



**NACIONES
UNIDAS**

INTOSAI

**SIMPOSIO
SOBRE
LA INDEPENDENCIA DE LAS
ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES**

Informe del 17° Seminario Naciones Unidas/INTOSAI
sobre Auditoría Gubernamental

Viena
19 al 23 de abril de 2004

ST/ESA/PAD/SER.E/79



**NACIONES
UNIDAS**

INTOSAI

División de Administración Pública y Gestión para el Desarrollo del
Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES)

**SIMPOSIO
SOBRE
LA INDEPENDENCIA DE LAS
ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES**

Informe del 17° Seminario Naciones Unidas/INTOSAI
sobre Auditoría Gubernamental

Viena

19 al 23 de abril de 2004

INDICE

I. INTRODUCCION	1
II. PONENCIAS DE APERTURA - RESUMEN	4
II.1 Secretario General de la INTOSAI	4
II.2 Comité Directivo de la INTOSAI	8
II.3 Naciones Unidas.....	8
II.4 Banco Mundial.....	10
II.5 Presidenta Técnica	12
III. RESUMEN DE LOS RESULTADOS DEL SEMINARIO	15
III.1 Resumen de los resultados de la labor de los Grupos de Trabajo	15
III.2 Evaluación por los participantes	18
IV. PONENCIAS BASE	21
1. Naciones Unidas Creación de Capacidades de Auditoria Independiente de los Objetivos de Desarrollo del Milenio	21
2. Canadá Ponencia de la Presidenta del Sub-Comité para la independencia de las EFS.....	32
3. Austria La independencia del Tribunal de Cuentas de Austria	42
4. Uruguay Situación respecto a la independencia desde el punto de vista de una EFS de América Latina.....	51
5. Ghana La situación de independencia de las EFS de Ghana y de la región de la AFROSAI	58
6. Marruecos Informe sobre la situación de independencia de las EFS desde la perspectiva de una EFS árabe	70
7. Nueva Zelandia La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Nueva Zelandia y de otros Estados de Asia y del Pacífico	84

V. INFORMES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO	104
1. Informe del Grupo de Trabajo 1 (Grupo de Trabajo en Inglés 1)	104
2. Informe del Grupo de Trabajo 2 (Grupo de Trabajo en Inglés 2)	107
3. Informe del Grupo de Trabajo 3 (Grupo de Trabajo en Francés).....	110
4. Informe del Grupo de Trabajo 4 (Grupo de Trabajo en Español)	113
ANEXOS	116
I. Proyecto de disposiciones para la aplicación de los principios básicos de independencia de las EFS	116
II. Lista de Contribuciones.....	124
III. Lista de Participantes	126
IV. Presidenta técnica.....	130
V. Lista de ponentes	131
VI. Secretaría de la Conferencia	132

I. INTRODUCCIÓN

El seminario interregional “Simposio sobre la independencia de las EFS”, organizado conjuntamente por las Naciones Unidas y la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), se celebró en Viena (Austria) del 19 al 23 de abril de 2004. El acto constituyó el 17º seminario interregional organizado por la División de Administración Pública y de Gestión del Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) en colaboración con la INTOSAI (17º 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, que, a partir de 2002, revistieron un carácter anual. En los últimos 33 años se han celebrado 16 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 de 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 las EFS (2000);
15. El papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la auditoría del sector de la agricultura (2002);
16. El papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en la Auditoría del Sector de la Educación (2003).

Como ya se ha indicado al principio, el seminario objeto del presente informe se dedicó al tema de la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Asistieron al acto 60 delegados en total, entre los que figuraban funcionarios de Entidades Fiscalizadoras Superiores de países en desarrollo. Los ponentes representaron a las Naciones Unidas, el Banco Mundial y las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Austria, el Canadá, Ghana, Marruecos, Nueva Zelandia y el Uruguay. La presidenta de la Entidad Fiscalizadora Superior del Canadá, que también preside el Sub-Comité para la Independencia de las EFS de la INTOSAI, desempeñó las funciones de presidenta técnica (véase la lista de participantes en el Anexo).

El seminario fue inaugurado el 19 de abril de 2004 con una sesión plenaria y se clausuró el 23 de abril de 2004 tras haberse celebrado un total de doce sesiones plenarias, tres reuniones de los grupos de trabajo y una excursión.

Durante el 17º Seminario Naciones Unidas/INTOSAI se abordaron con amplitud y a fondo los siguientes temas, entre otros:

1. El marco jurídico;
2. El ámbito del mandato de auditoría;
3. El libre acceso a la información;
4. El derecho y el deber de presentar informes;
5. La dotación de suficientes recursos.

Además, las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Arabia Saudita, Australia, Bahrein, Botswana, el Brasil, Camboya, el Camerún, Chad, el Ecuador, Gambia, Grecia, Nicaragua, Portugal, la República Checa, Rwanda, Trinidad y Tabago y Venezuela informaron acerca de la situación de independencia en sus respectivos países. En sus informes, los participantes en el seminario aportaron valiosas perspectivas de la organización de sus Entidades Fiscalizadoras Superiores y compartieron información sobre las tendencias futuras de desarrollo y las posibilidades de mejora en lo referente a la independencia de sus Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Los debates celebrados tras las ponencias principales brindaron a los participantes la oportunidad de intercambiar ideas a fondo y de concretar aspectos fundamentales en relación con la independencia de las EFS. Varios grupos de trabajo ofrecieron seguidamente a los participantes un marco para intercambiar experiencias en un foro más pequeño, profundizar en las cuestiones que les habían sido planteadas durante los debates y formular conclusiones y recomendaciones.

Los participantes en el seminario estimaron que las siguientes cuestiones revestían particular importancia:

- La presentación de las distintas manifestaciones en las que la independencia de las EFS queda consagrada en la legislación;
- La elaboración de un modelo ideal de la independencia de las EFS, teniendo bien presente que ninguna EFS reúne todos los requisitos en su totalidad;
- El reconocimiento de que el logro de un grado más elevado de independencia es un proceso evolutivo que precisa tiempo;
- El tipo de interacción entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo con miras a garantizar a las EFS una financiación suficiente; y
- La importancia del papel de la EFS en cuanto órgano que fiscaliza la gestión presupuestaria y económica de la Administración Pública.

Se puso especialmente de relieve que las EFS no sólo precisan financiación suficiente, sino también que deben contar con personal de auditoría que disponga de las herramientas metodológicas necesarias para las auditorías pertinentes así como de los conocimientos especializados en la esfera a fiscalizar para poder desempeñar óptimamente su mandato fiscalizador previsto en la ley.

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, dio la bienvenida a los participantes. Subrayó la importancia de la cooperación entre las Naciones Unidas y la INTOSAI, plasmada en seminarios interregionales y reuniones de expertos en auditoría gubernamental que se habían venido celebrando con gran éxito desde hacía muchos años.

Ya desde su fundación en el año 1953, la INTOSAI se ha ocupado constantemente de la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. No ha habido prácticamente ningún acto de la INTOSAI, ya haya sido un seminario, una reunión del Comité Directivo o un congreso, que no se haya ocupado directa o indirectamente de alguna forma del tema de la independencia. Todos los miembros de la INTOSAI están convencidos de que sin una auténtica independencia no se pueden llevar a cabo auditorías con la confianza de que sus resultados sean objetivos. En ausencia de independencia, las auditorías y los informes no son completos.

Con ocasión del Noveno Congreso de la INTOSAI (IX INCOSAI), celebrado en 1977, los principios de independencia quedaron consagrados en la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización (“Declaración de Lima”), llamada así por haberse celebrado el congreso en esa ciudad peruana. La Declaración de Lima establece con claridad lo que ha de entenderse por “independencia”. Esos principios siguen siendo tan válidos hoy como entonces.

Si bien todos los miembros de la INTOSAI reconocen y aceptan los principios básicos de la Declaración de Lima, eso no significa que todos ellos hayan alcanzado la plena independencia. El camino hacia la auténtica independencia es arduo y penoso. La INTOSAI se esfuerza por apoyar a todos sus miembros para allanar ese camino hacia una mayor independencia.

Contra ese telón de fondo se creó en 1998 un Grupo de Trabajo de INTOSAI sobre Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores bajo la presidencia de la EFS del Canadá, convirtiéndose en 2001 en un Sub-Comité que está encargado de fortalecer la independencia de las EFS.

Sus objetivos principales son dos, a saber:

- Establecer la independencia de las EFS en la medida en que no esté consagrada en la legislación (constitución) de sus respectivos Estados, y
- Conseguir la independencia efectiva de las EFS en aquellos países en que esa independencia está consagrada en la legislación (constitución) pero no se aplica en la práctica.

La Secretaria General de la INTOSAI recibe informes con regularidad sobre violaciones de la independencia de las EFS, por ejemplo:

- La disolución de EFS si han elaborado informes que no son del gusto de los respectivos gobiernos;
- La destitución por el gobierno de los jefes de las EFS tras la publicación de informes que contienen críticas (legitimada oficialmente en ocasiones mediante medidas legislativas que reducen abruptamente la duración del mandato de los funcionarios afectados);
- La adopción de medidas por el gobierno para impedir la publicación de los informes de las EFS;
- La prohibición por parte del gobierno de que los miembros de las EFS asistan a reuniones internacionales;
- La injerencia del gobierno en los nombramientos del personal de las EFS y en sus carreras profesionales;
- Las amenazas o los actos de violencia contra auditores sin que se impongan sanciones a los culpables;
- La reducción de los recursos financieros de las EFS para mermar su ámbito de actuación.

Por regla general, la independencia de las EFS suele ser mermada por los gobiernos, pero a veces los Parlamentos también caen en la tentación de menoscabarla. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ser independientes tanto del Gobierno como del Parlamento.

Los principios de la independencia de las EFS establecidos en los artículos 5 a 7 de la Declaración de Lima pueden resumirse como sigue:

1. La independencia orgánica ha de garantizar
 - La independencia de los miembros de la EFS (capacidad de actuar sin recibir instrucciones u órdenes; inmunidad de destitución arbitraria);
 - La autoridad suprema del jefe de la EFS – al menos en sus rasgos fundamentales – sobre los auditores; y
 - Que los auditores no se vean sometidos a injerencias externas.

2. La independencia funcional significa que
 - Las competencias de auditoría de la EFS deben estar previstas en la Constitución;
 - La EFS tiene total libertad para elaborar su programa de auditorías; y
 - La EFS goza de plena libertad para preparar sus informes, que se han de hacer públicos.

3. La independencia financiera significa que
 - Las EFS pueden solicitar en caso necesario directamente al órgano que apruebe los presupuestos del Estado (el Parlamento) los recursos necesarios que estimen pertinentes para su funcionamiento; y
 - Las EFS pueden disponer durante el ejercicio económico de los recursos financieros que se les hayan asignado en los presupuestos del Estado como mejor consideren.

La Declaración de Lima impone unas exigencias muy estrictas respecto del marco jurídico en el que debe establecerse la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Pocos son los países en que esas condiciones se cumplen en su totalidad. Incluso en algunos Estados profundamente democráticos que cuentan con EFS eficaces el Parlamento puede determinar orientaciones del programa de auditoría que son de obligado cumplimiento.

En los últimos 15 años, la Secretaría General de la INTOSAI ha podido observar que el progreso de la democratización de un país suele ir acompañado de un aumento notable de la independencia por lo que se refiere a la auditoría gubernamental.

En los últimos años se ha demostrado que la INTOSAI no es la única interesada en el fortalecimiento de mecanismos independientes de fiscalización, sino que las organizaciones internacionales donantes que conceden fondos a los países (en

particular los países en desarrollo) muestran un creciente interés en que en los países receptores actúen unas Entidades Fiscalizadoras Superiores eficaces, que lleven a cabo auditorías objetivas sin la injerencia de los gobiernos para comprobar si los fondos de ayuda se destinan efectivamente a los fines previstos. Para ello, no obstante, se ha de dar la condición previa de que las EFS de los países en desarrollo estén organizadas de forma independiente. Así pues, cabe alabar que organizaciones donantes internacionales, como el Banco Mundial, apoyen los esfuerzos de la INTOSAI en pro de conseguir o garantizar la independencia de las EFS en todo el mundo. De ahí surge una comunidad de intereses entre la INTOSAI y las organizaciones donantes internacionales. También entra en juego aquí el apoyo de las Naciones Unidas a la independencia de las EFS, que se manifiesta una vez más mediante la organización de este seminario conjunto.

La independencia es una cuestión prioritaria para la INTOSAI y lo será siempre, puesto que constituye un requisito indispensable para una fiscalización eficaz de las finanzas públicas. Sin independencia, es imposible que exista una fiscalización verdaderamente imparcial por medio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y que los resultados de las auditorías sean objetivos, quedando así anulada la eficacia de la función fiscalizadora.

Del presente Seminario Naciones Unidas/INTOSAI se espera no sólo que se siga profundizando en el tema de la independencia sino, ante todo, que haya un intercambio dinámico de experiencias entre las EFS participantes sobre los déficit de independencia que conduzca a la elaboración de propuestas sobre vías por las que se pueda garantizar, o incluso reforzar, la independencia de las EFS en todos los Estados. Por supuesto, en este seminario no pueden abordarse exhaustivamente todos los aspectos de la independencia, pero sus resultados constituirán indudablemente una aportación importante a la labor ulterior del Sub-Comité para la Independencia de las EFS y serán objeto de seguimiento en los futuros congresos y reuniones del Comité Directivo.

El Dr. Fiedler expresó la opinión de que el presente seminario constituiría un adelanto importante hacia el fortalecimiento de la independencia de las EFS. Las ponencias nacionales demuestran que todos los participantes en conjunto pueden contribuir mucho a mejorar la situación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, lo que redundará en beneficio de todos.

Para concluir, el Dr. Fiedler subrayó que la independencia no es un fin en sí misma, sino que debe conducir a una fiscalización óptima de la utilización de los recursos públicos en beneficio de los contribuyentes. Agradeció a las Naciones Unidas la excelente cooperación prestada en relación con el Seminario y manifestó su gratitud a las EFS que habían enviado ponentes al Seminario. Hizo un llamamiento a todos los

participantes en el Seminario para que aportaran sus conocimientos técnicos y su experiencia a fin de que el acto fuera un éxito y contribuyeran con ello a mejorar la gestión financiera gubernamental en sus respectivos países.

II.2 Comité Directivo de la INTOSAI

El señor Yun-Churl Jeon, Director de la Entidad Fiscalizadora Superior de la República de Corea, en su calidad de Presidente del Comité Directivo de la INTOSAI, dio la bienvenida a los participantes en el seminario y expresó su gratitud al Secretario General de la INTOSAI, Dr. Franz Fiedler, y a las Naciones Unidas por haber organizado el simposio. Manifestó su especial agradecimiento a la Directora de la EFS del Canadá, Sra. Sheila Fraser, por su hábil desempeño de la presidencia del Sub-Comité para la Independencia de las EFS.

Desde la fundación de la INTOSAI en 1953, la independencia de las EFS se ha considerado requisito indispensable para que los resultados de las auditorías tengan credibilidad. La Declaración de Lima de 1977 consagra, entre otras cosas, las condiciones básicas para la independencia de las EFS. Tan solo una fiscalización independiente que presente informes imparciales, objetivos y suficientes puede contribuir a una gestión financiera gubernamental eficiente y eficaz.

El Sr. Yun-Churl Jeon hizo hincapié en la necesidad de que la independencia de las EFS estuviera consagrada en la legislación y señaló la independencia constitucional de la EFS de la República de Corea. Expresó la esperanza de que las directrices elaboradas por el Sub-Comité para la Independencia de las EFS fueran aplicables a todas las EFS.

II.3 Naciones Unidas

En nombre de las Naciones Unidas, la Sra. Esther Stern, representante de la División de Administración Pública y de Gestión del Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), dio la bienvenida a los participantes y distinguidos Representantes Permanentes ante las Naciones Unidas que asistían a la inauguración del seminario. Subrayó la importancia que las Naciones Unidas otorgaban a los seminarios y actos de esta índole y la importante función que estos programas desempeñaban, sobre todo en los países en desarrollo, para mejorar la gestión financiera en general y la buena administración de los asuntos públicos.

El tema que ocupa al 17º Seminario Naciones Unidas/INTOSAI, a saber, “La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)”, es un asunto sumamente importante y se plantea en un momento muy oportuno para que lo examine la profesión auditora en un marco como el que brinda este seminario, en el

que se reúnen los más altos funcionarios del ámbito de la auditoría procedentes de todo el mundo, así como oradores principales de organizaciones internacionales y otros observadores e invitados distinguidos.

Si bien es cierto que los mandatos y el estatuto jurídico de las Entidades Fiscalizadoras Superiores varían de un país a otro debido a una serie de factores como la evolución histórica y los distintos sistemas políticos, las EFS han podido congregarse bajo el techo común de la INTOSAI para formular códigos y normas comunes que pueden adoptar colectiva e individualmente. Es notable que el avance hacia la globalización ha permitido a la INTOSAI y a sus grupos regionales explorar y compartir criterios en el curso de los años –por conducto de distintos foros- sobre una serie de temas que guardan estrecha relación con el funcionamiento estratégico y operativo de las EFS, con independencia de diferencias como la estructura, el tamaño y la antigüedad de sus respectivas instituciones.

Las Naciones Unidas estaban especialmente interesadas en el tema de la independencia de las EFS sobre el que versa el Seminario porque se trata de una de las condiciones necesarias para una buena gestión de los asuntos públicos y una administración pública transparente, responsable y receptiva, metas todas ellas que la comunidad internacional ha venido fomentando desde hace muchos decenios de muy diversas maneras. Las ventajas que los participantes derivarán del examen de este tema bajo la hábil orientación de los miembros del Sub-Comité para la Independencia, presidido por la EFS del Canadá, son múltiples: el intercambio de conocimientos sobre las diferencias regionales y específicas de las EFS al definir los parámetros de la independencia y, aspecto este que es aún más importante, la oportunidad de compartir experiencias y prácticas óptimas en pos de formular principios de independencia eficaces.

En el marco del tema general de la independencia, el DAES propone que los participantes en el Seminario examinen cómo las EFS pueden desempeñar un mayor papel en la adhesión de sus países a compromisos, convenciones e instrumentos internacionalmente convenidos y en su cumplimiento, sobre todo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) contenidos en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, de septiembre de 2000. La oradora ha podido comprobar en el excelente sitio de Internet dedicado al Grupo de Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente de la INTOSAI que un número creciente de EFS llevan a cabo auditorías dedicadas a tratados y acuerdos internacionales y regionales. También ha observado que el Grupo de Trabajo ha publicado hace poco un documento sobre el papel que las EFS podrían desempeñar en el desarrollo sostenible y alaba al grupo por haber tomado esa iniciativa.

Lo que el DAES propone a los integrantes de la INTOSAI es que estudien la posibilidad de ampliar aún más el mandato del Grupo de Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente, o de crear otro mecanismo de coordinación en el seno de la INTOSAI que examine métodos para que la función de auditoría ocupe un lugar más central para el logro de los ODM y en los procesos tendentes a ello. Como primera medida, la Sra. Stern acogería con satisfacción que se presentaran propuestas para la cooperación técnica regional en la esfera de la auditoría de los ODM basada en los resultados y busca oportunidades para concertar alianzas de ese tipo. Las iniciativas de cooperación técnica que el DAES prevé no tienen por finalidad alistar a las EFS para que desempeñen los servicios que entrañan las obligaciones de presentación de informes financieros y de otra índole de los donantes multilaterales y bilaterales. Más bien, se trataría de que las EFS se hicieran partícipes en el importante desafío que los ODM plantean no sólo a sus propios países, sino a sus regiones y al planeta en general. Por ejemplo, las EFS, gracias a la independencia de que disfrutan, podrían evaluar en qué medida son sus gobiernos los que controlan las políticas y procesos que entran en juego, garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de la utilización de los recursos, y comprobar los éxitos más destacados por medio de pruebas.

La representante de las Naciones Unidas esperaba que, gracias al Seminario, los participantes adquirieran una mejor idea de los principios que fomentan la independencia de las instituciones fiscalizadoras y de sus auditores, y que las deliberaciones situaran a los miembros de la INTOSAI mucho más cerca de su meta de aprobar una Carta de Independencia de las EFS. La Sra. Stern también expresó su deseo de que las deliberaciones ayudaran a los participantes a emprender iniciativas que apoyen y potencien la capacidad de sus gobiernos para alcanzar los ODM.

II.4 Banco Mundial

El representante del Banco Mundial, Sr. Paul Bermingham, Director de Gestión Financiera, subrayó la función especial que la INTOSAI desempeñaba para el Banco Mundial e informó de que el Banco Mundial estaba profundamente comprometido a estrechar aún más esa cooperación para mejor poner en práctica las metas comunes.

El Banco Mundial tiene compromisos de concesión de créditos por una cuantía de 20.000 millones de dólares EE.UU. con destino a proyectos orientados a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Actualmente se están financiando proyectos de erradicación de la pobreza en 120 países en desarrollo y países recientemente industrializados (PRI).

Para que las actividades de desarrollo tengan resultados más positivos, deben gestionarse con eficiencia y eficacia no sólo los fondos del Banco Mundial, sino todos

los caudales públicos. Así se generan intereses comunes entre las organizaciones donantes con miras a unas medidas de fiscalización eficaces. Los proyectos de desarrollo deben focalizarse por lo tanto en la actuación de las instituciones públicas (medidas de “buena gestión de los asuntos públicos” y de lucha contra la corrupción). Las EFS son un elemento clave del marco institucional de gestión de las finanzas públicas de todos los países.

El Banco Mundial apoya una auditoría eficiente y eficaz del sector público en los países receptores para el logro de los objetivos de desarrollo como elemento fundamental de su obligación fiduciaria de obtener garantías acerca de la utilización de los fondos.

En distintos países, este apoyo del Banco Mundial asume formas muy diversas, por ejemplo, actividades analíticas y de asesoramiento (evaluaciones de los mecanismos de rendición de cuentas del sector financiero de los países), apoyo a las reformas de política para fortalecer las EFS (concesión de créditos en función de las políticas), y préstamos y donaciones para prestar asistencia a las EFS.

El Banco Mundial apoya decididamente la independencia de las EFS porque estima que los criterios de independencia enunciados en la Declaración de Lima son fundamentales para que exista una auditoría eficaz. Ese apoyo a la independencia queda reflejado en la política de concesión de créditos del Banco, con arreglo a la cual la utilización de todos los fondos públicos debe estar sujeta a la supervisión de la EFS. Ahora bien, existen esferas de preocupación: la financiación del Banco por los gobiernos, así como las actividades conjuntas del Banco con la INTOSAI, pueden percibirse como elementos debilitadores de la independencia.

No obstante, la independencia de las EFS es un objetivo que comparten ambas comunidades, la de donantes y la de las EFS. En consecuencia, el Banco Mundial cree que se puede formular un programa activo y constructivo de cooperación que respete la independencia.

Actualmente, no todos los fondos procedentes de donantes quedan recogidos en las cuentas estatales. A juicio del Banco Mundial, todos los fondos aportados por donantes deberían quedar reflejados en las cuentas gubernamentales y estar sujetos a la supervisión de las EFS. No ha sido este el caso hasta ahora, sobre todo en materia de gastos extrapresupuestarios y limitaciones sustanciales del mandato. La divulgación pública y el debido seguimiento de las conclusiones de las EFS son objetivos a los que debe aspirarse. Para cumplirlos, las EFS necesitan gozar de independencia orgánica, funcional y financiera.

Es obligatorio que todos los proyectos financiados por el Banco Mundial sean sometidos a auditorías. Se expiden unos 5.000 dictámenes de auditoría al año, de los cuales la mitad son de EFS y la otra mitad de auditores privados. En 2003, el Banco Mundial aprobó una nueva normativa sobre auditoría. Los requisitos que impone el Banco Mundial deben armonizarse con los de otros donantes, así como con el requisito de auditoría de los distintos países de reducir los gastos y contribuir a fortalecer las instituciones nacionales. El Banco Mundial apoya en concreto el sistema de examen por homólogos de la INTOSAI.

Se ha fomentado la cooperación con la INTOSAI, para lo que el Banco ha financiado distintos proyectos, sobre todo en el marco de la Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI, durante muchos años. Actualmente el Banco apoya la armonización de las normas de auditoría en materia de informes financieros. El Banco está impaciente por establecer una relación más plena y constructiva con la INTOSAI en el futuro. También acoge con beneplácito el Plan Estratégico de la INTOSAI, con su hincapié en las normas, el fomento de la capacidad y el aprovechamiento compartido de los conocimientos. Todo ello reviste suma importancia para fomentar una auditoría gubernamental sólida en los países en desarrollo. El Banco Mundial, junto con la comunidad de donantes, seguirá apoyando el programa en gestación de la INTOSAI.

En estos momentos, el Banco Mundial se empeña por establecer un compromiso más eficaz con la auditoría pública en el plano nacional, el regional y el mundial en cooperación con la INTOSAI. En marzo de 2004 se celebró una reunión en la que participaron 10 EFS con la finalidad de responder a las nuevas necesidades en materia de cooperación. Se están dando los últimos toques a una estrategia sobre cooperación en el futuro.

II.5 Presidenta Técnica

En su alocución introductoria, la Presidenta Técnica, Sra. Sheila Fraser, Auditora General del Canadá y presidenta del Sub-Comité para la Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, dio la bienvenida a los participantes y recordó que el tema que ocupaba a la presente reunión, la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, siempre había sido para la INTOSAI una preocupación fundamental y objeto de su interés constante.

La Sra. Fraser señaló que, a medida que la INTOSAI ha ido avanzando por el camino que lleva al fortalecimiento de la independencia de las distintas EFS ha establecido numerosos jalones, de los que tan solo unos cuantos se abordarían en el Seminario para sentar las bases de una visión común de la evolución de los acontecimientos

hasta el momento presente sobre la que podrían fundamentarse las deliberaciones sobre el tema de la independencia.

Ya en el primer Congreso de la INTOSAI, celebrado en Cuba en 1953, se formularon recomendaciones que constituyeron la base para las medidas posteriores en la esfera de la independencia.

En aquel entonces, los Miembros declararon que las EFS deberían gozar de la facultad de “defender y mantener esa independencia mediante el ejercicio de las acciones correspondientes en los casos en que la misma resulte violada o ignorada”. Los Miembros afirmaron además que era preciso que se garantizaran a las EFS “los medios económicos necesarios a fin de que puedan cumplir la misión que les incumbe de un modo completo”.

El segundo Congreso, que se celebró en 1956 en Bélgica, fue un poco más lejos y recomendó que las EFS fueran “dotadas de una independencia absoluta frente a las autoridades administrativas y protegidas contra todo tipo de influencias extrañas”.

Los Miembros exigieron además que la estructura general y la naturaleza de la misión de las EFS quedaran fijadas en las Leyes Fundamentales (constituciones) y que éstas afirmaran su independencia y la inamovilidad de sus miembros. También se recomendó que se promulgaran disposiciones legislativas relativas a las memorias, documentos y observaciones que hubieran de publicar las Entidades Fiscalizadoras.

En el VII INCOSAI, celebrado en 1971 en el Canadá, los miembros reiteraron una vez más que en ocasiones hay “factores limitadores en lo que respecta a sus poderes discrecionales relacionados con problemas administrativos (es decir efectivos de personal y concesión de crédito)”. Concluyeron que era esencial que tuvieran “el grado más alto posible de independencia en lo que respecta a las intervenciones, informes y estatutos...”.

Esas recomendaciones culminaron con ocasión del IX INCOSAI, que se celebró en 1977 en el Perú, en la aprobación de la Declaración de Lima.

En la Declaración de Lima quedan claramente enunciadas muchas de las preocupaciones que se han planteado en distintos Congresos de la INTOSAI con el paso de los años. El artículo 5 expone que las EFS sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores, reconociendo al mismo tiempo que las EFS están insertas en el Estado en su conjunto y su independencia absoluta es imposible.

La Declaración también expone con claridad que el grado necesario de independencia de las EFS debe quedar consagrado en las constituciones y en la legislación. El artículo 6 se ocupa de la independencia de los miembros de las EFS – por lo que se refiere a nombramiento, duración del mandato y destitución – y exige que esta independencia esté garantizada por la constitución. La Declaración también reivindica que las EFS deben disponer de suficiente independencia financiera para desempeñar sus funciones y de un alto grado de autonomía en sus relaciones con el Parlamento.

La Declaración de Lima también aborda la independencia de los auditores y afirma claramente que los funcionarios de control de las EFS “deben ser absolutamente independientes de los organismos controlados y sus influencias.” (Párrafo 3 del artículo 6).

En su 44ª reunión celebrada en Montevideo (Uruguay) en 1998, el Comité Directivo de INTOSAI creó un grupo de trabajo para que examinase la situación de independencia de las EFS y presentara recomendaciones sobre las formas y medios de alcanzar mejoras realistas de manera proactiva y productiva.

El presidente del grupo de trabajo, Denis Desautels, a la sazón Auditor General del Canadá, presentó el 31 de Marzo de 2001 un informe sobre la labor del grupo. Las recomendaciones que figuraban en dicho informe fueron aprobadas en el XVII INCOSAI. En el informe se consignaban ocho principios básicos, reconocidos de forma general por las EFS como requisitos esenciales de la auditoría correcta del sector público. (Véase el Apéndice I).

Una de las recomendaciones aprobadas en el XVII INCOSAI preveía el establecimiento de un sub-comité del Comité de Normas de Auditoría para que se ocupara de la independencia de las EFS. El sub-comité estaría presidido por el Canadá y tendría la misma composición que el grupo de trabajo.

III. RESUMEN DE LOS RESULTADOS DEL SEMINARIO

III.1 Resumen de los resultados de la labor de los Grupos de Trabajo

Consideraciones generales

1) Se reconoce universalmente que la independencia es un valor fundamental para que la función de auditoría externa sea digna de crédito, tanto en el sector privado como en el público. Como se expone en una ponencia nacional, la independencia “tiene un carácter multidimensional, puesto que abarca la independencia constitucional, política, operativa y profesional. La independencia no es un fin en sí misma, sino más bien un medio – o una serie de medios – de potenciar el escepticismo y la objetividad en el auditor y, por ende, permitir una auditoría que no sólo ha de ser de gran calidad, sino que ha de ser vista como tal”¹.

2) El tema de la independencia ha revestido un interés y una importancia constantes para la INTOSAI desde los albores de su existencia. En efecto, el tema fue abordado en el primer Congreso de la INTOSAI en 1953 y en muchos otros Congresos hasta el día de hoy. La Declaración de Lima, en su capítulo II, artículos 5 a 7, recoge muchas de las preocupaciones que se han planteado en el curso de los años.

3) En el XVII INCOSAI, celebrado en 2001, se aprobaron ocho principios básicos de independencia, que la colectividad de las EFS reconoce universalmente por ser requisitos fundamentales de una auditoría correcta del sector público. También se creó un Sub-Comité del Comité de Normas de Auditoría (el Sub-Comité) para que se ocupara de la independencia de las EFS.

Programa y tema del Seminario

4) El Simposio sobre la Independencia de las Entidades Fiscalizadores Superiores tenía dos objetivos, a saber:

- Hacer una aportación al Sub-Comité para su labor de preparación de disposiciones de aplicación² en apoyo de los principios básicos de independencia,
- Examinar los desafíos a que se enfrenta la independencia de las EFS.

¹ Ponencia base preparada por Nueva Zelandia.

² Proyecto de disposiciones de aplicación aprobado por el Comité Directivo de la INTOSAI en 2003 (véase el Apéndice I)

5) Los trabajos del Seminario dieron comienzo con las siguientes ponencias principales:

- Creación de capacidades para la auditoría independiente de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, presentada por las Naciones Unidas
- El apoyo del Banco Mundial a la independencia de las EFS, presentada por el Banco Mundial
- Ponencia sobre la labor del Sub-Comité para la Independencia de las EFS, presentada por la EFS del Canadá
- Ponencia sobre la posición del Tribunal de Cuentas de Austria en relación con la independencia, presentada por la EFS de Austria,

así como cinco informes en los que se describía la situación de independencia en cinco grupos regionales, presentados por Arabia Saudita, Ghana, Marruecos, Nueva Zelandia y el Uruguay.

6) Además, la inmensa mayoría de los participantes prepararon monografías por escrito con antelación al Seminario. Catorce EFS presentaron sus monografías y examinaron los aspectos fundamentales de su independencia y los desafíos a que se enfrentan.

7) Se formaron cuatro grupos de debate, que estuvieron hábilmente dirigidos por cuatro ponentes de los informes regionales (las EFS de Ghana, Marruecos, Nueva Zelandia y el Uruguay). Los participantes entablaron debates intensos y profundos y se transmitieron importantes observaciones al Sub-Comité encargado de elaborar el proyecto de disposiciones de aplicación. También se concretaron importantes desafíos para la independencia y se esbozaron posibles mejoras.

Observaciones sobre el proyecto de disposiciones de aplicación

8) Los cuatro grupos de debate examinaron el proyecto de disposiciones de aplicación en su totalidad. Los grupos estuvieron de acuerdo en general con muchas de las disposiciones del proyecto. Se formularon algunas observaciones sobre posibles mejoras, que han sido transmitidas al Sub-Comité.

9) Las principales observaciones se refirieron a los temas siguientes:

- La importancia de reconocer los diversos ordenamientos constitucionales que son de aplicación a las EFS;
- La importancia de reconocer que las disposiciones de aplicación son un modelo “para el mejor de los casos” y que es poco probable que ninguna EFS reúna

todas las condiciones; y que la independencia total es un proceso evolutivo que llevará su tiempo en muchos casos;

- Las relaciones con el Poder Legislativo y con el Poder Ejecutivo, en particular por lo que se refiere a los procesos presupuestarios que afectan a las EFS;
- Los procesos de rendición de cuentas de las EFS.

10) El Sub-Comité agradece profundamente las valiosas aportaciones recibidas. Se ha comprometido a entregar a los participantes un resumen de las observaciones, así como a informarles de la forma en que han sido utilizadas. Esta información se facilitará después de que se hayan celebrado las deliberaciones del Sub-Comité en otoño de 2004.

Los desafíos a la independencia

11) Los participantes también analizaron los diversos desafíos a la independencia con que se enfrentaban las EFS. Entre los principales estaban los siguientes:

- Las limitaciones del ámbito del mandato de las EFS;
- Las cuestiones de recursos humanos, como
 - la pericia profesional y técnica necesaria
 - la formación y el desarrollo de recursos humanos
 - la capacidad de asignar al personal en el seno de la EFS
 - la capacidad de determinar la remuneración del personal;
- El presupuesto y los recursos, incluidos
 - procesos presupuestarios que respeten la independencia de la EFS
 - suficientes recursos para cumplir el mandato de la EFS;
- El nombramiento, la duración del mandato y las cualificaciones del jefe de la EFS.

Otros asuntos

12) Durante los debates celebrados en el pleno y en los grupos, se concretaron otros temas que podrían ser objeto de debate entre los miembros de la INTOSAI. Figuran entre ellos:

- Las estrategias de comunicación de las EFS, en particular las relaciones con los medios de difusión;
- La auditoría de los ingresos;

- La utilización de auditores del sector privado (cómo prevenirse contra los conflictos de intereses y garantizar la calidad);
- Las auditorías conjuntas (p.ej.: por países donantes y receptores);
- En materia de informes de sostenibilidad, cuestiones relativas a la base para presentar informes y elaborar normas.

Conclusión

13) La importancia que la independencia reviste para las EFS quedó confirmada por el gran interés mostrado por el Seminario (puesto de manifiesto por el gran número de jefes de EFS que asistieron) así como por el grado de participación en los animados debates celebrados durante toda la semana.

III.2 Evaluación por los participantes

Un importante objetivo del Seminario era brindar un foro para debatir soluciones acordes con las prácticas óptimas, déficit y esferas problemáticas de la independencia de las EFS y promover un amplio intercambio de experiencias entre EFS de países desarrollados y menos desarrollados, así como entre EFS pertenecientes a distintos sistemas de fiscalización (sistema de tribunal de cuentas y sistema de oficina de auditoría o contraloría).

El Seminario también se propuso fomentar un intercambio de ideas sobre lo que debería incluirse en una Carta de Independencia de las EFS que ha de redactarse.

Al terminar el Seminario, se pidió a los participantes que rellenaran un cuestionario que aportaría información sobre el grado en que se habían cumplido los objetivos antes citados.

Todos los participantes rellenaron y entregaron el cuestionario (tasa de respuesta: 100%); del análisis de las respuestas se desprende la siguiente evaluación:

- 1) En conjunto, el 89% de los encuestados declararon que estaban muy satisfechos con el Seminario; un 3% estaba menos satisfecho.
- 2) Para el 87% de los encuestados, el tema abordado era de suma importancia para su EFS; un 5% declaró que el tema revestía menos importancia.
- 3) El 65 % de los encuestados declararon que los conocimientos especializados que habían adquirido eran sumamente útiles para su labor; un 35% dijo que podrían aplicarse en sus EFS.

- 4) El 67 % de los encuestados declararon que, en el plano técnico, habían sacado muchísimo provecho del seminario; un 30% dijo que el provecho era elevado y un 2% afirmó que obtuvo escaso beneficio del tema tratado.
- 5) El 70% de los encuestados declararon que la estructura del seminario, consistente en ponencias técnicas, debates, informes nacionales por participantes concretos, labor en grupo y una excursión, era excelente, mientras que un 22% la calificó de buena y un 8% opinó que era menos satisfactoria.
- 6) El 76% de los encuestados calificó el trabajo en grupo de muy útil, un 19% dijo que era útil, y un 5% declaró que no era tan útil.
- 7) El 84% de los encuestados calificó la organización práctica del seminario de muy buena y un 16% dijo que era buena.

También se pidió a los participantes que presentaran sugerencias para seminarios futuros. Se formularon las siguientes propuestas:

- 1) Se debería seguir organizando sin ningún género de dudas este tipo de seminarios;
- 2) Se debería dar más tiempo para la presentación de informes sobre las experiencias de los participantes;
- 3) Se debería reducir el tiempo asignado a las ponencias principales;
- 4) Los participantes desearían que se asignara más tiempo para debates después de las ponencias.
- 5) Se sugirieron los siguientes temas para futuros seminarios:
 - La relación de las EFS y los medios de difusión;
 - La auditoría en un entorno “sin papel” – El gobierno electrónico (e-gobierno).

Los organizadores del Seminario sacaron la conclusión de que los objetivos que se habían establecido para el acto se habían cumplido en muy gran medida y que se había alcanzado un gran nivel de aceptación entre los participantes. El deseo que expresaron los participantes de que se asigne más tiempo para el debate y el intercambio de experiencias refleja el alto grado de compromiso de los participantes, su disposición a aprender unos de otros y a crear una red de distribución de información y apoyo mutuos.

IV. PONENCIAS BASE

1. Naciones Unidas

Creación de Capacidades de Auditoría Independiente de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Las Conferencias y Cumbres de las Naciones Unidas del decenio de 1990, la Cumbre del Milenio, la Conferencia de Monterrey y la Cumbre de Johannesburgo, celebradas a principios del decenio de 2000, han aportado un amplio marco que sirve para encaminar el esfuerzo renovado de la comunidad internacional por lograr que se materialice un entorno propicio para la erradicación de la pobreza, el crecimiento económico sostenido y el desarrollo sostenible. La clave de este esfuerzo radica en conseguir una mayor coherencia en materia de políticas en los planos nacional e internacional.

En este contexto, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas, que tengo el honor de representar, constituye un vínculo crucial entre las políticas mundiales en las esferas económica, social, demográfica y ambiental, por una parte, y las medidas nacionales, por la otra. El Departamento actúa en tres ámbitos vinculados entre sí: i) recopila, produce y analiza una extensa gama de información y datos económicos, sociales, demográficos y ambientales a los que recurren los Estados Miembros para analizar problemas comunes y sopesar opciones de política; ii) facilita las negociaciones de los Estados Miembros en órganos intergubernamentales sobre cursos de acción conjuntos para abordar desafíos mundiales ya existentes o de nueva aparición; y iii) asesora a los gobiernos interesados acerca de los medios de trasponer los marcos de política elaborados en las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas a programas coherentes en el plano nacional; y mediante la asistencia técnica, los servicios de asesoramiento y la investigación, ayuda a crear capacidades nacionales de administración pública y otras instituciones de gobierno.

1. Respuestas a los desafíos de la mundialización

La labor del DAES se ocupa de las crecientes complejidades de los entornos mundiales, incluidos los desafíos que se plantean a las administraciones públicas que, en el plano individual, el regional y el mundial, tienen que replantearse su forma de actuar. Por un lado, los gobiernos tienen que atender a una serie de problemas sociales y económicos, como la pobreza, la propagación de enfermedades (especialmente grave

en el caso del VIH/SIDA), el desempleo, los sistemas de educación deficientes y la degradación del medio ambiente. Por el otro, se ven obligados a reajustar sus políticas y los medios a su disposición para responder con eficacia a los retos de la mundialización. El DAES dedicó su *World Public Service Report* de 2001 a la mundialización y el Estado.

El informe señalaba que, aunque los desafíos son múltiples, también lo son las oportunidades para los gobiernos de los países en desarrollo y los desarrollados, así como para los países con economías en transición. En efecto, se ha llegado a reconocer poco a poco que al sector público le corresponde un papel fundamental para hacer frente a esos desafíos, así como en las metas más amplias de las Naciones Unidas, sobre todo el mantenimiento de la paz y la seguridad, la defensa de los derechos humanos y el espíritu democrático, lograr que la mundialización sea provechosa para todos, eliminar la corrupción, proteger a las personas vulnerables y satisfacer las necesidades especiales de África.

El mito de que únicamente los mercados y el sector privado pueden acelerar el desarrollo, ser la punta de lanza del crecimiento, eliminar las desigualdades y mejorar las condiciones de vida para todos ha sido sustituido por amargos desengaños; también lo ha sido el mito de que el Estado es el único que puede ser motor del crecimiento y el desarrollo. Ambos, el mercado y el Estado, tienen un papel fundamental que desempeñar en el proceso de desarrollo y lo que se necesita urgentemente al respecto son alianzas eficaces entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil.

Para poder forjar nuevas alianzas de esa índole, la administración pública no puede mantener su antigua esencia. Así lo ha afirmado el Comité de Expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas, que se reunió en Nueva York del 30 de marzo al 2 de abril de 2004: es preciso que el sector público se transforme en un instrumento receptivo para poder satisfacer las necesidades de todos los ciudadanos, incluidos los pobres, y rendir cuentas a los sectores más vulnerables de la población. Para ello es preciso aprender mucho en esferas que van desde el diálogo con los ciudadanos en la elaboración de políticas hasta la prestación de servicios a poblaciones remotas, desaventajadas y acuciadas.

Sigue creciendo el número de asociaciones entre el sector público y el privado y continúa la búsqueda de otros modelos de prestación de servicios, si bien todavía hay que evaluar los éxitos y los fracasos. En los últimos decenios, el papel desempeñado por la sociedad civil para impulsar los cambios normativos ha aumentado constantemente. Así ha sucedido en el caso del alivio de la carga de la deuda y está ocurriendo ahora en la esfera de las políticas y estrategias a favor de los pobres. Las ONG, las organizaciones comunitarias, las asociaciones profesionales y otros grupos de

la sociedad civil no sólo dejan oír su voz sobre estas cuestiones, sino que se recurre a ellos con frecuencia para que ayuden a formular y ejecutar estrategias de reducción de la pobreza. Además, se van multiplicando las iniciativas para que los ciudadanos se comprometan en la formulación de políticas, la adopción de decisiones sobre política fiscal y presupuestaria y otras esferas de importancia, así como en el escrutinio de la aplicación y la utilización de los recursos en esos ámbitos; también aumenta la utilización del gobierno electrónico para lograr la participación ciudadana en esferas de política para el „bien público“, como lo demuestra el *World Public Service Report* del DAES correspondiente a 2003, dedicado al gobierno electrónico en la encrucijada.

Habida cuenta de lo antes expuesto, las Naciones Unidas están entregadas a la tarea de fomentar el intercambio de experiencias y prácticas óptimas relacionadas con innovaciones en la gestión de los asuntos públicos y la administración pública que contribuyan al desarrollo socioeconómico. El DAES apoya foros y redes que permiten intercambiar y compartir experiencias innovadoras, tanto en el Sur como en el Norte. La División de Administración Pública y de Gestión del Desarrollo ha creado una red interactiva (www.unpan.un) en la que se han colocado más de medio millón de elementos de información de carácter mundial, regional y nacional sobre administración y gestión públicas. El DAES también fomenta la buena gestión de los asuntos públicos mediante sus premios anuales al sector público.

Entre las actividades de la Subdivisión de Gobernabilidad y Gestión Socioeconómica de la División figuran la promoción de la gobernabilidad socioeconómica con especial hincapié en las funciones de la hacienda y la auditoría públicas. La gobernabilidad socioeconómica se refiere a las instituciones, disposiciones institucionales, procedimientos y procesos, instrumentos y técnicas que ayudan a proyectar las preocupaciones de la ciudadanía para que sean tenidas en cuenta en la formulación y ejecución de políticas y programas públicos a favor de los pobres. Uno de nuestros empeños es que la función de auditoría pase a ocupar un lugar central en el proceso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

La Subdivisión ha puesto también en marcha un programa sobre “gobernanza comprometida” que examina y promueve el diálogo de la ciudadanía con el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial sobre cuestiones tan importantes como la política fiscal o los presupuestos. En marzo de 2004 se celebró una reunión de un grupo de expertos sobre la participación de la sociedad civil en la política fiscal. Los expertos subrayaron que el papel de la sociedad civil se ha trasladado de participar en la formulación de estrategias a favor de los pobres y prestar servicios a adoptar la función de vigilante o fiscalizadora para velar por que los gobiernos cumplan sus compromisos. Es ese contexto en el que examinaremos durante el presente bienio el concepto de la “auditoría social”. La Subdivisión organizará también en el verano de

2005 una conferencia mundial sobre la “gobernanza comprometida”, que será acogida por el Gobierno de Queensland (Australia).

2. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) 2000

“Creemos que la tarea fundamental a que nos enfrentamos hoy es conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo”. Así reza la declaración de los 147 Jefes de Estado y 189 gobiernos representantes de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas contenida en la Declaración del Milenio. Los dirigentes mundiales señalaron a la pobreza en todo el mundo como el más abrumador de los problemas a que se enfrentaba el mundo en el nuevo siglo. Para contribuir a impulsar un plan mundial de reducción de la pobreza, incluyeron en la Declaración ocho objetivos y una serie de 18 metas de reducción de la pobreza y de desarrollo, con plazos de cumplimiento fijos, que se consolidaron posteriormente en los Objetivos de Desarrollo del Milenio que han de alcanzarse para el año 2015.

Los siete primeros objetivos están concebidos en beneficio de los pobres:

- Reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre
- Lograr la enseñanza primaria universal
- Promover la igualdad de género y la potenciación de la mujer
- Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años en dos terceras partes
- Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Reducir la propagación de enfermedades, en especial el VIH/SIDA, la tuberculosis y el paludismo.

El octavo objetivo – “una alianza mundial para el desarrollo” – abarca una serie de compromisos por parte de los países desarrollados para apoyar esos esfuerzos mediante un aumento de la ayuda, un sistema de comercio no discriminatorio y equitativo y el alivio de la deuda:

- Establecer una alianza mundial para el desarrollo, con metas relativas a la ayuda, el comercio y el alivio de la deuda

2.1 *Un marco común para el desarrollo*

Una de las repercusiones positivas que los Objetivos de Desarrollo del Milenio han tenido hasta el momento es que han ayudado a transformar el marco para el desarrollo mundial. Como conjunto de objetivos mensurables y compartidos,

respaldados por todos los Estados Miembros, han servido para sentar una base sin precedentes sobre la que fundamentar la alianza entre los países desarrollados y los países en desarrollo, y han sido adoptados por otros órganos intergubernamentales, como la Unión Africana y el Grupo de los Ocho. Gracias a esos objetivos, el sistema de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y otros socios en el desarrollo han podido alinear su labor en torno de un marco común y potenciar la coherencia de todas sus actividades en el plano de los países. En su quincuagésimo octavo período de sesiones, la Asamblea General examinó el informe del Secretario General sobre el papel de la administración pública en la aplicación de la Declaración del Milenio y aprobó una resolución en la que se pedía que se hiciera particular hincapié en el intercambio de experiencias relacionadas con el papel de la administración pública en la aplicación de la Declaración del Milenio.

El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo supervisa los procesos relacionados con los ODM, incluida la integración de esos Objetivos en todos los aspectos de las actividades de las Naciones Unidas en el plano nacional, atendiendo a las prioridades concretadas por cada país. Las Naciones Unidas pusieron en marcha la Campaña en pro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y establecieron también el proyecto de investigación del Milenio, que reúne a encargados de formular políticas, profesionales y expertos de toda una serie de instituciones y países para investigar cómo puede acelerarse y sostenerse el progreso, por lo que se refiere a la normativa, la expansión de la capacidad, las inversiones necesarias y la financiación.

2.2 Seguimiento y presentación de informes sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio

La presentación de informes mundiales, regionales y nacionales ha planteado desafíos hasta el día de hoy, ya que es preciso reforzar bastante la capacidad de los países de proporcionar estadísticas y datos fidedignos para vigilar las tendencias si se quieren obtener estimaciones bien fundadas de sus necesidades y de sus logros. En muchos países, los datos actualmente disponibles sobre bastantes ODM son insuficientes para poder efectuar las debidas evaluaciones cuantitativas.

Los Objetivos se comparan con el año de referencia 1990. Expertos internacionales han seleccionado 48 indicadores vinculados a los ocho objetivos y las 18 metas que sirven para evaluar a nivel mundial los progresos realizados en el periodo comprendido entre 1990 y 2015. El Secretario General publica un informe anual desde 2002 sobre los progresos realizados en la aplicación de la Declaración, que se basa en los 48 indicadores, agregados en el plano mundial y el regional. La División de Estadística del DAES, por conducto del Grupo interinstitucional de expertos sobre los

indicadores de los ODM, coordina la recopilación y el análisis de los datos procedentes de los organismos especializados y otros programas de las Naciones Unidas, así como de otros socios internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Los progresos realizados se evaluarán cada cinco años y 2005 será el año en que se efectuará el primer inventario mundial.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) coordina el seguimiento en el plano de los países sobre el que versan los informes nacionales. Los funcionarios de las Naciones Unidas y los equipos nacionales colaboran estrechamente con un círculo de socios en constante aumento que prestan apoyo a los países en desarrollo mediante asesoramiento práctico y asistencia para que formulen políticas y programas, creen capacidad y ensayen innovaciones, ya que dichos países han de trazar su propio rumbo para alcanzar los objetivos. Los organismos de las Naciones Unidas, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y, en muchos casos, las instituciones de Bretton Woods – a menudo mediante sus propios programas, incluido el mecanismo de Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza – están armonizando sus enfoques para prestar apoyo a la aplicación, el seguimiento y la evaluación de los ODM, así como la presentación de informes al respecto, todo ello en el plano nacional. En la actualidad, los informes nacionales emanan en su mayoría de la comunidad internacional, pero cada vez con mayor frecuencia son producto de la colaboración entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil de un país concreto. En los informes se ponen de relieve los ámbitos en que los países van por buen camino para alcanzar los Objetivos, o aquellos en que urge actuar, y se describe cómo se gastan los fondos. En el sitio de Internet del PNUD hay disponibles 46 informes nacionales, y prácticamente todos y cada uno de los países desarrollados tienen previsto producir el suyo propio antes de finales de 2004.

2.3 A nivel nacional, el progreso es muy desigual en la actualidad, existiendo grandes diferencias entre regiones y países, e incluso dentro de un mismo país

La rapidez con que se ha avanzado en algunas esferas ha demostrado que, si bien es cierto que los ODM son ambiciosos, se pueden alcanzar a nivel mundial. En el curso de los últimos años, el creciente apoyo político y financiero que se ha dado a las prioridades fundamentales, sobre todo a la lucha contra el VIH/SIDA, es muestra fehaciente de que es posible movilizar recursos rápidamente si existe la voluntad política para ello. Se han tenido noticias de grandes logros conseguidos en relación con esta meta y con otros objetivos. Ahora bien, por lo que se refiere a todos los objetivos sin excepción, hay señales alentadoras de progreso en algunas esferas que van acompañadas de indicios preocupantes de estancamiento en otras. Las tendencias del momento señalan que en algunas regiones del mundo se corre el riesgo de que

queden lejos de alcanzar la mayoría de los ODM para 2015. Los Objetivos imponen a los países en desarrollo una gran responsabilidad: movilizar los recursos nacionales, ejecutar reformas de política, fortalecer el gobierno democrático y proteger los derechos humanos. Dado que la economía mundial se encuentra en una coyuntura relativamente débil, la escala del apoyo político y financiero está muy por debajo del nivel necesario para cumplir los Objetivos.

Los ODM, así como el empeño de los países ricos y pobres en alcanzarlos, quedaron reafirmados en el Consenso de Monterrey, que emanó de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en marzo de 2002, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de septiembre de 2002 y en la Ronda de Doha sobre el comercio internacional, que tuvo lugar en 2001. El Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD correspondiente a 2003, así como el informe de seguimiento mundial de las instituciones de Bretton Woods, indica en líneas generales que varios países en desarrollo están cumpliendo la promesa que hicieron en Monterrey, mientras que la actuación de los países desarrollados es más desigual, sobre todo en las esferas de la cooperación financiera internacional y el comercio internacional, aunque cabe constatar movimientos positivos en ambos frentes. El informe del PNUD clasificó a docenas de países en la categoría de casos prioritarios porque están peligrosamente desviados de la senda que lleva a la consecución de los Objetivos. El principal motivo que se aduce es que, mientras la mundialización ha beneficiado sistemáticamente a algunas de las regiones del mundo, ha pasado de largo en otras y tampoco ha servido de provecho a muchos grupos dentro de los países. Más de 1.200 millones de personas siguen viviendo con menos de 1 dólar al día.

2.4 El Pacto de Desarrollo del Milenio

A raíz del Consenso de Monterrey, las Naciones Unidas y sus socios han venido insistiendo en que las actividades encaminadas a alcanzar los objetivos en los países deben estar bajo control nacional y que en ausencia de ese control los programas nacionales no se adecuarán a las condiciones locales ni serán políticamente sostenibles. Las estrategias nacionales de reducción de la pobreza deben basarse en necesidades concretas, en hechos demostrados, en elementos científicos bien fundados y en un seguimiento y una evaluación adecuados.

Para dar un nuevo impulso a los ODM, las Naciones Unidas propusieron en 2003 el Pacto de Desarrollo del Milenio, en el que se exhorta a todos los interesados a que orienten sus actividades a garantizar el éxito de los Objetivos en un sistema de responsabilidades compartidas. Los países pobres pueden insistir a los países ricos en que se incremente la asistencia de los donantes y se les facilite un mayor acceso a los mercados. Los pobres pueden exigir cuentas a sus políticos para que alcancen las

metas de reducción de la pobreza en los plazos fijados. Y los donantes pueden exigir una mejor gestión de los asuntos públicos en los países pobres y una mayor rendición de cuentas sobre la utilización de la asistencia que aportan.

Así pues, el Pacto insta a que se establezcan nuevas formas de asociación y también aborda las funciones de las autoridades locales, los agentes privados, las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad científica.

3. Integrar la auditoría como elemento de los procesos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Dado que en la actualidad los compromisos conjuntos asumidos por muchos protagonistas forman el núcleo de las actividades encaminadas a lograr los ODM, debe existir la garantía de que las medidas adoptadas por todas las partes interesadas sean objeto de un seguimiento minucioso, que se evalúen sus resultados y que la utilización de los recursos sea sometida a auditorías para comprobar su empleo prudente y eficaz. Al existir la probabilidad de que aumenten las corrientes de fondos procedentes de los donantes, debe prestarse más atención a la transparencia y la rendición de cuentas por lo que se refiere a su utilización. Hay que tener especial cuidado en vigilar la corrupción y evitar los “derrames”.

Las Naciones Unidas y sus socios internacionales están dedicando un enorme esfuerzo a preparar y afinar herramientas de planificación, seguimiento y evaluación de los indicadores. También están prestando servicios conexos de creación de capacidad para formular políticas y estrategias, evaluar las necesidades de recursos y medir los progresos realizados e informar al respecto, lo que incluye la recopilación y el análisis de datos.

Ahora bien, en lo que atañe a la función de auditoría, son pocos los esfuerzos concertados que al parecer se dedican a nivel mundial, nacional o local a captar y movilizar a la comunidad auditora externa e interna en torno a los procesos, las metas y los indicadores de los ODM – con la finalidad de rastrear las corrientes financieras conexas, de evaluar la utilización de los recursos y la idoneidad de los procesos de adopción de decisiones y ejecución, y de verificar los resultados logrados. Cuando se trata de contribuciones de donantes, la auditoría, al igual que los informes financieros, suele ajustarse a los requisitos concretos de los donantes en materia de estados financieros comprobados. Cuando se utilizan recursos estatales, las auditorías parecen estar planificadas con arreglo a los ordenamientos institucionales vigentes en materia de auditoría y suelen estar basadas en sectores o proyectos, sin tener especialmente en cuenta las metas y los indicadores de los ODM.

Al examinar los programas relativos al VIH/SIDA como casos monográficos, hemos podido comprobar que auditores legislativos a nivel nacional y subnacional, así como auditores internos de ministerios e instituciones, han realizado, como parte de su mandato y del ciclo periódico de auditorías de partidas de gastos públicos, auditorías relacionadas con diversos aspectos del VIH/SIDA cuyos objetivos, enfoque, alcance y tipo han variado en extremo. De igual manera, los países y las instituciones donantes han realizado o solicitado auditorías financieras de las instituciones receptoras – ya se haya tratado de un ministerio o de un organismo de ejecución – con arreglo a sus propios requisitos concretos. En general, las auditorías se centraron en cuestiones financieras o de material y raras veces entraron en asuntos de gestión o de resultados.

3.1 Creación de capacidades e investigación metodológica de la auditoría independiente de los ODM

Como parte de nuestro programa encaminado a que la función de auditoría se integre como elemento central del plan de aplicación de los ODM, nos proponemos lanzar iniciativas y alianzas de cooperación técnica con EFS y otros auditores interesados en explorar la auditoría independiente y basada en los resultados relacionada con los ODM desde una perspectiva regional o interregional. Queremos compartir con ustedes hoy y durante sus deliberaciones nuestros planes al respecto.

Durante los dos próximos años, tenemos proyectado realizar un estudio que, esperamos, incluya a la INTOSAI como copartícipe. En una primera fase estudiaremos y compararemos el mandato, el enfoque fiscalizador y las metodologías de auditoría actuales de determinadas EFS de países de ingresos altos, bajos y medianos y de países en transición en auditorías relacionadas con la consecución de los ODM por sus países. El estudio examinará también los vínculos conexos con otros interesados, como encargados de formular políticas, ministerios e instituciones ejecutantes, servicios de auditoría interna de ministerios, auditores legislativos de otros niveles de gobierno, instituciones donantes, la sociedad civil, el sector privado, los beneficiarios y los expertos en seguimiento y evaluación de los ODM.

En una segunda fase, documentaremos las metodologías y las prácticas óptimas y enumeraremos las esferas en que las EFS pueden influir en lo que se refiere a los recursos dedicados a la auditoría de los ODM basada en los resultados al concentrar su atención en esferas de alto riesgo.

El estudio tiene por objetivo hacer avanzar la investigación de metodologías y la creación de capacidad de las EFS en la auditoría de los ODM independiente y basada en los resultados.

3.2 Cursos prácticos interregionales

Sustentaremos el estudio mediante dos cursos prácticos interregionales iniciales cuyos objetivos queremos poner en su conocimiento para que nos transmitan sus observaciones al respecto.

En uno de ellos se examinarían los procesos y los logros relacionados con los ODM desde una perspectiva horizontal con la finalidad de llevar a cabo un ejercicio de evaluación de riesgos. Se concentraría en los procesos de planificación y aplicación, la gestión para obtener resultados (incluida la medición), los controles internos y la fiscalización conexas. Este curso práctico adoptaría una perspectiva de gobierno central y, además de funcionarios de EFS y auditores internos de ministerios y órganos fundamentales, reuniría a representantes de instituciones principales de formulación de políticas y planificación, ministerios encargados de la aplicación y agencias de ejecución. Se está considerando para ello a tres países de ingresos bajos o medianos de una o varias regiones. En los debates se incluirían las diversas relaciones de rendición de cuentas entre los órganos centrales, así como con organizaciones internacionales y otros niveles de gobierno; las consecuencias de la descentralización, la privatización, el recurso a la contratación externa y otras modalidades alternativas de prestación de servicios mediante alianzas con el sector privado, la participación de empresas transnacionales y la sociedad civil. El resultado sería una matriz de evaluación de riesgos con la que los auditores podrían planificar sus auditorías relacionadas con los ODM basándose en las esferas de alto riesgo y constituiría un buen instrumento para que los protagonistas gubernamentales gestionaran los riesgos.

El segundo curso práctico previsto sería de índole vertical con el objetivo de intercambiar metodologías de auditoría, experiencias, lecciones extraídas y prácticas óptimas de fiscalización basada en los resultados de programas e iniciativas relacionados con los ODM en una meta crítica de éstos, a saber, poner freno a la propagación del VIH/SIDA. Este curso práctico estaría dirigido a auditores en los planos nacional y subnacional, incluido el sector no gubernamental, de tres o más países que tengan una gama de experiencia en la fiscalización del sector elegido. Los auditores representarían al gobierno central y local, a nivel de la comunidad, así como a organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro dedicadas a programas relacionados con el VIH/SIDA. También participarían en el curso expertos en seguimiento y evaluación en el ámbito del VIH/SIDA para explorar el potencial de colaboración y crear sinergias entre la comunidad auditora y esos expertos. El resultado sería un esclarecimiento de los conceptos de propiedad/control y rendición de cuentas por los procesos de los ODM a nivel nacional y subnacional, así como un compendio de metodologías, lecciones aprendidas y prácticas óptimas para auditores legislativos e internos relativas a una meta fundamental.

4. El potencial de cooperación técnica mediante alianzas

Muchos de los participantes en el Seminario han tenido experiencia en relación con la auditoría regulatoria del cumplimiento de tratados internacionales o regionales, sobre todo en el sector del medio ambiente; algunos también han realizado auditorías del rendimiento, o de gestión, en esos ámbitos. Además, unas cuantas EFS representadas en el presente Seminario han colaborado con organizaciones hermanas, en su mayoría de la misma región, en auditorías simultáneas o coordinadas en el sector del medio ambiente y en otras esferas.

Con ese mismo espíritu recomendamos a los distinguidos participantes los siguientes temas de debate como parte de sus deliberaciones durante el presente Seminario:

- Intercambiar experiencias, lecciones aprendidas y prácticas óptimas sobre auditorías ya realizadas que guarden relación con los ODM;
- Investigar qué procesos y metas de los ODM se prestan mejor a la auditoría en el marco de los respectivos mandatos y prioridades de las EFS;
- Examinar con el representante del DAES el potencial que existe para actividades de cooperación técnica regional e interregional y las oportunidades que se presentan para establecer alianzas.

Estamos tratando de establecer alianzas para actividades de cooperación técnica y la movilización de recursos para la auditoría independiente relacionada con los ODM y estamos sumamente interesados en colaborar con la INTOSAI y sus miembros, así como con su elemento de formación y desarrollo, la INICIATIVA PARA EL DESARROLLO DE INTOSAI (IDI). Algunos organismos de las Naciones Unidas así como otras organizaciones internacionales que ya focalizan sus actividades en los ODM han manifestado su interés en esta iniciativa. También hemos entablado contacto con universidades e instituciones de investigación en materia de administración pública y auditoría.

5. Conclusión

En los dieciséis Seminarios Naciones Unidas/INTOSAI anteriores hemos podido concentrarnos con excelentes resultados en temas que forman el núcleo del programa de las Naciones Unidas, como la prestación de ayuda, la lucha contra la corrupción, la salud y la educación. Es nuestro deseo que la auditoría independiente y basada en los resultados de los ODM figure en el plan de acción que emane de este Seminario y que las EFS estudien la posibilidad de ser copartícipes en el compromiso de sus países con la Declaración del Milenio. Acogeríamos con gratitud propuestas y debates sobre posibles iniciativas de cooperación técnica y alianzas con los distinguidos participantes e invitados durante la celebración del Seminario.

2. Canadá

Ponencia de la Presidenta del Sub-Comité para la independencia de las EFS

En diciembre de 2001, en mi calidad de presidenta del sub-comité, envié a sus miembros un ejemplar de las Disposiciones de Aplicación Propuestas (véase el Apéndice B). Las Disposiciones de Aplicación fueron redactadas para que sirvieran de ilustración sobre la forma en que se podrían aplicar los ocho principios básicos. El reto consistía en garantizar que las Disposiciones de Aplicación fueran válidas y, al mismo tiempo, lo suficientemente amplias para aplicarlas con carácter universal a todas las EFS. Se recibieron observaciones sobre las Disposiciones de Aplicación Propuestas de todos los miembros del sub-comité.

En mi calidad de presidenta, convoqué una reunión del sub-comité en Toronto en junio de 2002 con el fin de aprobar las Disposiciones de Aplicación Propuestas y el Plan de Trabajo del sub-comité. Y, a raíz de situaciones como la de ENRON, también queríamos examinar no solo la independencia de las EFS, sino también la de los auditores.

Asistieron a la reunión ocho países. Los miembros examinaron las Disposiciones de Aplicación Propuestas y analizaron las observaciones. En el debate que tuvo lugar después, todos los miembros se pusieron de acuerdo sobre la redacción de las Disposiciones de Aplicación Propuestas, que ahora han adoptado la forma de Proyecto de Disposiciones de Aplicación. El sub-comité también aprobó un plan de trabajo preparado por el Canadá en el que se consigna una serie de jalones para la labor futura del sub-comité.

Cuando examinamos la cuestión de la independencia de los auditores, el sub-comité llegó a la conclusión de que sería útil, como primer paso, comparar la orientación existente contenida en el Código de Ética y Normas de Auditoría de la INTOSAI con los principios sobre independencia de la Federación Internacional de Contables (a la que se suele aludir por sus siglas inglesas IFAC), y las de otros órganos de establecimiento de normas.

Seguidamente, se distribuyó el Proyecto de Disposiciones de Aplicación y el Plan de Trabajo a todos los miembros del Comité de Normas de Auditoría, que aprobó ambos documentos en su reunión celebrada en Estocolmo el 27 de septiembre de 2002.

En octubre de 2002, el Comité Directivo aprobó los dos documentos. El Plan de Trabajo preveía una segunda encuesta para consultar a los miembros de la INTOSAI acerca de la situación actual de la independencia de las EFS y del grado de cumplimiento con los ocho principios básicos.

En diciembre de 2002 el cuestionario de la encuesta fue sometido a ensayos prácticos entre los miembros del sub-comité y se efectuaron enmiendas. En enero de 2003 se envió la encuesta a los miembros de la INTOSAI. El sub-comité se reunió en mayo en Ottawa para examinar los resultados de la encuesta. También estudió un informe sobre el funcionamiento de las vigentes directrices contenidas en el Código de Ética y Normas de Auditoría de la INTOSAI en comparación con los principios de la IFAC sobre independencia. En breve me referiré a este tema con más detalles.

El Comité de Normas de Auditoría, en su reunión celebrada en Bratislava los días 4 y 5 de septiembre de 2003, examinó y aprobó los resultados de la encuesta adjuntos y las recomendaciones sobre el Código de Ética con respecto a la independencia de las EFS.

En su reunión de octubre, el Comité Directivo aprobó los resultados de la encuesta y las recomendaciones relativas al Código de Ética. El Plan de Trabajo del subcomité prevé una disertación y un debate sobre el Proyecto de Disposiciones de Aplicación y los resultados de la encuesta en el presente Seminario Naciones Unidas/INTOSAI. Queremos examinar con ustedes la cuestión de la independencia desde diferentes perspectivas.

El subcomité se propone, en el período de tres años que seguirá al XVIII INCOSAI, concretar iniciativas regionales en pro de la independencia de las EFS con objeto de elaborar estudios monográficos para presentarlos en el XIX INCOSAI. Espero que la labor que hagamos aquí en Viena nos ayude a concretar iniciativas regionales de esa índole, elaborar "normas mínimas" de independencia de las EFS, y formular normas progresivas para que sean aplicadas teniendo en cuenta diferentes sistemas de auditoría.

Comparación del Código de Ética y Normas de Auditoría de la INTOSAI

Permítanme que les exponga nuestro ejercicio de comparación de forma más detallada.

En abril de 2003, cuando el subcomité llevó a cabo este ejercicio, nuestra meta consistió en comprobar si las normas de independencia de la INTOSAI estaban generalmente en concordancia con los principios de la IFAC sobre la independencia.

En primer lugar, comparamos las normas de la INTOSAI con los actuales principios de la IFAC sobre la independencia. Comprobamos que la INTOSAI está totalmente en consonancia con las directrices y normas vigentes de la IFAC, salvo en unas pocas esferas, divergencia esta que emana básicamente de las diferencias entre los contables profesionales que ejercen en el sector privado y los auditores legislativos.

Seguidamente, comparamos las normas de la INTOSAI con los nuevos principios de la IFAC sobre la independencia, que se aplicarán a las auditorías terminadas después del 31 de diciembre de 2004. No obstante, la IFAC alienta a sus miembros a que apliquen estos principios revisados antes de esa fecha, de ser posible.

La diferencia fundamental entre estos dos conjuntos de principios es que los nuevos adoptan un enfoque basado en el riesgo. Esto significa en esencia que los miembros de la IFAC tienen que evaluar los riesgos a los que se enfrentan y determinar el grado en que pueden suponer una amenaza para su independencia.

Las posibles amenazas a la independencia se clasifican en cinco rúbricas: amenazas del interés propio, amenazas de autorrevisión, amenazas de apología, amenazas de familiaridad y amenazas de intimidación. Estos principios exigen que, antes de llevar a cabo una auditoría, los miembros de la IFAC establezcan las salvaguardias adecuadas para eliminar las amenazas a la independencia o reducirlas a un grado aceptable. Si no lo pueden hacer, deben negarse a realizar la auditoría.

La IFAC cita unas cuantas amenazas concretas que son tan serias que ningún tipo de salvaguardia las podría reducir a un grado aceptable. Tal es el caso, por ejemplo, cuando una empresa de contabilidad tiene un interés financiero importante en un cliente.

Aunque los principios de ética y las normas de auditoría de la INTOSAI relativos a la independencia no se formularon con un enfoque basado en el riesgo, llegamos a la conclusión de que siguen estando por lo general en concordancia con los nuevos principios de la IFAC sobre la independencia.

El sub-comité ha sugerido que el Comité de Normas de Auditoría de la INTOSAI examine el Código de Ética a la luz del nuevo conjunto de principios de la IFAC y prepare ejemplos pertinentes de cada tipo de posible amenaza a la independencia de las EFS. También hemos recomendado que el Comité de Normas de Auditoría aborde las cuestiones de la rotación del personal y de los litigios entre auditores y clientes.

En septiembre de 2003, el sub-comité presentó su informe al Comité de Normas de Auditoría en Bratislava. El informe fue objeto de enmiendas, sobre todo para

especificar que el Comité de Normas de Auditoría examinaría no sólo los nuevos principios de la IFAC sino también los cambios que han sugerido otros órganos profesionales y entidades normativas.

Debemos seguir prestando atención a este importante tema. Cuando las EFS se esfuerzan por presentar la información equitativamente y por alentar el cambio en sentido positivo, nos hemos percatado plenamente de los riesgos y los escollos a que se ha enfrentado la auditoría en el sector privado. Desde luego redundante en nuestro propio interés que nos abramos y aprendamos nuevas lecciones sobre la independencia a fin de evitar esos problemas en la auditoría legislativa.

Encuesta sobre la independencia de las EFS

Quiero referirme ahora a la encuesta que llevamos a cabo sobre la independencia de las EFS. El objetivo de esa encuesta consistía en medir el grado en que las EFS pueden observar los principios básicos de independencia de las EFS.

El informe de la encuesta fue presentado al Comité de Normas de Auditoría y al Comité Directivo de la INTOSAI en otoño de 2003 y se presentará al INCOSAI XVIII en Budapest en octubre de 2004 para su aprobación. El análisis de la encuesta constituirá una aportación al debate del jueves sobre un proyecto de Carta de la Independencia de las EFS.

Remitimos el cuestionario a 180 EFS. De ellas, respondieron 87, lo que supone una tasa de respuesta del 48%. Las tasas de respuesta variaron ligeramente de unos grupos regionales de la INTOSAI a otros, pero estamos seguros de que el sesgo en el resultado global de la encuesta es limitado.

En septiembre de 2002, el Comité de Normas de Auditoría aprobó las disposiciones de aplicación elaboradas por el Sub-Comité para la Independencia de las EFS relativas a cada uno de los ocho principios básicos de independencia de las EFS. A los efectos de la encuesta, esas disposiciones de aplicación se expresaron en forma de una serie de criterios de independencia.

Ahora aludiré brevemente a lo que salió de la encuesta.

Las EFS consideran que la mayoría de los criterios son necesarios

En la primera pregunta del cuestionario se planteaba si las EFS consideraban que los criterios de independencia propuestos resultaban necesarios para garantizar suficiente independencia a fin de cumplir su mandato eficazmente.

Por término medio, las EFS que respondieron estimaron que el 93% de los criterios de independencia propuestos eran necesarios. Es interesante observar que, en este caso, no hay una diferencia importante entre los distintos grupos regionales de la INTOSAI, ni entre los distintos tipos de entidades fiscalizadoras.

Ahora bien, casi un 15% de las EFS opinaron que algunos criterios no son necesarios, en particular los criterios que exigen a las EFS que apliquen las mismas normas a sus propias operaciones que las que aplican a las organizaciones que fiscalizan.

Cierto número de EFS opinaba que, si bien esos criterios son fundamentales para garantizar la rendición de cuentas (responsabilidad), la transparencia y la buena gestión, no son necesarios para la independencia. Algunas también comentaron que su reducido volumen no justifica que se sometan a auditorías internas o a revisiones externas, y que sus sistemas internos de control son suficientes. Por último, un par de EFS expresaron la inquietud de que una revisión externa pudiera tener repercusiones negativas para su independencia.

El 14% de las EFS opinaron que el criterio que afirma que las autoridades superiores de las EFS deben disfrutar de inmunidad legal respecto de cualquier acto, pasado o presente, derivado del cumplimiento normal de sus funciones no es necesario. Algunas dijeron simplemente que no era necesario, pero una EFS señaló que si la inmunidad de las autoridades superiores de las EFS no se aplicaba de manera responsable podría derivar en decisiones arbitrarias.

Asimismo, el 12% de las EFS opinaron que el criterio que exige que los presupuestos se presenten directamente al Poder Legislativo para su aprobación no era necesario. Algunas EFS señalaron que, si bien presentan su presupuesto al ministro encargado del proyecto de presupuesto o de las previsiones presupuestarias, existe una norma de derecho que vela por que toda reducción del presupuesto de la EFS sea aprobada por el Poder Legislativo.

En general, una elevada proporción de EFS opinan que cumplen los criterios de independencia

En general, un elevado porcentaje de EFS opinaron que satisfacían los criterios de independencia – el 84%. Tan solo en unos 10 criterios se registran unos porcentajes bajos.

Garantizar la autonomía financiera y administrativa de las EFS y la dotación de recursos humanos, materiales y económicos suficientes son dos cuestiones fundamentales acerca de las cuales entre una tercera parte y la mitad de las EFS respondieron que no cumplen los criterios propuestos.

Además, tal vez no haya que sorprenderse de que una proporción relativamente alta de EFS no cumplan los criterios que no se consideran unánimemente necesarios. Así pues, el 23% de las EFS no se somete a revisión externa y el 20% no cuenta con una función de auditoría interna. Igualmente, en un 26% de EFS, sus autoridades superiores actuales y anteriores no gozan ni gozaban de inmunidad de jurisdicción por actos derivadas del cumplimiento normal de sus funciones.

En el otro extremo del abanico, básicamente todas las EFS cumplen, o tratan de cumplir, algunos criterios fundamentales de independencia. Por ejemplo, todas las EFS dijeron que no dudaban en formular observaciones y recomendaciones en sus informes de auditoría, teniendo en cuenta, según procediera, las opiniones de las entidades que auditaban. Igualmente, casi todas las EFS deciden acerca del momento de publicación de sus informes de auditoría, salvo cuando la ley prevé unos requisitos específicos de presentación de informes.

En general, las diferencias entre los grupos regionales de la INTOSAI son relativamente pequeñas. No obstante, y no resulta sorprendente, las diferencias entre regiones son más pronunciadas en el caso de criterios concretos, algunos de los cuales son criterios fundamentales. Por ejemplo, la proporción de EFS que responden que el acceso a los recursos no está controlado por el Poder Ejecutivo, o que disponen de suficientes recursos humanos, materiales y económicos para cumplir eficazmente su mandato, varía enormemente de una región a otra.

En general, las diferencias entre los distintos tipos de entidades fiscalizadoras no son significativas.

La mayoría de las EFS que no cumplen actualmente los criterios no están seguras de que vayan a poder cumplirlos en los próximos cinco años

La mayoría de las EFS que no cumplen actualmente los criterios no están seguras de que vayan a poder cumplirlos en los próximos cinco años. Por ejemplo, tan solo cinco de las 33 EFS que no contaban con suficientes recursos humanos, materiales y económicos estaban seguras de que resolverían este problema en los próximos cinco años. Ninguna de las 23 EFS cuyas autoridades superiores actuales o anteriores no

disfrutaban, ni disfrutaban, de inmunidad de jurisdicción creía que esa situación fuera a cambiar en los próximos cinco años.

Por término medio, las dos terceras partes de estas EFS opinaban que había obstáculos que les impedían aplicar esos criterios. En muchos casos sería precisa una reforma legislativa que permitiera a las EFS cumplir los criterios, aunque existen varios ejemplos de incumplimiento en marcos constitucionales o legislativos vigentes.

Cómo da la talla el Canadá

Ahora quiero presentarles una reseña de la situación del Canadá en tanto que EFS y de cómo está a la altura de los principios básicos y de las Disposiciones de Aplicación.

En el Canadá, tenemos el modelo inspirado en Westminster con un Auditor General, en el presente caso Auditora General. El mandato del Auditor General no está consagrado en la Constitución, sino en una ley del Parlamento. El cargo de Auditor General ha existido desde hace 125 años y es muy respetado en el Canadá por ser un instrumento que sirve a la democracia. La vigente Ley del Auditor General (*Auditor General Act*) data de hace 25 años y en su momento habrá que modernizarla.

Tal como está redactada hoy en día, la Ley prevé suficiente independencia en lo tocante al nombramiento, la seguridad en el cargo y la destitución del Auditor General. Si bien es cierto que el Gobierno designa al Auditor General, el procedimiento que se sigue para recomendar al Gobierno un candidato supone el examen externo por un grupo de expertos, así como amplias consultas.

Cierto es que este procedimiento no es perfecto (ya que puede crearse todavía la impresión de que el Gobierno interviene en el nombramiento), pero en la práctica no ha resultado ni una sola vez en un titular que haya estado alineado con el Gobierno en los últimos 125 años. En nuestra Ley, la Auditora General tiene la misma categoría que un juez por lo que se refiere a su destitución y su retribución. El Poder Legislativo es el único que participa en estas decisiones; el Gobierno no puede intervenir. La Auditora General cumple un mandato de 10 años que es improrrogable.

La Auditora General no disfruta de inmunidad de jurisdicción por actos pasados o presentes derivados del cumplimiento normal de sus funciones. No obstante, puede ampararse de la acción judicial recurriendo para ello a un privilegio restringido cuando dicha acción emane del contenido de sus informes al Parlamento.

La *Auditor General Act* otorga a la Auditora General un mandato suficientemente amplio y plena discreción en el desempeño del mismo. La Auditora General puede

examinar la utilización por el Gobierno de caudales o activos públicos y puede señalar a la atención del Parlamento los casos en que el dinero se haya gastado sin tener debidamente en cuenta la economía, la eficiencia o las repercusiones medioambientales de los gastos en el contexto del desarrollo sostenible.

Auditamos únicamente la ejecución de la política gubernamental, jamás la política en sí misma. La Auditora General es la única que decide sobre qué asuntos informará al Parlamento, con el que mantiene una excelente relación por conducto de la Comisión de Cuentas Públicas, a la que se mantiene informada en todo momento de las auditorías previstas y de pormenores administrativos como el presupuesto de la Oficina. La Auditora General suele comparecer en calidad de testigo ante la Comisión de Cuentas Públicas y otras comisiones parlamentarias para debatir las conclusiones de los informes y escuchar las inquietudes de sus miembros.

La Auditora General puede pedir toda la información que sea necesaria en el curso de una auditoría y goza de acceso irrestricto a los locales de la entidad objeto de la auditoría siempre que sea conveniente. La *Auditor General Act* estipula que la Auditora General puede destinar a cualquiera de sus funcionarios a un departamento mientras la auditoría esté en curso y el departamento en cuestión no puede negarse a ello.

Aunque es cierto que obtenemos casi todo lo que necesitamos para realizar nuestras auditorías, ese acceso tiene sus límites. Por ejemplo, no tenemos acceso a todos los documentos del Gabinete, sino únicamente a algunos de ellos especialmente indicados. Igualmente, si se nos niega el acceso, el único amparo es informar al Parlamento de que hemos topado con una negativa. Por regla general, el Gobierno trata de llegar a algún tipo de transacción con nosotros, puesto que no suele estar interesado en comparecer ante la Comisión de Cuentas Públicas para explicar su negativa.

Nuestra *Act* dispone que yo informe al Parlamento al menos una vez al año. También puedo presentar otros tres informes durante el año. Asimismo, el Comisario del Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible, que es un elemento clave de mi Oficina, tiene la obligación de informar anualmente sobre una serie de asuntos medioambientales.

En mi calidad de Auditora General, yo decido acerca del contenido de mis informes. Es cierto que tomo nota de lo que dicen las comisiones parlamentarias cuando elijo temas de auditorías, pero lo hago porque es compatible con mi mandato y mis prioridades.

Con excepción del informe anual, que tiene que publicarse obligatoriamente antes del 31 de diciembre, yo decido las fechas de publicación de los informes periódicos. Los informes se presentan al Presidente de la Cámara de los Comunes, que está obligado por nuestra *Act* a someterlos al examen de la Cámara nada más recibirlos. El Gobierno

y el Parlamento no intervienen en absoluto en la publicación o divulgación de los informes de la Auditora General.

Otra característica de la independencia es la existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS. En el Canadá, todos los informes de la Auditora General se remiten automáticamente a la Comisión de Cuentas Públicas, mientras que los informes del Comisario del Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible se transmiten a la Comisión Permanente sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible.

Las Comisiones deciden si se reúnen en sesión y citan a funcionarios de los departamentos para que comparezcan en calidad de testigos y expliquen las medidas que piensan tomar para atender a las recomendaciones de la Auditora General. Tras las audiencias, las comisiones elaboran informes en los que pueden exigir al departamento auditado que presente un plan de acción para dar aplicación a nuestras recomendaciones. Si no ocurre así, nosotros mismos, tras dejar transcurrir cierto plazo, volvemos a visitar el departamento auditado para comprobar si se han puesto en práctica nuestras recomendaciones.

Vista desde un prisma financiero y gerencial, la Oficina del Auditor General es casi totalmente autónoma. No obstante, existen dos esferas mejorables. En primer lugar, la financiación de la Oficina la aprueba actualmente la Secretaría de la Junta del Tesoro, que es una de las entidades que fiscalizamos. En segundo término, los convenios colectivos que concertamos con el personal no deberían tener que ser aprobados por el Gobierno. Estas mejoras son necesarias, efectivamente, pero no han impedido de ninguna manera que la Oficina cumpla su mandato con eficacia. Tampoco merman el grado en que el Parlamento y los canadienses depositan su confianza en nosotros.

La *Auditor General Act* autoriza a la Auditora General a contratar su propia plantilla siempre que respete los valores de la función pública, como el nombramiento en función de los méritos. La Auditora General tiene la facultad de concertar contratos siempre que respete las normas de imparcialidad y competitividad al seleccionar el adjudicatario. La Auditora General también puede presentar un informe especial al Parlamento en caso de que los fondos negociados con la Secretaría de la Junta del Tesoro no sean suficientes para que la Oficina pueda cumplir su mandato.

Para concluir, quiero decir que, en el Canadá, se sigue percibiendo que la Oficina del Auditor General es sumamente digna de crédito, y goza de una enorme estima entre los parlamentarios y los ciudadanos que los eligen. La labor de auditoría que llevamos a cabo se considera una prueba fehaciente de que, intelectual y orgánicamente, somos independientes del Gobierno, y de que somos justos, imparciales y objetivos en todo lo que hacemos. Para mí es un gran honor y un privilegio dirigir esta Oficina y quiero

rendir homenaje a todos los que trabajan conmigo para defender su compromiso con la independencia, la objetividad y la excelencia.

3. Austria

La independencia del Tribunal de Cuentas de Austria

I. Observaciones generales acerca de la independencia de la fiscalización y su integración en el sistema de los poderes estatales

En el Preámbulo de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización se establece que la utilización regular y racional de los fondos públicos constituye una de las condiciones esenciales para garantizar el buen manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones adoptadas por la autoridad competente. Dice, además, que, para lograr este objetivo, es indispensable que cada Estado cuente con una Entidad Fiscalizadora Superior independiente cuya independencia esté garantizada por la ley.

La importancia que la Declaración de Lima atribuye a la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores queda reflejada en el II. capítulo que define más detalladamente la independencia en los artículos 5 a 7.

El artículo 5 se refiere a la independencia de la Entidad Fiscalizadora Superior en su totalidad, el artículo 6 está dedicado a la independencia de los miembros y funcionarios de la Entidad Fiscalizadora Superior y el artículo 7 trata la independencia financiera de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

La atribución de la auditoría pública a uno de los poderes estatales clásicos del Estado de derecho que se caracteriza por la separación de poderes – que son el poder legislativo, ejecutivo y judicial – se maneja de manera diferente a nivel mundial.

No obstante, para cumplir con su finalidad que es la auditoría de la administración pública, parece de importancia subordinada la integración de la Entidad Fiscalizadora Superior dentro del sistema de los poderes estatales. Tampoco la Declaración de Lima contiene criterios claros al respecto. Tanto una Entidad Fiscalizadora Superior atribuida al poder legislativo o judicial como una entidad sui generis o considerada el cuarto poder puede cumplir plenamente con sus cometidos siempre y cuando quede garantizada su independencia.

Es cierto que la Declaración de Lima advierte de manera acertada que la independencia absoluta de una Entidad Fiscalizadora Superior respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal

(art. 5 cifra 2). No obstante, dice de manera inequívoca que las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores (art. 5 cifra 1).

Por lo tanto, la Declaración de Lima exige que la independencia de la Entidad Fiscalizadora Superior se regule en la Constitución (art. 5 cifra 3 primera frase), y no sólo en forma de una declaración programática sin compromiso, sino que deba gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un Tribunal Supremo, contra cualquier ingerencia en su independencia y sus competencias de control (art. 5 cifra 3 segunda frase). Con ello la Declaración de Lima aborda el tema de una garantía legal efectiva para las Entidades Fiscalizadoras Superiores que puede darse solamente en un auténtico Estado de derecho, presuponiendo así la existencia del mismo.

El III. capítulo de la Declaración de Lima detalla la relación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores con el Parlamento, el Gobierno y la Administración (art. 8 y 9).

En este contexto la Declaración exige que la independencia otorgada a las Entidades Fiscalizadoras Superiores por la Constitución o la Ley, les garantice un máximo de iniciativa y responsabilidad, aun cuando actúen como órganos del Parlamento, formando por lo tanto parte del Poder legislativo, y ejerzan el control por encargo de éste.

Así la Declaración expresa de manera inequívoca que una Entidad Fiscalizadora Superior, aun cuando esté organizada como órgano del Parlamento, no debe considerarse como el brazo derecho dependiente del mismo, sino que debe disponer de una funcionalidad propia. De esto se deriva el derecho de la Entidad Fiscalizadora Superior de determinar en principio ella misma su programa de auditoría, los métodos y enfoques de control así como la manera de elaborar sus informes y de defender estas libertades también frente al Parlamento.

Aunque, a fin de cuentas, la Declaración de Lima no da una respuesta clara a la cuestión de la inserción de la fiscalización dentro del sistema de la separación de poderes, las experiencias internacionales en todos los Estados democráticos muestran que la Entidad Fiscalizadora Superior mantiene una relación con el Parlamento de su Estado, sea cual fuere el índole de esa relación. En la mayoría de los casos esas relaciones se caracterizan por el derecho y/o la obligación de la Entidad Fiscalizadora Superior de presentar sus informes al Parlamento, pero a menudo también por el derecho del Parlamento de nombrar a los órganos de dirección de la Entidad Fiscalizadora Superior.

El derecho de la Entidad Fiscalizadora Superior de rendir informe al Parlamento incrementa la posibilidad de ejecutar las recomendaciones de la auditoría dirigidas a las instituciones controladas, como se constata igualmente en el art. 16 cifra 1 última frase de la Declaración de Lima. Pues según muestra la experiencia, la mayoría de las Entidades Fiscalizadoras Superiores no están en condiciones de ejecutar sus recomendaciones en contra de la voluntad de la institución fiscalizada dado que generalmente no disponen de posibilidad alguna de imponer sanciones. En caso de que la Entidad Fiscalizadora Superior no esté en condiciones de ejecutar las recomendaciones de la auditoría frente a la institución controlada, depende del apoyo del Parlamento para poder ejercer sus competencias de control.

Existe una gran variedad de riesgos potenciales que amenazan la independencia de la Entidad Fiscalizadora Superior así que muchas posibilidades por parte del poder ejecutivo de ejercer una influencia sobre la Entidad Fiscalizadora Superior. Para poder enfrentarlos con éxito es preciso disponer de determinantes normativos específicos que concreten el concepto de "independencia" definiendo el contenido del mismo. A continuación ese concepto se explicará con más detalles tomando como ejemplo el Tribunal de Cuentas de Austria.

II. Características de la independencia de la auditoría en Austria

1. Generalidades

Siende un Estado federal, la República de Austria tiene una estructura federal y se compone de nueve Estados federados; el poder legislativo y la administración están repartidos entre el Estado central (federación) y los nueve Estados federados (provincias). Los órganos legislativos de la federación son, por una parte, el Consejo Nacional cuyos 183 diputados son elegidos cada cuatro años por el pueblo del Estado, y el Consejo Federal cuyos miembros son designados por las provincias y que, a escala federal, desempeña la función de una cámara de representación regional. No existe relación alguna entre el Consejo Federal y el Tribunal de Cuentas.

En las provincias el poder legislativo incumbe a los parlamentos provinciales elegidos por el pueblo.

2. Condiciones-marco legales para el Tribunal de Cuentas

El Título Cinco de la Ley Constitucional Federal (B-VG) establece las condiciones-marco legales de aplicación para el Tribunal de Cuentas. Por eso, la existencia del Tribunal de Cuentas queda garantizado por la Constitución. La Ley sobre el Tribunal

de Cuentas del año 1948 (RHG) contiene los reglamentos de aplicación correspondientes:

En Austria la soberanía presupuestaria incumbe al Parlamento como el órgano que goza de la máxima legitimidad democrática. El Consejo Nacional aprueba la Ley Federal de Finanzas (junto con el presupuesto de la federación y la asignación de los fondos) siendo ésa la base para la gestión presupuestaria anual.

Sin embargo, puesto que de conformidad a la separación de poderes la ejecución presupuestaria incumbe a otros órganos que la aprobación presupuestaria, la soberanía presupuestaria requiere como complemento indispensable la soberanía de control. Ésta corresponde igualmente al Parlamento que a tal fin se sirve de una entidad fiscalizadora propia, el Tribunal de Cuentas.

Según la Constitución, el Tribunal de Cuentas actúa como órgano del Consejo Nacional en asuntos relativos a la gestión financiera de la federación, y como órgano del respectivo parlamento provincial en asuntos relativos a la gestión financiera de las provincias, mancomunidades y comunidades.

Además, el Tribunal de Cuentas elabora los estados financieros de la federación que son aprobados por el Consejo Nacional en forma de ley.

Dado que el Tribunal de Cuentas depende directamente del Consejo Nacional, en Austria la fiscalización no se clasifica como parte del poder judicial o de la administración, sino como parte del poder legislativo.

Una de las consecuencias de la clasificación del Tribunal de Cuentas como parte del poder legislativo es que el Tribunal de Cuentas no está inserta en la administración, sino que es independiente de la misma.

Aunque el Tribunal de Cuentas constituye una entidad fiscalizadora del poder legislativo, dispone de una funcionalidad propia en el ejercicio de sus competencias de control y no depende ni de los gobiernos ni de los parlamentos federales y provinciales a la hora de elaborar su programa de auditoría, de elegir sus enfoques y métodos de control y de redactar los informes. Frente al Tribunal de Cuentas, les corresponden al Consejo Nacional y a los parlamentos provinciales sólo aquellos derechos que les otorga expresamente la Constitución.

3. La independencia organizativa del Tribunal de Cuentas

La independencia organizativa del Tribunal de Cuentas queda garantizada por las normas establecidas en la Constitución relativas al nombramiento y la separación de su cargo del presidente.

La estructura organizativa del Tribunal de Cuentas es monocrática; es dirigido por el presidente. Éste es elegido por el Consejo Nacional, a propuesta de la Comisión principal, para un período de doce años. Una reelección es improcedente. Puede ser separado de su cargo en cualquier momento por acuerdo del Consejo Nacional sin alegar las causas de tal decisión. Por consiguiente tiene que asumir sus responsabilidades políticas frente al Consejo Nacional - de forma comparable a un ministro federal - a la vez que se confirma el carácter político-nacional de su función.

Cabe señalar que las provincias no tienen ningún derecho de consulta ni en la elección ni en la separación de su cargo del presidente.

El presidente del Tribunal de Cuentas tiene las mismas responsabilidades legales que los miembros del gobierno federal o los miembros del respectivo gobierno provincial y puede ser acusado en el Tribunal Constitucional Superior a decisión del Consejo Nacional o del respectivo parlamento provincial por una violación de la ley.

El presidente federal nombra a los funcionarios del Tribunal de Cuentas a propuesta del presidente del mismo. No obstante, el presidente federal autorizó al presidente del Tribunal de Cuentas a que nombrara a funcionarios de determinadas categorías. El personal auxiliar es nombrado directamente por el presidente según lo estipulado en la Constitución. El presidente ejerce la soberanía de personal frente a los colaboradores del Tribunal de Cuentas.

4. La independencia funcional del Tribunal de Cuentas

4.1 *Derechos y obligaciones del presidente del Tribunal de Cuentas*

Como consecuencia de su función político-nacional el presidente del Tribunal de Cuentas - de forma comparable a un miembro del gobierno - tiene el derecho de participar en aquellas deliberaciones del Consejo Nacional y de los comités del mismo que se refieren a los informes del Tribunal de Cuentas, a mociones respecto a auditorías, al presupuesto del Tribunal de Cuentas y a los estados financieros de la federación. El presidente está, además, facultado para tomar la palabra en esas sesiones en todo momento.

Por otra parte, también el Consejo Nacional así como sus comités pueden exigir la presencia del presidente del Tribunal de Cuentas en las deliberaciones arriba mencionadas.

En cambio, en la mayoría de las provincias no existen regulaciones análogas relativas al derecho del presidente de participar en las deliberaciones de los parlamentos provinciales y los comités de los mismos.

Además, pueden dirigir preguntas escritas al presidente del Tribunal de Cuentas solamente los diputados del Consejo Nacional, pero no los diputados de los parlamentos provinciales, siendo tales preguntas limitadas a la gestión presupuestaria y la organización del Tribunal de Cuentas así como la soberanía de personal del presidente; queda excluida cualquier pregunta referente a la actividad de auditoría del Tribunal de Cuentas.

El presidente trata directamente con el Consejo Nacional y los comités del mismo y está obligado a informar en todo momento – oralmente – al Consejo Nacional y los comités del mismo sobre asuntos de su esfera de competencia. Se trata del derecho otorgado a los diputados de obtener información adicional acerca de las auditorías para poder cumplir de manera más eficaz con sus tareas de control frente al poder ejecutivo.

4.2 Competencias de control

Compete al Tribunal de Cuentas el control de la gestión financiera de la federación, de las provincias, de las mancomunidades y de las comunidades con más de 20.000 habitantes. Controla igualmente aquellas empresas en las que esas corporaciones poseen por lo menos una participación del 50%, así como otros titulares jurídicos determinados por la ley.

Las competencias de control del Tribunal de Cuentas abarcan por lo tanto todos los ámbitos estatales y la totalidad de los ingresos y gastos estatales. Hace uso de las auditorías de regularidad, legalidad y rentabilidad.

Aparte de eso, el Tribunal de Cuentas participa en la verificación de proyectos de ley y la elaboración de normas eficaces para la contabilidad pública.

El Tribunal de Cuentas tiene que llevar a cabo, a petición del Consejo Nacional, actos de auditoría especiales. Un mínimo de 20 diputados está igualmente facultado para exigir la realización de una auditoría determinada, si bien sólo se admiten tres mociones de auditoría simultáneas.

Un derecho análogo compete a los parlamentos provinciales aunque no se puede presentar otra petición de auditoría más mientras que haya pendiente una auditoría, es decir, mientras que no se haya rendido informe al parlamento provincial respectivo.

La iniciativa de auditoría otorgada al Consejo Nacional y los parlamentos provinciales inmoviliza parte de los recursos limitando en cierta medida los fondos disponibles para la libre selección de proyectos de auditoría.

El Consejo Nacional y/o el respectivo parlamento provincial no deben en ningún caso de una iniciativa de auditoría ejercer influencia alguna sobre el desarrollo de la auditoría, los métodos de control o la rendición de informes.

4.3 Libre acceso a informaciones

A la hora de llevar a cabo las auditorías el Tribunal de Cuentas trata directamente con los organismos controlados y está facultado para solicitar de los mismos en todo momento, de forma oral o escrita, todas las informaciones que juzgue necesarias, para exigir que le sean remitidos libros y justificantes de cuentas y demás documentos (tales como papeles de negocio, correspondencia, contratos) y para que sus órganos de control inspeccionen "in situ" todos los documentos.

El organismo controlado está obligado a comunicar al Tribunal de Cuentas incluso datos sujetos a la ley de protección de datos. También han de comunicarse al Tribunal de Cuentas secretos industriales y comerciales (p.ej. en la auditoría de empresas). No obstante, el Tribunal de Cuentas está obligado a guardar los secretos comerciales e industriales que le han sido comunicados.

4.4 Rendición de informes por parte del Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas tiene que presentar al Consejo Nacional un informe de actividades anual. Aparte de eso, el Tribunal de Cuentas puede informar en cualquier momento sobre observaciones particulares.

El informe de actividades comprende los resultados de las auditorías de la gestión financiera de la federación y trata por separado problemas escogidos relativos a la administración, propuestas referentes a la reforma administrativa así como cuestiones básicas de la auditoría pública.

Al haber recibido el Consejo Nacional los informes, éstos son repartidos entre los diputados del Consejo Nacional y publicados simultáneamente. El presidente del Consejo Nacional transmite los informes al Comité del Tribunal de Cuentas para que pueda iniciar los debates preliminares. El Comité está obligado por la ley a iniciar los debates preliminares sobre los informes del Tribunal de Cuentas dentro de un plazo de seis semanas.

A continuación los informes deben debatirse en el seno del Comité del Tribunal de Cuentas en presencia del presidente del Tribunal de Cuentas. En esta tarea prestarán su apoyo al presidente los funcionarios de control encargados de la auditoría.

Después los informes se someten al pleno del Consejo Nacional que tras debatir y votar el informe puede aprobar o negar la aprobación del mismo. No obstante, el último caso mencionado no se ha dado aún - por lo menos no en la historia más reciente del Tribunal de Cuentas.

De forma análoga a su obligación de informar al Consejo Nacional, el Tribunal de Cuentas informa como órgano de los parlamentos provinciales a los mismos sobre sus actividades llevadas a cabo en el año anterior.

4.5 Procedimientos establecidos para seguir las recomendaciones del Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas hace constar en su informe de actividades anual, desglosando los departamentos individuales, cuáles de sus sugerencias siguen pendientes, cuáles de sus sugerencias se están tramitando y cuáles de sus recomendaciones han sido implementadas por el respectivo departamento. Los informes presentados al Consejo Nacional y/o a los parlamentos provinciales en el ámbito de las provincias permiten al poder legislativo seguir el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas.

5. La independencia financiera del Tribunal de Cuentas

En el art. 7 cifra 1 la Declaración de Lima exige que se pongan a disposición de la Entidad Fiscalizadora Superior los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que le incumben. A tal fin, las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que tener el derecho, dado el caso, de solicitar directamente del organismo encargado del presupuesto estatal los medios financieros que estimen necesarios (art. 7 cifra 2).

El Tribunal de Cuentas de Austria no solicita directamente del Consejo Nacional los medios financieros que estime necesarios. Incumbe al Ministro de Hacienda establecer el presupuesto destinado al Tribunal de Cuentas. Esto vale igualmente para la demanda de personal del Tribunal de Cuentas que ha de presentarse cada año.

Sin embargo, el presidente del Tribunal de Cuentas tiene la posibilidad de influir sobre la asignación de medios financieros suficientes. Tiene el derecho de participar en las deliberaciones del Consejo Nacional y los comités del mismo sobre el presupuesto del Tribunal de Cuentas y de tomar la palabra en todo momento así como de solicitar fondos adicionales.

Así el presidente pudo obtener ya varias veces en el pasado un presupuesto adaptado a las tareas del Tribunal de Cuentas cuando el presupuesto solicitado por el Ministerio de Hacienda no las consideró en medida suficiente.

El presupuesto del Tribunal de Cuentas se expone en una sección especial del presupuesto federal. El presidente puede disponer de manera independiente de los medios financieros otorgados al Tribunal de Cuentas.

III. Observaciones finales

La configuración descrita, en cuanto al contenido, de la independencia del Tribunal de Cuentas de Austria en lo que se refiere a sus aspectos organizativos, funcionales y financieros, formula exigencias muy altas relativas a las condiciones-marco para la auditoría pública. El Tribunal de Cuentas de Austria tiene la suerte y el privilegio de haber logrado en los casi 250 años de su existencia, un estatus con respecto a su independencia que cumple con casi todas las exigencias postuladas en la Declaración de Lima.

Ese grado de independencia conseguido por el Tribunal de Cuentas no excluye la cooperación entre la auditoría de la administración pública y el poder ejecutivo siempre y cuando se realice sobre la base de la igualdad. En el Estado de derecho democrático tal cooperación será la práctica corriente para garantizar la utilización más económica posible de los medios financieros del sector público salvaguardando así los intereses de los contribuyentes.

4. Uruguay

Situación respecto a la independencia desde el punto de vista de una EFS de América Latina

I. Introducción

La presente exposición procura informar, en términos generales, acerca del grado de independencia alcanzado por las Entidades Fiscalizadoras Superiores (en adelante EFS) pertenecientes a la región latinoamericana y del Caribe, nucleadas en la OLACEFS.

Al respecto se partirá de una noción general de la independencia para aplicarla con posterioridad, a la estructura de las EFS, se presentará un panorama de la situación actual en la región; se hará referencia al Tribunal de Cuentas de Uruguay para, en definitiva, concluir respecto a la visión de la Independencia en América Latina.

II. Noción/concepto de Independencia

Aún cuando existen acepciones variadas de “independencia”, todas ellas guardan relación con la “cualidad o condición de independiente”. En este sentido los distintos conceptos se centran en un punto decisivo: es independiente aquel “que no tiene dependencia, que no depende de otro”.

III. Independencia de las EFS

Aplicado a los supremos órganos de control de los recursos públicos, esa calidad de “no subordinación” es no sólo una condición importante sino imprescindible para su existencia. Sin embargo no debe entenderse que esa independencia debe “aislar” a la EFS del resto de las instituciones de un país sino que debe actuar en forma interdependiente. La interdependencia preserva su situación de no subordinación pero la lleva a enriquecerse de otros controladores, a apoyarse en los mecanismos de control interno de los organismos controlados y conduce también a ser un apoyo del Parlamento que es, habitualmente, el destinatario de sus trabajos.

En definitiva, hablar de independencia en el ámbito de una EFS es declarar un no a la subordinación y un sí a la cooperación.

IV. Independencia en documentos de la INTOSAI

Dada su importancia la INTOSAI, desde su creación, ha recogido el tema de la independencia como parámetro del buen desempeño de las tareas de control de una EFS.

1. Congresos

El I Congreso (La Habana, Cuba, 1953) y el II Congreso (Bélgica, 1956) consideraron la independencia de las EFS como un tema de trascendental importancia. En el último de ellos se concluyó que “para llevar a cabo una sana administración de los fondos públicos, se requiere en cada país una EFS dotada de una independencia absoluta frente a las autoridades administrativas y protegida contra todo tipo de influencias extrañas”.

2. Declaración de Lima de 1977

Este esfuerzo finalizó con la Declaración de Lima (Lima, Perú, 1977) que le dedica un capítulo, distinguiendo tres aspectos de la independencia de una EFS: A) la independencia en sí (art. 5); B) la independencia de sus miembros y funcionarios (art. 6); y C) la independencia financiera (art. 7).

3. Normas de Auditoría

Por su parte las Normas de Auditoría elaboradas por el respectivo Comité Permanente, dentro del capítulo de normas generales de fiscalización pública, establecen que los auditores y las EFS deben ser independientes (art. 2.2.2), explicada de la siguiente manera:

- la necesidad de independencia y objetividad en la fiscalización es vital, cualquiera sea la forma de gobierno (art. 2.2.3).
- el Parlamento no debe interferir en la programación, planeación y ejecución de las fiscalizaciones (art. 2.2.9).
- es necesario que el Poder Legislativo provea a las EFS de los recursos suficientes para el efectivo ejercicio de sus funciones, debiendo, eso sí, rendir cuenta de esos recursos (art.2.2.12).

Por último, las Normas de Auditoría concluyen que las EFS deben ser independientes de las entidades fiscalizadas, procurando asimismo que las entidades fiscalizadas

entiendan cuáles son las competencias y funciones, con el fin de mantener relaciones amigables.

4. Código de Ética

El Código de Ética de la INTOSAI, también elaborado por el Comité Permanente de Normas de Auditoría y aprobado en el Congreso de Montevideo de 1998, regula sobre el tema pero circunscripto a la independencia de los auditores.

5. Grupo de Trabajo sobre Independencia de las EFS

La creación de un Grupo de Trabajo sobre Independencia de las EFS demuestra una vez más que la INTOSAI continúa preocupándose por el tema independencia.

V. Independencia en documentos de la OLACEFS

La OLACEFS, grupo regional de la INTOSAI, no ha quedado ajena al tema de la independencia de las EFS. A vía de ejemplo la XII Asamblea General (México D.F.(México), 2002) recomendó, en términos generales, que debe continuarse con las tareas de fortalecimiento y preservación de la independencia y autonomía de las EFS.

VI. Independencia en EFS de la Región

1. Panorama regional

En América Latina y el Caribe, la gran mayoría de las EFS cuentan con un alto grado de independencia.

Prácticamente todas las EFS fueron previstas en las respectivas constituciones y pese a algunos cambios en sus mandatos, en la generalidad de los casos esas reformas no afectaron su grado de independencia.

Por otra parte la gran mayoría de las EFS de la región tienen un alto grado de independencia del punto de vista técnico, administrativo, funcional. En lo que refiere a la independencia del punto de vista financiero existe una variada gama de situaciones que van desde la elaboración del presupuesto por la propia EFS hasta la posibilidad de veto por el Poder Ejecutivo una vez aprobado por el Parlamento. En lo que corresponde a su ejecución en todos los casos depende de la propia EFS.

2. MERCOSUR

Se presenta la situación de la subregión de los países integrantes del MERCOSUR, o sea, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay – que se tratará por separado - y los asociados Chile, Bolivia y Perú, este último recientemente incorporado en diciembre de 2003.

En términos generales las legislaciones de dichos países, aunque con algunas diferencias, permiten concluir que las EFS cuentan con un alto grado de independencia. En todos ellos las EFS tienen rango constitucional aunque en algunos, sus mandatos quedan liberados al ámbito de la ley.

Asimismo, en todos los casos la independencia o autonomía funcional y técnica está establecida a texto expreso en las normas constitucionales y legales. Y salvo algunos casos de excepción, todas las EFS cuentan con un grado de independencia financiera suficiente para desempeñar eficazmente su tarea de control.

1.- Argentina

La Constitución argentina atribuye el control externo del sector público nacional, en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, al Poder Legislativo y reconoce a la Auditoría General de la Nación (AGN) como su organismo de asistencia técnica con autonomía funcional y técnica, sin cuyo dictamen previo sobre el desempeño y situación general de la administración pública, no emite opinión.

2.- Brasil

También en la República Federativa del Brasil el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) es de creación constitucional.

3.- Paraguay

Como el resto de los países de la región, también en Paraguay la Contraloría General de la República (CGR) está prevista en la Constitución nacional, como órgano con autonomía funcional y administrativa aunque sin autonomía presupuestaria.

4.- Bolivia

En Bolivia, la Contraloría General de la República (CGR) es una entidad reconocida por la Constitución política del Estado, con autonomía operativa, técnica y administrativa.

5.- Chile

En Chile la Contraloría General de la República (CGR) está contemplada en la Constitución Política y goza de autonomía frente al Poder Ejecutivo y demás órganos

públicos. No goza de personalidad jurídica propia y tampoco tiene autonomía financiera.

6.- Perú

En el Perú la Contraloría General (CGR), tiene rango constitucional, como una unidad descentralizada de derecho público, con autonomía técnica, funcional, administrativa y financiera.

VII. Independencia del Tribunal de Cuentas del Uruguay

La situación del Tribunal de Cuentas del Uruguay no escapa al panorama general que se viene esbozando en lo que refiere a su alto grado de independencia.

1. Antecedentes históricos

Ya la legislación previa a la Constitución de 1830 hacía referencia a determinadas modalidades de control (“Comisión de Cuentas”), manteniendo el control externo de la gestión financiera estatal en el ámbito parlamentario.

El Tribunal de Cuentas de la República como órgano independiente de control externo fue incorporado a la organización institucional del país por la Constitución de 1934, cuyas bases fundamentales, con variaciones de detalle que no alteran la esencia de las normas originarias, se mantienen hasta nuestros días.

2. Organización institucional

El Tribunal de Cuentas, en el marco del sistema uruguayo republicano democrático representativo de gobierno, está ubicado institucionalmente en un lugar de máxima jerarquía de control. Para asegurar la efectividad de sus potestades, el constituyente lo dotó ciertos atributos básicos:

- una ubicación institucional de máximo nivel jerárquico, que lo posiciona a la altura de un Poder de gobierno;
- independencia absoluta respecto a los Poderes, organismos y entidades controladas;
- autonomía funcional, administrativa y técnica, que lo habilitan para actuar en forma objetiva, imparcial y libre de toda influencia político-partidaria;
- cierto grado de autonomía económico-financiera: se le confiere la potestad de proyectar su propio presupuesto el que, con las modificaciones propuestas por el

Poder Ejecutivo, deben ambos ser remitidos al Parlamento, para que éste decida en definitiva.

En tanto órgano técnico, tiene una órbita de acción claramente definida: controlar la juridicidad de toda la actividad financiera del Estado; su actividad es esencialmente de vigilancia, fiscalización; no interfiere con la gestión de las administraciones controladas, no detiene, ni desvía ni condiciona o modifica sus actos o actividades.

El Tribunal de Cuentas carece de funciones jurisdiccionales.

3. De la independencia del Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas del Uruguay tiene un grado de independencia suficiente para desempeñar en forma eficaz sus funciones de contralor.

En cuanto a su autonomía funcional y administrativa, es un órgano colegiado compuesto por 7 miembros, designados por la Asamblea General (Cámaras de Senadores y Diputados actuando conjuntamente), por una mayoría especial (2/3 del total de sus componentes), idéntica a la exigida para su destitución por la Asamblea General, en casos de ineptitud, omisión o delito. Este sistema de designación y remoción de sus miembros confiere a los titulares de la EFS una garantía de estabilidad, independencia de opinión y autonomía que resultan imprescindibles para cumplir el papel institucional que les está asignado.

Sus miembros deben reunir las mismas calidades que para ser senador y tienen las mismas incompatibilidades que los senadores y representantes. No pueden recibir empleos rentados de los Poderes del Estado o de cualquier órgano público. Tampoco pueden intervenir en empresas que contraten obras o suministros con el Estado, tramitar o dirigir asuntos de terceros ante los órganos públicos. Por último, tienen prohibido efectuar cualquier acto público o privado de carácter político, salvo el voto.

En cuanto a la duración de sus mandatos, la Constitución establece que cesarán en sus funciones cuando la Asamblea General que sustituya a la que los designó, efectúe los nombramientos para el nuevo período, pudiendo ser reelectos sin limitación.

Sus integrantes están sometidos a un sistema de responsabilidad - por el "exacto cumplimiento de sus funciones"- mucho más severo que el que tienen los Ministros y los Directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. En primera instancia sus responsabilidades están vinculadas a la violación de la Constitución u otros delitos graves, de donde pueden ser sometidos a juicio político. En segundo lugar la Constitución hace responsable a los Ministros por el fiel y exacto cumplimiento de

la Constitución, pudiendo ser destituidos, como se expresara, por la Asamblea General por omisión, ineptitud o delito.

La Constitución reconoce al Tribunal de Cuentas autonomía funcional, la que será reglamentada por ley que proyectará el propio Tribunal. Al respecto está dotado de las máximas facultades de administración para regular su organización interna, dictar sus reglamentos, nombrar y destituir a sus funcionarios, proyectar su presupuesto y disponer todo lo concerniente al funcionamiento de sus servicios.

En ejercicio de sus potestades reglamentarias, el Tribunal de Cuentas dictó el Reglamento General relativo su organización interna y el funcionamiento de sus servicios.

En cuanto a la autonomía financiera, como ya se señalara, el Tribunal proyecta su presupuesto, el que es elevado al Poder Ejecutivo, quien podrá introducirle modificaciones. El Poder Ejecutivo somete el proyecto original y las modificaciones a consideración del Poder Legislativo “estándose a su resolución”.

VIII. Conclusiones

De todo lo expuesto anteriormente puede concluirse que:

- el concepto de la independencia de una EFS no puede entenderse como absoluta sino que ésta debe actuar en coordinación y colaboración con los restantes órganos del Estado.
- el cumplimiento eficaz de los cometidos de una EFS depende del reconocimiento de un “suficiente” grado de independencia.
- esa independencia debe verse reflejada especialmente en 3 ámbitos: el funcional, el técnico y el financiero, de los cuales la independencia técnica es la más relevante ya que confiere consistencia, fuerza, trascendencia a los pronunciamientos de la EFS y hace que su imagen, frente a los otros órganos del Estado y frente al público adquiera real trascendencia.

Una visión general del tema en América Latina y el Caribe evidencia que la mayoría de las EFS se ajustan a los conceptos manejados, no escapando a estas reglas el Tribunal de Cuentas de Uruguay. Salvo excepciones puntuales, las EFS de la región cuentan con un alto grado de independencia del punto de vista técnico, administrativo, funcional.

5. Ghana

La situación de independencia de las EFS de Ghana y de la región de la AFROSAI

Introducción

Me agradó mucho observar que el tema del presente simposio es la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, porque el asunto se debatió en un seminario organizado por el Auditor General de Sierra Leona en Freetown en febrero de 2004. Se trata de un tema de sumo interés, tanto para la EFS de Ghana como para la AFROSAI en general.

El Servicio de Auditoría de Ghana

El Servicio de Auditoría de Ghana es la entidad Fiscalizadora superior de ese país. Su órgano rector es la Junta del Servicio de Auditoría. El Servicio emplea a más de 1.300 funcionarios, de los que la mitad pertenece al cuadro orgánico, y está organizado con una oficina central en Accra y 87 sucursales distribuidas por todo el país. Las sucursales se dividen así: 10 oficinas regionales, 53 oficinas de distrito, 20 sucursales de Accra y sucursales de auditoría comercial.

Mandato

La función del Auditor General de Ghana es muy amplia, puesto que se encarga de la auditoría de todo el sector público, incluidos los tribunales y juzgados, el Gobierno central y la administración local, las universidades y las instituciones públicas de índole parecida, las empresas públicas y demás entidades y organizaciones creadas en virtud de una Ley del Parlamento. Si bien Ghana ha compartido con la mayoría de los países del mundo la experiencia del crecimiento del sector público, se destaca como algo insólito por la modalidad de rendición de cuentas y auditoría que ha organizado. Mientras que en otros países las funciones de auditoría pública se han ido reduciendo con el transcurso del tiempo o se han repartido entre varios órganos auditores, en Ghana el crecimiento del sector público ha propiciado un aumento constante de las exigencias a que hace frente el Auditor General. Efectivamente, la Constitución de Ghana de 1992 dispone que, para el 30 de junio de cada año, se deben haber auditado las cuentas del Gobierno central, ministerios, departamentos y agencias (MDA),

instituciones de enseñanza, todas las personas jurídicas, incluido el Banco de Ghana, la Autoridad del Río Volta, la Junta del Cacao de Ghana, etc., y se debe haber informado al Parlamento de los resultados.

La labor que se pide a la EFS de Ghana no cesa de aumentar. Una de nuestras tareas consiste en responder (rápidamente) a peticiones imprevistas del Poder Ejecutivo para que auditemos esferas, instituciones o programas concretos. Además, los donantes también nos plantean exigencias concretas.

La independencia de la EFS de Ghana

La independencia de la EFS de Ghana se ajusta a las recomendaciones formuladas por la INTOSAI en su primer Congreso, celebrado en Cuba en 1953, y su segundo Congreso, que tuvo lugar en 1956 en Bélgica. Y me gustaría citar las recomendaciones, que figuran en la ponencia que la Sra. Sheila Fraser, FCA, Auditora General del Canadá, presenta a esta reunión, naturalmente con su permiso. En el primer Congreso, los Miembros declararon que las EFS deberían gozar de la facultad de “defender y mantener esa independencia mediante el ejercicio de las acciones correspondientes en los casos en que la misma resulte violada o ignorada”. Era preciso que se garantizaran a las EFS „los medios económicos necesarios a fin de que puedan cumplir la misión que les incumbe de un modo completo“. El segundo Congreso, celebrado en Bélgica, pidió además que las EFS fueran “dotadas de una independencia absoluta frente a las autoridades administrativas y protegidas contra todo tipo de influencias extrañas.”

Los Miembros puntualizaron que la estructura general y la naturaleza de la misión de las EFS deben hallarse fijadas en la Ley Fundamental (Constitución) y ésta debe afirmar su independencia y la inamovilidad de sus miembros. También se recomendó que los informes, memorias, documentos y observaciones que han de ser publicados por la Institución estén previstos por la ley. También se afirma que los miembros deben tener „el grado más alto posible de independencia en lo que respecta a las intervenciones, informes y estatutos...“. Me complace poder decir que la independencia de la EFS de Ghana se ajusta al programa de la INTOSAI.

Disposiciones de la Constitución de Ghana de 1992 y la Ley del Servicio de Auditoría de 2000 (Ley 584)

La independencia de la EFS de Ghana está consagrada en la Constitución y en las Leyes del Parlamento en lo relativo al nombramiento, la remuneración, el mandato y la destitución del Auditor General de Ghana, así como al funcionamiento de la EFS.

Nombramiento, mandato y condiciones de servicio del Auditor General

En Ghana, el Auditor General es nombrado por el Presidente de la República en consulta con el Consejo de Estado.

El cargo de Auditor General es un cargo público, y antes de asumir las funciones de su cargo, el Auditor General nombrado prestará el Juramento del Auditor General consignado en el segundo anexo de la Constitución y lo firmará.

El Auditor General se jubilará al cumplir los 60 años de edad, pero se le podrá contratar por un período limitado no superior a dos años en cada ocasión que no podrá exceder de cinco años en total, en las condiciones que el Presidente, previa consulta con el Consejo de Estado, determine.

El sueldo y los subsidios, que incluyen franquicias y privilegios, prestaciones de jubilación o indemnizaciones a disposición del Auditor General, se sufragan con cargo al Fondo Consolidado y los determina el Presidente por recomendación de un comité formado por cinco personas como máximo nombradas por el Presidente de conformidad con el asesoramiento del Consejo de Estado.

El sueldo y los subsidios pagaderos al Auditor General, sus derechos relativos a licencia, indemnización por jubilación o edad de jubilación no podrán alterarse en detrimento suyo durante su permanencia en el cargo.

El Auditor General no podrá ser destituido de su cargo salvo por mal comportamiento o incompetencia probados o por motivo de incapacidad para cumplir las funciones de su carga derivada de enfermedad física o mental. Únicamente puede destituirle el Presidente a recomendación de un comité de cinco personas creado por el Presidente del Tribunal Supremo después de que el Presidente haya recibido una petición de destitución y la haya remitido al Presidente del Tribunal Supremo y éste haya decidido que existe presunción razonable.

El Auditor General puede dimitir de su cargo en cualquier momento en un escrito dirigido al Presidente.

En Ghana, un factor que puede menoscabar la autonomía y la independencia es el nombramiento del Auditor General en calidad de interino. El Presidente puede nombrar a una persona para que se constituya como Auditor General durante un período indeterminado; esta persona podrá ser confirmada en el cargo de conformidad con lo dispuesto en la Constitución o el Presidente podrá rescindir su nombramiento.

El Auditor General hará una declaración por escrito de su activo y su pasivo, que entregará al Presidente, en la forma y condiciones que prevé la Constitución.

Facultades del Auditor General

En el cumplimiento de sus funciones en el marco del derecho:

El Auditor General no está sujeto a las instrucciones o el control de ninguna persona ni autoridad.

Tiene la facultad de desautorizar toda partida de gastos que contravenga la ley.

Tiene la facultad de recargar:

- a) la cuantía de cualquier gasto desautorizado a la persona responsable de ocasionar los gastos o de autorizarlos;
- b) las cantidades sobre las que no se hayan rendido debidas cuentas a la persona que debería haber rendido cuentas de ellas, y
- c) la cuantía de toda pérdida o déficit a la persona a cuya negligencia o mala conducta se haya debido la pérdida o el déficit.

Tiene la facultad de recargar a los jefes de instituciones públicas o de otros órganos que él audite que no cumplan la norma de obtener aprobación previa de todos los sistemas financieros y contables y de los cambios efectuados en ellos el coste de las pérdidas ocasionadas por controles internos de auditoría defectuosos o deficientes.

Previa aprobación del Parlamento, podrá anular los recargos.

El Auditor General, o toda persona que él autorice o nombre con la finalidad de auditar cuentas, tiene la facultad de acceder a todo tipo de libros, expedientes, registros, estadísticas y demás documentos en forma informatizada o electrónica que guarden relación con dichas cuentas.

El Auditor General tiene la facultad de ordenar que se retengan los emolumentos y asignaciones de toda persona que no haya respondido a las observaciones de auditoría a los 30 días de recibirlas, o que se niegue a responder.

Los Auditores Internos de todas las instituciones u órganos de carácter público tienen la obligación de presentar al Auditor General un ejemplar de cada informe publicado como consecuencia de las auditorías internas llevadas a cabo.

El Auditor General y la Junta del Servicio de Auditoría

El órgano rector del Servicio de Auditoría de Ghana es la Junta del Servicio de Auditoría. La Junta está formada por:

- a) un presidente y otros cuatro miembros nombrados por el Presidente de la República previa consulta al Consejo de Estado;
- b) el Auditor General; y
- c) el Jefe del Cuerpo de Funcionarios Públicos o su representante.

El Presidente de la República, actuando de conformidad con el asesoramiento prestado por el Consejo de Estado, puede destituir a los miembros de la Junta del Servicio de Auditoría, con excepción del Auditor General y del Jefe del Cuerpo de Funcionarios Públicos o su representante, por incapacidad para cumplir las funciones de su cargo derivada de enfermedad física o mental o si existen otros motivos fundados.

Funciones de la Junta

La Junta:

- a) determinará la estructura y la pericia técnica necesarias para el desempeño eficiente de las funciones del Servicio;
- b) velará por que las actividades de auditoría del Servicio que se prevén en la Ley del Servicio de Auditoría de 2000 (Ley 584) se lleven a cabo de conformidad con las mejores prácticas internacionales;
- c) designará a los funcionarios y demás empleados del Servicio, con excepción del Auditor General; y
- d) determinará las condiciones de servicio de los funcionarios y demás empleados del Servicio, con excepción del Auditor General.

En cumplimiento de lo dispuesto en la subsección 1), la Junta celebrará consultas con la Comisión de la Función Pública, pero toda decisión final acerca de cualquier asunto está sujeta a la aprobación de la Junta.

La Junta podrá delegar en el Auditor General o en cualquier funcionario del Servicio, o en un comité de la Junta, el nombramiento de las categorías de personal del Servicio que la Junta estime oportuno. Así pues, la Junta tendrá que actuar en estrecha armonía con el Auditor General y éste, al mismo tiempo, debe mantener su independencia.

Cabe señalar que, en lo que se refiere a las disposiciones constitucionales y legislativas, la EFS cuenta con suficiente protección.

Independencia financiera y administrativa

Uno de los principios de la INTOSAI es que las EFS deben tener suficiente independencia financiera para cumplir su mandato y gozar de un alto grado de autonomía en sus relaciones con el parlamento. De igual modo, los funcionarios de las EFS “deben ser absolutamente independientes de los organismos controlados y sus influencias” Me temo que es en esta esfera en la que, en muchos respectos, varias EFS de la región de la AFROSAI tienen dificultades.

La EFS de Ghana tiene 94 años de existencia. El cargo de Auditor General existe desde 1951. En los tres últimos años se ha registrado un enorme adelanto en lo que se refiere a la independencia de la EFS de Ghana. No cabe duda de que aún quedan auténticos desafíos por superar antes de que se pueda crear una oficina realmente eficaz que sea inmune a las presiones de los clientes o las instituciones auditadas, sobre todo en el contexto de una democracia en evolución, donde suelen surgir tensiones entre oficinas como la nuestra y las que aprueban o habilitan recursos escasos y tienen una influencia indirecta en la administración y gestión de nuestras EFS. En la región de la AFROSAI, deberíamos considerar el grado en que la oficina del Auditor General puede actuar independientemente de las estructuras de la función pública y el grado en que se permitirá a esa oficina contratar y conservar personal competente en unas condiciones que les permitan actuar con eficacia en la elaboración de informes de gran calidad y eficaces.

Las condiciones imperantes en el Servicio en diciembre de 2002

Permítanme que les exponga, como estudio monográfico, las condiciones imperantes en el Servicio cuando fue designada la Junta actual en diciembre de 2002. La Junta se

encontró con un Servicio de Auditoría con grandes carencias. He aquí algunas de sus limitaciones:

- Una moral del personal muy baja debida a varios factores, como bajos sueldos, reclamaciones impagadas y demoras en los ascensos. Algunos funcionarios habían estado en puestos con la misma categoría que la actual durante períodos que iban de los diez a los veintidós años.
- El volumen de trabajo del Servicio que le impone su mandato constitucional se ha multiplicado varias veces sin que haya habido un aumento compensatorio suficiente de la nómina de personal ni de su competencia. Debido a la falta de fondos no se podían organizar cursos de formación adecuados para actualizar los conocimientos y las aptitudes necesarias para hacer frente a unas responsabilidades cada vez más amplias.
- Estas circunstancias y otras parecidas se habían sumado para crear una acumulación de trabajo y retrasos en algunas auditorías, lo que a su vez provocaba también retrasos en la presentación de los Informes Anuales del Auditor General al Parlamento.
- Las oficinas del Servicio de Auditoría fuera de Accra estaban en su mayoría en mal estado. El mobiliario y el equipo están rotos o averiados y la mayoría de las oficinas, sobre todo en el ámbito de distrito, no tenían vehículos, teniendo en cuenta que su programa de trabajo les obliga a trasladarse de un sitio a otro. De los 110 distritos administrativos en que se divide el país, las oficinas del Servicio de Auditoría están presentes en tan solo 53. Muchas de estas oficinas están en locales alquilados. Los funcionarios en misión oficial corrían a menudo con sus propios gastos de viaje sin que se les reembolsaran hasta varios meses después. Los funcionarios del servicio ambulante vivían en ocasiones de las dádivas de las organizaciones que eran sus clientes, a riesgo de su independencia, su integridad, su salud, e incluso su vida.
- Lo que revestía mayor gravedad era que el Servicio de Auditoría seguía formando parte del sistema de tesorería del Contralor y Contador General y no disponía de su propia cuenta bancaria operativa con la que pudiera poner orden en sus asuntos. Esto había llevado a una situación en la que el Servicio sólo podía tener acceso a los fondos cuando les resultaba conveniente al Ministerio de Hacienda y Planificación Económica (MOFEP) y al Departamento del Contralor y Contador General, dos de las grandes organizaciones que la EFS fiscaliza.

Recursos del Gobierno

El problema central del Servicio de Auditoría de Ghana reside en el desequilibrio entre los recursos y las responsabilidades. La principal dificultad yace en la ausencia de recursos financieros suficientes y predecibles. Se han registrado considerables discrepancias entre el presupuesto solicitado, el asignado y el desembolsado. Los problemas guardan relación tanto con la cuantía como con el momento de los desembolsos que se efectúan.

Estructuralmente, la influencia del Ministerio de Hacienda y Planificación Económica (en cuanto a la asignación de créditos), por un lado, y, por el otro, la del Tesoro, es decir, el Contralor y Contador General (en cuanto a la liberación de los fondos), incide gravemente en la capacidad de planificación y presupuestación del Servicio de Auditoría de Ghana.

En lo positivo, la EFS de Ghana pasó a un régimen de autocontabilidad en enero de 2004. Cabe prever que esta circunstancia mejore la previsibilidad de las liberaciones de fondos y la capacidad de desembolsar nuestros fondos con escasa o nula injerencia administrativa.

Los grandes retos y el camino a seguir

Los principales retos que prevemos en un futuro inmediato son los siguientes:

- Garantizar la liquidación de las auditorías acumuladas y la presentación del Informe atrasado del Auditor General al Parlamento, así como la presentación de los informes actuales al Parlamento a su debido tiempo.
- Abordar la quinta esfera temática de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza en Ghana, que consiste en la promoción de „LA BUENA GESTIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS“, a fin de poner de relieve los principios de transparencia, obligación de rendir cuentas y probidad en la gestión financiera del país. El ámbito de auditoría se extendería al Fondo para Carreteras, el Fondo Fiduciario para la Educación en Ghana y el Fondo de País Pobre Muy Endeudado.
- Velar por una transición completa del sistema de tesorería de desembolsos y por la implantación del proceso de autocontabilidad de forma eficaz y a su debido tiempo a fin de alcanzar la eficiencia deseada de las operaciones del Servicio de Auditoría.

- Implantar los niveles de sueldos convenidos para 2004 y contratar a funcionarios profesionales y con aptitudes multidisciplinarias para mejorar la calidad del personal y garantizar un mejor cumplimiento.
- Gestionar los cambios derivados de la aplicación del Plan Institucional y otras decisiones de la Junta para garantizar la buena gestión del Servicio.
- Velar por que el Servicio esté bien dotado para cumplir sus funciones.
- Facilitar la labor de los auditores designados para fiscalizar las cuentas del Servicio de Auditoría.
- Fomentar las buenas relaciones de trabajo con el sindicato para crear un ambiente agradable que propicie la prestación de servicios con eficacia.

Se producen conflictos entre oficinas como las nuestras y las que autorizan o libran recursos escasos y que ejercen una influencia indirecta en la administración y gestión de nuestras EFS. En la región de la AFROSAI, deberíamos examinar hasta qué grado puede actuar la oficina del Auditor General con independencia de las estructuras de la función pública y la medida en que se deje a esa oficina contratar y retener a personal competente en condiciones que la permitan actuar con eficacia en la elaboración de informes de gran calidad y eficaces.

Examen de algunos países de la región de la AFROSAI

El nombramiento, la destitución y las facultades del Auditor General en la región de la AFROSAI suelen regirse por las disposiciones constitucionales o por leyes o actas del Parlamento. La AFROSAI cuenta con unos 46 miembros, de los que una mitad son también miembros de la AFROSAI-E o de la AFROSAI-E/SADCOSAI. Debido a la falta de tiempo y espacio, en el contexto de la presente ponencia desearía que examináramos brevemente la situación de la República del Camerún, que todavía tiene que establecer una EFS que tenga algún parecido con lo que se puede encontrar en Ghana o en Gambia. El Gobierno del Camerún ha promulgado una ley que exige la creación de un Tribunal de Auditoría. En diciembre de 2003, el Gobierno del Camerún envió una delegación de tres funcionarios en misión de investigación para adquirir experiencia en Ghana y algunos países más acerca de las prácticas relacionadas con la auditoría y la presentación de informes, así como sobre las medidas que se adoptaban contra los infractores. Gambia, Nigeria, Sierra Leona y Zimbabwe presentan ciertas características similares.

La EFS de Gambia

En Gambia, los artículos 158 a 160 de la Constitución de 1997 establecieron la Oficina Nacional de Auditoría dirigida por el Auditor General. El Presidente nombra al Auditor General previa Consulta con la Comisión de la Función Pública. En el ejercicio de sus funciones, el Auditor General no estará sujeto a las instrucciones ni al control de ninguna persona o autoridad. El Auditor General presentará las estimaciones anuales de la Oficina Nacional de Auditoría al Presidente para que éste las transmita a la Asamblea Nacional. El Presidente presentará las estimaciones a la Asamblea Nacional sin enmienda, pero podrá adjuntar sus propios comentarios y observaciones.

La EFS de Sierra Leona

La Constitución de Sierra Leona de 1991, La Ley de Presupuestos y Cuentas Públicas de 1992 y la Ley del Servicio de Auditoría de 1998 rigen el nombramiento, la responsabilidad y las funciones del Auditor General. El artículo 119 de la Constitución dispone que Sierra Leona contará con un Auditor General cuyo cargo será público. El Auditor General es nombrado por el Presidente, previa consulta con la Comisión de la Función Pública y a reserva de la aprobación del Parlamento.

En el ejercicio de sus funciones, el Auditor General no estará sujeto a las instrucciones ni al control de ninguna persona o autoridad. El Presidente, actuando por indicación del Gabinete, o el Parlamento pueden pedir al Auditor General que, en el interés general, audite en cualquier momento las cuentas de cualquier entidad u organización.

Las disposiciones del artículo 137 de la Constitución relativas a la destitución de los jueces del Tribunal Supremo de Judicatura, con excepción del Presidente de dicho Tribunal, se aplicarán al Auditor General. Éste se jubilará al cumplir sesenta y cinco años u otra edad que el Parlamento determine.

La EFS de Zimbabwe

La EFS de Zimbabwe se rige por las disposiciones de la Constitución de Zimbabwe. La Carta Magna prevé que habrá un Contralor y Auditor General cuyo cargo será público, pero que no formará parte de la Función Pública. Incumbe al Presidente el nombramiento del Contralor y Auditor General, previa consulta con la Comisión de la Función Pública y atendiendo a sus recomendaciones. El Contralor y Auditor General sólo podrá ser destituido por el Presidente si la Cámara de Asamblea decide por mayoría simple que sea destituido del cargo por incapacidad para cumplir sus funciones, ya se deba a enfermedad física o mental, por otros motivos o por mal comportamiento. En el ejercicio de sus funciones, el Contralor y Auditor General de Zimbabwe no estará sujeto a las instrucciones ni al control de ninguna persona o autoridad, salvo la Cámara de Asamblea.

RESUMEN DE LAS ESTRUCTURAS DE ALGUNAS EFS

PAÍS	CARGO/ TÍTULO	AUTORIDAD FACULTADA PARA EL NOMBRAMIENTO	FINANCIA- CIÓN	INDEPENDENCIA POLÍTICA/FINANCIERA		DESTITUCIÓN
Ghana	Auditor General	El Presidente en consulta con el Consejo de Estado	Con cargo al Fondo Consolidado	Informa al Parlamento	Sistema de tesorería a través del MOFEP	El Presidente a recomendación del Pres. Del Trib. Supremo previa investigación
Zimbabwe	Contralor y Auditor General	El Presidente previa consulta con la Comisión de la Función Pública y atendiendo a sus recomendaciones	- ídem -	Informa a la Cámara de Asamblea	- ídem -	La Cámara de Asamblea por conducto del Presidente
Kenya	Contralor y Auditor General	El Presidente	- ídem -	Informa a la Asamblea Nacional por conducto del Min. De Hacienda	- ídem -	-
Swazilandia	Auditor General	El Presidente	- ídem -	- ídem-	- ídem -	-
Sierra Leona	Auditor General	El Presidente en consulta con la Comisión de la Función Pública y con la aprobación del Parlamento	- ídem -	Informa al Parlamento	- ídem -	El Presidente previa investigación
Camerún	Jefe de la Magistratura de Auditoría	(No funciona plenamente aún)		Informa al Consejo de Estado	- ídem -	-

Conclusión

El profundo interés que suscita entre el público la labor del Auditor-General demuestra la importante contribución que hacemos al ayudar a que nuestra nación realice sus gastos juiciosamente. Nuestra función principal, la auditoría financiera, da garantías al Parlamento de que los caudales públicos se emplean debidamente. Nuestro exhaustivo programa de auditorías de optimización de los recursos, en forma de auditorías del rendimiento, examina detalladamente programas y proyectos concretos seleccionados de las esferas de la enseñanza, la sanidad y el medio ambiente que son de interés general.

Por lo que se refiere a su nombramiento, su destitución y sus condiciones de servicio, parece ser que el Auditor General es razonablemente autónomo, aunque se sigue percibiendo la injerencia del Poder Ejecutivo en su nombramiento y destitución. Una esfera de preocupación la constituyen los casos en que se nombra al Auditor General en calidad de interino durante un período considerable antes de que se le confirme en el cargo. Mientras ocupe el cargo interinamente, el Presidente puede destituirle por el sencillo método de darle aviso de que se propone rescindir el contrato.

También gozamos de independencia en nuestras operaciones. Presentamos nuestros informes al Parlamento sin ningún tipo de instrucciones del Gobierno u otra autoridad. Existe un mecanismo eficaz de seguimiento de nuestras recomendaciones. Todos los ministerios, departamentos y agencias tienen la obligación de establecer un Comité de Aplicación del Informe de Auditoría para dar seguimiento y velar por que se apliquen las recomendaciones de la auditoría.

Es menester mejorar la independencia financiera, sobre todo en la esfera de la libranza de fondos por el Ministerio de Hacienda y Planificación Económica y su desembolso por el Contralor y Contador General, dos de las entidades que fiscalizamos. Hemos salido en cierta medida del sistema de tesorería y ya manejamos nuestra propia cuenta bancaria y efectuamos nuestros propios desembolsos. Otra esfera de preocupación es nuestra capacidad para contratar contadores profesionales, pagarles una remuneración razonable y retenerles. Si bien es cierto que nuestras operaciones tropiezan con problemas financieros y administrativos, éstos no han afectado a nuestra eficiencia en el cumplimiento del mandato que se nos ha encomendado. En los tres últimos años, la EFS de Ghana ha logrado una mejora notable de su labor.

6. Marruecos

Informe sobre la situación de independencia de las EFS desde la perspectiva de una EFS árabe

I. La experiencia nacional

En la última Constitución votada por el pueblo marroquí en septiembre de 1996, Marruecos, a semejanza de los países evolucionados, ha creado el Tribunal de Cuentas como Institución Constitucional cuya función es la de participar activamente en la racionalización de la gestión de los caudales públicos y ejercer plenamente su mandato como Entidad Fiscalizadora Superior independiente tanto del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo.

Cabe precisar que la independencia del Tribunal se juzgará por remisión a los instrumentos jurídicos por los que se rige, a las condiciones de nombramiento de sus magistrados, al grado de autonomía y de libertad de que disfruta para preparar y ejecutar su presupuesto y para formular y poner en práctica su programa de trabajo.

1.1 Evolución histórica

En Marruecos se han registrado tres etapas básicas en el marco de la creación de la Entidad Fiscalizadora Superior.

- *1960: creación de la Comisión Nacional de Cuentas*

Esta Comisión estaba formada por:

- un Presidente nombrado por Su Majestad el Rey, a propuesta del Ministro de Justicia,
- Inspectores de Hacienda designados por el Ministro de Hacienda.

Era competencia de la Comisión intervenir las cuentas de los contadores públicos, o sea, verificar la regularidad y la legalidad de las operaciones reflejadas en esas cuentas.

La Comisión dictaminaba sobre los casos examinados y sus fallos eran inapelables; no obstante, el contador podía interponer recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. También podía exigir la revisión de las decisiones de la Comisión por error, omisión, prevaricación o duplicidad cuando los hechos que motivaban la solicitud de revisión habían sido conocidos con posterioridad al fallo.

La Comisión debía asimismo presentar a la Cámara de Representantes, en un anexo del reglamento, un informe sobre la ejecución de la Ley de Hacienda.

La auditoría de la Hacienda Pública que realizaba esta Comisión era muy limitada debido a la falta de medios humanos y materiales y a que esa fiscalización revestía el carácter de un control contable superior de índole administrativa más que de un control de índole jurisdiccional.

- *1979: creación del Tribunal de Cuentas en virtud de la Ley N° 12-79*

El establecimiento en 1979 del Tribunal de Cuentas como órgano jurisdiccional encargado de velar por la fiscalización de la ejecución de las leyes de hacienda. El Tribunal comprueba la regularidad de las operaciones de ingresos y gastos de los organismos sometidos a su fiscalización y, si procede, reprime las infracciones de las normas que rigen dichas operaciones. Fiscaliza y evalúa la gestión de los organismos sometidos a su control. Rinde cuentas a Su Majestad el Rey sobre el conjunto de sus actividades.

- *1996: el Tribunal es elevado a la categoría de Institución Constitucional*

A fin de que el Tribunal pudiera cumplir plenamente sus funciones como Entidad Fiscalizadora Superior (EFS), la Constitución del 13 de septiembre de 1996 le erigió en Institución Constitucional: el título 10 de la Constitución estipula que el Tribunal de Cuentas está encargado de velar por la fiscalización de la ejecución de las leyes de Hacienda.

Se cerciora de la regularidad de las operaciones de ingresos y gastos de los organismos que fiscaliza en virtud de la Ley y evalúa su gestión.

Si procede, sanciona las infracciones de las normas que rigen dichas operaciones.

El Tribunal de Cuentas presta asistencia al Parlamento y al Gobierno en aquellas esferas que son de su competencia con arreglo a la Ley.

Rinde cuentas a Su Majestad el Rey acerca del conjunto de sus actividades.

Por otro lado, en el marco de la política de descentralización y delegación de poderes y a fin de mejorar la gestión de las Administraciones Locales, la Constitución ha previsto también la creación de Tribunales Regionales de Cuentas, a los que ha encargado de velar por la fiscalización de las cuentas y de la gestión de las Administraciones Locales y sus agrupaciones.

- *13 de junio de 2002: Promulgación de la Ley N° 62-99 que constituye el Código de Jurisdicciones Financieras*

En aplicación de las disposiciones constitucionales, el 13 de junio de 2002 se promulgó la Ley N° 62-99, que constituye el Código de Jurisdicciones Financieras.

Esta ley ha representado una etapa importante en la evolución del Tribunal de Cuentas, ya que ha fijado explícitamente las atribuciones, la organización y el funcionamiento del Tribunal (capítulo I), de los Tribunales Regionales de Cuentas (capítulo II) y el estatuto particular de los magistrados de esas jurisdicciones (capítulo III).

Cabe observar que esta nueva reforma ha brindado la oportunidad de reforzar y ampliar las atribuciones del Tribunal de Cuentas y de cimentar completamente su autonomía.

1.2 Visión global del sistema nacional de fiscalización

1.2.1 Mandatos ampliados y redefinidos

Además de sus atribuciones tradicionales, que se han rehabilitado y adaptado en función de la experiencia acumulada, en el nuevo código se han introducido otras disposiciones para lograr la reforma del Tribunal y alzarlo, como es menester, a la categoría de Entidad Fiscalizadora Superior.

Por otra parte, también se ha previsto la creación de Tribunales Regionales de Cuentas (TRC) con arreglo a lo dispuesto en el artículo 98 de la Constitución. Esta medida da forma a la voluntad del legislador de reforzar el proceso de delegación de poderes y descentralización y de mejorar la gestión de las administraciones locales.

Igualmente, se definió la misión del Tribunal consistente en prestar asistencia al Parlamento y se aclararon sus modalidades de aplicación.

Las competencias del Tribunal y de los Tribunales Regionales se extenderán a partir de ahora al conjunto de los participantes en el proceso de ejecución de los gastos y los ingresos públicos, a saber: el habilitado, el interventor y el contador de las entidades públicas.

Las medidas de fiscalización del Tribunal en materia de gestión se clasifican en tres categorías:

- La fiscalización íntegra de la gestión de los servicios del Estado, de las administraciones locales y de los demás organismos en los que el Estado u organismos públicos poseen una participación mayoritaria en el capital o un poder de decisión predominante.
- La fiscalización del empleo de los fondos públicos administrados por organismos subvencionados o con una participación pública reducida.
- La fiscalización del empleo de los fondos recaudados por asociaciones que hacen un llamamiento a la generosidad del público.

El Tribunal dictamina igualmente sobre los recursos presentados contra los fallos de los Tribunales Regionales de Cuentas. También desempeña la función de coordinación e inspección respecto de los Tribunales Regionales.

Para resumir, cabe afirmar que los mandatos delegados a las Jurisdicciones Financieras quedan mejor definidos y articulados con el objetivo de garantizar un control integrado, lograr un mayor equilibrio de las responsabilidades de los sujetos relevantes de la jurisdicción y llegar en su momento a un régimen de sanciones y de diligencias más equitativo para los sujetos de la jurisdicción.

Las principales medidas de auditoría aplicadas por las Jurisdicciones Financieras pueden clasificarse con arreglo a la tipología siguiente:

- Una auditoría jurisdiccional relativa a la regularidad de las operaciones y su conformidad, que abarca la evaluación de las cuentas, la gestión propiamente dicha y la disciplina presupuestaria y financiera.
- Una auditoría centrada en la evaluación de la gestión. En ese marco, el Tribunal trata de elaborar métodos de análisis de los resultados obtenidos en comparación con los objetivos previstos, los medios empleados para alcanzarlos, las desviaciones importantes registradas y las razones subyacentes, formulando al mismo tiempo recomendaciones a las entidades fiscalizadas para que mejoren su gestión y su actuación.

- La evaluación de proyectos públicos, emprendida por iniciativa del Tribunal o a petición del Primer Ministro, con la que se trata de averiguar si los proyectos públicos han sido realizados por la entidad encargada de su ejecución con eficacia, economía y eficiencia.

1.2.2 Las atribuciones de los Tribunales Regionales

Además de trasponer al plano local las competencias del Tribunal de Cuentas en materia de apreciación de la contabilidad, de disciplina presupuestaria y financiera y de auditoría de la gestión, el Código de las Jurisdicciones Financieras prevé que los Tribunales Regionales de Cuentas (TRC) se encargarán de misiones de auditoría de determinados actos presupuestarios y emitirán dictámenes sobre las condiciones de ejecución de los presupuestos de las Administraciones Locales y sus Agrupaciones, en particular cuando dichas Administraciones y Agrupaciones no puedan aprobar sus cuentas administrativas.

El decreto de 29 de enero de 2003 ha establecido el número de TRC, su designación, su sede y su jurisdicción territorial. *(Son nueve, con sede en las siguientes ciudades: Rabat, Casablanca, Settat, Marrakech, Agadir, Fez, Oujda, Tánger, El Aaiún).*

1.3 La asistencia prestada por el Tribunal al Parlamento y al Gobierno

La independencia del Tribunal no excluye sin embargo que éste pueda prestar asistencia al Parlamento y al Gobierno, sin que se vea sujeto a las directrices de estos dos Poderes en lo que se refiere a la programación o la realización de auditorías.

Esta nueva misión del Tribunal de Cuentas ha quedado plasmada en el nuevo Código y se han aclarado las modalidades de su ejercicio. Efectivamente, si el ejercicio por parte del Tribunal de sus atribuciones puede considerarse como una asistencia permanente a los Poderes públicos, el Código prevé explícitamente dos nuevas formas de asistencia:

- **Por lo que se refiere al Parlamento**, el Tribunal puede responder a las preguntas que los Presidentes de las dos Cámaras del Parlamento le formulen con ocasión del examen del Informe sobre la ejecución de la Ley de Hacienda y de la Declaración General de Cumplimiento Legislativo; el informe y la declaración citados acompañan al proyecto de Ley de Reglamento cuando el Gobierno lo entrega a la Mesa de una de las Cámaras del Parlamento;
- **Por lo que refiere al Gobierno**, el Tribunal puede incluir en sus programas, a instancias del Primer Ministro, las misiones de evaluación de proyectos públicos

y de auditoría de la gestión de uno de los organismos sometidos a su fiscalización;

Que el Tribunal de Cuentas sea independiente del Parlamento y del Gobierno no significa que esté fuera de las estructuras del Estado. Al contrario, su presencia entre las grandes instituciones estatales no le impide cumplir sus misiones y sus investigaciones en bien del interés general, con entera libertad y lejos de toda orientación o connotación partidista.

1.4 El Tribunal establece su propio programa anual

El Tribunal queda en libertad para programar sus actividades anuales. Para ello, el artículo 24 del Código de Jurisdicciones Financieras ha previsto la creación de un „Comité de Programas e Informes“ encargado precisamente de preparar el programa anual y los informes que ha de publicar el Tribunal.

Este comité está presidido por el Presidente Primero e integra además a los Presidentes de las Salas del Tribunal, así como a los Presidentes de los Tribunales Regionales (*cuando el Comité examina asuntos que atañen a los Tribunales Regionales*).

1.5 El Tribunal de Cuentas elabora un informe anual que el Presidente Primero presenta a Su Majestad el Rey:

El Presidente Primero presenta a Su Majestad el Rey el informe anual del Tribunal antes de que termine el ejercicio presupuestario sobre el que se informa. En el informe, que se publica en el „Boletín Oficial“, se rinden cuentas del conjunto de actividades del Tribunal, se ofrece una síntesis de las propuestas encaminadas a mejorar la gestión de la hacienda pública y se brinda un resumen del informe del Tribunal sobre la ejecución de la Ley de Hacienda por parte del Gobierno.

El informe, en el que cada año se hace un diagnóstico de la hacienda pública y se justiprecia la calidad de su gestión, constituye una auténtica fuente de información para todas las fuerzas vivas de la nación. La gran difusión de que es objeto entre los órganos y medios informativos, los magistrados, los cargos electos, los investigadores, los universitarios, etc., estimulará con toda seguridad a los responsables para que tengan en cuenta las observaciones del Tribunal y pongan en práctica sus recomendaciones, adoptando para ello las medidas correctivas que sean del caso.

1.6 El Tribunal disfruta de autonomía financiera

El Tribunal de Cuentas dispone todos los años de un presupuesto incluido en el Presupuesto General del Estado. Se aprueba en virtud de los trámites presupuestarios consagrados. Así pues, en un primer momento, el proyecto de presupuesto pasa por el Ministro de Hacienda y puede elevarse al Primer Ministro para su arbitraje si sigue habiendo divergencias sobre la dotación presupuestaria autorizada. En una segunda fase, se debate ante las comisiones especiales de las dos Cámaras del Parlamento y se aprueba en sesión plenaria en el marco general de la Ley de Hacienda.

Por último, el presupuesto es ejecutado por el Presidente Primero del Tribunal, instituido en habilitado, que puede delegar sus poderes y su firma en los Presidentes de los Tribunales Regionales nombrados sub-habilitados.

Cabe señalar, no obstante, que la ejecución del presupuesto del Tribunal, que no está sometida a un control previo de las obligaciones financieras, está garantizado por un contador público nombrado por el Ministerio de Hacienda en el Tribunal, sin que por ello sus actos se sustraigan a las normas que rigen el gasto público.

1.7 El Tribunal es independiente en el plano de la gestión interna

Todos los actos de gestión administrativa y de recursos humanos se llevan a cabo bajo responsabilidad del Presidente Primero, que vela por la orientación general y la organización de las labores del Tribunal y dirige su administración. Determina la organización de los servicios de las Jurisdicciones Financieras y se encarga de la gestión administrativa de los magistrados y del personal administrativo de dichas jurisdicciones. Cabe señalar que las decisiones que el Presidente Primero toma en esa esfera se adoptan en la mayoría de los casos tras un dictamen de conformidad de los órganos colegiados del Tribunal cuyo funcionamiento está reglamentado por la Ley y, en determinados casos previa aprobación de la autoridad gubernamental encargada de la Función Pública o la encargada de Hacienda.

1.8 La independencia de los magistrados de las Jurisdicciones Financieras

El Tribunal de Cuentas y los Tribunales Regionales de Cuentas están formados por magistrados que gozan de inamovilidad. Tienen un estatuto particular y el Consejo de la Magistratura de las Jurisdicciones Financieras, en el que están representadas las distintas categorías de magistrados, se encarga de velar por su aplicación.

El Consejo de la Magistratura de las Jurisdicciones Financieras está presidido por el Presidente Primero.

Está formado además por:

- El Procurador General del Rey,
- El Secretario General,
- Un Presidente de Sala elegido por sus pares,
- Un Presidente de Tribunal Regional de Cuentas elegido por sus pares,
- Dos representantes de los magistrados que ejercen en el Tribunal,
- Dos representantes de los magistrados que ejercen en los Tribunales Regionales.

1.9 Acceso a la información y a los documentos

El Código de las Jurisdicciones Financieras ha otorgado al Tribunal amplias prerrogativas para acceder a la información y obtener los documentos necesarios para el cumplimiento de sus mandatos.

No obstante, cabe señalar que, en la práctica, se siguen encontrando algunos escollos de comunicación que están ligados básicamente a las dificultades de organización que todavía tienen algunas entidades fiscalizadas. En el marco de la reforma global encaminada a modernizar la administración marroquí, el Tribunal trata de hacer su aportación a la mejora de la auditoría interna y del sistema de información y de gestión de los organismos fiscalizados.

Por otra parte, el Tribunal puede utilizar los resultados de las verificaciones efectuadas por la auditoría interna. Los órganos de auditoría interna tienen la obligación de transmitir al Tribunal los informes que elaboran. Igualmente, el Tribunal puede aprovechar en el marco de sus misiones los trabajos de auditoría realizados por despachos independientes (auditoría externa).

II. La experiencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores miembros de la ARABOSAI

La Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ARABOSAI) fue creada en 1976 como grupo regional de la INTOSAI. Abarca a 22 EFS de los países árabes.

Los objetivos de la Organización son sobre todo:

- El fomento de la cooperación en las esferas de interés común entre las Entidades miembros y el fortalecimiento de sus relaciones mutuas mediante el intercambio de información y de experiencias.
- La sensibilización acerca de la importancia del papel de las EFS en la fiscalización y la prestación de asistencia a los países árabes que deseen crear Entidades Fiscalizadoras Superiores o perfeccionar las ya existentes.
- La unificación de la terminología en materia de fiscalización y auditoría que utilizan las Entidades Miembros.

La Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización aprobada en el IX INCOSAI constituye el marco conceptual de las actividades de la ARABOSAI.

Al igual que los demás grupos regionales, la ARABOSAI estima que la independencia es condición fundamental para el ejercicio de una fiscalización eficaz del sector público, ya que las EFS únicamente pueden cumplir su función de manera objetiva y actuar con toda imparcialidad si no están sometidas a influencias exteriores.

La independencia puede juzgarse a través de los siguientes indicadores principales:

1. La existencia de un marco constitucional o jurídico adecuado

La independencia de la EFS debe estar prevista en la Constitución y sus modalidades deben especificarse en la legislación.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) árabes que han respondido al cuestionario sobre la independencia de las EFS han estimado todas ellas que este criterio es indispensable para que puedan cumplir adecuadamente sus mandatos y conservar su independencia por medio de estructuras institucionales y de principios constitucionales.

La Constitución de numerosos países árabes prevé la creación de la EFS, y las modalidades de su organización y funcionamiento están recogidos en los textos legislativos. Tal es el caso especialmente del Sudán, de Argelia, de Túnez, de Marruecos y de Kuwait. En un número limitado de casos, la EFS ha sido creada por una simple Ley. En Siria, por ejemplo, la EFS ha sido creada en virtud de un Decreto del Presidente de la República.

2. La independencia de los auditores de la EFS, que deben gozar de inamovilidad en el ejercicio de sus funciones

La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores es inseparable de la de los magistrados o auditores de esas entidades, que deben estar libres de toda presión y ejercer sus funciones con objetividad.

Por lo que se refiere a la ARABOSAI, los Presidentes de las EFS suelen ser nombrados por el Jefe del Estado. En Egipto y en el Sudán, el Presidente de la República nombra al Presidente de la EFS previo acuerdo de la Asamblea Nacional; rinde cuentas tanto al Presidente de la República como a la Asamblea Nacional. En Yemen, Siria, Argelia y Túnez, el Presidente de la EFS es designado por el Presidente de la República.

Por otra parte, hay que señalar que las EFS árabes organizadas como Tribunales de Cuentas se componen de magistrados que gozan de inamovilidad y se rigen por un estatuto especial. En otras EFS, los auditores son altos funcionarios que se suelen regir por el Estatuto de la Función Pública.

De todos modos, los magistrados y auditores deben tener su propio estatuto, así como facultades de indagación e investigación claramente definidas y se les debe proteger de las presiones exteriores. La independencia de los magistrados y los auditores debe también tener por corolario la probidad y la profesionalidad en el cumplimiento de las tareas que se les encomiendan.

3. Atribuciones amplias y bien definidas

Por regla general, las EFS llevan a cabo una auditoría de cumplimiento legislativo y de regularidad de la gestión financiera y contable. La evolución de las formas de gestión del sector público les ha obligado a modificar su modalidad de intervención, reservando una parte cada vez más importante de sus actividades a la auditoría de la gestión. De esa forma garantizan el buen empleo de los caudales públicos, evaluando la consecución de los objetivos asignados y la calidad de los servicios prestados y los trabajos realizados por las entidades sujetas a su fiscalización.

Las EFS de la ARABOSAI organizadas en forma de Tribunal de Cuentas ejercen una fiscalización jurisdiccional sobre los agentes de ejecución de las operaciones financieras públicas y son ellas mismas (Marruecos, Argelia) o en asociación con otras

instituciones (Túnez¹) las que sancionan las infracciones de las normas presupuestarias y financieras. También ejercen competencias distintas de las jurisdiccionales, en particular la auditoría de la gestión de organismos que son de su incumbencia.

Si bien es cierto que las EFS suelen realizar la fiscalización *a posteriori*, determinadas EFS árabes siguen ejerciendo una auditoría previa (las EFS de Siria, el Líbano y Jordania) a fin de impedir la ejecución de actos de gestión tachados de irregularidades. La auditoría *a priori* exige la movilización de medios muy importantes, tanto humanos como materiales, lo que va en detrimento de la auditoría *a posteriori*.

Por lo que se refiere a las esferas de intervención, la mayoría de las EFS lleva a cabo la fiscalización de los servicios del Estado y de organismos exclusiva o mayoritariamente públicos. En Túnez, las actividades de fiscalización del Tribunal de Cuentas se extienden también a los partidos políticos. En Egipto, los partidos políticos, los sindicatos y los órganos de prensa entran en la esfera de competencia de la EFS.

4. El libre acceso a la información

Los instrumentos legislativos prevén que las EFS pueden acceder a toda la información y a todos los documentos necesarios para el cumplimiento de sus mandatos. Los órganos de inspección y de auditoría interna tienen la obligación de transmitir sus informes a la EFS e informarla de las infracciones descubiertas en el marco del ejercicio de sus funciones. Los plazos de comunicación de información y documentos a la EFS deben determinarse con claridad.

En Marruecos, el Código de Jurisdicciones Financieras dispone en su artículo 107 que «el ministro competente comunica al Tribunal o al Tribunal Regional competente, según proceda, los informes elaborados por los cuerpos de inspección o de auditoría que den cuenta de operaciones de tal índole que puedan constituir gestión *de facto* o infracciones en materia de disciplina presupuestaria y financiera o que impliquen observaciones sobre la gestión de los organismos sometidos a la fiscalización de las Jurisdicciones Financieras».

En Siria, por ejemplo, los sujetos a la jurisdicción tienen la obligación de entregar a la EFS toda la información y los documentos necesarios para la realización de la auditoría. La EFS también está habilitada para efectuar inspecciones sin previo aviso o verificaciones al azar.

¹ El Tribunal de Disciplina Financiera de Túnez está presidido por el Presidente Primero del Tribunal de Cuentas. Los demás miembros son dos Consejeros del Tribunal de Cuentas y dos Consejeros del Tribunal Administrativo.

No cabe duda, sin embargo, de que, aunque el acceso a la información esté previsto en la legislación, sigue dependiendo de la buena voluntad de los sujetos a fiscalización. Se trata pues de encontrar gradualmente los medios de librarse de esa dependencia por lo que se refiere a la fiscalización.

5. La posibilidad de publicar los informes de auditoría

La publicación de los informes de las EFS se considera un medio fundamental de informar a la opinión pública con miras a implantar una cultura de transparencia y buena gestión.

Los informes se suelen presentar casi siempre al Jefe del Estado. En Marruecos, el Presidente Primero presenta solemnemente el informe a Su Majestad el Rey. En determinados casos, se entregan simultáneamente al Jefe del Estado y al Parlamento (Yemen y Kuwait). En Siria, el informe general de actividades se entrega al Presidente del Consejo de Ministros.

No obstante, la publicación y la divulgación de los informes anuales entre los medios informativos y el público en general siguen siendo limitadas en determinados países miembros de la ARABOSAI.

6. La existencia de mecanismos de seguimiento de las recomendaciones de las EFS

En los textos legales por los que se rigen, las EFS han previsto disposiciones que organizan el seguimiento de sus recomendaciones. Las autoridades administrativas y los encargados de los organismos fiscalizados tienen la obligación de informar a las EFS de las medidas adoptadas como consecuencia de las auditorías. En Jordania, el informe anual se debate en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes en presencia de los Ministros interesados.

En Túnez, un organismo autónomo denominado «el alto Comité de control administrativo y financiero», que adopta la forma orgánica de establecimiento público de carácter administrativo, se encarga de coordinar los programas de intervención de los órganos de auditoría, estudiar y aprovechar los informes de esos órganos y velar por que se les dé seguimiento.

7. Autonomía financiera y administrativa y disponibilidad de recursos humanos, materiales y financieros

Es menester garantizar la independencia de la EFS por lo que se refiere a su financiación. La EFS debe disponer de personal suficiente y de los créditos presupuestarios necesarios para llevar a cabo su mandato.

En algunas EFS, el presupuesto se prepara y ejecuta en las mismas condiciones que en los departamentos ministeriales.

El presupuesto se puede presentar directamente al Parlamento, como es el caso en Egipto, o la EFS elabora un proyecto de presupuesto de una sola línea que se incorpora al presupuesto del Estado. El proyecto se transmite directamente al Parlamento para su aprobación. Una comisión interna de la EFS se encarga de determinar las normas y las condiciones de ejecución del presupuesto.

Cabe señalar por último que, en algunos casos, la grave escasez de recursos financieros impide que la EFS pueda desempeñar su papel adecuadamente, a pesar de que esta escasez se deba a menudo a las repercusiones financieras de los problemas económicos por los que atraviesan algunos países.

CONCLUSIÓN:

El principio de la independencia constituye la norma esencial que debe presidir la creación y el funcionamiento de las EFS, ya que la transgresión, incluso parcial, de esta norma se traduce *ipso facto* en graves disfunciones que obstaculizan la buena marcha de las EFS y les impiden alcanzar los objetivos para los que han sido creadas.

Para que las EFS puedan desempeñar su papel en la moralización de la vida pública, la difusión de la cultura de la transparencia, la consolidación de la democracia y la racionalización de la gestión de las finanzas públicas, es menester que se las rodee de todas las garantías de independencia que les otorguen las condiciones necesarias para el ejercicio de su mandato con responsabilidad, claridad y probidad.

Estas garantías, que tienen sus cimientos en la Declaración de Lima y en la legislación de cada país, guardan relación, como ya se ha indicado anteriormente con los siguientes aspectos:

- La existencia de un marco constitucional propio de cada EFS;
- La independencia de los miembros de las EFS y la autonomía de sus actos;
- El libre acceso a la información;
- La publicación de los informes;
- La existencia de mecanismos de seguimiento de las recomendaciones
- La autonomía financiera y administrativa.

Las normas de independencia de las EFS deben asimismo permitirles quedar al abrigo de toda presión y de toda orientación partidista que tiendan a «instrumentalizarlas».

Por último, estas normas vinculadas a la independencia de las EFS deben ir acompañadas por otras medidas de apoyo y refuerzo, a fin de que las EFS puedan desempeñar cabalmente su papel de garantizar, además del indispensable respeto de la legislación, que los recursos confiados a los responsables públicos se utilicen con economía, eficiencia y eficacia.

Esas medidas complementarias deben orientarse, entre otras cosas, a:

- La adaptación de las EFS a los cambios de su entorno, que evoluciona de manera constante y con rapidez.
- El fortalecimiento de los conocimientos especializados y la competencia de los magistrados.
- La formulación de una estrategia de programación basada en el dominio de los instrumentos de investigación y de orientación de forma que permita identificar los grandes retos de la actuación pública en la esfera financiera.
- La utilización de normas de auditoría marcadas por la objetividad y la profesionalidad.
- La consolidación y la ampliación de las lecciones aprendidas en materia de cooperación y de intercambio de experiencias.
- La dirección técnica y el seguimiento de las labores de investigación y auditoría por equipos altamente cualificados.
- La utilización óptima de las tecnologías de la información y de la comunicación.

La verdadera independencia no descansa únicamente en bases jurídicas, sino también en la credibilidad de las EFS, en la calidad de sus trabajos, en la profesionalidad de los magistrados o auditores y en su capacidad de adaptación a un entorno en evolución.

7. Nueva Zelandia

La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Nueva Zelandia y de otros Estados de Asia y del Pacífico

Introducción

1. El presente documento se divide en dos partes:

- un estudio monográfico de la independencia legal y profesional del Auditor General de Nueva Zelandia; y
- una reseña de las disposiciones relativas a la independencia aplicables a las EFS en partes de la región de la ASOSAI – en particular, las Islas del Pacífico, Australia y Asia.

2. La independencia es un valor que reviste una importancia crítica en la auditoría del sector público. Tiene un carácter multidimensional, puesto que abarca la independencia constitucional, política, operativa y profesional. La independencia no es un fin en sí misma, sino más bien un medio – o una serie de medios – de potenciar el escepticismo y la objetividad en el auditor y, por ende, permitir una auditoría que no sólo ha de ser de gran calidad, sino que ha de ser vista como tal.

3. Las EFS de la mayoría de los Estados han sido creadas en el marco de la Constitución o mediante legislación específica sobre su función. Esos instrumentos suelen contener solemnes declaraciones y garantías de independencia institucional, con procedimientos de nombramiento y financiación asignados al Poder Legislativo a fin de eliminar el riesgo de que la entidad objeto de la auditoría (o sea, el Poder Ejecutivo) ejerza influencia. Ahora bien, tales garantías y salvaguardias sólo son eficaces en la medida en que así lo permita la cultura política y social del Estado de que se trate. También existen en la práctica otras amenazas comunes a la independencia. Por citar tan solo cuatro:

- *Competencia*: la imposibilidad de encontrar, capacitar y conservar un personal de auditoría competente puede suponer un enorme obstáculo para una EFS que actúe con independencia – sobre todo en los Estados más pequeños.

- *Corrupción*: la corrupción endémica puede llevar a que la tarea de auditoría resulte abrumadora, e incluso plantear amenazas para la integridad de la propia EFS.
- *Falta de discreción*: la incapacidad de focalizar la actividad de auditoría y de concentrar su alcance puede debilitar la capacidad de la EFS de ofrecer auténticas garantías acerca de la integridad, la eficacia y la eficiencia del gasto público.
- *Insuficiente seguimiento*: los informes que duermen en los cajones y respecto de los cuales no se adoptan medidas merman la eficacia y, a su vez, la independencia intelectual.

4. Los principios rectores de la independencia de las EFS son suficientemente conocidos: véase la *Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización* de 1977. La encuesta de la INTOSAI sobre la independencia de las EFS, de más reciente factura (2003), se inspiró en ocho principios básicos:

- La existencia de un marco constitucional/reglamentario/legal apropiado y eficaz, así como de disposiciones para la aplicación *de facto* de dicho marco.
- La independencia de las autoridades superiores, incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.
- Un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de la EFS.
- El acceso irrestricto a la información.
- El derecho y la obligación de informar de los resultados de la auditoría.
- La libertad de decidir sobre el contenido y el momento de sus informes y sobre su publicación y divulgación.
- La existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS.
- Autonomía financiera y gerencial/administrativa, y disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados.

5. A estos yo añadiría la necesidad de velar por la integridad profesional de la EFS y de los que trabajan para ella.

6. Ahora bien, la independencia no es absoluta. La EFS que imponga su independencia a expensas de su pertinencia o de su credibilidad no tiene ninguna utilidad para los interesados ni para el público. La verdadera independencia significa tener la confianza de entablar un diálogo con otras autoridades y de escuchar, pero negándose en todo momento a dejarse controlar o influir por ellas.

7. Tampoco debe la independencia situar a una EFS por encima de toda responsabilidad.

8. Mi estudio monográfico de la situación en Nueva Zelanda se ocupa de estos principios, ya directa ya indirectamente. Mi examen de otros Estados de la ASOSAI es, a la fuerza, más limitado. No obstante, el papel que desempeña Nueva Zelanda en calidad de Secretaría General de la SPASAI (Asociación de EFS del Pacífico Sur – un subgrupo de la ASOSAI) nos brinda en cierto modo una perspectiva más amplia de la auditoría del sector público en el Pacífico, que también trataré de transmitir al lector.

Primera Parte: El Auditor General en Nueva Zelanda

9. El cargo de Contralor y Auditor General (denominado “el Auditor General”) es la EFS de Nueva Zelanda. Se trata de un estudio monográfico muy útil de la independencia de las EFS por las siguientes razones:

- el tradicionalmente firme compromiso de Nueva Zelanda con la independencia como valor fundamental en sus instituciones clave; y
- la reforma que se ha llevado a cabo recientemente de la legislación que rige la función de Auditor General – que dio lugar a la Ley de Auditoría Pública de 2001.

10. La Ley de Auditoría Pública se ocupa del nombramiento y las condiciones del cargo de Auditor General, y determina su mandato y atribuciones. La Ley de Auditoría Pública y la Ley de Hacienda Pública de 1989 rigen en su conjunto la financiación y la rendición de cuentas del Auditor-General.

11. En Nueva Zelandia, el Auditor General tiene tres funciones principales, a saber:

- Fiscalizar el gasto de los caudales públicos por el Poder Ejecutivo – la función de “Contralor”.
- Ser auditor de todas las entidades del Gobierno central y la administración local, así como de toda una serie de entidades públicas de otra índole. El mandato que la ley prevé para esta labor incluye la facultad de realizar auditorías de la gestión e investigaciones en relación con entidades públicas, así como el deber de llevar a cabo auditorías de los informes de rendición de cuentas de entidades públicas.
- Ayudar al Poder Legislativo (que en Nueva Zelandia se denomina Parlamento) a exigir responsabilidades y cuentas al Poder Ejecutivo (es decir, los Ministros y los departamentos del Gobierno) y a otras entidades estatales por lo que se refiere a la utilización de recursos públicos. El Auditor General desempeña esta tarea principalmente mediante informes al Parlamento sobre los resultados de auditorías e investigaciones, así como brindando asesoramiento y asistencia a las comisiones parlamentarias (denominadas comisiones especiales o “*select committees*”) en lo relativo a los proyectos de gastos y la actuación financiera y no financiera de las entidades públicas.

12. Un elemento central de la Ley de Auditoría Pública es su artículo 9, que reza así:

El Auditor General actuará de forma independiente en el ejercicio y el cumplimiento de las funciones, obligaciones y facultades de Auditor General.

13. Procederé a describir de qué forma funciona esta independencia, tanto en la teoría como en la práctica, centrándome en los siguientes aspectos del cargo de Auditor General:

- su condición de Oficial del Parlamento;
- su independencia del Ejecutivo;
- las disposiciones relativas a la financiación y a la rendición de cuentas;
- su independencia operativa respecto del Parlamento;
- sus facultades de acceso a la información;
- su facultad de presentar informes independientes; y
- los medios de garantizar su independencia profesional.

El Auditor General como Oficial del Parlamento

14. Nueva Zelanda es una monarquía constitucional. Sus disposiciones constitucionales emanaron del llamado modelo de Westminster del Reino Unido, con el que se corresponden en gran medida. Al igual que en el Reino Unido, no existe una constitución escrita propiamente dicha.

15. El Parlamento es el órgano legislativo supremo con arreglo a la legislación neozelandesa, con poderes exclusivos para recaudar y autorizar el desembolso de caudales públicos. Es un órgano unicameral, es decir, consta únicamente de una cámara, la Cámara de Representantes („la Cámara“), que es elegida por sistema proporcional. Los Ministros del Poder Ejecutivo proceden de la Cámara y la rinden cuentas.

16. De conformidad con la ordenación constitucional de Nueva Zelanda, que es relativamente flexible, los oficiales estatutarios, como el Auditor General, los Defensores del Pueblo („*Ombudsmen*“), y el Comisario Parlamentario para el Medio Ambiente, tienen importantes funciones que desempeñar para salvaguardar el interés público y frenar el uso arbitrario del poder por el Poder Ejecutivo. En términos constitucionales, estos oficiales se denominan „Oficiales del Parlamento“, concepto que ha evolucionado en el curso del último medio siglo y que, por aceptación general, significa:

- el desempeño de funciones que la propia Cámara, si así lo deseara, podría cumplir; y
- la independencia respecto del Poder Ejecutivo.

17. Los Oficiales del Parlamento deben ser nombrados por el Parlamento o por su conducto, y son financiados por el Parlamento, al que deben rendir cuentas. Ahora bien, también deben ser independientes del Parlamento – en concreto, de su influencia política. En consecuencia, un cargo de Oficial del Parlamento se establece de forma ideal con su propia legislación aplicable que estipula el estatuto del Oficial y describe su relación con el Parlamento y con el Poder Ejecutivo desde una perspectiva tanto constitucional como funcional.

18. La Ley de Auditoría Pública cumple esa función en el caso del Auditor General. La Ley confirió el estatuto de Oficial del Parlamento al Auditor General por primera vez – si bien ya se había reconocido oficialmente desde 1989 la conveniencia de ese estatuto. Aunque el Auditor General siempre había rendido cuentas al Parlamento, y había sido financiado por éste desde 1990, la facultad de designación correspondía al

Poder Ejecutivo hasta que se aprobó la nueva Ley. La adopción del nombramiento parlamentario constituyó un adelanto importante.

La independencia del Auditor General respecto del Ejecutivo

19. Las funciones de auditoría e investigación del Auditor General encajan perfectamente con la noción de un Oficial del Parlamento que desempeña funciones que la propia Cámara, de desearlo, podría cumplir. La Ley de Auditoría Pública determina la independencia del Auditor General respecto del Poder Ejecutivo de la siguiente forma:

- El Gobernador General (el Jefe del Estado) nombra al Auditor General por recomendación de la Cámara por un solo mandato de siete años como máximo con el mismo carácter de inamovilidad de que disfrutaban los jueces.
- Existe un Auditor General Adjunto, que también es Oficial del Parlamento nombrado por recomendación de la Cámara, pero por un mandato renovable de cinco años como máximo, que goza de plena capacidad en ausencia del Auditor General o si ese cargo está vacante.
- Una comisión independiente (llamada la Comisión de Remuneraciones) determina la remuneración personal del Auditor General y del Adjunto, que no puede ser reducida durante sus mandatos.
- La Cámara determina la financiación orgánica del Auditor General (véanse más pormenores en la sección siguiente).

20. Estas disposiciones brindan un grado considerable de independencia respecto del Poder Ejecutivo. En la práctica, esta independencia se ve reforzada por los siguientes factores:

- La prevalencia de gobiernos en minoría en el marco del sistema electoral proporcional de Nueva Zelandia. El Gobierno no puede controlar el nombramiento ni la financiación de un Oficial del Parlamento basándose en el número de escaños de la Cámara.
- La convención de que el Gobernador General cumplirá siempre una resolución de la Cámara en la que se recomiende el nombramiento de un Oficial del Parlamento.

Disposiciones relativas a la financiación y la rendición de cuentas

21. Los procedimientos de financiación del Auditor General (que tienen mucho en común con los de los demás Oficiales del Parlamento) son los siguientes:

- El Auditor General presenta un Proyecto de Plan Anual (que contiene una Declaración de Intenciones, una propuesta de financiación de referencia y las necesidades de capital - todo ello basado en un plan de actividades trienal) a la Comisión de Oficiales del Parlamento de la Cámara. Esta comisión está presidida por el Presidente de la Cámara y cuenta con otros siete miembros. La convención dicta que provengan de todos los partidos políticos importantes con representación en la Cámara. La Comisión actual no tiene mayoría gubernamental.
- El Tesoro (departamento del Poder Ejecutivo) tiene la oportunidad de formular observaciones y asesorar a la Comisión sobre el plan de actividades y los respectivos Proyectos de Plan Anual - pero la Comisión no está obligada a aceptar su asesoramiento (y en la práctica no lo hace necesariamente).
- Seguidamente, la Comisión recomienda a la Cámara la cuantía de la consignación anual de créditos para el Auditor General, para que se incluya en un proyecto de ley sobre consignaciones de créditos
- El Auditor General ultima y publica el Plan Anual basado en la cuantía de los fondos consignados.

22. Las consignaciones anuales de créditos son una combinación de financiación parlamentaria directa (que se destina sobre todo a auditorías de gestión, investigaciones y a la función de asesorar y asistir a los comités especiales) y la autorización para recaudar ingresos de entidades públicas, cobrando para ello unos honorarios (sobre todo por las auditorías anuales). El Auditor General tiene atribuciones exclusivas para fijar los honorarios en concepto de auditorías.

23. Al final de cada ejercicio económico, el Auditor General debe preparar y presentar al Presidente del Parlamento un Informe Anual en el que figuren estados financieros comprobados. Los estados financieros incluyen un estado de desempeño de servicios (es decir, no financiero). La Cámara nombra al auditor del Auditor General por recomendación de la Comisión de Oficiales del Parlamento.

24. Los estados financieros y el informe de auditoría son objeto del mismo trámite de revisión financiera que se aplica a otros órganos gubernamentales, que entraña el

examen por un comité especial cuyo informe se somete seguidamente a debate en la Cámara.

Independencia operativa respecto del Parlamento

25. La Ley de Auditoría Pública:

- autoriza al Auditor General a establecer el programa de trabajo discrecional de la oficina y a determinar el enfoque que se ha de adoptar en auditorías e investigaciones; pero
- le impone la obligación correspondiente de consultar a la Cámara sobre esos asuntos y de facilitarla información al respecto.

Establecimiento del programa de trabajo

26. La mayor parte de la labor del Auditor General entraña auditorías anuales, que son una obligación establecida en la ley. Ahora bien, el propio Auditor General determina una parte considerable del programa de trabajo de la oficina (sobre todo el programa de auditorías de la gestión). El mandato de investigación del Auditor-General también es discrecional.

27. El programa de auditorías de la gestión se prepara con carácter trienal y se actualiza todos los años, mediante un proceso exhaustivo de planificación estratégica de las auditorías. Luego se integra en el Proyecto de Plan Anual del Auditor General, que es presentado al Presidente de la Cámara antes de que comience cada ejercicio económico (véase la sección precedente). En la práctica, el Presidente distribuye la propuesta de programa de trabajo a una serie de comités especiales de la Cámara para que formulen observaciones. Los comités suelen proporcionar comentarios muy útiles, tanto en lo que se refiere a la selección de temas como al alcance o hincapié propuestos, y esto ayuda al Auditor General a depurar el programa.

28. La Ley exige al Auditor General que, al ultimar el Plan Anual, *tenga en cuenta* las observaciones que puedan haber formulado el Presidente del Parlamento o cualquiera de los comités especiales de la Cámara, y que lo enmiende *como estime necesario*. Ahora bien, el Auditor General *debe* señalar todo cambio de las “prioridades del programa de trabajo” que le haya solicitado el Presidente del Parlamento o un comité especial y que no haya efectuado.

29. Estas disposiciones fueron tema de debate y de un escrutinio minucioso durante la redacción y promulgación de la Ley de Auditoría Pública entre 1999 y 2001. Cuando se presentó a la Cámara, la legislación disponía que la Cámara *diera instrucciones* al Auditor General acerca de las prioridades del programa de trabajo si no estaba satisfecha de los resultados del proceso de consultas sobre el proyecto de Plan Anual. El Auditor General expresó objeciones acerca de esta disposición, aduciendo que vulneraría su independencia. El comité especial que estudiaba la legislación concurre en ese parecer y señaló que las relaciones entre los Auditores Generales y el Poder Legislativo en jurisdicciones similares se suelen basar en la consulta y la cooperación y no en la imposición de instrucciones.

30. En la práctica, el trámite de consulta ha dado buenos resultados y ha aportado ventajas al proceso de concretar temas para las auditorías de la gestión – así como a las relaciones entre el Auditor General y el Parlamento.

Enfoque de auditoría

31. Las normas sobre informes financieros tienen rango de ley en Nueva Zelanda y en la actualidad se aplican por igual a las entidades del sector público y del privado. De esta forma se consigue una base sólida para la auditoría del sector público.

32. Por el contrario, las normas de auditoría de Nueva Zelanda no tienen rango de ley y las promulga un órgano profesional, el Instituto de Contables Colegiados de Nueva Zelanda (*Institute of Chartered Accountants of New Zealand* - (ICANZ)). Por ello, la Ley de Auditoría Pública autoriza al Auditor General a decidir qué normas o métodos se han de aplicar en una auditoría del sector público.

33. El Auditor General se ha servido de esta facultad para establecer un conjunto completo de normas de auditoría en las que se adoptan y aumentan las normas del ICANZ (éstas, a su vez, se basan en normas internacionales de auditoría). Los auditores que el Auditor General nombra para que realicen fiscalizaciones en su nombre deben cumplir las normas del Auditor General como condición para su designación.

34. La facultad de determinar normas de auditoría es un elemento importante de la independencia del Auditor General. Como contrapartida, la Ley de Auditoría Pública le obliga a publicar las normas a intervalos trienales, en forma de un informe a la Cámara. El Auditor General tienen también que especificar en cada informe anual los cambios que se hayan efectuado en las normas durante el año precedente.

35. Gracias a estas disposiciones, la Cámara puede, si así lo desea, debatir una norma de auditoría y manifestar al Auditor General su descontento por su contenido. Sin

embargo, nunca se ha puesto de manifiesto una objeción de esa índole y las normas del Auditor General se suelen considerar adecuadas a las necesidades de la auditoría del sector público en Nueva Zelanda. Se considera, no obstante, que la obligación de divulgar es un freno adecuado de la autonomía del Auditor General.

Facultades de acceso a la información

36. En Nueva Zelanda, el Auditor General goza de amplias atribuciones para:

- obtener información, documentos y explicaciones, así como para entrar en locales;
- citar a particulares para que presten declaración (incluso bajo juramento); e
- inspeccionar cualquier cuenta bancaria cuando existan sospechas de que se ha cometido hurto o fraude;

37. El único límite de esas atribuciones es la necesidad de obtener un mandamiento judicial antes de poder ingresar en locales particulares o inspeccionar la cuenta bancaria de una persona física. Esta salvaguardia ha sido concebida para amparar el derecho de los particulares a no verse sometidos a registros o embargos injustificados, derecho que está garantizado en la Carta neozelandesa de derechos y garantías fundamentales.

La facultad de presentar informes independientes

38. La facultad de informar desempeña un papel fundamental en las funciones del Auditor General y en sus relaciones con el Parlamento, el Poder Ejecutivo y las administraciones locales. La Ley de Auditoría Pública contiene tres disposiciones específicas relacionadas con la presentación de informes:

- la obligación de informar públicamente a la Cámara al menos una vez al año, aparte del propio informe anual del Auditor General;
- unos poderes amplios de informar a un Ministro, un comité especial, un organismo público o un particular respecto de “todo asunto que emane del cumplimiento y el ejercicio de las funciones, obligaciones y facultades del Auditor General y del que, a juicio del Auditor General, sea conveniente informar”; y

- la facultad de ordenar a una administración local que presente un informe en una sesión pública de esa administración.

39. Procederé a examinar tres aspectos de estas facultades de presentación de informes.

Determinar de qué se informa

40. El Auditor General goza de plena discreción sobre el contenido de sus informes, a reserva de la necesidad de tener en cuenta determinados principios (como la intimidad de los particulares). En la práctica, los informes a la Cámara se publican en el sitio de Internet del Auditor General nada más presentarse.

41. Es significativo que el Auditor General no esté sujeto al estatuto de libertad de información de Nueva Zelandia, la Ley de Información Oficial de 1982. Esto significa que el Auditor General no puede ser obligado a entregar información (por ejemplo, el contenido de los documentos de trabajo de una auditoría) que no haya sido incluida en un informe público. Ahora bien, el Auditor General no está eximido de la autoridad que tienen los comités especiales de la Cámara de obligar a presentar pruebas. En teoría, por lo tanto, un comité especial podría citar al Auditor-General para que explicara un informe y obligarle a presentar información que no estuviera incluida en el informe.

42. En la práctica, el Auditor General ofrece exposiciones orales a los comités especiales acerca de los informes importantes. Es costumbre que los comités se ciñan en sus preguntas a tratar de obtener explicaciones o ampliaciones y no suelen buscar más información de la que se haya incluido en los informes. Ahora bien, a veces los diputados tienen incentivos políticos para no observar la costumbre – por ejemplo, cuando tratan de que se les presente información comercialmente delicada que el Auditor General ha obtenido a los efectos de una auditoría y de la que ha informado sólo en términos generales. Hasta la fecha, ningún comité especial ha aprobado una solicitud de esa índole hasta el extremo de exigir oficialmente que se presente la información. Pero la posibilidad está ahí y supone un riesgo, no sólo para la facultad del Auditor General de presentar informes independientes sino también para sus relaciones con la Cámara. Es un riesgo que hay que abordar con suma cautela.

Exposición a posibles responsabilidades

43. La Ley de Auditoría Pública protege al Auditor General, a su Adjunto y a cualquier empleado de la responsabilidad *personal* emanada del ejercicio de sus funciones de

buena fe. Sin embargo, la legislación neozelandesa no otorga inmunidad *institucional* (es decir, al Auditor General como persona jurídica) respecto de acciones judiciales por deficiencia o error de auditoría debido a negligencia. La legalidad, la imparcialidad o la razonabilidad de los procedimientos del Auditor General podrían impugnarse también mediante una petición de revisión judicial. Además, los informes del Auditor General no son siempre objeto de privilegio parlamentario, lo que podría plantear la posibilidad de que se presentara una demanda judicial por daños y perjuicios por calumnia (aunque en la práctica sería muy poco probable que saliera adelante a menos que se pudiera demostrar dolo).

44. La inmunidad personal contribuye en cierto modo a mitigar las amenazas a la independencia en esta esfera. El riesgo de litigio (aunque se materialice con muy poca frecuencia) desvía la atención de la tarea en curso y podría inhibir el ejercicio independiente de la facultad de informar. El Auditor General ha abordado ese riesgo contratando un seguro de daños y perjuicios profesionales e implantando un programa exhaustivo interno de aseguramiento de la calidad.

Presentación de informes parlamentarios – la búsqueda de influencia

45. El Auditor General ejerce sus funciones de presentación de informes parlamentarios por los siguientes medios:

- el asesoramiento que brinda a los comités especiales de la Cámara cuando éstos examinan documentos contables de entidades públicas; y
- informes oficiales publicados sobre los resultados de auditorías anuales, auditorías de gestión e investigaciones.

46. Nueva Zelanda carece de una Comisión de Cuentas Públicas del tipo que existe en jurisdicciones similares. Esta situación da lugar a que surja un punto débil de considerable magnitud en las relaciones del Auditor General con la Cámara, en la medida en que no existe un comité al que pueda dirigirse en primer lugar el Auditor General para tratar de asuntos generales de auditoría o contabilidad o de informes de auditoría concretos. En este caso, la función de examinar los documentos de contabilidad de los organismos públicos y de analizar los informes recae en comités especiales con competencias sobre sectores concretos (por ejemplo, el transporte, la enseñanza, etc.)

47. La ventaja que no obstante se deriva de esta situación es que los distintos comités especiales pueden aportar a sus exámenes sus conocimientos más especializados de sus respectivos sectores. Se asigna a cada uno de los comités un alto funcionario de la

oficina del Auditor General en calidad de asesor. Su asignación tiene carácter permanente, lo que permite establecer un nivel de confianza que les habilita para influir en la labor de los comités y aumentar su calidad. Los intercambios oficiales y oficiosos de información que suministran los comités especiales y los propios diputados parlamentarios son muestra fehaciente de la utilidad de la asistencia que se presta. La independencia del Auditor General en el desempeño de esa función queda reconocida en un protocolo aprobado por la Cámara.

48. El destino de los informes concretos del Auditor General es menos previsible. En Nueva Zelandia no existe la obligación formal de que la Cámara o alguno de sus comités examine un informe del Auditor General. Tampoco está obligado el Poder Ejecutivo a responder oficialmente a un informe. Los esfuerzos del Auditor General y de otros por remediar esta situación han tenido un éxito más bien escaso, lo que contrasta con la situación imperante en el Canadá, por ejemplo, donde todos los informes de la Auditora General se remiten a la Comisión de Cuentas Públicas después de haber sido presentados en la Cámara de los Comunes, y el Gobierno debe responder oficialmente a cada uno de ellos en un plazo de 150 días.

49. No obstante, cierto número de informes del Auditor General han motivado cambios importantes en Nueva Zelandia – sobre todo en las esferas de la buena gestión de los asuntos públicos y la presentación de informes del sector público.

Independencia profesional

50. Además de ser el titular de un cargo público de importancia, el Auditor General es el jefe de una organización fiscalizadora profesional. Dos factores revisten importancia para la independencia profesional del Auditor General:

- la existencia de recursos de auditoría competentes, especialmente gracias a los medios disponibles en su propia oficina; y
- la capacidad de garantizar que las personas que son nombradas para realizar labores de auditoría en nombre del Auditor General observen las normas éticas aplicables y tomen otras medidas para velar por su objetividad.

Recursos de auditoría

51. Los sistemas de licitación obligatoria y la pérdida de los medios propios de auditoría pueden representar una seria amenaza para la independencia de un Auditor General. La Ley de Auditoría Pública autoriza al Auditor General a nombrar

contadores colegiados que ejerzan en el sector privado para que lleven a cabo auditorías en el marco de la Ley, pero no le obliga a ello. El Auditor General también puede contratar empleados y determinar sus condiciones de empleo, con independencia de los requisitos de servicio público. Gracias a esta autonomía, junto con la facultad de cobrar honorarios de auditoría, el Auditor General ha podido retener unos considerables medios de auditoría propios, así como servirse de recursos procedentes del ejercicio privado de la profesión.

52. A principios del decenio de 1990 se planteó en Nueva Zelandia la posibilidad de establecer la licitación obligatoria, pero nunca llegó a implantarse. En su lugar, de 1992 a 2002 se puso en práctica gradualmente un sistema voluntario de exposición a la libre competencia, que se abandonó recientemente a favor de la asignación discrecional de auditorías entre empleados y empresas que reunieran las condiciones necesarias. Un 40% de la labor de auditoría se asigna a auditores del sector privado y el resto lo realizan los empleados.

53. El enfoque basado en la asignación fomenta la independencia al dar acceso a una gama muy diversa de aptitudes y conocimientos especializados, que se pueden concentrar en regiones o sectores concretos, sin que por ello el Auditor General tenga que depender demasiado de la profesión privada para obtener sus recursos de auditoría.

Ética y objetividad

54. El Auditor General y todos los auditores designados son miembros del ICANZ y, en calidad de tales, están obligados por su Código Deontológico y demás normas sobre independencia que sean de aplicación. El Auditor General hace cumplir esas normas profesionales en las auditorías del sector público por medio de su propia norma sobre independencia, que forma parte de las normas de auditoría promulgadas en el marco de la Ley de Auditoría Pública.

55. La norma del Auditor-General es plenamente compatible con las normas del Instituto, pero en algunos aspectos es más estricta. Entre los requisitos fundamentales que impone figuran los siguientes:

- la rotación de los auditores (se exige una rotación en plazos de seis años en el caso de todos los auditores designados);
- la obligación de evitar conflictos de intereses y de hacerlos públicos;

- la prohibición de determinados tipos de intervenciones no relacionadas con la comprobación, incluido el asesoramiento fiscal y la prestación de servicios de tasación, y
- las restricciones impuestas a los auditores designados en cuanto a que acepten intervenciones permitidas no relacionadas con la comprobación (el tope anual de trabajos de ese tipo es el 100% de los honorarios de auditoría anuales, salvo que el Auditor General disponga otra cosa).

56. Una reciente enmienda de la norma también obliga a los auditores a consultar al Auditor General antes de aceptar todo contrato (aparte de una auditoría anual) que pudiera ser políticamente delicado o plantear un riesgo político para el Auditor General.

Resumen

57. Nueva Zelanda ha realizado enormes progresos en los últimos 15 años en la formulación de un nuevo marco legislativo para el Auditor General. La Ley de Auditoría Pública plasma su plena independencia del Poder Ejecutivo por lo que se refiere a su nombramiento y financiación. También parece haber alcanzado un equilibrio aceptable entre la autonomía operativa (incluida la independencia del Parlamento y de la influencia política) y la necesidad de rendición de cuentas y de escrutinio parlamentario. La existencia de medios de auditoría propios, junto a la disponibilidad de recursos del sector privado cuando resulten necesarios, refuerzan las disposiciones sobre independencia establecidas por ley.

58. La principal esfera que hay que mejorar es el seguimiento de los informes. La facultad de informar es en sí misma amplia y en gran medida sin restricciones. La atención de que son objeto los informes también suele ser satisfactoria. Sin embargo, la ausencia de una Comisión de Cuentas Públicas como fuente principal de interacción funcional con el Parlamento, y la falta de un trámite oficial mediante el cual la Cámara o el Poder Ejecutivo revisen los informes del Auditor General y respondan a ellos, son puntos débiles reconocidos a los que hay que dedicar atención.

Segunda Parte: Otras EFS de la región de la ASOSAI (incluido el Pacífico)

59. La ASOSAI abarca una extensísima región, que se extiende desde el Mediterráneo oriental al Océano Pacífico. Los Estados de la región son muy diferentes en cuanto a superficie, población, prosperidad, cultura y entorno político-jurídico. Todo examen

comparativo de la independencia de sus EFS tiene que ser forzosamente selectivo, y hay que proceder con cautela al formular opiniones.

60. Mi examen abarcó 16 Estados de Australasia, las Islas del Pacífico, el subcontinente indio y la cuenca del Pacífico de Asia – regiones con las que Nueva Zelandia tienen una afinidad geográfica o histórica. No se incluyó ningún Estado del Mediterráneo ni de la región árabe. En el análisis se examinaron los rasgos de independencia en el marco constitucional o legislativo de cada una de las EFS atendiendo a los siguientes indicadores:

- método de nombramiento, seguridad en el cargo, y procedimiento de destitución del cargo;
- remuneración de los titulares del cargo;
- disposiciones de financiación orgánica;
- existencia o inexistencia de declaraciones sobre la independencia;
- discreción para seleccionar prioridades de trabajo; y
- disposiciones relativas a la presentación de informes.

61. En el Apéndice se enumeran los Estados objeto de examen, divididos en los dos grupos siguientes:

- los Estados de las Islas del Pacífico, cuyas EFS son miembros de la SPASAI; y
- otros Estados de la ASOSAI.

Islas del Pacífico

62. Se examinaron seis Estados de las Islas del Pacífico. En cuatro de ellos, las disposiciones constitucionales emanan del modelo de Westminster, y en los otros dos del modelo estadounidense. La separación de poderes entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo es un concepto importante en ambos modelos.

63. Por lo tanto, no es sorprendente comprobar que existen firmes indicios de independencia respecto del Poder Ejecutivo en lo relativo al nombramiento y la destitución del cargo. En un caso (Fiji), el Auditor General es nombrado por una comisión independiente, creada en el marco de la Constitución, previa consulta con el

Poder Legislativo. En otros tres casos, el nombramiento se hace por el Poder Legislativo o con su consentimiento. En los otros dos casos, el Poder Ejecutivo controla el nombramiento.

64. La remuneración de los titulares del cargo se determina en la mayoría de los casos mediante estatuto o lo hace el Poder Legislativo. Son habituales las disposiciones relativas a la irreductibilidad (es decir, que impiden que se reduzca la remuneración durante el mandato del titular).

65. El estudio también puso de manifiesto un alto grado de independencia operativa. Cuatro de las seis EFS disponen de declaraciones sobre independencia consagradas en la ley y en cada uno de los casos la EFS tiene la facultad de informar al Poder Legislativo ya sea directamente o, en un caso, por conducto del Primer Ministro. La facultad discrecional de elegir las prioridades de su labor es menos habitual, pues sólo existe en la mitad de los casos examinados.

Financiación y medios

66. La mayor amenaza práctica para la independencia de las EFS de las Islas del Pacífico es la ausencia de una financiación garantizada. En unas economías insulares de reducido volumen, no es realista esperar que las medidas de financiación sean totalmente ajenas al control del Poder Ejecutivo. No obstante, la seguridad de la financiación es un problema real. Por ejemplo, una EFS informó recientemente a la SPASAI de que se le había ordenado que dejara sin cubrir todos los puestos vacantes – lo que en la práctica redujo su plantilla máxima de 72 funcionarios a 55.

67. La competencia profesional es otro problema conexo. Es bastante difícil encontrar funcionarios expertos en contabilidad y auditoría en unas sociedades pequeñas y aisladas. Una EFS (que, por lo demás, no estaba incluida en el examen) ha informado a la SPASAI de que la única forma en la que puede esperar reducir una acumulación importante de auditorías gubernamentales es la de conseguir fondos para contratar a una empresa de contadores colegiados para que se encargue de esa labor. Esta situación no es nada insólita.

68. Habiendo reconocido esos problemas, la principal actividad de la SPASAI en los últimos cinco años ha consistido en organizar amplios programas de formación de auditores para el personal de las EFS de las Islas del Pacífico. La EFS de Nueva Zelanda, en su calidad de Secretaría General de la SPASAI, ha coordinado esta labor y se ha encargado en gran parte de llevarla a cabo, con la asistencia financiera del Banco Asiático de Desarrollo y la Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI.

69. Los programas de formación se han centrado en fortalecer tanto los medios de capacitación en la región de la SPASAI como la capacidad operativa de las distintas EFS. Se han logrado considerables éxitos en lo relativo al aumento del conjunto de instructores cualificados, así como en el perfeccionamiento de las prácticas, los métodos y los procedimientos de auditoría. Ello tan solo puede fortalecer la capacidad de las EFS de la región de funcionar con independencia.

Otros Estados de la ASOSAI

70. El examen incluyó otros diez Estados miembros de la ASOSAI, y de él surgieron algunos resultados contrapuestos.

71. Estados como Australia, el Japón y la República de Corea cuentan con disposiciones sobre independencia bien establecidas. En cada uno de esos casos, la legislación por la que se crea la EFS contiene una firme declaración sobre independencia y el Poder Legislativo controla efectivamente el nombramiento del titular del cargo. La legislación australiana exige también que un tribunal independiente determine su remuneración, otorga la función de financiación orgánica al Poder Legislativo y concede al Auditor General discreción para elegir las prioridades de su trabajo.

72. En casi todos los demás Estados examinados, la designación del titular es facultad del Presidente (sin que la ley indique cómo se han de nombrar los candidatos) o del Primer Ministro, o por consejo de este último. Esta situación sugiere que la independencia constitucional está relativamente poco desarrollada en estos Estados – impresión que viene a ser reforzada por la total ausencia de declaraciones sobre independencia en la base legislativa, así como de la discreción expresa de seleccionar las prioridades del trabajo. Si bien es cierto que algunas de las EFS tienen la facultad de determinar la forma en se realizan las auditorías, sus mandatos suelen centrarse en la auditoría de regularidad de las cuentas gubernamentales, y no en una combinación de auditoría de regularidad y de la gestión. Se detectaron también algunos indicios de las atribuciones del Poder Ejecutivo para dar instrucciones a la EFS, aunque con la obligación expresa de consultar previamente a la EFS.

73. No obstante, hay que proceder con cautela a la hora de sacar conclusiones de estos indicadores. La supervisión de algunas EFS asiáticas por el Presidente o por el Poder Ejecutivo puede tener una explicación dada la importancia del papel presidencial y el firme liderazgo político en sus sociedades. En muchos de los Estados objeto de examen, la EFS está situada junto al Poder Judicial en lo que se refiere a la inamovilidad en el cargo, y junto a los Ministros o altos funcionarios del Poder Ejecutivo en lo que atañe a la remuneración personal.

74. En la India, el Auditor General es designado por el Presidente en el marco de la Constitución, pero goza de seguridad en el cargo y de financiación orgánica garantizada, que al parecer brindan un elevado grado de independencia.

75. También es significativo que en todos los Estados objeto de examen la EFS esté facultada para presentar informes al Poder Ejecutivo. En muchos casos lo hace por conducto del Presidente, pero su posterior presentación al Poder Legislativo parece ser lo normal.

Resumen

76. La índole y el alcance de la independencia legal de las EFS varían muchísimo en toda la región de la ASOSAI (incluido el Pacífico). Esto es de esperar, dados el tamaño y la diversidad de la propia región. Los elementos más sólidos de independencia son los mecanismos de designación del titular del cargo y la posibilidad de presentar informes al Poder Legislativo del Estado. No obstante, la influencia del Poder Legislativo es bastante habitual en ambos de esos elementos, sobre todo en algunos Estados de Asia.

77. Las salvaguardias constitucionales y legislativas siempre serán las señales más visibles de la independencia de una EFS. Son importantes tanto en el sentido simbólico como en el operativo. Ahora bien, esas salvaguardias no bastan por sí solas, como lo demuestra el examen de los Estados más pequeños de las Islas del Pacífico. Abordar los problemas de disponibilidad de medios y recursos reviste tanta importancia para la independencia de las EFS como la reforma constitucional o legislativa.

APÉNDICE: Estados de SPASAI y ASOSAI sometidos a examen

Nota: el examen se limitó por lo general a analizar el marco constitucional o legislativo de cada EFS.

SPASAI (Islas del Pacífico)

Estados Federados de Micronesia

Fiji

Islas Marshall

Papua Nueva Guinea

Samoa

Tonga

Otros Estados de ASOSAI

Australia

Filipinas

India

Indonesia

Japón

Malasia

Pakistán

República de Corea

Singapur

Sri Lanka

V. INFORMES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

1. Informe del Grupo de Trabajo 1 (Grupo de Trabajo en Inglés 1)

Introducción

El Grupo de Trabajo estuvo formado por delegados de China, Grecia, Kazajstán, Letonia, Nueva Zelanda, la República Checa, la República de Corea y la República de Moldova.

El Grupo examinó cuestiones relativas a la independencia de las EFS y señaló problemas con los que determinadas EFS habían tropezado para lograr los niveles deseados de independencia. Hubo amplia unanimidad acerca de los indicadores clave de la independencia de las EFS, a reserva de las observaciones que se consignan *infra*.

Declaraciones constitucionales de independencia

Es importante contar con una proclamación de independencia en el plano constitucional, pero ha de estar sujeta al ordenamiento constitucional de cada país. (Por ejemplo, en algunos países no existen disposiciones que incluyan las medidas de auditoría en sus constituciones. En otros, esas medidas pueden estar incorporadas al derecho constitucional general, pero no en la propia Constitución).

La proclamación debe ser llevada a la práctica en toda la organización de la EFS. En el caso de las EFS de más reciente creación, también reviste importancia desarrollar y mantener la independencia en el curso del tiempo.

Mandato de las EFS

El plazo establecido para el mandato de las EFS debe ser de duración suficiente para sobrevivir los cambios de gobierno y evitar que las presiones relacionadas con la renovación en el cargo interfieran demasiado pronto en el mandato del titular del cargo de la EFS.

Es preferible un solo mandato no renovable para evitar que se produzcan esas presiones.

La importancia de la rendición de cuentas para la independencia

Las disposiciones relativas a la obligación de rendir cuentas no guardan relación directa con la independencia, pero la ausencia de una rendición de cuentas estructurada puede afectar indirectamente a la independencia al permitir que el Poder Ejecutivo ejerza el control de la EFS. En particular, la EFS o el Poder Legislativo, aplicando la transparencia, debe llevar a cabo la auditoría externa de la EFS. Ésta no debe estar sometida al control de un órgano gubernamental sin el consentimiento de la persona u órgano ante el que es responsable la EFS.

El mandato de la auditoría de gestión

Por lo que se refiere a la auditoría de gestión, el Grupo convino en que dicho mandato es conveniente por motivos de independencia, pero señaló que tal vez no fuera realista en el caso de las EFS de reciente creación. En cambio, puede que con el tiempo se llegue a aceptar la necesidad del mandato, a medida que la función básica de auditoría financiera se va estableciendo y va siendo aceptada.

La libertad de informar

El Grupo de Trabajo no llegó a un acuerdo sobre la cuestión de si debía incluirse en el informe de auditoría una observación de la entidad auditada, o si el momento indicado para que la entidad auditada responda es cuando el informe haya quedado terminado y esté siendo estudiado por el destinatario.

Recursos y presupuestos

El Grupo convino en que el Poder Legislativo debía encargarse de velar por que la EFS dispusiera de recursos adecuados para que pudiera desempeñar su mandato. Ahora bien, también es realista prever cierto grado de intervención del Ministerio de Hacienda (u otro órgano equivalente del Poder Ejecutivo), dado que es responsable de los ingresos y gastos públicos. Esa intervención podrá variar según las circunstancias imperantes en cada país.

Igualmente, el grado de participación de la EFS en el establecimiento de su propio presupuesto podrá variar, pero es conveniente que haya cierto grado de participación. Se considera que la situación óptima es que la EFS prepare su propio presupuesto para que lo apruebe el órgano competente.

Conclusiones y recomendaciones

El Grupo llegó a la conclusión de que la cuestión de la independencia de las EFS reviste importancia y debe estudiarse más a fondo teniendo presentes estas observaciones y sugerencias. En consecuencia, recomienda que la comunidad más amplia de las EFS examine estos asuntos.

2. Informe del Grupo de Trabajo 2 (Grupo de Trabajo en Inglés 2)

Introducción

El Grupo de Trabajo estuvo formado por delegados de la Arabia Saudita, Australia, Bahrein, Botswana, Gambia, Ghana, la India, Malasia y Trinidad y Tabago. El Grupo estuvo presidido por Ghana, y Gambia desempeñó las funciones de Secretario. El Grupo estuvo encargado de la tarea de aportar opiniones acerca de cualesquiera problemas o dificultades que afectaran a los diversos principios básicos de la independencia de las EFS.

El Grupo señaló que, en toda declaración que se formulara acerca de la independencia, se deberían reconocer las distintas etapas de desarrollo de las diversas EFS, lo que tiene repercusiones para que la independencia de las EFS pueda implantarse con éxito. No se debe tratar de crear una comunidad homogénea de EFS sino facilitar orientaciones amplias que puedan aplicarse luego a la situación concreta de cada EFS. También deben examinarse las consecuencias de las realidades del “nuevo mundo” en los ámbitos de la mundialización, la tecnología de la información, el entorno en evolución del sector público y cómo esos factores repercuten en la independencia de las EFS (véase el enfoque propuesto en el apéndice).

El Grupo hizo hincapié en que la independencia no debe considerarse únicamente en función de lo que las EFS podrían exigir en cuanto a disposiciones legislativas o de otra índole, sino también en función de los servicios que las EFS pueden prestar para granjearse la confianza del público y mejorar su imagen, lo que contribuiría a enjugar el aparente déficit de expectativas de auditoría.

Algunas esferas de preocupación indicativa planteadas por el Grupo que cabe tener en cuenta en el contexto de proteger y ampliar la independencia de las EFS son las siguientes:

1. Las solicitudes formuladas por comisiones parlamentarias para que funcionarios de las EFS examinen informes de auditoría.
 - a juicio del Grupo, debe percibirse que la EFS está dispuesta a ayudar al Parlamento, pero sugirió que esos funcionarios colaboraran con las comisiones en régimen de cesión en comisión de servicio.

2. Los retrasos en las respuestas de las entidades auditadas a los proyectos de informes de auditoría y la limitada entrega de información y expedientes que afectan tanto a la calidad como a la puntualidad de los informes de las EFS.
3. El mandato (o la ausencia de mandato) para realizar fiscalizaciones de optimización de los recursos o de gestión en general o en empresas públicas en particular.
4. La auditoría de las estimaciones presupuestarias. La necesidad de que haya claridad acerca de lo que el auditor debería examinar en la medida en que afecta a esas estimaciones, incluidas las normas que han de aplicarse, pero evitando cuestiones de política.
5. Cuestiones de informes de sostenibilidad relativas a la base en que se fundamenta la presentación de informes y las normas que han de aplicarse, por contraposición a esos tipos de informes facilitados por otros organismos y entidades.
6. El empleo de auditores del sector privado
 - cómo hay que abordar la prestación de servicios de comprobación de cuentas y auditoría por esos auditores para protegerse de críticas sobre conflictos de intereses y cuestiones de independencia, como la rotación de auditores del sector privado y la realización de servicios no relacionados con la auditoría.
7. Establecer una base idónea para efectuar auditorías conjuntas (v.g.: por países donantes y receptores).
8. Recursos suficientes para las EFS, envejecimiento del personal, cuestiones de rotación de personal, evolución de la base de personal especializado, dotación apropiada de personal y gama de competencias y preparación del personal para que la EFS actúe de forma competente y mantenga su independencia.
9. Determinar las relaciones apropiadas con empresas estatales que actúan en los mercados competitivos, pero están sujetas al rigor de la fiscalización del sector público.
10. Hacer frente con eficacia a los casos de incumplimiento de las recomendaciones de la EFS.

11. Cuestiones de comunicación con los medios de difusión para reforzar la presencia y la imagen de las EFS, así como para informar continuamente al público sobre el papel y las funciones de las EFS.

3. Informe del Grupo de Trabajo 3 (Grupo de Trabajo en Francés)

Introducción

El Grupo de Trabajo estaba formado por representantes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Camboya, el Camerún, el Canadá, el Chad, Malí, Marruecos, Portugal, Rwanda y el Togo.

Hubo unanimidad en el Grupo acerca de la pertinencia y la importancia de los ocho principios básicos de independencia ya adoptados por la INTOSAI. No obstante, los miembros del Grupo subrayaron la necesidad de tener paciencia por lo que se refiere a la puesta en práctica de esos principios.

Principales problemas y dificultades que se plantean para responder a los principios de independencia

El Grupo reconoce la necesidad de que exista un marco constitucional o jurídico apropiado y eficaz y unas disposiciones de aplicación de los elementos de dicho marco (primer principio básico de independencia). Sobre la cuestión de los frenos y contrapesos necesarios, los miembros han insistido en la importancia de concretar a qué nivel intervienen esos controles: ¿se trata de controles de la actividad financiera y del control de calidad, de controles respecto de las EFS, o de otros controles dentro del Estado? Los miembros han subrayado que deberían existir otros mecanismos de fiscalización distintos de los de las EFS. Dos de los miembros del Grupo mencionaron que su EFS se sometía a un examen externo que abarcaba el examen de la calidad de los procesos de auditoría de la EFS.

Los miembros estuvieron también de acuerdo en que la existencia de una sociedad democrática contribuye a reforzar la independencia de las EFS.

El Grupo reconoce la importancia de que el jefe sea independiente, incluida la inamovilidad y la inmunidad en el ejercicio normal de sus funciones (segundo principio básico). Uno de los miembros del Grupo subrayó la importancia de definir qué se entiende por “normal”. Efectivamente, si el significado de esa expresión no es

explícito, se corre el riesgo de que su empleo pueda debilitar la protección otorgada a los jefes de las EFS.

El tercer principio básico de independencia se refiere a la necesidad de contar con un mandato suficientemente amplio y de total discreción en el ejercicio de las funciones de la EFS. Varios miembros del Grupo declararon que, en general, la fiscalización de los ingresos que efectuaba su EFS era sumamente limitada y que no se prestaba suficiente atención a este aspecto en comparación con el control de los gastos del gobierno. La insuficiencia de los medios dedicados a la fiscalización de los ingresos explica en varios casos este estado de cosas. Los miembros insistieron en la necesidad de justificar los ingresos con la misma rigurosidad que los gastos, o sea, efectuar una auditoría tan profunda para los ingresos como para los gastos. Uno de los miembros del Grupo se refirió a la importancia de cambiar las mentalidades para poder otorgar a este aspecto la importancia que merecía. Otro miembro añadió que se trataba igualmente de una cuestión de equidad.

Los miembros reconocen plenamente la importancia que reviste el acceso a la información (cuarto principio básico) y el derecho y la obligación de rendir cuentas de los resultados de las labores de las EFS (quinto principio básico).

Los miembros están también de acuerdo en que las EFS deben poder decidir el contenido y el calendario de los informes de auditoría y divulgarlos (sexto principio básico). Varios miembros declararon que sus informes se difundían en su página de Internet tras haber sido presentados al Parlamento o al Jefe del Estado. Un participante planteó la cuestión de la difusión de los informes a su debido tiempo. Efectivamente, la legislación del país de esa EFS dispone que los informes de la EFS se depositen ante la asamblea legislativa, pero no prevé los plazos en los que la asamblea debe examinar el informe y hacerlo público. En determinados casos, el informe no se debate en audiencia ni se hace público. Así pues, la población no puede tener acceso al trabajo realizado por la EFS.

Los miembros del Grupo reconocen la importancia de los mecanismos de seguimiento de las recomendaciones de la EFS (séptimo principio básico). No obstante, la mayoría no cree que incumbe a la EFS hacer el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de la asamblea legislativa.

Si bien es cierto que la totalidad de los miembros del Grupo estaban totalmente de acuerdo con la importancia de garantizar la disponibilidad de recursos humanos, materiales y financieros adecuados, el Grupo estaba más dividido acerca del tema de la independencia financiera, administrativa y de gestión interna de la EFS (octavo principio básico). En lo que atañe al presupuesto, varios miembros subrayaron que, aunque es de desear que el presupuesto de la EFS sea objeto de una evaluación

objetiva, no era realista por el momento exigir que no sea objeto del control del Poder Ejecutivo.

Los miembros del Grupo han recalcado que la práctica adoptada por el Banco Mundial de liberar los fondos destinados a las EFS a través de sus gobiernos respectivos amenazaba con desvirtuar la independencia de las EFS.

El Grupo examinó también la pertinencia de conceder primas a los empleados de las EFS que descubren casos de fraude o de mala gestión de los caudales públicos. Los miembros del Grupo llegaron unánimemente a la conclusión de que una práctica de esa índole puede ser peligrosa y que es preferible conceder primas de rendimiento para motivar al personal. Evidentemente, también es preciso que la EFS pueda garantizar un sueldo correcto a los funcionarios para poder promover un alto sentido de la ética y poder dar el ejemplo.

Hacer al Parlamento responsable de que la EFS disponga de suficientes recursos para que pueda desempeñar su mandato representa un auténtico reto. Es preciso que el Parlamento tenga la capacidad de desempeñar esa función y de evaluar si el presupuesto de la EFS es suficiente o no. Los miembros del Grupo insistieron en la importancia de su relación con el Parlamento y en el hecho de que esa relación brinda una oportunidad para que la EFS pueda poner de manifiesto sus verdaderas necesidades. En cambio, uno de los miembros señaló que el que se cuente con el apoyo de una comisión parlamentaria no basta siempre para convencer al Ministro de Hacienda de que asigne más fondos a la EFS.

Por último, varios miembros del Grupo declararon que exigir que la EFS tenga derecho a recurrir directamente a la asamblea legislativa si los recursos de que dispone no son suficientes podría colocar a sus EFS en una situación delicada con el Poder Ejecutivo.

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

Introducción

El grupo de trabajo en español, compuesto de representantes de las EFS de Brasil, Ecuador, Nicaragua, Uruguay y Venezuela, desea en primer lugar resaltar la trascendencia del tema de la independencia de las EFS que hemos estado considerando durante el seminario y que constituye uno de los pilares principales para el desempeño de las funciones de una EFS.

Consideraciones generales

En los debates llevados a cabo en el taller del grupo en español hemos coincidido en los siguientes comentarios:

El grupo quisiera subrayar que cualquier EFS debe disponer de un marco constitucional, legal y reglamentario apropiado y eficaz así como de disposiciones para la aplicación de hecho de dicho marco o con otra palabras ese marco debe estar operativo.

Se considera de importancia fundamental la independencia de la autoridad superior de una EFS (y los miembros en los organismos colegiados), incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones sin temor a represalia. En especial, lo que refiere a la inmunidad de las autoridades superiores de las EFS frente a procesos legales por cualquier acto del pasado o presente que resulte del cumplimiento de sus obligaciones.

En cuanto al período del mandato de las autoridades superiores de las EFS, el grupo comparte que el mismo sea por un período suficientemente prolongado y fijo, pero entiende que sería necesario procurar que dicho período no coincidiera con el período constitucional del gobierno.

Por otra parte se considera necesario señalar que también es importante que se establezcan claramente los requisitos básicos necesarios que deban reunir los candidatos a ocupar los cargos superiores de las EFS (o miembros en los organismos colegiados).

El grupo opina que no solamente es importante quién designa a las Autoridades Superiores de las EFS sino a quién se designa.

El grupo considera que un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de la EFS es de real transcendencia a los efectos de preservar la independencia de las EFS. No obstante considera necesario destacar en especial que ahí donde exista “fondo público” (atendiendo tanto sea al origen como al destino de los mismos), y cualquiera sea su monto, la EFS debe intervenir.

También el grupo ha constatado la existencia en la región de EFS que no realizan auditorías de gestión (desempeño) lo que, si bien no afecta a la independencia de las mismas, presenta una limitación de sus facultades.

Por otra parte se han planteado en el grupo problemas puntuales en el cumplimiento de las funciones de las EFS, destacándose situaciones en las cuales la intervención de las mismas se ha visto limitada. Tal es el caso de alguna EFS que ha visto limitado su mandato frente a nuevas formas de actuación del estado sobre todo en lo que refiere a su intervención en el ámbito privado a través de sociedades comerciales.

Respecto a la relación que el personal de las EFS desarrolla con las organizaciones auditadas es de vital importancia subrayar que los auditores no deberían desarrollar ninguna relación con las entidades auditadas salvo las necesarias para el cabal cumplimiento de sus tareas.

Para el cumplimiento cabal de sus tareas las EFS deben disponer de las potestades adecuadas para obtener acceso ilimitado, total y libre, en forma oportuna, a toda la documentación e información necesaria para el apropiado cumplimiento de sus responsabilidades reglamentarias.

En los debates del grupo hizo hincapié sobre la necesidad del derecho de las EFS de informar sobre su trabajo y de la libertad de decidir sobre el contenido y el momento de sus informes y sobre su publicación y divulgación. En ese contexto se planteó también la existencia de dificultades en el relacionamiento entre las EFS y los medios de comunicación social.

El grupo considera que las EFS deben tener acceso a los recursos humanos, materiales y económicos necesarios y razonables y el acceso a estos recursos no debe estar bajo el control o la dirección del Poder Ejecutivo. Asimismo se considera que debe darse mayor importancia al tema de los recursos humanos. En efecto, el grupo opina que un mayor nivel técnico-profesional de los auditores contribuye a la independencia de las

EFS, por lo que se sugiere dar mayor destaque a la capacitación y optimización de dichos funcionarios.

En el debate del grupo se señalaron situaciones puntuales en las que la administración de los recursos humanos de las EFS, en su libre asignación orgánica, se ha visto limitada por la ley. Asimismo se han planteado situaciones en las que, también por ley, se ha afectado la facultad de las EFS de establecer su propio régimen remunerativo.

El grupo ha entendido importante recordar y manifestar que la preparación del presupuesto por parte de la propia EFS contribuye esencialmente a su independencia.

Conclusión

Sin perjuicio de los comentarios puntuales referidos precedentemente, como conclusión a los debates del seminario debemos rescatar el principio de la independencia de acuerdo a la Declaración de Lima del año 1977 y enriquecida por los comentarios y sugerencias presentadas en esta reunión. Por lo tanto se sugiere reforzar el principio de la independencia en cada uno de los países miembros de la INTOSAI de forma que esa independencia no quede en el papel y se refleje en los hechos.

ANEXOS

I. Proyecto de disposiciones para la aplicación de los principios básicos de independencia de las EFS

El tema de la Independencia de las EFS se trata a nivel conceptual en las Partes II, III, y IV de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización (1977) y también en el Código de Ética y Normas de Auditoría de la INTOSAI que se derivan de la Declaración. Los siguientes principios básicos tienen su fundamento en esos documentos y en las diversas declaraciones sobre el tema de la independencia de las EFS que han resultado de los congresos de la INTOSAI y de los grupos regionales en el curso de los años.

Esos principios básicos son reconocidos en general por la comunidad de las EFS como requisitos esenciales para que las EFS puedan realizar una correcta fiscalización del sector público.

Principios básicos

1. La existencia de un marco constitucional/reglamentario/legal apropiado y eficaz, así como de disposiciones para la aplicación *de facto* de dicho marco.
2. La independencia de la Autoridad Superior de la EFS (y “Miembros” en los organismos colegiados), incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.
3. Un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de la EFS.
4. Acceso irrestricto a la información.
5. El derecho y la obligación de informar sobre su trabajo.
6. Libertad de decidir sobre el contenido y el momento de sus informes y sobre su publicación y divulgación.

7. La existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS.
8. Autonomía financiera y gerencial/administrativa, y disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados.

Disposiciones para la aplicación

Las disposiciones para la aplicación constituyen una visión y una meta que las EFS deben intentar alcanzar.

1. **La existencia de un marco constitucional/reglamentario/legal apropiado y eficaz, así como de disposiciones para la aplicación *de facto* de dicho marco.**

La adhesión a este principio puede demostrarse de la siguiente manera:

- 1.1 La independencia de la EFS debe estar firmemente arraigada en la constitución y la legislación del país. Sólo puede existir dentro de los límites del mandato otorgado a las EFS. Las disposiciones constitucionales proveen la base para las leyes que expresan en detalle el grado de independencia y las potestades de la EFS. No obstante, éstas no eximen a las EFS del deber de la observancia de las leyes que rigen el medio en que funcionan.
- 1.2 Esto puede tomar formas diferentes, dependiendo en cierta medida de las diversas tradiciones culturales de fiscalización que existan. Por ejemplo, ciertos tribunales de cuentas son “superiores” en el sentido de que son independientes de otros poderes del gobierno (legislativo, ejecutivo y judicial); ciertas contralorías son independientes en su conjunto pero representativas del espectro político en el que se basan; mientras en algunos sistemas parlamentarios inspirados en Westminster, la autoridad superior de la entidad fiscalizadora es un funcionario del Parlamento e informa al Poder Legislativo.
- 1.3 No obstante, las garantías constitucionales/reglamentarias de independencia no tienen ningún significado si no se llevan a la práctica. En efecto, la independencia *de facto* de la EFS está en función de la medida en que las garantías constitucionales/reglamentarias son “puestas en ejecución” y en la medida en que se cuente con suficientes recursos humanos, materiales y económicos.

1.4 Más aún, la interpretación y aplicación efectiva del concepto de independencia de las EFS y de las garantías constitucionales/reglamentarias conexas resultan muy afectadas en la práctica por las particulares estructuras y sistemas políticos y de la sociedad civil de los países donde funcionan las EFS. Por ejemplo, la independencia de las EFS tiene muy poco significado en un medio donde no existan controles y balances adecuados o donde sean muy limitados. También depende en gran medida, del grado de democratización del medio en que evolucionen las EFS.

2. La independencia de la Autoridad Superior de la EFS (y “Miembros” en los organismos colegiados), incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.

La adhesión a este principio puede demostrarse de la siguiente manera:

2.1 Las Autoridades Superiores de la EFS (y “Miembros” en los organismos colegiados) deben ser designadas, reelectas o destituidas por el Poder Legislativo o por el Jefe de Estado sujeto a la aprobación del Poder Legislativo. Las condiciones para su designación, reelección, contratación, retiro y destitución deben estar especificadas en la constitución, estatutos o legislación aplicable.

2.2 La designación debe ser por un período suficientemente prolongado y fijo para permitir que las Autoridades Superiores de las EFS (y “Miembros”) lleven a cabo sus mandatos sin temor o represalia.

2.3 Las actuales y anteriores Autoridades Superiores de las EFS (y “Miembros”) deben ser inmunes frente a procesos legales por cualquier acto del pasado o presente que resulte del normal cumplimiento de sus obligaciones.

3. Un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de la EFS.

La adhesión a este principio puede demostrarse de la siguiente manera:

3.1 Las EFS deben tener atribuciones para investigar el uso de los fondos o activos públicos por parte de un receptor o beneficiario, cualquiera sea su naturaleza legal, así como la recaudación de rentas públicas adeudadas al gobierno. Esas atribuciones deben incluir la auditoría de la legalidad y regularidad de la contabilidad del gobierno y de las instituciones públicas, la calidad de la administración e información financiera, la economía,

eficiencia y eficacia de las operaciones de gobierno así como el cumplimiento de sus responsabilidades jurisdiccionales de control, cuando ello corresponda.

- 3.2 Salvo que la legislación lo exija específicamente, las EFS no deben auditar la política de gobierno mas deben limitarse a realizar la auditoría de la implementación de la política y a entregar observaciones, conclusiones, consejos y recomendaciones de auditoría.
- 3.3 Aunque deben respetar las leyes promulgadas por el Poder Legislativo que le sean aplicables, las EFS deben ser libres de toda indicación e interferencia por parte de los Poderes Legislativo y Ejecutivo en la selección de las áreas a auditar así como en la programación, planificación, ejecución, información y seguimiento de sus auditorías.
- 3.4 Las EFS deben estar también libres de toda indicación e interferencia de los Poderes Legislativo y Ejecutivo en la organización y administración de sus oficinas.
- 3.5 Las EFS deben evitar toda instancia o apariencia de conflicto de intereses en sus relaciones con las organizaciones que audita. No deben participar ni dar la impresión de participar en forma alguna en la gestión de las organizaciones que audita. Deben asegurar que su personal no desarrolle una relación muy estrecha con las organizaciones que audita.
- 3.6 No obstante, se reconoce, que aunque las EFS tengan plenas facultades discrecionales en el cumplimiento de sus responsabilidades, deben ser sensibles a los intereses y deseos del Poder Legislativo y deben cooperar con los gobiernos que procuran lograr una mejora en el uso de los fondos públicos.
- 3.7 Las EFS deben aplicar las mismas normas en sus propias operaciones que aquellas que aplican a las organizaciones que auditan con el fin de establecer y mantener su reputación y credibilidad. Para este efecto, deben:
 - 3.7.1 Aplicar normas apropiadas de trabajo y de auditoría, así como también adherirse a un código de ética, todos ellos basados en los documentos oficiales de INTOSAI.
 - 3.7.2 Brindar evidencia de la economía, eficiencia y eficacia de sus operaciones.

3.7.3 Establecer una función apropiada de auditoría interna.

3.7.4 Estar preparadas para someterse voluntariamente a alguna forma de control de su desempeño, y a una auditoría independiente de su contabilidad, adecuada al medio en que actúan y respetuosa de su independencia.

3.7.5 Presentar un informe anual de actividades al Poder Legislativo y a otros órganos del Estado según lo establezcan la constitución, reglamentos o legislación, y poner ese informe a disposición del público.

4. Acceso irrestricto a la información

La adhesión a este principio puede demostrarse de la siguiente manera:

4.1 Las EFS deben tener acceso ilimitado, directo, total y libre, en forma oportuna, a toda la documentación e información necesaria para el apropiado cumplimiento de sus responsabilidades reglamentarias.

4.2 Las EFS deben disponer de las potestades adecuadas para obtener dicha documentación e información de las personas o instituciones que las tienen en su poder.

5. El derecho y la obligación de informar sobre su trabajo

La adhesión a este principio puede demostrarse de la siguiente manera:

5.1 Las EFS no deben tener limitaciones para informar sobre los resultados de su trabajo de auditoría.

5.2 Las EFS deben estar obligadas por ley a informar anualmente sobre los resultados de su trabajo de auditoría.

6. Libertad de decidir sobre el contenido y el momento de sus informes y sobre su publicación y divulgación.

La adhesión a este principio puede demostrarse de la siguiente manera:

6.1 Las EFS deben tener libertad para decidir el contenido de sus informes de auditoría y de formular observaciones y recomendaciones, tomando en consideración, según sea apropiado, las opiniones de las instituciones

auditadas. No obstante, la legislación debe detallar los requisitos mínimos de los informes de auditoría de las EFS, según sea apropiado, así como los asuntos específicos que deberán estar sujetos a una opinión o certificación de auditoría formal.

- 6.2 Las EFS deben tener la libertad de decidir sobre la oportunidad de sus informes de auditoría, excepto cuando la ley establezca requisitos específicos al respecto.
 - 6.3 Las EFS deben cooperar en la medida de lo posible para satisfacer solicitudes específicas para investigaciones o auditorías llevadas a cabo por el Poder Legislativo (o por una comisión del mismo) o por el gobierno.
 - 6.4 Las EFS deben tener libertad para publicar y divulgar sus informes, una vez que hayan sido formalmente presentados según lo exige la ley. Dichos informes deben incluir, según corresponda, las opiniones de las instituciones auditadas.
7. La existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS

La adhesión a este principio puede demostrarse de la siguiente manera:

- 7.1 Las EFS deben presentar sus informes de auditoría al Poder Legislativo (o a una comisión del mismo) o al Directorio de la entidad auditada, según corresponda, para su revisión y seguimiento, incluyendo en los mismos recomendaciones específicas para que el Poder Ejecutivo o la Gerencia de la citada entidad adopten medidas correctivas.
- 7.2 Las EFS deben tener su propio sistema interno de seguimiento para garantizar que sus observaciones y recomendaciones, así como las del Poder Legislativo (o una comisión del mismo) o las del Directorio de la entidad auditada, según corresponda, sean debidamente tomadas en cuenta por las instituciones auditadas.
- 7.3 Las EFS deben someter sus informes de seguimiento a la consideración del Poder Legislativo o del Directorio de la entidad auditada, según corresponda, para su consideración y la adopción de las medidas pertinentes, aun en los casos en que tengan sus propias atribuciones reglamentarias para tal seguimiento y aplicación de sanciones.

8. Autonomía financiera y gerencial/administrativa, y disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados

La adhesión a este principio puede demostrarse de la siguiente manera:

- 8.1 El acceso de las EFS a los recursos humanos, materiales y económicos que resulten necesarios y razonables para la misma no debe estar bajo el control o la dirección del Poder Ejecutivo.
- 8.2 El Poder Legislativo (o una comisión del mismo) debe ser responsable de asegurar la dotación de recursos apropiados a su EFS, para permitirle cumplir con su mandato.
- 8.3 Las EFS deben preparar su propio presupuesto y presentarlo directamente al Poder Legislativo (o a una comisión del mismo) para su aprobación.
- 8.4 Las EFS deben administrar su propio presupuesto y tener libertad para asignarlo como considere conveniente.
- 8.5 Las EFS deben tener el derecho de recurrir directamente al Poder Legislativo si los recursos asignados son insuficientes para permitirle a las EFS cumplir con su mandato.
- 8.6 Las Autoridades Superiores de las EFS deben tener libertad para determinar la organización de su oficina, incluidos los sistemas de administración del personal y de contratos y las políticas y procedimientos de adquisición y enajenación de material.
- 8.7 Las EFS deben tener la libertad de determinar sus propias políticas de personal, incluso la selección, contratación, capacitación, remuneración, promoción, disciplina y despido de personal permanente o contratado.

Las condiciones enunciadas no impiden que las EFS lleguen a acuerdos con los organismos de gobierno con respecto a relaciones industriales, administración del personal, administración de propiedades o compra de equipos y abastecimientos, en la medida que esos acuerdos no infrinjan de manera alguna la independencia de las EFS. En ese caso como en otros, las EFS deben observar las leyes que se apliquen a ellas.

Lista de miembros del Sub-Comité para la independencia de las EFS:

Antigua y Barbuda

Austria

Camerún

Canadá

Egipto

Portugal

Arabia Saudita

Tonga

Uruguay

II. Lista de Contribuciones

1. Ponencias nacionales de las EFS

Arabia Saudita	Corea	Nicaragua
Bahrein	Ecuador	Portugal
Botswana	Grecia	República Checa
Brasil	India	Rwanda
Camboya	Kazajstán	Togo
Camerún	Letonia	Trinidad y Tabago
Chad	Malasia	Venezuela
China	Mali	Yemen

2. Ponencias de las EFS

Autor	País	Título
Sr. Edward Dua Agyeman	Ghana	La situación de independencia de las EFS de Ghana y de la región de la AFROSAI
Sra. Sheila Fraser, FCA Sr. Jean Ste-Marie	Canadá	Ponencia de la Presidenta del Sub-Comité para la Independencia de las EFS
Sr. Ahmed El Midaoui	Marruecos	Informe sobre la situación de independencia de las EFS desde la perspectiva de una EFS árabe
Sr. Robert Buchanan	Nueva Zelandia	La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Nueva Zelandia y de otros Estados de Asia y el Pacífico
Dr. Gertrude Schlicker	Austria	La independencia del Tribunal de Cuentas de Austria
Dr. Santiago Fonseca Muñoz	Uruguay	Situación respecto a la independencia desde el punto de vista de una EFS de América Latina

3. *Contribuciones de otras organizaciones*

Autor	Organizacion	Titulo
Sr. Paul Bermingham	Banco Mundial	El Apoyo del Banco Mundial para la Independencia de las EFS
Sra. Esther Stern	Naciones Unidas	Creación de Capacidades de la Auditoria Independiente de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

III. Lista de Participantes

Dr. Osama J. FAQUIH
President of the General Auditing Bureau
General Auditing Bureau
P.O Box 7185
University Street
Riyadh 11128
Arabia Saudita
Tel: ++966 (1) 405 67 70 - 2211, 403 40 54,
405 35 60
Fax: ++966 (1) 403 20 57, 403 30 56
E-mail: gab@zajil.net, gab@gab.gov.sa

Sr. Awad Allah AL-REHAILI
General Auditing Bureau
P.O Box 7185
University Street
Riyadh 11128
Arabia Saudita
Tel: ++966 (1) 405 67 70 - 2211, 403 40 54,
405 35 60
Fax: ++966 (1) 403 20 57, 403 30 56
E-mail: gab@zajil.net

Sr. Rashad Mohmmmed Amin KASSIM
General Auditing Bureau
P.O Box 7185
University Street
Riyadh 11128
Arabia Saudita
Tel: ++966 (1) 405 67 70 - 2211, 403 40 54,
405 35 60
Fax: ++966 (1) 403 20 57, 403 30 56
E-mail: gab@zajil.net

Sr. Pat BARRETT, AM
Auditor-General
Australian National Audit Office
GPO Box 707
Canberra ACT 2601
Australia
Tel: ++61 (2) 62 03 75 00
Fax: ++61 (2) 62 03 77 77
E-mail: ag1@anao.gov.au

Sr. Ahmed Ebrahim ABDULQADER
National Audit Court
P.O. Box 18222
Manama
Bahrein
Tel: ++973 17 27 27 28
Fax: ++973 17 26 26 24
E-mail: NAC1@batelco.com.bh,
baluchia@yahoo.com

Sr. Seletlanyo R. SEREMA
Auditor General
Office of the Auditor General
Private Bag 0010
Gaborone
Botswana
Tel: ++267 36 17 98
Fax: ++267 58 81 45
E-mail: oag@gov.bw, sserema@gov.bw

Sr. Alexandre Valente XAVIER
Tribunal de Contas da União

Sector de Administração - Quadra 4, Lote 01
Anexo II, Sala 341
Brasília DF 70042-900
Brasil
Tel: ++55 (61) 316 - 7626
Fax: ++55 (61) 316 - 7522
E-mail: arint@tcu.gov.br

Sr. LUK Nhep
National Audit Authority
16, street 240 Sangkat Chaktomuk
Khan Daun Penh
Phnom Penh
Camboya
Tel: ++855 (23) 80 46 99
Fax: ++855 (23) 21 45 75 *)
E-mail: ctani@online.com.kh,
chantanim@yahoo.com, ctani@naa.gov.kh

Sr. UTH Chhorn
Auditor General
National Audit Authority
16, street 240 Sangkat Chaktomuk
Khan Daun Penh
Phnom Penh
Camboya
Tel: ++855 (23) 80 46 99
Fax: ++855 (23) 21 45 75 *)
E-mail: ctani@online.com.kh,
chantanim@yahoo.com, ctani@naa.gov.kh

Sr. Narcisse HAKAPOKA
Deputy Auditor General,
Contrôle Supérieur de l'Etat
Supreme State Audit Office
B.P. 376
Yaounde
Camerun
Tel: ++237 22 36 57, 23 05 56
Fax: ++237 223 44 03
E-mail: consupe@iccnnet.cm

Sr. Jean STE-MARIE
Office of the Auditor General
240 Sparks Street
Ottawa K1A 0G6/Ontario
Canada
Tel: ++1 (613) 995 - 3708, - 6323
Fax: ++1 (613) 941 - 8285
E-mail: stemarjm@oag-bvg.gc.ca

Sra. Gisèle GRANDBOIS
Office of the Auditor General
240 Sparks Street
Ottawa K1A 0G6/Ontario
Canada
Tel: ++1 (613) 995 - 3708, - 6323
Fax: ++1 (613) 941 - 8285
E-mail: grandbgg@oag-bvg.gc.ca

Sr. Abderahim BIREME
Président
Chambre des Comptes à la Cour Suprême
B.P. 5495
N'Djaména
Chad

Tel: ++235 52 51 78
Fax: ++235 52 51 81
E-mail: cs.tchad@intnet.td, dc-cst@intnet.td

Sr. Bilal SOUBIANE
Chambre des Comptes à la Cour Suprême
B.P. 5495
N'Djaména
Chad
Tel: ++235 52 51 78
Fax: ++235 52 51 81
E-mail: cs.tchad@intnet.td, dc-cst@intnet.td

Sr. WANG Daoping
National Audit Office of the People's Republic
of China
1 Beiluyuan, Zhanlan Road
Xicheng District
Beijing 100830
China
Tel: ++86 (10) 68 30 14 08, 68 30 14 06
Fax: ++86 (10) 68 33 09 58
E-mail: cnao@audit.gov.cn

Sr. JIANG Hong
National Audit Office of the People's Republic
of China
1 Beiluyuan, Zhanlan Road
Xicheng District
Beijing 100830
China
Tel: ++86 (10) 68 30 19 10, 68 30 14 08
Fax: ++86 (10) 68 33 09 58
E-mail: cnao@audit.gov.cn

Sr. ZHOU Shuda
National Audit Office of the People's Republic
of China
1 Beiluyuan, Zhanlan Road
Xicheng District
Beijing 100830
China
Tel: ++86 (10) 68 30 14 08, 68 30 14 06
Fax: ++86 (10) 68 33 09 58
E-mail: cnao@audit.gov.cn

Sr. LI Yuanzheng
National Audit Office of the People's Republic
of China
1 Beiluyuan, Zhanlan Road
Xicheng District
Beijing 100830
China
Tel: ++86 (10) 68 30 14 08, 68 30 14 06
Fax: ++86 (10) 68 33 09 58
E-mail: cnao@audit.gov.cn

Sr. LUO Quan
National Audit Office of the People's Republic
of China
1 Beiluyuan, Zhanlan Road
Xicheng District
Beijing 100830
China
Tel: ++86 (10) 68 30 14 40, 68 30 14 08
Fax: ++86 (10) 68 33 09 58
E-mail: cnao@audit.gov.cn

Sr. Ho-Bum PYUN
Board of Audit and Inspection (BAI)
25-23, Samchung-dong
Chongro-ku
Seoul 110-706

Corea (República de)
Tel: 0082 (2) 20 11-2186, -2187
Fax: 0082 (2) 20 11-2189, -2190
E-mail: koreasai@koreasai.go.kr,
bai_kor@hotmail.com

Sr. Min Ho KANG
Board of Audit and Inspection (BAI)
25-23, Samchung-dong
Chongro-ku
Seoul 110-706
Corea (República de)
Tel: 0082 (2) 20 11-2186, -2187
Fax: 0082 (2) 20 11-2189, -2190
E-mail: koreasai@koreasai.go.kr,
bai_kor@hotmail.com

Dr. Genaro PEÑA Ugalde
Contralor General del Estado
Contraloría General del Estado
Av. Juan Montalvo 256 y 6 de Diciembre
Casilla Postal: 3195
Quito
Ecuador
Tel: ++593 (2) 29 00-868, 29 00-825
Fax: ++593 (2) 29 00-848
E-mail: contralor@contraloria.gov.ec,
coordinacion@contraloria.gov.ec

Dr. Francisco GUERRERO Celi
Contraloría General
Av. Juan Montalvo 256 y Av. 6 de Diciembre
Casilla Postal: 3195
Quito
Ecuador
Tel: ++593 (2) 29 00-868
Fax: ++593 (2) 29 00-825
E-mail: contralor@contraloria.gov.ec,
coordinacion@contraloria.gov.ec

Sr. Alexander N. SEMIKOLENNIKH
Deputy Chairman
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, 246 72 92
E-mail: info@ach.gov.ru, intrel@ach.gov.ru

Sr. Victor CHEREPOV
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, 246 72 92
E-mail: info@ach.gov.ru, intrel@ach.gov.ru

Sra. Elena MURAVNIK
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, 246 72 92
E-mail: info@ach.gov.ru, intrel@ach.gov.ru

Sr. Alexander MELNIKOV
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, 246 72 92
E-mail: info@ach.gov.ru, intrel@ach.gov.ru

Sr. Bubacarr SANKAREH
Auditor General
Auditor General's Office
The Quadrangle
Independence Drive
Banjul
Gambia
Tel: ++220 22 82 89
Fax: ++220 22 41 92
E-mail: nao@gamtel.gm,
bsankareh@hotmail.com

Sra. Georgia MARAGKOU
Court of Audit
4, Vournazou & Tsoha st
GR-101 68 Athens
Grecia
Tel: ++30 (210) 64 60 663,64 94 714,715
Fax: ++30 (210) 64 94 713
E-mail: elesyn@otenet.gr

Sr. Ananda SHANKAR
Additional Deputy Comptroller and Auditor
General
Office of the Comptroller and Auditor General
10, Bahadur Shah Zafar Marg
New Delhi 110 002
India
Tel: ++91 (11) 2323 - 1613
Fax: ++91 (11) 2323 - 5446
E-mail: pdrir@cag.delhi.nic.in

Sr. Omarkhan OXIKBAYEV
Chairman of Committee
Accounts Committee for Control over
Execution of the Republican Budget
2 Beybitshilik st.
473000 Astana
Kazajstán
Tel: ++7 (3172) 15 21 47
Fax: ++7 (3172) 32 38 93
E-mail: esep_k@kazai.kz

Sr. Kaiyrbek SEITKUL
Accounts Committee for Control over
Execution of the Republican Budget
2 Beybitshilik st.
473000 Astana
Kazajstán
Tel: ++7 (3172) 15 21 47
Fax: ++7 (3172) 32 38 93

Sr. Raits CERNAJS
Auditor General Republic of Latvia
Latvijas Republikas Valsts kontrole
Valdemara Street 26
LV 1937 Riga
Letonia
Tel: ++371 (7) 01 75 00
Fax: ++371 (7) 01 76 73
E-mail: lrvk@lrvk.gov.lv

Datuk Dr. HADENAN bin Abdul Jalil
Auditor General

Office of the Auditor-General of Malaysia
Level 9, Block D2
Pusat Pentadbiran Kerajaan Persekutuan
62502 Putrajaya
Malasia
Tel: ++60 (3) 88 86 30 00, 88 88 97 00,
88 86 33 00
Fax: ++60 (3) 88 88 97 01
E-mail: jbaudit@audit.gov.my,
ag@audit.gov.my

Sr. Khalid KHAN
The National Audit Department of Malaysia
Level 9, Block D2
Pusat Pentadbiran Kerajaan Persekutuan
62502 Putrajaya
Malasia
Tel: 0060 (3) Internat. Off. 88 88 97 09,
88 86 33 44
Fax: 0060 (3) 88 88 97 10
E-mail: kkhan@audit.gov.my

Sr. Amadou GADIAGA
Contrôleur Général des Services Publics
Contrôle Général des Services Publics
B.P. 2354
Bamako
Mali
Tel: ++223 674 05 55, 222 58 14
Fax: ++223 222 81 04
E-mail: papa.toyo@datatech.toolnet.org,
f.traore@datatech.toalnet.org

Sr. Anatolie CRAEVSCI
Curtea de Conturi a Republicii Moldova
bd. Stefan cel Mare, 105
MOL 2073 or. Chisinau
Moldova
Tel: ++373 (22) 23 25 79, 23 36 69, 24 89 22
Fax: ++373 (22) 23 30 20, 22 19 42, 23 25 67
E-mail: cdc@moldova.md

Dr. José PASOS Marciacq
Vicepresidente del Consejo Superior de la
Contraloría General
Contraloría General de la República
Edificio Contraloría General de la República -
frente al Banco Central de Nicaragua
Apartado Postal 48
Managua
Nicaragua
Tel: ++505 (2) 65 20 75, 65 24 86
Fax: ++505 (2) 65 33 11
E-mail: dri@cgr.gob.ni

Sra. Adelina SÁ CARVALHO
Tribunal de Contas
Avenida República, No 65
P-1050-189 Lisboa
Portugal
Tel: 00351 (21) 794 50 71
Fax: 00351 (21) 793 23 02
E-mail: adelinasacarvalho@tcontas.pt

Dr. Václav PERICH
ehemaliger Vizepräsident
Nejvyšší kontrolní úřad
Jankovcova 63
170 04 Praha 7
República Checa
Tel: ++420 (2) 3304 - 5502
Fax: ++420 (2) 3304 - 5336
E-mail: vaclav.perich@nku.cz

Sr. Gervais NTAGANDA
Auditor General
Office of the Auditor General
for State Finances
B.P. 1020
Kigali
Rwanda
Tel: ++250 51 20 26/27
Fax: ++250 50 32 91
E-mail: secretariat@oag.gov.rw,
communication@oag.gov.rw,
oag@rwanda1.com

Sr. Kossi GNANDI
Inspecteur Général d'Etat
Inspection Générale d'Etat
B.P. 288
Lomé
Togo
Tel: ++228 221 04 23, 222 32 98
Fax: ++228 221 73 46
E-mail: afrosai@ids.tg

Sr. Shiva SINANAN
Auditor General's Department
P.O. Box 340
Port of Spain
Trinidad y Tabago
Tel: ++1 (868) 627 96 75, 627 97 00 Ext. 3030
Fax: ++1 (868) 625 5354
E-mail: audgen@opus.co.tt, csai@opus.co.tt

Dr. Clodosbaldo RUSSIÁN Uzcátegui
Contralor General de la República y Presidente
de la OLACEFS
Contraloría General
Av, Andrés Bello, Edificio Contraloría General,
Sector Guaicaipuro
Apartado 1917
Caracas 1050
Venezuela
Tel: ++58 (21) 508 36 56 (571 99 20, 571 99
08, 508 32 00)
Fax: ++58 (21) 571 84 02 (508 34 01,
571 81 31)
E-mail: crussian@cgr.gov.ve,
contralor@cgr.gov.ve

Lic. Marcelo CARTAYA Rojas
Contraloría General
Av, Andrés Bello, Edificio Contraloría General,
Sector Guaicaipuro
Apartado 1917
Caracas 1050-A
Venezuela
Tel: ++58 (2) 508 36 56 (571 99 20, 571 99
08, 508 32 00), Cel. 014 314 05 48
Fax: ++58 (2) 571 84 02 (508 34 01,
571 81 31)
E-mail: mcartaya@cantv.net,
mcartaya@cgr.gov.ve

IV. Presidenta técnica

Sra. Sheila FRASER, FCA
Auditor General
Office of the Auditor General
240 Sparks Street
Ottawa K1A 0G6/Ontario
Canada
Tel: ++1 (613) 992 - 2512; IDI : 995 - 3766
Fax: ++1 (613) 957 - 4023, -0474; IDI: 941 -
3587
E-mail: frasers@oag-bvg.gc.ca, WG:
environmental.auditing@oag-bvg.gc.ca

V. Lista de ponentes

Dr. Gertrude SCHLICKER
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Wien
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71/8330
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: intosai@rechnungshof.gv.at

Sra. Esther STERN
Interregional Adviser
Public Financial Management
Department of Economic and Social Affairs
(DPADM/DESA)
United Nations
New York, N.Y. 10017
Estados Unidos de América
Tel: ++1 (212) 963 81 00
Fax: ++1 (212) 963 21 65
E-mail: sterne@un.org

Sr. Paul BERMINGHAM
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: pbermingham@worldbank.org

Sr. Edward Dua AGYEMAN
Auditor General
Office of the Auditor General
Ministry Block O.
P.O. Box M 96
Accra
Ghana
Tel: ++233 (21) 664920/8/9, 67 80 73
Fax: ++233 (21) 67 54 96, 66 24 93
E-mail: gogas@ighmail.com

Sr. Ahmed El MIDAUI
Premier Président de la Cour des Comptes
Cour des Comptes
Secteur 10, rue Ettoute
Hay Riyad - B.P 2085
10100 Rabat
Marruecos
Tel: ++212 (37) 56 37 19, 56 37 40,
56 37 46/47/48
Fax: ++212 (37) 71 18 65, 56 37 49, 71 31 19
E-mail: compte@iam.net.ma,
ccomptes_maroc@yahoo.com

Sr. Robert BUCHANAN
Office of the Controller and Auditor-General
Head Office, Level 5, 48 Mulgrave Street
P.O. Box 3928
Wellington 1
Nueva Zelanda
Tel: ++64 (4) 917 15 07
Fax: ++64 (4) 917 15 15
E-mail: robert.buchanan@oag.govt.nz

Dr. Santiago FONSECA Muñoz
Tribunal de Cuentas de la República
Juan Carlos Gómez 1324
CP 11000
Montevideo
Uruguay
Tel: ++598 (2) 916 10 32-246, -33-246, -34-
246, -35-246, -36-246
Fax: ++598 (2) 916 75 07
E-mail: asint@tcr.gub.uy

VI. Secretaría de la Conferencia

Sra. Esther STERN
Interregional Adviser
Public Financial Management
Department of Economic and Social Affairs
(DPADM/DESA)
United Nations
New York, N.Y. 10017
Estados Unidos de América
Tel: ++1 (212) 963 81 00
Fax: ++1 (212) 963 21 65
E-mail: sterne@un.org

Dr. Franz FIEDLER
Präsident des Rechnungshofes
Generalsekretär der INTOSAI
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Viena
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8456
Fax: ++43 (1) 712 94 25
E-mail: fiedler@rechnungshof.gv.at

Mag. Wilhelm KELLNER
Sektionschef
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Viena
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8211
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: kellner@rechnungshof.gv.at

Mag. Wolfgang WIKLICKY
Abteilungsleiter
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Viena
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8178
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: wiklicky@rechnungshof.gv.at

Dr. Gertrude SCHLICKER
Abteilungsleiter Stellvertreterin
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Viena
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71-8330
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: schlicker.ger@rechnungshof.gv.at

Sr. Norbert KRIEGER
Abteilungsleiter-Stellvertreter
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Viena
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71-8307
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: krieger@rechnungshof.gv.at

Mag. Michaela OTT - SPRACKLIN
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Viena
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71-8473
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: spracklin@rechnungshof.gv.at

Mag. Monika GONZALEZ-KOSS
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Viena
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71-8474
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: gonzalez@rechnungshof.gv.at

Mag. Sandra FUCHS
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Viena
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71-8554
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: fuchs@rechnungshof.gv.at

Sra. Renate VOCEDALEK
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Viena
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71-8467
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: voceedalek@rechnungshof.gv.at

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

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

Sr. Georg JERABEK
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Viena
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71-8130
Fax: ++43 (1) 712 94 25