográficos con objeto de ilustrar los métodos con los que la GAO realiza sus auditorías y colabora con el Congreso para presentar una información válida sobre cuestiones de actualidad e importancia. Con la ayuda de la GAO, el Congreso se esfuerza actualmente por conseguir una mayor seguridad sanitaria en la oferta de alimentos y elaborar un nuevo proyecto de ley agrícola que trate de distribuir mejor los pagos en efectivo y aliente a las nuevas generaciones a incorporarse a la agricultura. He ahí tan solo algunas de las muchas cuestiones que la GAO analiza todos los días³.

Reflexiones finales y la naturaleza singular de las evaluaciones agropecuarias

La GAO efectúa gran variedad de auditorías de multitud de programas públicos de una punta a otra de los EE.UU. Aunque sólo sea un segmento de este inmenso abanico de programas sociales, la agricultura se ha hecho cada vez más compleja. La tecnología, el comercio internacional y las presiones políticas han intervenido para cambiar la estructura de la agricultura, tornándola en algo plurifacético y haciendo de ella uno de los sectores más delicados desde el punto de vista económico y político. Pese a la rapidez con que cambia el mundo, la política agrícola evoluciona lentamente, lo que es un reflejo de los fuertes vínculos de los encargados de formular políticas y del público con la cultura agropecuaria y de su deseo de conservar las explotaciones familiares.

¹ “Harkin Unveils GAO Showing Freedom to Farm Hurts Smaller Farmers” (17 de julio de 2001). [En línea]. Disponible en: <http://harkin.senate.gov/news.cfm?id=177751>.

² “Statement of U.S. Senator Tom Harkin, Chairman Hearing on the Administration’s Views on Food and Agricultural Policy” (26 de septiembre de 2001), [En línea]. Disponible en: <http://harkin.senate.gov/news.cfm?id=178807>

³ Véase una lista completa de informes de la GAO recientemente publicados en <http://www.gao.gov> .

Desde la confianza que Thomas Jefferson depositaba en los agricultores hasta los inmigrantes europeos que escaparon del hambre y poblaron el Medio Oeste estadounidense, los agricultores han estado siempre muy bien vistos en la sociedad estadounidense por ser personas estables y de fiar. Incluso en nuestros días, la imagen de verdes y onduladas colinas con vacas pastando contentas detrás de una cerca pintada de blanco evoca la idea de tranquilidad y prosperidad que simbolizan los EE.UU. en tanto que nación rica, poderosa y autosuficiente. Los políticos y los encargados de formular políticas en los Estados Unidos siguen citando a Thomas Jefferson, que creía que era su deber político proteger y conservar las granjas¹. Ese sentimiento constituyó la base de la política agrícola, pues los encargados de formular políticas saben que los votantes se hacen eco de esa idea.

Hoy en día, no obstante, se puede comprobar el estimulante empeño por enfocar la política agropecuaria desde una perspectiva más innovadora y más orientada a los mercados. Además, los encargados de formular políticas están tomando medidas para desviar las subvenciones de las grandes explotaciones agropecuarias empresariales y reorientarlas hacia los agricultores más pequeños en apuros. La realidad es la dificultad de estabilizar la renta de un agricultor en apuros sin enriquecer indebidamente a una gran explotación a un elevado coste para el público. Por ello, los actuales debates sobre el proyecto de ley agrícola ponen la mirada en métodos para ayudar únicamente a los agricultores necesitados, cumpliendo al mismo tiempo las normas comerciales internacionales y eliminando las políticas agrícolas ineficaces que han llevado a la superproducción de cultivos como el maíz, el trigo, el algodón, el arroz y la soja. Ahora bien, cualquier intento de impugnar la política agrícola, o de evaluarla, sigue siendo sumamente delicado y está sujeto a un intenso debate.

Además de la sensibilidad política de la labor de auditoría agropecuaria, el USDA se enfrenta a grandes desafíos de gestión y riesgos programáticos en sus intentos de gestionar una industria compleja y diversa, y su coordinación con organismos independientes, como la FDA, para velar por una oferta de alimentos inocuos para los estadounidenses, especialmente en un momento en que crecen los temores sobre el bioterrorismo. El Congreso de los EE.UU. también desempeña una función crucial para velar por que estas cuestiones se aborden con eficacia y, en consecuencia, recurre a la GAO para que le suministre una información puntual, exacta y fidedigna sobre este sector agropecuario tan importante, pero también cada vez más complejo y dinámico.

¹ Browne, W. P., Skees, J. R., Swanson, L. E., Thompson, P. B., & Unnevehr, L. J. *Sacred Cows and Hot Potatoes: Agrarian Myths in Agricultural Policy*. Boulder, Co: Westview Press, (1992).

Algunos informes representativos de la labor de la GAO relacionada con la agricultura

Food Stamp Program: Implementation of Electronic Benefit Transfer Systems. (GAO-02-332, 16 de enero de 2002).

Food Safety and Security: Fundamental Changes Needed to Ensure Safe Food. (GAO-02-47T, 10 de octubre de 2001).

Farm Programs: Changes to the Marketing Assistance Loan Program Have Had Little Impact on Payments. (GAO-01-964, 28 de septiembre de 2001).

Peanut Program: Potential Effects of Proposed Farm Bill on Producers, Consumers, Government, and Peanut Imports and Exports. (GAO-01-1135R, 26 de septiembre de 2001).

Dairy Industry: Estimated Economic Impacts of Dairy Compacts. (GAO-01-866, 14 de septiembre de 2001).

Food Safety: Federal Oversight of Shellfish Safety Needs Improvement. (GAO-01-702, 9 de julio de 2001).

Farm Loan Programs: Improvements in the Loan Portfolio but Continued Monitoring Needed. (GAO-01-732T, 16 de mayo de 2001).

Food Safety: Federal Oversight of Seafood Does Not Sufficiently Protect Consumers. (GAO-01-204, 31 de enero de 2001).

Food Stamp Program: States Seek to Reduce Payment Errors and Program Complexity. (GAO-01-272, 19 de enero de 2001).

Packers and Stockyards Programs: Investigations of Competitive Practices Need Improvements. (T-RCED-00-299, 25 de septiembre de 2000).

Packers and Stockyards Programs: Actions Needed to Improve Investigations of Competitive Practices. (RCED-00-242, 21 de septiembre de 2000).

Food Safety: Overview of Food Safety and Inspection Service and Food and Drug Administration Expenditures. (T-RCED-00-300, 30 de septiembre de 2000).

Food Irradiation: Available Research Indicates That Benefits Outweigh Risks. (RCED-00-217, 24 de agosto de 2000).

Sugar Program: Supporting Sugar Prices Has Increased Users' Costs While Benefiting Producers. (RCED-00-126, 9 de junio de 2000).

4. Colombia

La Agregación de Valor en el Control Fiscal (caso colombiano)

LA AGREGACIÓN DE VALOR EN EL CONTROL FISCAL

Resumen

La tesis central de la ponencia es la pertinencia de una estrategia de agregación de valor al Control Fiscal, en la forma de operarla y en los beneficios que de ese enfoque pueden derivarse. La discusión se enmarca en los cambios en el control fiscal en Colombia surgidos de la reforma Constitucional de 1991, que conllevaron una profunda transformación de la Contraloría General de la República, el ente de orden superior del Control Fiscal y en la evolución incompleta de la institucionalidad agraria en Colombia.

Comprende entonces un análisis de los actores del Control Fiscal: ente fiscalizador y sujetos de control, los cuales son tratados como el universo de los sujetos de control que vigila la Contraloría Delegada para el sector agropecuario, como área especializada. La propuesta central enlaza estos elementos para proponer y plantear la forma de operar una estrategia de agregación de valor al control fiscal en el marco que los dos primeros temas definen.

Sin duda los grandes cambios en los actores obligan a dotar de nuevos enfoques al control fiscal en un sector duramente golpeado por la crisis que precipitó la apertura comercial, aún incompleta y las transformaciones de la institucionalidad en la tendencia a redefinir, y minimizar, el papel del Estado. En esa óptica se enmarca la ponencia.

Samuel Antonio Gómez Ramírez ¹

1 Contralor Delegado Sector Agropecuario – Contraloría General de la República de Colombia. Ingeniero Forestal. Planificador agropecuario OPSA – FAO. Especialista en Derecho Agrario y Ambiental. Candidato a Especialista en Economía Internacional.

La Constitución Política de Colombia, 1991, dio un giro importante a la vigilancia de la gestión fiscal del Estado Colombiano al eliminar el control previo y establecer el control posterior y selectivo, pero principalmente al extender la función de la CGR al control de gestión y resultados de toda la administración pública y la creación dentro de las entidades públicas de la oficina de control interno, como una instancia de autocontrol institucional.

Estos cambios de por sí forzaban una transformación radical en el ente superior de control fiscal que le permitiera en el nuevo esquema "salvaguardar la integridad de la hacienda y el tesoro, vigilar integralmente el desempeño de las entidades del sector público y de las privadas que manejan recursos públicos, auditar el balance general de la nación, llevar la contabilidad presupuestal y del tesoro, poseer el registro de la deuda pública y emitir opinión sobre la situación de las finanzas y la evolución de las operaciones efectivas de caja, tanto en materia de ingresos como de gasto público. La CGR elabora además las estadísticas fiscales del Estado y ejerce los controles excepcional, prevalente y concurrente en el nivel territorial".

Aunque habían transcurrido 8 años desde la promulgación de la Constitución, la CGR permanecía institucionalmente estancada en el esquema del control previo. El Contralor General, Dr Carlos Ossa Escobar inició en 1998 un "proceso profundo de transformación que permitiera recuperar el prestigio y construir una entidad técnica, autónoma, eficiente y eficaz en la defensa de los recursos públicos, que contribuyera a la transformación del Estado para que éste pueda cumplir sus fines esenciales".

Esa transformación se centró en 4 aspectos principales:

1. Un cambio cultural expresado en la construcción de nuevos valores éticos e institucionales.
2. Un cambio en los instrumentos de trabajo para las labores internas y misionales; la elaboración y adopción de la guía de Auditoría gubernamental con enfoque integral con la cual se examinan de manera articulada y simultánea los aspectos fundamentales de la situación y gestión.
3. La adopción del Plan Informático y la Central de Información, en la concepción de red de agregación de valor.
4. Un nuevo enfoque del control fiscal mediante el cual se privilegian las acciones conducentes a buscar el mejoramiento continuo de las entidades y no sólo a la represión de las conductas que causan daño al patrimonio público. Un enfoque tridimensional fue puesto en marcha, el cual se concreta en:

- (i) Control de advertencia o prevención que permite advertir a las entidades sobre los posibles daños que sus decisiones y acciones puedan causar a los recursos públicos, aplicado a procesos en marcha; es por así decirlo un control ex - ante.
- (ii) El segundo, el control de corrección, procede del ejercicio de la auditoría y se concreta en la adopción de planes de mejoramiento institucional para erradicar los factores estructurales causantes de problemas en la gestión y resultados. El Plan de Mejoramiento expresa la decisión de un cambio de conducta y surge de un acuerdo entre el ente de control y sujetos del mismo; refleja una labor de equipo y es un soporte para los administradores para elevar su eficacia y eficiencia.
- (iii) La tridimensionalidad se completa con el control resarcitorio o indemnizatorio.

LA AGREGACIÓN DE VALOR COMO ESTRATEGIA

El Plan estratégico que guía las acciones de la Contraloría General de la República define su objetivo como "devolverle con creces al Estado y a los ciudadanos la inversión en el control fiscal en forma de valor agregado a la gestión pública, para que esta sea más eficiente y productiva"¹. Ello supone que el control fiscal también incorpora esos atributos.

Esa estrategia de agregación de valor ha permeado el control fiscal de la Contraloría General y, por supuesto, el que a través de la Contraloría Delegada para el sector agropecuario realizamos sobre el particular universo de entidades públicas, mixtas y privadas que manejan recursos públicos, sujetos de control fiscal, que conforman la institucionalidad agropecuaria en Colombia.

La agregación de valor nace de la redefinición de la visión y la misión de la entidad superior de control fiscal, que dirigen toda la estrategia. De por sí lo es definir la primera como "ser un vehículo de transformación del país" y la segunda, la misión, como "garantizar el buen uso de los recursos públicos" que amplía el viejo papel desarrollado de revisión de cuentas, control físico y de gestión y control financiero y de legalidad y la sanción a los responsables, que orientaron las anteriores etapas de la Contraloría, las cuales en razón de su enfoque reduccionista y su mala ejecución y

¹ La adopción del Plan Informático y la Central de Información, en la concepción de red de agregación de valor.

consecuentes pocos aportes al mejoramiento del funcionamiento del Estado convirtieron a la entidad en objeto de desconfianza pública y de rechazo por parte de las entidades sujetos de control. El Contralor General resumió ese papel al decir que la Contraloría estaba diseñada para contabilizar las pérdidas, refiriéndose a que sus actuaciones se realizaban cuando el daño a los recursos públicos era irremediable.

De la ampliación de la misión y la visión surgieron los cambios políticos, organizacionales, jurídico, técnico y metodológico, que en conjunto transformaron estructuralmente la Contraloría General. La magnitud de esos cambios y su direccionalidad se encuentran en el documento "Cambio en la Contraloría y Reforma del Estado" que se encuentra disponible en la Secretaría del evento.

La Contraloría se organizó en Delegaciones por sectores, buscando la especialización en el control fiscal y definir claramente responsabilidades; la reforma administrativa profesionalizó y despolitizó los funcionarios, que fueron seleccionados por la primera Universidad pública del país, en un ejercicio que por su transparencia y trascendencia mereció ser destacado en premio concedido por la Presidencia de la República. En el tema de agregación de valor se destaca la creación de un grupo profesional en cada delegación, denominado Dirección de Estudios Sectoriales, dedicados a profundizar en el conocimiento y análisis del país; al análisis del desarrollo agropecuario y de su coyuntura en el caso agropecuario, para facilitar así el cumplimiento de las actividades misionales en la evaluación de gestión, de políticas y del impacto de la acción institucional.

Hacer una exposición detallada de los cambios y de sus efectos institucionales obligaría a una prolija exposición, que excedería su paciencia. Prefiero abordar ahora los otros actores del control fiscal: las instituciones agropecuarias.

El control fiscal se ejerce sobre los sujetos de control, cuyas particularidades y evolución requieren ser evidenciadas, pues de allí nacen también las particularidades del control fiscal sectorial que nos reúne como tema.

LA INSTITUCIONALIDAD AGROPECUARIA COLOMBIANA O EL UNIVERSO DE LOS SUJETOS DE CONTROL

Es necesario entonces hacer alusión a la organización institucional sectorial.

El Ministerio de Agricultura como órgano de políticas, dirección y control, constituye la instancia pública superior. Como adscritas o vinculadas al Ministerio se encuentran 3 grandes tipos de instituciones:

Las públicas, organizadas por funciones: Reforma Agraria, Adecuación de tierras, Sanidad agrícola y pecuaria, pesca artesanal y el Fondo de cofinanciación para el desarrollo rural, como sobrevivientes de la tendencia a la disminución del tamaño del Estado que caracteriza la evolución institucional desde el comienzo de los años 90, que conllevó la desaparición de los Institutos dedicados a mercadeo y la rápida disminución de las plantas de personal y presupuestos de la mayoría de las instituciones, mientras el Ministerio, creado y organizado para la función de políticas y dirección, fue centralizando los principales programas y el presupuesto sectorial público, hasta manejar más de 70 programas y proyectos y el 60% del presupuesto de inversión para los años recientes.

Un segundo grupo institucional lo componen las Corporaciones mixtas, donde predominan en más de un 90% los recursos públicos, cedidos bajo mecanismos diversos, pero manejados con criterios privados y bajo la dirección mayoritaria de sectores privados, dedicados a funciones esenciales como la investigación agropecuaria y la identificación e impulso de productos promisorios para exportación e inteligencia de mercados. Incompletamente normados constituyen una "bahía" de difícil definición, siempre opuesta a ser sujeto de control de la CGR.

Un tercer tipo lo componen empresas como el Banco Agrario, una versión de banca de fomento Agropecuario, el Fondo de Financiamiento sectorial; los Fondos Ganaderos dedicados a la explotación de ganados con accionistas departamentales y privados; la Empresa Colombiana de Productos Veterinarios VECOL y almacenes generales de depósitos. Este grupo encierra un universo heterogéneo, caracterizado por funciones financieras y comerciales.

Un cuarto grupo, no adscrito ni vinculado al Ministerio de Agricultura, pero sobre el cual ejerce labores de dirección y orientación, incluida la necesidad de su voto afirmativo para aprobar sus presupuestos y programas, son los Fondos Parafiscales que se nutren de contribuciones de los productores realizadas en la primera instancia de comercialización, con funciones diversas que pueden enmarcarse en investigación, fomento, comercialización y protección de precios. Están organizados en general por producto y sus beneficios se reducen a los productores del renglón que aporta los recursos. En realidad, en palabras del Contralor General, expresan el "predominio de buscadores de renta que han logrado construir una maraña de fondos parafiscales, exenciones y deducciones que les facilitan no solo la evasión y la elusión tributaria sino organizar, de manera exclusivista, instrumentos de financiamiento para grupos muy definidos, a partir de la tributación estatal"

Tal clasificación de los sujetos de control resulta insuficiente para el abordaje del control fiscal como un ejercicio de agregación de valor que permita opinar sobre la

eficacia, la eficiencia, la economía, la equidad y la pertinencia; opinión que debe abarcar un juicio sobre la institucionalidad misma.

Persiste una estructura organizacional pública agropecuaria funcional, cuestionada y amenazada, diseñada para el modelo proteccionista anterior, mientras avanzan nuevas formas de organización que van perfilando las del nuevo modelo globalizador, en una especie de transición incompleta, sometida a reparos por parte de sectores sociales y de analistas que la califican de excluyente y de estar orientada a favorecer a sectores modernos.

Los resultados de la institucionalidad no pueden ser más pobres y se resumen en: La pérdida de un millón de hectáreas de cultivos de temporada, la desaparición de renglones agrícolas, el incremento de las importaciones de productos agrícolas de 500.000 a 7.000.000 de toneladas entre 1990 y 1999, incrementos de los niveles de pobreza y de miseria, violencia rural, desplazamientos poblacionales en cerca de 2.000.000 de habitantes rurales y finalmente, la quiebra de la caficultura colombiana ante los precios internacionales y la aparición de nuevos competidores.

En relación con los niveles actuales de productividad para diferentes cultivos, Colombia muestra un deficiente posicionamiento, evidenciando problemas de competitividad asociados al rezago tecnológico. El análisis de competitividad, a partir de la capacidad de inserción de seis productos transables de la economía colombiana en los mercados nacional y externo, arrojó los siguientes resultados.

Análisis de Competitividad Sectorial - Colombia

Cultivo	Posición mundial	Nº de países analizados
Arroz	28	120
Maíz	90	156
Papa	48	134
Caña de azúcar	11	96
Sorgo	12	102
Ajonjolí	9	61
Cebollas secas	28	112

Fuente: DNP, 2000

En cuanto a rendimientos, algunos productos se posicionan relativamente bien, pero desafortunadamente no tienen un peso importante en la producción agrícola.

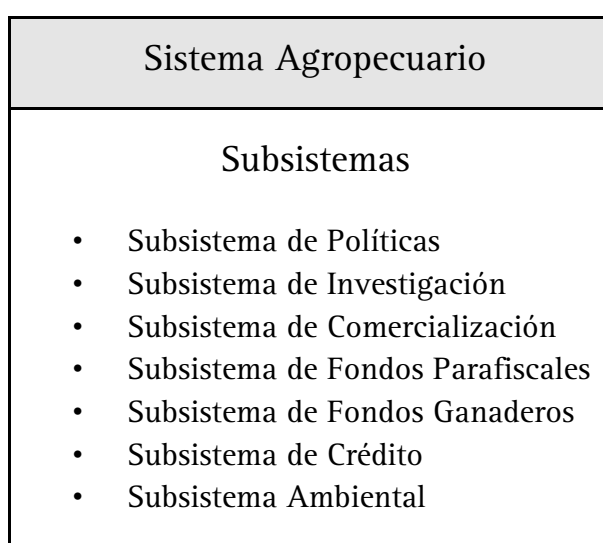
LA OPERACIONALIZACIÓN DE LA AGREGACIÓN DE VALOR

¿Cómo se expresa en la práctica del control fiscal la agregación de valor como estrategia? ¿Cómo se operacionaliza? ¿Que particularidades, dentro del esquema general, tienen la labor de la Delegación para el Sector Agropecuario, surgidas del particular universo de sujetos sometidos a control de la institucionalidad agropecuaria Colombiana? ¿Qué resultados se han obtenido y cómo se miden? Las respuestas a estos interrogantes constituyen el tema final y específico de esta ponencia.

Un resumen orientador: del control micro al control integral; de la evaluación de las entidades a la evaluación de subsistemas; de la evaluación de subsistemas a la evaluación del sistema institucional agropecuario, incluyendo en éste las normas y políticas en su pertinencia e impacto; de la evaluación del impacto a la auditoría social del modelo de desarrollo; podría resumir lo que hemos denominado la agregación de valor al control fiscal agropecuario.

Veámoslo en detalle.

Adoptamos para el ejercicio del control fiscal una visión por subsistemas de la institucionalidad que nos introducirá a la operacionalización de la estrategia de agregación de valor en el sector agropecuario. Ante la diferente intencionalidad que guía las instituciones agrupamos las que desarrollan funciones afines, aclarando que algunas encajan por ser multipropósito en varios subsistemas. Consideramos que el sistema focal puede descomponerse así:



El proceso parte de una perspectiva global y de contexto de la nación y del sector en particular, elaborada a partir de estudios sectoriales y de los informes de la Contraloría

a nivel de control macro; desde la cual se planifica el proceso auditor micro, a nivel de entidades, que se plasma en un Plan de Auditoría semestral, cuya característica, en el caso agropecuario, es abarcar simultáneamente todos los componentes de un subsistema. Ello se justifica plenamente en la diversidad institucional comentada. Un ejemplo, todos los fondos parafiscales son auditados en un mismo PLAN GENERAL DE AUDITORÍA.

Esta simultaneidad agrega valor a la auditoría. La normatividad, las políticas, los campos de acción, los hallazgos de auditorías anteriores, las fallas y aciertos detectados en ellas, se constituyen en un tema de estudio y reflexión de un grupo numeroso de auditores que se encargarán de las auditorías. Esa reflexión colectiva, orientada por documentos de la Dirección de Estudios Sectoriales de la Delegada, permite un intercambio de opiniones y vivencias que orientan el papel de la auditoría hacia aspectos claves de los sujetos de control. Podría decirse que el tema se apodera de la Delegación. Fruto de ella el Memorando de Encargo, que contiene los aspectos relevantes y define con precisión el ámbito y alcance de la auditoría.

En esta etapa, como en adelante en el ejercicio auditor, se dispone de un verdadero arsenal de información sistematizada, que abarca en conjunto todos los aspectos necesarios al control fiscal:

SIRI: Sistema de indicadores de riesgo institucional, establece los niveles de riesgo de corrupción en las entidades públicas en todos sus actos.

SICOF: Sistema Integrado de Control Fiscal, el cual busca que toda la organización pueda compartir información en tiempo real. Apoya la planificación y administración general de los recursos, el control de las auditorías, las investigaciones, los juicios fiscales, los procesos de jurisdicción coactiva y los procesos de sanción.

SINOR: Sistema de Información Normativo Fiscal, instrumento de consulta integrado por documentos legales, normas estatutarias y reglamentarias de las entidades vigiladas.

SIGED: Sistema de Gestión Documentada, digitaliza todos los documentos, informes y reportes de las entidades sujetas a control.

SICE: Sistema de Vigilancia de la Contratación Estatal, relaciona en formatos Internet y on line todas las cifras relevantes del proceso de contratación estatal.

RIO: Sistema de Información Oficial para la evaluación y seguimiento de la Gestión de las entidades del Estado.

Tal conocimiento, unido a los sistemas de información de la CGR, permiten que el tiempo de permanencia de los auditores en las entidades auditadas se reduzca y así mismo derivar de su labor elementos de juicio para que el informe final de auditoría pueda orientar los planes de desempeño hacia los aspectos estructurales que causan problemas a la gestión y al impacto.

Dos ejemplos pueden ilustrar su beneficio: la identificación de decretos reglamentarios que no se enmarcaban en la ley que dio origen a los Fondos Parafiscales desviaban el uso de recursos permitiendo a los administradores apropiarse de porcentajes superiores del recaudo realizado para beneficio de sus actividades gremiales, o para otros fines ya que la ley impide realizar control fiscal sobre esos recursos. El segundo, la función de dirección y control del Ministerio tropezaba con la continua rotación de sus delegados a las juntas. Un control fiscal sin perspectiva de sistema no hubiera podido detectar estas fallas, que en conjunto originaban desviaciones de recursos, no imputables a los sujetos de control auditados.

El PLAN GENERAL DE AUDITORÍA convierte entonces la auditoría a entidades en una auditoría de sistema. Los resultados del Control Fiscal pueden expresarse en el nuevo contexto como de opinión sobre la parafiscalidad agropecuaria en Colombia, para seguir con el ejemplo, en propuestas para su mejoramiento, de modificación del marco normativo, de opinión sobre la gestión en su conjunto, sobre su pertinencia para el desarrollo agropecuario.

Los planes de mejoramiento abarcarán entonces todos los involucrados en el sistema parafiscal, serán un instrumento para garantizar, en los diversos niveles, el buen uso de los recursos públicos que esas entidades manejan.

Normalmente en el año todos los subsistemas son auditados.

El conjunto de subsistemas forman el sistema de foco o el suprasistema objeto del control fiscal. La labor siguiente es reunir en un marco interpretativo las conclusiones de los procesos de auditoría integral con enfoque gubernamental, con el fin de opinar sobre la marcha sectorial agropecuaria, que unida a las conclusiones de otras delegaciones, compendian lo que se ha denominado en el informe del Contralor General al Congreso "El estado del Estado".

Esta labor se orienta al control de gestión y resultados de la institucionalidad sectorial en su conjunto; está guiada por el Plan Nacional de Desarrollo y los documentos de política pública de los órganos de planeación y ejecución del Estado. Se compendia en una visión sectorial agropecuaria anual, periodo en que como se anotó todos los subsistemas han sido auditados.

Los informes de auditoría integral, los resultados de la evaluación de los subsistemas y los conceptos sobre la marcha sectorial son la base del apoyo al control político que desarrolla el Congreso y que por función debe ser apoyado por la Contraloría General. El control fiscal, a niveles micro, meso y macro, son ahora instrumentos de control político y a su vez de control ciudadano.

Sin duda una orientación superior guía la actuación y organización del Estado: El modelo de desarrollo prevaleciente del cual ellas son expresiones. En el contexto de la auditoría se imponía emitir opinión sobre el modelo y sus efectos. En el caso particular de la Delegada Agropecuaria las continuas protestas sociales de los productores, los análisis de expertos, los resultados del comportamiento de la actividad, apenas esbozados en párrafo precedente, atribuían la causa última de los problemas a la apertura comercial y al neoliberalismo.

Era necesario para un control integral completar el círculo virtuoso de agregación de valor con una opinión sobre el modelo, surgido de los informes de la CGR como base, pero principalmente de la percepción ciudadana. Ello se concretó en la auditoría social al Modelo de desarrollo desde la agricultura colombiana, que de manera descentralizada, a través de foros regionales, permitió que las gentes se expresaran sobre sus efectos y propusieran correctivos o su sustitución.

Se trata entonces de un proceso sistemático que mide y evalúa, acorde con las normas de Auditoría Gubernamental prescritas por la CGR, la gestión o actividades de un conjunto de organizaciones, mediante la aplicación articulada y simultánea de los diseños de sistemas de control, con el fin de determinar con conocimiento y certeza, el manejo y uso de los recursos públicos, la correspondencia entre las estrategias, operaciones y propósitos de los sujetos vigilados y sus relaciones con el entorno, que le permita al organismo de control fundamentar su opinión y conceptos; lo cual a partir de un enfoque sistémico permite extenderlos a la institucionalidad como un todo, entendiendo por esta las entidades, las normas que los guían y las políticas que promueven.

Tres tipos de productos son generados: el informe y concepto de auditoría fiscal sobre la entidad, un informe evaluativo de cada subsistema y una visión sectorial agropecuaria que reúne los resultados de las auditorías y los impactos de las instituciones y reglas sobre el acontecer agropecuario en Colombia.

¿Cuál entonces la pertinencia de este enfoque en el nuevo esquema institucional?

Nos preguntamos si sería posible sin este abordaje opinar sobre la nueva y la vieja institucionalidad y la respuesta es negativa.

Nos indagamos si es útil para guiar propuestas de institucionalidad y afirmamos que lo es.

Es útil al control fiscal que se propone ser un factor de cambio porque brinda elementos para definir en dónde y porqué se debe cambiar.

Si bien la ampliación del control a la gestión institucional es un paso fundamental para garantizar el buen uso de los recursos públicos, consideramos que este enfoque sistémico contribuye grandemente a que esa garantía sea efectiva.

Creemos que abordar de manera simultánea subsistemas institucionales es agregar valor al control fiscal porque abre paso a la evaluación de políticas, al juicio sobre el impacto de las mismas y la eficiencia de los instrumentos.

Igualmente que el esquema permite que nuevos instrumentos de control como los controles de advertencia y los planes de mejoramiento se dirijan e involucren a todo el sistema comprometido.

Consideramos, finalmente, que el control fiscal así ejercido, por la visión micro y macro simultáneas puede ser un apoyo efectivo a la administración pública, indicando sus errores y sus aciertos, a la luz de los planes y programas que los gobiernos adoptan, de la función en el desarrollo de los mismos que le ha sido asignada a cada entidad e instrumento de política y de los principios establecidos en la Constitución.

Un elemento previo a la puesta en marcha del esquema propuesto lo constituye la organización para desarrollarlo. Una organización de control fiscal es una organización del conocimiento, en la cual los aportes de sus componentes deben canalizarse efectivamente para que la organización en su conjunto sea capaz de aprender a aprender y de acumular conocimiento y agregar valor.

Optamos por una organización plana caracterizada por múltiples instancias de encuentro para posibilitar el disenso y el consenso. En nuestro caso el esquema de organización se nutre de mesas de trabajo entre los componentes del grupo auditor para integrar conocimientos y percepciones y de instancias de coordinación en los niveles territoriales y central. Consideramos que el criterio del auditor encuentra en las mesas de discusión elementos enriquecedores surgidos de la multidisciplinariedad del equipo y de confrontaciones y acuerdos con quienes tienen la función de análisis en las escalas siguientes del proceso de agregación.

Para dar un ejemplo de los productos obtenidos, los análisis micro, sometidos a este proceso de agregación de valor, se convirtieron en la primera propuesta de reformas a la institucionalidad agropecuaria en Colombia, documento que conjuntamente con

otro elaborado por el Minagricultura servirán de base para la discusión de la nueva Ley Marco en el Congreso de la República.

En efecto, los análisis de la CGR dan cuenta de un profundo rezago institucional público ante las dinámicas económicas y sociales, de lo cual son pruebas fehacientes la gran crisis sectorial, el deterioro de su capacidad de acción manifiesto en los presupuestos, el desmonte de las instancias regionales ante la evidencia de su inutilidad o la crisis de las finanzas departamentales, la politización de los organismos en todos sus niveles y la imposibilidad de articular un sistema agropecuario, notable por la multiplicidad de agencias y por un diseño complejo que resulta finalmente en el Ministerio de Agricultura como ejecutor mayor del exiguo presupuesto público sectorial, desagregado en múltiples programas todos sin financiación suficiente para lograr efectos, mientras todas las demás instancias agropecuarias languidecen.

Nuestra hipótesis es que la nueva organización sectorial tiende a concentrarse en instituciones de nuevo cuño, surgidas en respuesta a la crisis, pero también a las tendencias mundiales del papel del Estado.

A las dos organizaciones públicas que toman el comando de la política agropecuaria: los ministerios de Hacienda y sus compromisos con los organismos multilaterales y de Comercio Exterior como impulsor y guardián de los acuerdos internacionales de comercio, se unen siguiendo el esquema que se implantó en el país desde el DRI, pasando por el Plan Nacional de Rehabilitación, el Plan Colombia y el Plante, programas de corte transversal que han hecho que la mayor inversión e influencia sobre el sector rural provenga de programas en cabeza de instituciones no agrarias, de programas presidenciales, de programas y proyectos que no tienen articulación con la institucionalidad agropecuaria.

Sin embargo al amparo de la crisis asomos de instituciones, reglas y organizaciones, fueron apareciendo. Numerosos Fondos Parafiscales de fomento y algunos de estabilización de precios fueron aprobados en el Congreso y brindaron a los gremios una herramienta de supervivencia en medio de la crisis que conllevaba un total desinterés por su actividad y por el pago de cuotas voluntarias que les brindaban recursos para funcionar. Esta institucionalidad permitió la persistencia de las agremiaciones, el manejo de recursos les brindó legitimidad ante los agricultores y ganaderos y elevó su poder de convocatoria.

En el curso de la década de los 90 y como resultado de la Ley 101 de 1993, o Ley General del sector, los Fondos Parafiscales fueron aumentando en número y recursos y pasaron a constituirse en el centro de la inversión sectorial ante el retroceso de la inversión pública. Sus éxitos tecnológicos en algunos casos, el mantenimiento de sus sectores como actividades competitivas con base en la investigación y la transferencia

tecnológica a sus productores, la reciente declaratoria de una zona importante del país como libre de aftosa, el incremento de las áreas de algunos cultivos, en fin éxitos parciales, los colocan como una nueva institucionalidad con base en las contribuciones de los productores y la administración de los recursos en manos de los gremios.

Dos instituciones nacieron tempranamente en desarrollo del modelo neoliberal, caracterizadas por tomar recursos públicos, ser fruto de acuerdos con predominancia de las instituciones públicas y regirse por un manejo privado, y en manos de privados, para ejecutar sus acciones. Una nueva estrategia de captar rentas. Un remedo de suplantar lo público que no logró atraer aportes privados, como se proponía en su creación, a dos actividades vitales en un modelo de apertura: la investigación agrícola y la inteligencia de mercados. Las auditorías de la Contraloría General de la República muestran que su permanencia sólo es posible con recursos del presupuesto o con un manifiesto favorecimiento para confiarles contratos o para firmar convenios.

De otra parte nuevos aportes conceptuales, extendidos a muchas naciones de América Latina, fueron ganando terreno y acogidos como estrategias viables. De manera sutil pero progresiva una nueva institucionalidad ha ido generándose en el sector agropecuario, basada en valores de cooperación, de crear confianza mutua, de generar acuerdos donde son palpables las diferencias, de reemplazar el conflicto por la concertación. Sin duda no responden a un modelo acabado y aún es temprano para evaluar sus contribuciones.

El énfasis en la competitividad y en los acuerdos de competitividad como herramienta marcan esta etapa y las instituciones que originó. Aunque los primeros desarrollos de la concertación se dieron en el sector industrial, sin duda el sector agropecuario y agroindustrial avanzó más que ningún otro en la discusión y suscripción de los acuerdos de competitividad de varias de sus cadenas, impulsado seguramente por los diez años de crisis que siguieron al establecimiento del modelo de apertura.

Dichas organizaciones van moldeando el reconocimiento a una realidad: la regionalidad de la agricultura colombiana, y abriendo paso a un instrumento que podemos denominar agendas regionales, vertidas en los planes exportadores regionales, de innegable énfasis agrícola en los departamentos de mayor ruralidad y en los acuerdos regionales de competitividad.

En esa tendencia evidenciada a través del proceso de control fiscal guiada por la estrategia de agregación de valor se desarrolla la propuesta de institucionalidad que la Contraloría ha sometido a estudio del Congreso.

¿Cuáles son los resultados obtenidos medidos por su aporte al buen uso de los recursos públicos? La CGR ha establecido bajo la sigla de SISCO, un sistema de costeo que permite medir la relación costo beneficio de las actividades misionales de la Entidad. Los resultados para el sector agropecuario son los siguientes:

	US/Millones
Presupuesto anual que controla la Delegada del Sector Agropecuario	342,00
Valor anual de funcionamiento de la Delegada del Sector Agropecuario	4,241
Beneficios reportados por Acción Directa de la Contraloría Delegada 2001-2002	40,405
Número Entidades Sujeto de Control en la Delegada del Sector Agropecuario	62
Planes de mejoramiento firmados con las entidades en el último año	45

Se espera para julio de 2002 tener solucionadas el 90% de las observaciones contenidas en los planes de mejoramiento.

Resumiendo : La Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario de la Contraloría General de la República de Colombia desarrolla su actividad de control fiscal integral sobre una institucionalidad dispersa, heterogénea, variadamente normada, organizada por función en el esquema público y multifuncional en las mixtas y en las privadas que manejan recursos públicos, mediante la aplicación de una estrategia de agregación de valor, cuya forma de operación y resultados dejamos a consideración de los participantes en el evento, presentando mis agradecimientos a los organizadores por su invitación a este foro, de cuyos excelentes resultados no abrigo la menor duda.

V. INFORMES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

1. Informe del Grupo de Trabajo 1 (Grupo de Trabajo en inglés I)

Introducción

El Grupo de Trabajo en inglés I estuvo constituido por los países de Europa central y oriental, Irán (República Islámica del) y Marruecos. Dada la diversidad de los países participantes, el abanico de problemas planteados y opiniones expresadas fue amplísimo. La intervención de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en la auditoría del sector agrícola suele depender del peso relativo de la agricultura en el presupuesto nacional. Se registra la tendencia hacia un incremento de las auditorías del sector agrícola en los países cuyo ingreso en la Unión Europea (UE) está próximo.

El debate giró en torno de los cuatro temas siguientes:

1. Aplicación de las recomendaciones y seguimiento de los resultados

Se opinó que la cuestión de la aplicación de las recomendaciones está vinculada en cierta medida a la cuestión de la independencia de las EFS. En este aspecto, hubo un acuerdo general en que la independencia queda garantizada en la medida en que, en la mayoría de los países, las EFS proponen su propio presupuesto, que aprueba posteriormente el Parlamento. En todo caso, se expresaron ciertas reservas ya que las autoridades presupuestarias pueden ejercer cierta influencia al aprobar el presupuesto de las EFS. Se sugirió que una solución podría ser la creación de un mecanismo de autofinanciación para las EFS.

Se afirmó que la aplicación más rigurosa de los códigos de ética profesional era un factor importante para potenciar la independencia de las EFS.

En lo referente a la independencia operativa, todos los participantes estaban suficientemente convencidos de que gozaban de ella.

En lo que atañe a la aplicación de las recomendaciones, los sistemas varían desde las recomendaciones de obligado cumplimiento que las EFS presentan a la administración hasta las situaciones en que las recomendaciones no son vinculantes si el Parlamento

no las hace cumplir. En algunos países, los sistemas son más bien complejos y exigen diversos tipos de documentos y varios niveles de debate para transmitir las recomendaciones a las entidades auditadas. En algunos casos, el Parlamento hace cumplir las recomendaciones a través de comisiones específicas.

En el caso en que las recomendaciones no son de obligado cumplimiento, uno de los principales motivos de preocupación era la deficiente tasa de aplicación. Cuando las recomendaciones son de obligado cumplimiento, los sistemas permiten imponer sanciones si no se aplican.

Todas las EFS dijeron que, en general, se efectuaban auditorías de seguimiento.

No obstante, la opinión más generalizada era que la legislación debía disponer en todos los países que la aplicación de las recomendaciones fuera obligatoria.

2. Coordinación con otras autoridades fiscalizadoras

2.1 Servicios de auditoría interna

La situación en los países representados en el Grupo de Trabajo es distinta en lo que se refiere a la implantación de sistemas de auditoría interna. Algunos acaban de introducir sistemas de auditoría interna y otros ya pueden disponer de los resultados de auditorías internas.

Al parecer, un problema básico es la distinción conceptual entre los sistemas de auditoría interna y los de control interno. Se deberían definir la función y el papel de los sistemas de control interno.

Se opinó en general que debería haber mayor coordinación entre la auditoría externa, la interna y la gubernamental.

2.2 Instituciones de la UE

Algunos países citaron problemas de coordinación con las auditorías de la UE efectuadas por la Comisión Europea de Agricultura, la Comisión Europea o la OLAF (Oficina Europea de Lucha contra el Fraude), especialmente en el caso de los programas previos al ingreso financiados con cargo a los fondos SAPARD, ISPA y PHARE. Se estimó que eran necesarias más consultas y la armonización de los procedimientos y criterios de auditoría para mejorar la eficiencia y conseguir que los resultados sean comparables.

2.3 Otros organismos donantes

Varios países tropezaron con problemas en las auditorías de préstamos concedidos por organismos donantes internacionales para proyectos agrícolas. Aunque los gobiernos de esos países dan avales y/o reembolsan los préstamos gestionados por bancos comerciales, las EFS no cuentan al parecer con suficiente base jurídica para fiscalizar la utilización de los préstamos. Se sugirió que la solución consistiría en crear una base de cooperación y acceso a los resultados de las auditorías de los donantes.

2.4 Grupos de Trabajo Regionales de la INTOSAI

Algunos países mencionaron la colaboración en el seno de los Grupos de Trabajo Regionales de la INTOSAI, como la ASOSAI y la AFROSAI. En su opinión eran muy importantes y sumamente útiles.

3. **La ampliación del alcance de la auditoría para trascender la auditoría financiera, o comprobación de cuentas**

Como los estatutos de las EFS son de fecha más bien reciente, todos incorporan disposiciones sobre la ejecución de auditorías financieras y auditorías de la gestión. En algunos casos, la auditoría de la gestión es incluso obligatoria para la EFS. No obstante, un país comunicó que existía un problema jurídico en el caso de la ejecución de la auditoría de la gestión. En otro caso, es obligatoria la auditoría integrada – en la que se combinan la auditoría financiera y la de la gestión.

Hubo acuerdo en que la auditoría de la gestión aborda problemas de economía, eficiencia y eficacia. Algunas EFS han creado dependencias concretas encargadas de efectuar auditorías de la gestión, pero, en general, todas las EFS parecen encontrarse en los comienzos de concebir este tipo de auditoría. Uno de los mayores problemas es la falta de personal suficientemente idóneo, de metodología y de experiencia práctica.

Se estimó que una solución podría ser el intercambio de información con EFS que tuvieran más experiencia, que podría complementarse con programas de formación, auditorías conjuntas y seminarios de la INTOSAI.

También se señaló que otro problema era la falta de programas u objetivos administrativos bien definidos. Debe definirlos la legislación, los encargados de formular políticas o los órganos gestores.

En la medida en que la auditoría de la gestión se sirve de estadísticas agrícolas, éstas han de ser fidedignas. Algunos países opinaron que había posibilidades de mejorar las estadísticas mediante estrategias de tecnología de la información (TI).

4. Perfeccionamiento de las metodologías de fiscalización

4.1 La auditoría de las subvenciones

Las EFS tropiezan con problemas para auditar las subvenciones que se basan en una legislación (de la UE y nacional) demasiado compleja. En este caso, la simplificación de las normas que rigen la concesión de las subvenciones potenciaría también la fiscalización.

Se mencionó un problema especial que se plantea cuando los órganos fiscalizadores regionales no pueden llevar a cabo sus funciones fiscalizadoras como es debido por la falta de claridad y la complejidad de la legislación.

4.2 La auditoría de la gestión

Se considera que el problema principal es la falta de una metodología común y de aceptación general.

Si bien es cierto que las normas de auditoría que han definido instituciones internacionales como la INTOSAI y la Federación Internacional de Contadores (FIC) constituyen un marco general para todas las EFS, la aplicación práctica de esas normas varía según la situación constitucional y jurídica concreta de cada país. Así pues, la elaboración de un modelo único que sirva de base jurídica para la auditoría de la gestión parece ser poco realista. No obstante, las EFS podrán especificar detalladamente algunos de los principios generales, pero las normas nacionales deben basarse en las internacionales.

Se podría perfeccionar la auditoría de la gestión si se definieran unos criterios claros para medir la gestión. También en este caso, la solución para resolver los problemas prácticos reside en una cooperación más estrecha con otras EFS que trabajen en análogas condiciones jurídicas y administrativas. Se recomendó la utilización de cuestionarios.

Se señaló a la atención que la auditoría de la gestión ha de concentrarse en esferas de las que se pueda hacer responsable a la entidad auditada. Por ejemplo, no se la puede hacer responsable de las peculiaridades del clima que hayan hecho fracasar proyectos agrícolas.

4.3 la Auditoría de los auditores

Se mencionó un problema concreto relativo al control de la calidad de las auditorías con arreglo a las normas de la INTOSAI. Algunos países habían creado con ese fin una comisión especial externa de alto nivel vinculada al Parlamento o al gobierno. Se citaron otras soluciones, como los exámenes por homólogos efectuados por otras EFS o por empresas auditoras privadas.

2. Informe del Grupo de Trabajo 2 (Grupo de Trabajo en inglés II)

Introducción

El Grupo de Trabajo en inglés II estuvo formado por representantes de Dominica, Filipinas, Jordania, Myanmar, Nigeria, Pakistán, Papua-Nueva Guinea, Sierra Leona, Sudán, Swazilandia, Vanuatu y Zambia.

El Grupo de Trabajo examinó los siguientes temas:

I. Los miembros del Grupo de Trabajo observaron que, aunque los informes de auditorías del sector agrícola suelen incluir recomendaciones para corregir los problemas señalados, los organismos auditados, por diversos motivos, no siempre las aplican.

- a) El Grupo de Trabajo señaló los siguientes obstáculos a las aplicación de las recomendaciones.
- Conflicto de intereses: La entidad auditada se propone no prestar atención a las recomendaciones por sus intereses personales.
 - Falta de recursos:
 - El organismo fiscalizador no tiene suficientes recursos para hacer un seguimiento de sus recomendaciones.
 - La entidad auditada no tiene suficientes recursos para aplicar las recomendaciones.
 - Falta de empeño: Por parte del organismo con funciones supervisoras existe una falta de empeño en asegurarse de que la entidad auditada aplique las recomendaciones.
 - Orgullo profesional: La entidad auditada se resiste a aplicar las sugerencias sobre cambios sugeridas por un organismo exterior por motivos de propiedad y orgullo profesional.
 - Autoridad jurídica: La entidad fiscalizada carece del marco jurídico para llevar a cabo los cambios recomendados.
 - Temor: La entidad auditada teme que la aplicación de las recomendaciones conduzca a una contracción o a una reducción de recursos de otro tipo.

b) El Grupo de Trabajo sugirió las siguientes soluciones:

- Plazos: Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) deben dar un plazo suficiente a la entidad auditada para que efectúe los cambios recomendados.
- Comunicación: Las EFS deben hablar de la viabilidad y la posibilidad de la aplicación práctica de las recomendaciones con funcionarios expertos antes de preparar el informe final.
- Especificidad: Las EFS deben formular recomendaciones que tengan el grado de especificidad justificado por el caso.
- Claridad: Las EFS deben comunicar con claridad el propósito de las recomendaciones.
- Autoridad jurídica: Las EFS deben estudiar la posibilidad de formular recomendaciones que potencien la autoridad jurídica de la entidad auditada con objeto de facilitar la adopción de medidas correctivas.
- Código de conducta: Implantar un código de conducta para las EFS y las entidades fiscalizadas y hacerlo cumplir.
- Compromiso: Reforzar el compromiso de las EFS en el seguimiento de sus recomendaciones.

II. Los miembros del Grupo de Trabajo observaron que las EFS tienen dificultades para coordinar y llevar a cabo tareas de auditoría con otros organismos y sus auditores, en particular los organismos donantes.

a) Los miembros del Grupo señalaron que los siguientes problemas constituyen obstáculos para la realización de tareas de auditoría con partes externas.

- Organismos donantes: La existencia de condiciones predeterminadas en el acuerdo entre los donantes y los países receptores impiden la realización de auditorías integrales. En otros casos, el organismo donante desconoce la legislación local que habilita a las EFS para fiscalizar los fondos procedentes de donantes.

b) Los miembros del Grupo sugirieron las siguientes soluciones:

- Sensibilización: Debe tenerse en cuenta la función de la EFS durante las primeras etapas de elaboración del acuerdo de subvención o de préstamo entre las organizaciones donantes y las receptoras, sobre todo en lo relativo a las funciones reglamentarias y de auditoría.
- Cooperación y comunicación: Las EFS deben reunirse con los organismos donantes y otros organismos pertinentes para poner en su conocimiento la existencia de autoridades fiscalizadoras competentes e impulsar la

colaboración entre todas las partes interesadas, incluida la posibilidad de efectuar auditorías conjuntas.

III. Los miembros del Grupo de Trabajo observaron que, si bien es cierto que todos los países efectúan auditorías financieras, muchas EFS tropiezan con obstáculos que impiden que los auditores lleven a cabo auditorías de la gestión.

a) Los miembros del Grupo señalaron que los siguientes problemas constituían obstáculos para la realización de auditorías de la gestión.

- Los funcionarios sólo reciben formación como auditores financieros y, en consecuencia, carecen de la especialización necesaria para efectuar auditorías de gestión.
- Normas de auditoría: Se da una falta de normas aplicables a la auditoría de la gestión.
- Marco jurídico: Determinadas EFS carecen de autoridad jurídica para efectuar auditorías de la gestión.

b) Los miembros del Grupo propusieron las siguientes soluciones:

- Introducción gradual de auditorías de la gestión: La EFS debe comenzar a efectuar auditorías de gestión gradualmente.
- Marco jurídico: Si no existe un marco jurídico, o es poco claro, la EFS debe tratar de obtener una autoridad jurídica nítida para efectuar auditorías de la gestión.
- Sensibilización: Sensibilizar a los principales interesados, como la Comisión de Cuentas Públicas o los órganos legislativos, de la necesidad de efectuar auditorías de la gestión.
- Desarrollar los medios necesarios: Reciclar y desarrollar los medios de personal existentes para efectuar auditorías de la gestión.
- Contratación: Contratar a personal ducho en la realización de auditorías de la gestión.

IV. Los integrantes del Grupo de Trabajo concretaron distintas cuestiones que habían surgido durante la fiscalización de programas del sector agrícola y que señalaban la necesidad de perfeccionar las metodologías de auditoría.

a) El Grupo de Trabajo individualizó los siguientes problemas en relación con las metodologías de auditoría:

- La definición de las auditorías del sector agrícola: Por el carácter diverso y singular de los programas del sector agrícola, a algunas EFS les resulta

difícil concretar el alcance del universo fiscalizador de las cuestiones del sector agrícola.

- Indicadores de la gestión: Al no haber una definición clara de los objetivos programáticos, o al no existir éstos, la entidad auditada carece de indicadores específicos que midan la gestión en los programas del sector agrícola.
- Especialización en agricultura: Muchas EFS carecen de personal con especialización suficiente en programas del sector agrícola.
- Fiabilidad de los datos: Las EFS ponen en tela de juicio la fiabilidad de datos clave, lo que impide que las auditorías salgan adelante.
- Sensibilidad política: En muchos países, la fiscalización del sector agrícola se ve obstaculizada por el carácter político de la agricultura. Además, los agricultores no suelen estar dispuestos a hablar con los auditores por temor a perder prestaciones.
- Disponibilidad de datos: Suele haber retrasos para que las EFS obtengan la información indispensable que solicitan, o esa información no existe.

b) Los miembros del Grupo sugieren las siguientes soluciones:

- Objetivos: Las EFS deben definir con toda claridad los objetivos de la auditoría del sector agrícola y planificar debidamente a nivel global (macro) y particular (micro).
- Indicadores de la gestión: Las EFS deben promover que se apruebe legislación que obligue a los organismos a elaborar indicadores de la gestión.
- Registros de datos: Las EFS deben promover legislación que obligue a los organismos a establecer un sistema eficaz de llevar registros.
- Medios de comunicación: Las EFS deben estudiar la posibilidad de publicar informes para informar a los ciudadanos de la forma en que se gasta su dinero y para que comprendan mejor el papel de las EFS.
- Obtención de conocimientos especializados en el sector de la agricultura:
Las EFS deben
 - Desarrollar conocimientos especializados en el sector de la agricultura, capacitando para ello a su personal actual.
 - Contratar a personal con aptitudes y conocimientos especializados en el sector de la agricultura.
 - Contratar consultores que tengan conocimientos especializados en ámbitos específicos de problemas.

3. Informe del Grupo de Trabajo 3 (Grupo de trabajo en alemán)

Introducción

Los miembros del Grupo de Trabajo en alemán examinaron y analizaron las siguientes cuestiones principales.

1. Aplicación de las recomendaciones y seguimiento de las conclusiones de la auditoría

Distintas EFS cuentan con normas diferentes que rigen la aplicación de sus recomendaciones. Por tanto, hay que estudiar esta cuestión desde la óptica de las bases jurídicas vigentes.

Si la aplicación de las recomendaciones es obligatoria, bastará una auditoría de seguimiento para verificar si se han aplicado todas las recomendaciones y de qué forma. Si no se han aplicado, debe estudiarse la posibilidad de imponer sanciones.

Si no es obligatorio cumplir las recomendaciones, toda auditoría en que se ponga al descubierto que no se han aplicado las recomendaciones deberá investigar los motivos de su inaplicación. Puede que la recomendación formulada anteriormente por la EFS se vea en ese momento con otra perspectiva y dé pie a que la EFS siga la línea argumental de la entidad auditada en la que afirme que no era el momento oportuno para aplicar las recomendaciones, que las recomendaciones no se pueden aplicar porque han aparecido nuevos datos, o que no se pueden aplicar en la forma en que están formuladas. Si la EFS cree que deberían aplicarse las recomendaciones pese a la línea argumental de la entidad fiscalizada, tendría que informar al Parlamento al respecto como parte solicitante, añadiendo a su informe la línea argumental de la EFS y la postura de la entidad auditada.

2. Coordinación con otros órganos fiscalizadores

La multitud de auditorías de distinta índole que efectúan diferentes instituciones fiscalizadoras en un mismo país puede inducir una sensación de exageración. Por lo tanto, el Grupo de Trabajo opina que corresponde coordinar las distintas auditorías y temas de auditoría. Además, sería útil fomentar una estrecha colaboración entre las

distintas organizaciones fiscalizadoras de forma que las EFS puedan fundamentar su labor en informes que ya estén disponibles.

En particular, debe fomentarse y cultivarse la transmisión de los informes y un intenso intercambio de experiencia. El Grupo de Trabajo cree que, al intercambiar los enfoques de auditoría y hacerlos más uniformes, se podrían armonizar los informes de auditoría.

3. La ampliación del alcance de la auditoría para trascender la auditoría financiera y de regularidad

La auditoría gubernamental debe abarcar toda la gama de la auditoría financiera y de regularidad, así como de la auditoría de la gestión. En el caso de las auditorías financieras y de la regularidad se pueden aplicar por lo general normas y enfoques de auditoría de aceptación general. Las auditorías de carácter más amplio como

- las auditorías de la gestión,
- las auditorías de la eficacia,
- las auditorías macroeconómicas, etc.

resultan más difíciles de abordar al no existir en esta esfera normas ni parámetros obligatorios.

Al escoger los criterios de fiscalización en casos como estos, el auditor ha de demostrar su habilidad y su pericia en temas de auditoría.

Las auditorías de la gestión suelen examinar

- la economía
un análisis de las operaciones gubernamentales basado en principios administrativos y estrategia de gestión,
- la eficiencia
la utilización de los recursos en función del personal, los insumos materiales, etc; el examen y análisis de los criterios de gestión, los sistemas de información y los mecanismos de control de la entidad auditada,
- la eficacia
la auditoría del grado en que se alcanzaron los objetivos y la auditoría del impacto real en comparación con el proyectado.

El Grupo de Trabajo subraya que las auditorías de la eficacia pueden dar lugar a un intenso debate público sobre sus conclusiones, ya que las conclusiones y

recomendaciones de ese tipo de auditorías en ocasiones no guardan relación directa con las cuentas o las disposiciones legales.

El Grupo de Trabajo recomienda en consecuencia que, ya en la fase de planificación, la EFS convenga con la entidad auditada la utilización prevista de evaluaciones y parámetros con objeto de anticipar un posible debate en fecha posterior.

4. Perfeccionamiento de la metodología de auditoría

El Grupo de Trabajo examinó varios métodos, de los que a continuación se destacan cuatro:

- la realización de entrevistas con los responsables,
- el examen de determinados documentos solicitados que sean pertinentes para la auditoría,
- la evaluación estadística, y
- el análisis y la evaluación de las observaciones realizadas.

A fin de garantizar un enfoque coordinado, en una fase preparatoria antes de que comience la auditoría debe definirse la metodología de fiscalización en un plan de auditoría. Como la situación puede resultar diferente en cuanto empiecen las investigaciones sobre el terreno, los auditores deben mantener una actitud lo más flexible y abierta posible al iniciar su labor. También deben estar dispuestos a desviarse de la metodología definida en un principio y a emplear otros métodos de auditoría.

Por lo que se refiere al peso relativo de un método concreto, no se debe otorgar demasiado peso a las entrevistas meramente orales dado el carácter subjetivo de las observaciones. Ahora bien, las entrevistas son un instrumento indispensable que se ha de utilizar en paralelo y como complemento de la selección y la evaluación de las pruebas documentales. También debe darse la debida importancia a los análisis estadísticos que permiten sacar conclusiones incluso cuando el tema subyacente es extremadamente complejo.

4. Informe del Grupo de Trabajo 4 (Grupo de Trabajo en español)

Consideraciones generales

Una primera lectura que se hace de las EFS representadas en el presente grupo se traduce en un proceso de modernización y reestructuración sobre todo en los países en vía de desarrollo, la pérdida de credibilidad de los órganos legislativos, las presiones ciudadanas de organizaciones no gubernamentales (ONG) y de los medios de comunicación han posibilitado vientos renovadores para las EFS en general y en especial en lo que se refiere al sector de la agricultura.

Este acontecer, invita a tener en cuenta, que hay una gran distancia entre el desarrollo de las EFS de los diferentes países sobre todo las de la UE y EEUU comparados con el resto y por tanto en las estrategias que se fijan para la adopción de metodologías debe establecerse en un termino medio para que puedan surtir en todas las EFS.

La diversidad de ponencias y los temas expresados a lo largo del presente seminario ponen de manifiesto el gran esfuerzo que vienen desarrollando los diferentes países. Podría afirmarse que cada país cuenta ya con algunas experiencias exitosas que podrían tomarse como referencia. Se trata de captarlas y multiplicarlas.

Es una preocupación conjunta, la efectividad de la aplicación de las recomendaciones planteadas por las EFS como resultado del proceso auditor. La posibilidad de lograr que los sujetos de control tengan la obligación de cumplirlas genera la necesidad de aplicar metodologías para los acuerdos de corrección de manera tal que reflejen reglas de juego claras para controladores y controlados. Ello permitiría mejor aceptación, oportunidad en la solución y medición del tiempo referenciados con indicadores precisos.

La globalización ha desencadenado una serie de transformaciones en la cotidianidad mundial; el sector de la agricultura, sobre todos los demás, ha sentido esos cambios y las políticas para su manejo se han dinamizado en todos los países. Aranceles, franjas de precios, subsidios, restricciones y acuerdos internacionales están en el orden del día; pero lo más importante es que la agricultura a mas de implicar crecimiento económico se asocia con problemas sociales, ambientales, culturales etc. El concepto de multi-funcionalidad pues, hace que la productividad económica no sea mas importante que la productividad social.

El sector de la agricultura es hoy muy importante dentro del contexto socioeconómico mundial y merece cada vez ser controlado y orientado con mas intensidad.

Recomendaciones

Basado en las ponencias realizadas en el Seminario NU/INTOSAI sobre el Papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la auditoría de la Agricultura, este grupo concluye en los siguientes recomendaciones:

1. a) En primer lugar, las Entidades Fiscalizadoras Superiores, deben implementar el seguimiento de los resultados de las Auditorías, a los efectos de una evaluación de las recomendaciones y observaciones. Para ello, se debe asegurar que las recomendaciones se cumplan.
 - b) Elaborar planes de aplicación de las medidas correctivas que deben contener las observaciones, los gestores y co-gestores responsables, las tareas correctivas y los plazos destinados para el cumplimiento de los mismos.
 - c) La opinión publica debe mantenerse informada sobre los resultados de auditoría y el cumplimiento a las observaciones realizado por los sujetos de control (por ejemplo por medio de la Internet).
2. La agricultura desempeña un papel importante en las economías nacionales de los países en vías de desarrollo, es por ello que el control es una tarea de primer orden de las EFS, según sus condiciones específicas.

Este sector, por su complejidad requiere una fiscalización más allá de la auditoría financiera, por lo que es necesario realizar un trabajo mediante la auditoría de gestión, operacional o desempeño.

Con este tipo de auditoría se logran resultados que sirven de instrumento de dirección a las administraciones para elevar el grado de economía, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos financieros, humanos y naturales, así como comprobar si sus actividades se ejecutan en concordancia de las disposiciones pertinentes.

Las EFS, con este tipo de auditoría logran un examen objetivo y sistemático de evidencias, que proporciona una evaluación independiente del desempeño de una organización, programa o función social, con el propósito de mejorar la acción de la administración y facilitar la toma de decisiones de los responsables e iniciar las

acciones correctivas que sean compatibles con el uso sostenible de los recursos naturales y aseguramiento de la biodiversidad.

3. Las metodologías y procedimientos de auditoría propuestas a nivel de INTOSAI por las EFS de los países más desarrollados, deben ser presentadas de forma tal que sean comprensibles y aplicables para las EFS de los países en vías de desarrollo, con el fin de lograr una verdadera transmisión de conocimientos y un fortalecimiento de la solidaridad con las EFS que buscan fortalecer y consolidar sus métodos de trabajo.

Es necesario también establecer mecanismos a nivel de INTOSAI, que aseguren el conocimiento y la aplicación de sus normas por parte de las EFS afiliadas, de manera que los esfuerzos realizados para dotar a estas entidades de instrumentos de trabajo, no sean en vano y logren su cometido.

Por otra parte, se debe procurar la recopilación de aquellos estándares y metodologías de fiscalización que hayan sido desarrolladas por las EFS en forma independiente, con el propósito de generar un banco de datos a nivel de INTOSAI, que pueda ser accesado por todos sus miembros a través de medios informáticos. Además se podría evitar con esto la duplicación de esfuerzos en el desarrollo de instrumentos ya definidos y probados por otras EFS.

ANEXOS

I. Naciones Unidas

The Role of Supreme Audit Institutions in Auditing the Use of Public Funds in the Field of Agriculture

Introduction

Dear colleagues, ladies and gentlemen, it is for me a great honour and pleasure to be here today and take part in this important interregional seminar on government auditing. As you all know, good governance and transparency have become a top priority in the political agenda of many countries. The United Nations Millennium Declaration has forcefully emphasized that meeting the Declaration's development goals, including poverty eradication, depends, *inter alia*, on good governance at the international level and on transparency in the financial, monetary and trading systems.

The Monterrey Consensus also places highest priority to good governance and fighting corruption at all levels. It considers corruption as a serious barrier to effective resource mobilization and allocation, and diverts resources away from activities that are vital for poverty eradication and sustainable economic development. It is additionally essential that an effective, efficient, transparent and accountable system for mobilizing public resources and managing their use by Governments is given the highest priority and that governments as well as intergovernmental organizations, NGOs and the private sector join forces to ensure their adoption.

It is within these mandates that the United Nations (UN), through the Department of Economic and Social Affairs, has continued its normative, advocacy, analytical and operational activities on strengthening public financial management systems particularly in developing countries and in economies in transition. It is also under this framework that we have continued our ever-increasing partnership with INTOSAI. We jointly promoted a number of interregional seminars aimed at enhancing the audit techniques of Supreme Audit Institutions (SAIs) of developing countries and of economies in transition and at providing opportunities for the exchange of experiences in audit systems and procedures between developed and developing countries and economies in transition. I am pleased to note that this UN/INTOSAI Interregional Seminar on "the Role of Supreme Audit Institutions in Auditing the Use

of Public Funds in the Field of Agriculture” is the fifteenth of such similar partnerships we have had with INTOSAI.

Audit of Agriculture by the SAI

The importance of auditing the use of public funds in the field of agriculture lies squarely on the Millennium Declaration goal for sustained development and poverty eradication. The least developing countries, particularly those of the sub-Saharan region rely primarily on their agricultural outputs. Mismanagement of the already meager public funds in this sector normally leads to catastrophic economic and financial consequences; thus further hampering their economic growth.

In most countries, the Ministry or Department of Agriculture is established to promote the agricultural interests of the State and to develop safeguards to protect the public from disease and unsanitary conditions in connection with animals, plants, dairy products, food production, food handling, and product labelling. The Department's Financial Services Division is generally responsible for accounting and financial reporting. The **objective of audit should be to** assess the adequacy of the Department's internal control structure, including applicable administrative controls related to the management of financial assistance programs. The SAI may find reportable conditions related to imprest cash controls, gross pay adjustments, and financial reporting which, if corrected, would help prevent or detect errors and irregularities. While its systems of internal accounting and administrative control may be in order, the SAI may find that the Department's internal auditor may not be organizationally independent and that the internal auditor did not conduct periodic audits of the Department's financial activities.

Another **audit objective would be to** assess the Department's compliance with both State and federal laws and regulations that could have a material effect on either the Department's financial schedules or any of its major federal financial assistance programs. So far as agricultural policy support schemes are concerned, it is necessary for the SAI to examine the methods the authorities use to combat irregularity, whether unintentional error or deliberate fraud. The SAI has to ensure that the authorities comply with the Government's requirements in its implementation of schemes. Those include controls such as clerical checking of claims, the verification and scrutiny of claims and systems at trader premises and the stocktaking of intervention stores.

However, the SAI can also recommend ways in which the authorities might develop further their methods of tackling irregularity by seeking to:

- 1) Record systematically its assessment of potential risks when designing detailed schemes and controls;
- 2) Analyse in more detail the irregularities identified by its controls, to improve the assessment of risk and identification of schemes or traders most prone to irregularity;
- 3) Use this improved information to adjust its targeting of controls where appropriate and to monitor the relative success of those controls in identifying irregularity;
- 4) Continue improvements in the content of reports produced by verification and scrutiny staff to enhance the review of quality of this work and for use in future visits and risk analysis;
- 5) Record the internal sources, which identify the more serious cases of irregularity; and
- 6) Enhance the training and guidance given to staff involved in verification and scrutiny activities, on types of irregularity and results of investigations and on computerised systems used by traders in administration and production.

Intellectual Property Issues

In connection with the research establishments dealing with agricultural research, it is necessary to verify the awareness of intellectual property issues within the Ministry and its research contractors, and to provide advice to policy groups and scientists. In managing the Ministry's intellectual property portfolio, the SAI should focus on protecting intellectual property through patent applications, relying on the Ministry's research contractors to undertake most of the marketing and licensing activities. Research and exploitation are long-term businesses, but there may be little prospect in the next few years that the research establishment's income may meet its running costs.

For example, the SAI may find that it was not always informed of intellectual property arising from Ministry funded research nor was it always clear how or whether patenting decisions were related to the likely prospects for commercialisation. In some cases, the SAI did not review cases regularly and systematically in order to assess the value of continuing to spend substantial sums on patents. There may be no reliable system for accounting for income due to the Ministry from intellectual property exploitation, although steps were being taken to develop one. And finally, the Ministry had not exploited fully the patent agent market.

The SAI may conclude that, if the exploitation of intellectual property is to continue to be managed centrally, it will need to focus more effectively on licensing and income generation. To this end the SAI should develop performance targets, such as the setting of minimum financial returns. For this purpose, the Ministry can plan to review their intellectual property policy and the SAI's role therein. Such a review should address whether the research contractors are better able to manage the exploitation of the Ministry's intellectual property themselves.

Subsidies

In some developing countries, the SAI may find that the food and fertiliser subsidies have consistently grown among the explicit subsidies of the national government. In some cases, it may even reveal as to how both fertiliser and food subsidies hide inefficiencies. For example, in the case of food subsidy, the economic cost may have gone up at a very fast pace because of increased operational cost of the authority for storing, handling and transporting food grains. In the case of fertiliser subsidy, the system of retention prices may ensure a common rate of return on capital whether the producer/plant is old or new, efficient or not efficient. In such cases, the government needs to consider redesigning these subsidies. In addition to the above subsidies, explicitly provided in the budget, the national government also bears expenditures, which are in the nature of implicit subsidies. Implicit subsidies arise when the government is unable to recover the costs it incurs in the provision of social and economic goods/ services, which are mainly private goods/services in nature, even though sometimes these may have extended benefits. It would be necessary for the SAI to bring out the implicit and explicit subsidies to the notice of the government as also to the Parliament and leave the decision in this behalf to them.

Contribution of audit to public sector management

Audit reports identify and highlight instances where laws and regulations have not been complied with, where financial systems need strengthening and in some cases, where value-for-money has not been achieved. SAIs not only report weaknesses but also increasingly recommends actions needed to be taken by government officials to rectify reported deficiencies. The advantage of including recommendations is that they serve as a basis for subsequent follow-up and to help ensure that reported weaknesses do not recur. By reporting weaknesses found and their impacts and consequences, SAIs serve to inform and improve appropriate management practices, particularly as regards accounting and financial management systems. While the deterrent effect is difficult to measure or prove, the fact that the work will be subject to review will tend to contribute to greater care being taken.

In its resolution A/RES/50/225 dated 1 May 1996 on Public Administration and Development, the General Assembly invited Governments “to strengthen their public administrative and financial management capacities through public sector administrative and management reform, with emphasis on enhanced efficiency and productivity, accountability and responsiveness of the public institutions, and encourages, where appropriate, decentralization of public institutions and services;”

A public financial management system must be supported by an appropriate audit system which will determine how public resources have been used, evaluate the results achieved with those resources and verify compliance with legal accounting and administrative provisions and procedures. In fact, an adequate integrated public financial management and audit system is essential to sustainable long-term economic growth and the strengthening of democracy. Accordingly, the role of SAIs and their audit work is of considerable importance not only as a means of improving government systems and practices but also for strengthening accountability and transparency.

The increasing size and complexity of government transactions enhance the importance of audit and place a special responsibility on the audit institutions to maintain and improve the quality and coverage of audit. The extent and quality of audit make a significant contribution to enhancing accountability, efficiency and effectiveness in the public sector. The importance of formulating and adopting audit standards stems from these considerations, since audit standards represent broad but basic principles and conditions related to the professional and personal conduct expected of auditors, the planning and performance of audit and the reporting on the audit results. They are influenced by the legal, political and administrative environments. Audit standards help to assure the quality and consistency of audit and enable proper projection of the credibility of audit institutions to the legislature, executive branches of governments, civil society and the international lending agencies. The necessity for laying down comprehensive and unambiguous audit standards cannot be overemphasised, since they serve four purposes, namely:

- 1) Audit standards specify the personal qualifications that an auditor must possess and the quality of work performance that must be achieved;
- 2) The standards establish the criteria by which the work of an auditor may be evaluated;
- 3) Audit standards establish the communication between the auditor and others utilizing his work; and
- 4) Audit standards reflect the maturity of the auditing profession and promote the development of the professional.

Evidence shows that in fighting corruption and mismanagement, the SAIs were employing primarily *a posteriori* audits. Their activities focused on the investigation of corrupt associations and criminal systems, for example, where award of contracts processes or subsidies were concerned. These audits also reported corrupt practices and provided support to the prosecution in criminal proceedings and investigation of the causes of corruption and mismanagement with a great emphasis on preventive action. Further responsibilities included examination of compliance with regulations, suggestions on practical approaches to improvement of institutional framework, investigation of weaknesses in public administration systems, enforcement of audit findings (possibility to impose sanctions), development of strategies to check improper use of discretionary powers and remedial measures to prevent corrupt practices and recurrence of mistakes resulting in losses to the Exchequer.

UN and INTOSAI partnership

For over 40 years, the International Organization of Supreme Audit Institutions, the professional organization of supreme audit institutions (SAI) in countries that belong to the United Nations or its specialized agencies, has provided an institutional framework for exchange of information and the direction and guidance to its members who play a major role in auditing government accounts and operations and in promoting sound financial management and accountability in their governments. Along with the United Nations, INTOSAI has sponsored biennial seminars for the auditing staff of SAIs in developing countries and economies in transition that promotes sharing of experiences and findings and insights which guarantee that government auditing continuously progresses with new developments.

The United Nations is committed to developing new structures and practices for governance, consonant with democracy and rule of law that greatly enhances the role of civil society and to creating an enabling environment for private sector development and increasing the capacity of governments in the mobilization, management and accountability of financial resources.

Supreme audit institutions can take the lead in encouraging in-country auditing and accounting training by online courses or educational and professional advancement. United Nations and UNDP have supported these initiatives and have stressed the importance of expanding the information technology, networking and telecommunications systems in different parts of the developing world to serve this purpose.

The United Nations firmly believes that a strengthened independent audit office is a basic pre-requisite to ensure improved accountability and transparency. Towards this

end, there are several areas that are mutually beneficial to the goals of the United Nations and INTOSAI in which both organizations should continue to cooperate:

- 1) Further development of value-for-money auditing (or management or performance auditing);
- 2) Assistance in placing more audit focus on “accountability and auditing for results”;
- 3) Assistance in developing audit methodology to support improved accountability and transparency; and
- 4) As technology continues to advance, assistance in the development and implementation of computerized audit tools and record-keeping.

It is most evident that the United Nations and INTOSAI have several common and consistent aims and objectives and complementary activities in promoting economical, efficient and effective public financial management systems in developing countries and economies in transition. It is hoped that this partnership and co-operation will continue in the future.

II. Reino Unido

The Role of Supreme Audit Institutions in the Audit of Agriculture

Secretary General, colleagues I feel very privileged to be sitting here, having been asked to act as technical chair of such an important seminar on Government auditing. Sir John Bourn, the Comptroller and Auditor General, has asked me to pass on his good wishes for the success of the seminar. I hope that we can all rise to the challenge of improving the effectiveness and impact of our audit of Government expenditure on agriculture.

1. Agriculture is a core activity in all countries and carries many more responsibilities than the straightforward production of food. These responsibilities are social, economic and environmental. The relative weighting of these responsibilities can be radically different in different parts of the world. In some countries, agriculture is heavily subsidised, in others it is a major contributor to the economy.

2. Even in the UK, where agriculture only accounts for some 2.2 per cent of the total workforce, the Government regards the rural economy and the management of the countryside as very important. The aims of the UK Department for Environment, Food and Rural Affairs include:

- A better environment at home and internationally, and sustainable use of natural resources;
- Economic prosperity through sustainable farming, fishing, food, water and other industries that meet consumers' requirements; and
- Thriving economies and communities in rural areas and a countryside for all to enjoy.

Issues in agriculture

3. The many and varied issues in agriculture much affect the way we choose to conduct any audit of agriculture in our countries. I have listed some of the key areas facing agriculture such as:

- malnutrition - 815 million people suffering from chronic malnutrition including 777 million in developing countries, 27 million in the countries in transition and 11 million in the industrialised countries. There are countries where there are food surpluses and others where there are deficits

- emergencies - food shortages caused by natural disasters
- water shortages, pest control and other problems causing crop failures
- animal health crises such Bovine Spongiform Encephalopathy, Foot and Mouth Disease, salmonella and E-coli.
- health threats to humans caused by animal health problems eg BSE, salmonella and E-coli and by pesticide, herbicide and fertiliser use.
- employment - very important in some countries - and support of rural populations
- sustainable agriculture including farming as a business
- environmental concerns - protecting the countryside
- subsidies - World Trade Organisation issues
- food safety and healthy and tasty food
- animal welfare issues

4. I have listed the above to illustrate that we are all working in different and very difficult audit environments. If we as auditors are to make a valuable contribution to our countries then we need to recognise which aspects of agriculture will most benefit from our audit expertise, resources and attention.

Auditing issues

5. Government spend varying amounts on support of agriculture, for example in the UK farmers received nearly £2,500 million in subsidies last year. A first priority for most Supreme Audit Institutions (SAIs) is to ensure that the money is spent according to the intentions of the issuing authority and is proper and regular expenditure. SAIs are then faced with determining the resources that they can devote to the value for money auditing of spending on agriculture. This is not an easy decision given other competing priorities such as health, education and transport.

6. Once resources are agreed then there are decisions to be made as to which areas of expenditure to examine. On which of the issues listed above would auditors generate the most impact? And what aspects of value for money should we look at - economy, efficiency or effectiveness. As we all know, the key question about all programmes of expenditure is will they create the intended impact. But as we know the measurement of the effectiveness of government interventions is also the most difficult.

7. In the UK, we conduct the usual financial audit together with regular value for money studies for Parliament. Some years ago, we carried out studies into how government agencies prevent, detect and act on financial irregularities in subsidy payments with particular regard to CAP schemes. We also conducted detailed studies

into the economic and efficient administration of specific Common Agriculture Policy schemes such as arable and sheep payment schemes. These studies were not concerned with the effectiveness of these schemes but with their administration.

8. We then did VFM examinations of the Ministry of Agriculture's approach to the environment such as protection of areas of outstanding beauty and environmental value and inland flood defence - a particular problem in recent years in UK. In more recent years, we have examined how the Government has dealt with the big animal disease crises. We published our study into BSE: the cost of the crisis in July 1998 and are currently finalising a study into foot and mouth disease. Another current study is the Department's commercialisation of R&D expenditure of £100 million a year.

9. Future studies are likely to include tracking livestock - animal health control measures; and support measures to help farmers' business.

Seminar - programme

10. All of these studies need careful planning and well thought though methodologies. We need to direct our effort where we can have most impact and then carry out our examinations in the most effective way. I hope that our work this week will help us to do our work in a more directed and focused way and will add significant value to our countries.

11. The seminar is focusing on an in-depth examination of the audit of subsidy payments; the scope and methods of agricultural auditing; audit of agriculture and food safety programmes and the value added achieved by Government audit.

III. Lista de Contribuciones

1. Ponencias nacionales de las EFS

Azerbaiyán	Filipinas	Paraguay
Bosnia y Herzegovina	Georgia	Perú
Bulgaria	Irán	Polonia
Costa Rica	Jordania	Sierra Leone
Cuba	Lituania	Sudán
Dominica	Myanmar	Swazilandia
Eritrea	Nigeria	Ucrania
Eslovaquia	Pakistán	Zambia
Federación de Rusia	Papúa Nueva Guinea	

2. Ponencias de las EFS

Autor	País	Título
Walter Hubl	Tribunal de Cuentas Europeo	El control de los gastos de la agricultura por el Tribunal de Cuentas Europeo, ilustrado por dos ejemplos
Hannelore Ursula Horak	Austria	Alcance y métodos de la auditoría del sector de la agricultura en Austria
Larry Dyckman Dr. Mary Denigan	Estados Unidos	La Auditoría del sector de la agricultura y de programas de sanidad alimenticia en los Estados Unidos
Dr. Samuel Antonio Gómez Ramirez	Colombia	La Agregación de Valor en el Control Fiscal (caso colombiano)

3. Contribuciones de otras organizaciones

Autor	País	Título
Jacinto DE VERA	Naiones Unidas	The Role of Supreme Audit Institutions in Auditing the Use of Public Funds in the Field of Agriculture
Karen JACKSON	Reino Unido	The Role of Supreme Audit Institutions in the Audit of Agriculture

IV. Lista de Participantes

Sr. Paulino DE SOUSA
Technical Director
Tribunal de Contas
rua 17 de Setembro
caixa postal 2250
Luanda
Angola
Tel: ++244 (2) 37 19 90, 37 20 05
Fax: ++244 (2) 33 71 54
E-mail: tcontas.ang@ebonet.net

Sr. Gasham H. BAYRAMOV
Director Department
Azorbaycan Respulikasinin Auditorlar Palatasi
Alisher Navoi's Street House 14
370072 Baku
Azerbaiyán
Tel: ++994 (12) 982855, 64 45 47
Fax: ++994 (12) 98 28 55
E-mail: audit-azerbaijan@artel.net.az

Sr. Nedžad REDZEP
Certified Auditor
Ured za Reviziju Finansijskog Poslovanja
Institucija Bosne i Hercegovine
Musala 9
71 000 Sarajevo
Bosnia y Herzegovina
Tel: ++387 33 26 47 40
Fax: ++387 33 26 47 40
E-mail: saibih@bih.net.ba

Dr. Georgi NIKOLOV
President
Smetna Palata
37, Exarch Jossif St.
1000 Sofia
Bulgaria
Tel: ++359 (2) 980 36 90
Fax: ++359 (2) 981 07 40, 981 19 41
E-mail: nao-pres@otel.net, sp-mdp@otel.net

Sra. Elmira Konstantinova TEMELKOVA
expert interpreter
Smetna Palata
37, Exarch Jossif St.
1000 Sofia
Bulgaria
Tel: ++359 (2) 980 36 90
Fax: ++359 (2) 981 07 40, 981 19 41
E-mail: nao-pres@otel.net

Lic. Marco Vinicio SÁNCHEZ Villalobos
Fiscalizador
Contraloria General de la República
Apartado Postal: 1179-1000
San José
Costa Rica
Tel: ++506 220 31 20 - 2317, 2301, 3212,
220 35 19
Fax: ++506 296 05 63, 220 43 85
E-mail: msanchez@cgr.go.cr,
marcovi@costarricense.cr

Lic. Alina VICENTE Gainza
Oficina Nacional de Auditoría
Calle Obispo 211 Esq. Aa Calle Cuba
Municipio Habana Vieja
La Habana
Cuba
Tel: ++53 (7) 57 30 21
Fax: ++53 (7) 33 80 50, 66 91 07

Sr. Ralph J. M. ELWIN
Director of Audit
Audit Department
Roseau 1
Dominica
Tel: ++1 (767) 448 24 01, 448 68 34
Fax: ++1 (767) 448 52 00

Ing. Viera EISELOVÁ
Prüferin
Oberstes Kontrollamt der Slowakischen
RpublikNajvyšší kontrolný úrad Slovenskej
republiky
Priemyselná 2
SK - 824 73 Bratislava 26
Eslovaquia
Tel: ++421 (2) 5542 3069, 5542 4628,
542 30 69, 542 46 28
Fax: ++421 (2) 55 56 83 63
E-mail: molnar@controll.gov.sk,
pisarova@controll.gov.sk

Sr. Ivan G. DAKHOV
Auditor
Accounts Chamber of the Russian Federation
(Schetnaya Palata)
Zubovskaya street 2
121901, Moscow
Federación de Rusia
Tel: ++7 (095) 914 01 90, 914 06 01
Fax: ++7 (095) 247 31 60
E-mail: intrel@ach.gov.ru, zylis@gov.ru

Sra. Rosa de la CRUZ
State Auditor
Commission on Audit
Central Office
Commonwealth Avenue
Quezon City 1119
Filipinas
Tel: ++63 (2) 931 1233, 931 92 32
Fax: ++63 (2) 931 92 23
E-mail: rosaadc@hotmail.com,
gemcarague@coa.gov.ph

Sr. Tamaz IMEDASHVILI
Deputy Head of IV Department
Chamber of Control of Georgia
96, Ketevan Tsamebuli Ave.
Tbilisi, 380044
Georgia
Tel: ++995 (32) 95 44 69, +995 99 15 15 08
Fax: ++995 (32) 95 88 49, 95 44 69
E-mail: chamber@gol.ge

Sr. Buick MARDANI
Director General
Supreme Audit Court of IranDivan_e
Mohasebat_e Keshvar
No 99, Shahid Golabi St.
Karimkhan Zand Ave.
Tehran, 15946
Irán (República Islámica del)
Tel: ++98 (21) 890 20 20, 890 03 85
Fax: ++98 (21) 890 04 04
E-mail: irisac@majlis.ir

Sr. Yahia Mohamed SALAMONEH
Divan Al Muhasabeh
P.O. Box 950334
Amman 11195
Jordania
Tel: ++962 (6) 593 01 74, 66 21 74, 66 31 79,
593 01 79, 593 01 91, -08 30, -08 43, -19 14
Fax: ++962 (6) 593 11 80
E-mail: Audit.b@nic.net.jo,
audit.b@amra.nic.net.jo

Sra. Vilma PUMPUTYTE
Auditor
Valstybes Kontrole
Pamėnkalmio 27
LT-2669 Vilnius
Lituania
Tel: ++370 (2) 62 24 18
Fax: ++370 (2) 61 08 24
E-mail: ialeliunas@vkontrole.lt

Sr. BOUZIDI Kamal
Cour des Comptes
44 Av. de France, Agdal
B.P. 706
Rabat
Marruecos
Tel: ++212 (37) 77 30 98
Fax: ++212 (37) 77 31 68, 68 03 77

Sra. Daw THINN THINN
Director General
Office of the Auditor-General
No 35/87, Lower Kyimyindie Road
Ahlone
Yangon
Myanmar
Tel: ++95 (1) 22 13 32
Fax: ++95 (1) 22 13 31
E-mail: AUDITORGGENERAL@mptmail.net.mm

Sr. Johnson E. OKOTIE
Director of Audit, Finance and Administration
Office of the Auditor General
Plot 849 Koforidua Str., Off Michael Okpara
Str.
Zone 2 Wuse
P.M.B 128, Garki, Abuja
Nigeria
Tel: ++234 (9) 523 77 94, 523 77 92, 523 14
96, 523 57 52, 263 45 14, 63 45 06,
Lagos: (1) 263 23 35
Fax: ++234 (9) 523 53 22, 810 0287,
Lagos: (1) 26 35 857

Sr. JEHANGIR Mehmood
Director General
Office of the Auditor General of Pakistan
Constitution Avenue
Islamabad 44000
Pakistán
Tel: ++92 (51) 922 40 80, 920 83 26
Fax: ++92 (51) 922 40 85, 922 52 43
E-mail: jehangir@pol.com.pk

Sr. Thomas G. HOLLAND
Assistant Auditor-General
Auditor General's Office
P.O. Box 423
Waigani, N.C.D.
Papúa Nueva Guinea
Tel: ++675 301 22 00
Fax: ++675 325 28 72
E-mail: hollandt@dg.com.pg

Dr. Alberto Máximo AYALA Balmoris
Director
Contraloría General de la República
Bruselas # 1880 c/ Bélgica
Barrio Herrera Casilla de Correos N° 1458
Asunción
Paraguay
Tel: ++595 (21) 603 961, 61 26 84, 66 22 94,
66 28 70
Fax: ++595 (21) 60 11 52, 66 28 77
E-mail: a_balmoris@hotmail.com ,
yankieosierra@hotmail.com , ast-
cgr@scecnc.una.py, cgr@pla.net.py

Sr. José Luis COLLAO Alanya
Contraloría General de la República
Jr. Camilo Carrillo N° 114
Jesús María
Lima
Perú
Tel: ++51 (1) 330 41 19, 330 31 50, 330 31 54
Fax: ++51 (1) 330 32 80, 330 05 12
E-mail: olacefs@contraloria.gob.pe

Sra. Ewa CALCZYNSKA
Chief specialist
Supreme Chamber of Control, Najwyższa Izba
Kontroli
P.O.Box P-14
PL-00-950 Warszawa
Polonia
Tel: ++48 (22) 825 19 59, 825 15 23
Fax: ++48 (22) 825 19 59, 825 73 76
E-mail: ewcal@nik.gov.pl

Sr. Leslie S. JOHNSON
Deputy Auditor General
The Auditor General's Department
9th Floor, Youyi Building
Brookfields
Freetown
Sierra Leone
Tel: ++232 (22) 24 12 18
Fax: ++232 (22) 24 21 48

Sr. IZZ ELDEEN Mohamed Ahmed
General Auditing Chamber
P.O. Box 91
Khartoum
Sudán
Tel: ++249 (11) 778 231, 888 231, 778 232,
778 233, 77 15 66, 77 99 36
Fax: ++249 (11) 77 53 40

Sr. Andreas M. DLAMINI
Office of the Auditor General
P.O. Box 98
M'Babane
Swazilandia
Tel: ++268 404 27 96, 27 97
Fax: ++268 404 28 39

Sra. Mariya SHULEZHKO
Deputy Director
Accounting Chamber of Ukraine Rakhunkova
Palata
7 M. Kotzyubynskogo Str.
01601, Kyiv(Kiev)-30
Ucrania
Tel: ++380 (44) 224 95 65, 226 26 64
Fax: ++380 (44) 224 05 63, 224 20 30
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

Sra. Julie-Ann VOTERI ROVO SUMBETОВI
Auditor-General
The Auditor General's Office
PMB 037
Port Vila
Vanuatu
Tel: ++678 232 32
Fax: ++678 260 79
E-mail: audit@vanuatu.com.vu

Sr. L.S. MALAMBA
Director of Audits
Office of the Auditor General
Audit House, P.O. Box 50071
Ridgeway
Lusaka
Zambia
Tel: ++260 (1) 25 26 11, 25 27 72
Fax: ++260 (1) 25 03 49
E-mail: auditorg@zamnet.zm

V. Lista de ponentes

Dr. Samuel Antonio GÓMEZ Ramirez
Contralor Delegado para el Sector
Agropecuario
Contraloria General de la República
Calle 17 No 9-82, Piso 27
Edificio Torre Colseguros
Santafe de Bogotá, D.C.
Colombia
Tel: ++57 (1) 283 87 90, 282 23 64
Fax: ++57 (1) 286 28 81, 341 54 32
E-mail: SAGomez@contraloriagen.gov.co

Sr. Walter HUBL
European Court of Auditors
12, rue Alcide de Gasperi
L-1615 Luxemburg
Luxemburgo
Tel: ++352 43 98 45 - 350
Fax: ++352 43 98 46 - 350
E-mail: walter.hubl@eca.eu.int

Dipl. Ing. Hannelore HORAK
Jefe del Departamento C6
Tribunal de Cuentas
Box 240
A-1033 Vienna
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8329
Fax: ++43 (1) 711 71 - 8492
E-mail: horak@rechnungshof.gv.at

Sr. Jacinto DE VERA
Senior Public Finance Officer Public Policy
Analysis and Development Branch (DPEPA)
United Nations
O-I-C, DPEPA/UNDESA
New York, N.Y. 10017
Estados Unidos de América
Tel: 001 (212) 963-8476, - 3924
Fax: 001 (212)
E-mail: devera@un.org

Sr. Larry DYCKMAN
General Accounting Office
441 G. Street, N.W.
Washington, D.C.20548
Estados Unidos de América
Tel: ++1 (202) 512 - 4707
Fax: ++1 (202) 512 - 4021
E-mail: dyckmanL@gao.gov

Dr. Mary DENIGAN
Senior GAO Agriculture Analyst
General Accounting Office
441 G. Street, N.W.
Washington, D.C.20548
Estados Unidos de América
Tel: ++1 (202) 512 - 4707
Fax: ++1 (202) 512 - 4021
E-mail: oil@gao.gov

Sr. David M. KANJA
Manager, World Bank Internal Auditing Dep.
The World Bank
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433
Estados Unidos de América
Tel: 001 (202) 458 - 5412
Fax: 001 (202) 522 - 3575
E-mail: dkanja@worldbank.org

Sra. Karen JACKSON
National Audit Office
157-197 Buckingham Palace Road
Victoria
London SW1W 9SP
Reino Unido
Tel: ++44 (20) 77 98 - 7821
Fax: ++44 (20) 79 31 - 9072
E-mail: karen.jackson@fco.gov.uk

VI. Secretaría de la Conferencia

Sr. Jacinto DE VERA
Senior Public Finance Officer Public Policy
Analysis and Development Branch (DPEPA)
United Nations
O-I-C, DPEPA/UNDESA
New York, N.Y. 10017
Estados Unidos de América
Tel: 001 (212) 963-8476, - 3924
Fax: 001 (212)
E-mail: devera@un.org

Dr. Franz FIEDLER
Presidente del Tribunal de Cuentas
Secretario General de la INTOSAI
Tribunal de Cuentas
Box 240
A-1033 Austria
Viena
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8456
Fax: ++43 (1) 712 94 25
E-mail: fiedler@rechnungshof.gv.at

Lic. Wilhelm KELLNER
Director General
Tribunal de Cuentas
Box 240
A-1033 Austria
Viena
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8211
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: kellner@rechnungshof.gv.at

Lic. Wolfgang WIKLICKY
Director
Tribunal de Cuentas
Box 240
A-1033 Austria
Viena
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8178
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: wiklicky@rechnungshof.gv.at

Dr. Gertrude SCHLICKER
Vicedirectora
Tribunal de Cuentas
Box 240
A-1033 Austria
Viena
Tel: ++43 (1) 711 71-8330
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: schlicker.ger@rechnungshof.gv.at

Sr. Norbert KRIEGER
Vicedirector
Tribunal de Cuentas
Box 240
A-1033 Austria
Viena
Tel: ++43 (1) 711 71-8307
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: krieger@rechnungshof.gv.at

Lic. Michaela OTT - SPRACKLIN
Tribunal de Cuentas
Box 240
A-1033 Austria
Viena
Tel: ++43 (1) 711 71-8473
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: spracklin@rechnungshof.gv.at

Lic. Monika GONZALEZ-KOSS
Tribunal de Cuentas
Box 240
A-1033 Austria
Viena
Tel: ++43 (1) 711 71-8474
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: gonzalez@rechnungshof.gv.at

Lic. Jasmine MITTERBUCHNER
Tribunal de Cuentas
Box 240
A-1033 Austria
Viena
Tel: ++43 (1) 711 71-8521
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: mitterbuchner@rechnungshof.gv.at

Sra. Claudia SIMEONOFF
Tribunal de Cuentas
Box 240
A-1033 Austria
Viena
Tel: ++43 (1) 711 71-8478
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: simeonoff@rechnungshof.gv.at

Sra. Renate VOCEDALEK
Tribunal de Cuentas
Box 240
A-1033 Austria
Viena
Tel: ++43 (1) 711 71-8467
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: vocedalek@rechnungshof.gv.at

Sra. Gabriela EGER
Tribunal de Cuentas
Box 240
A-1033 Austria
Viena
Tel: ++43 (1) 711 71-8572
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: eger@rechnungshof.gv.at

Sra. Manuela ERNST
Tribunal de Cuentas
Box 240
A-1033 Austria
Viena
Tel: ++43 (1) 711 71-8549
Fax: ++43 (1) 712 94 25
E-mail: ernst@rechnungshof.gv.at

Sr. Georg JERABEK
Tribunal de Cuentas
Box 240
A-1033 Austria
Viena
Tel: ++43 (1) 711 71-8434
Fax: ++43 (1) 712 94 25